

**Sjötta skýrsla Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um
borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi**

I. Inngangur

1. Í samræmi við 40. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi (hér eftir samningurinn) hafa íslensk stjórnvöld tekið saman sjöttu skýrslu sína um framkvæmd samningsins og valfrjálsra bókana við hann. Um er að ræða svör við lista mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna yfir álitæfni (e. list of issues) frá 22. apríl 2021 (CCPR/C/ISL/QPR/6). Við gerð skýrslunnar var tekið mið af leiðbeiningum mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna (hér eftir mannréttindanefndin eða nefndin) frá árinu 2010 (CCPR/C/2009/1) og viðeigandi köflum samhæfðra leiðbeininga mannréttindanefnda Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2009 (HRI/GEN/2/Rev.6). Í skýrslunni er leitast við að gefa mynd af framkvæmd samningsins frá skilum síðustu skýrslu, frá apríl 2010 til ágústmánaðar 2022.

2. Skrifstofa jafnréttis- og mannréttindamála í forsætisráðuneytinu hafði umsjón með skrifum skýrslunnar, í samvinnu við stýrihóp Stjórnarráðsins um mannréttindi, þar sem eiga sæti fulltrúar allra ráðuneyta. Þá naut skrifstofan aðstoðar við skrif einstakra kafla frá sérfræðingum annarra ráðuneyta. Leitast var við að eiga gott samráð við hagsmunaaðila við gerð skýrslunnar. Sumarið 2021 var fyrirhuguð skýrslugerð kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þar sem gafst kostur á að koma á framfæri ábendingum og tillögum um atriði sem leggja skyldi áherslu á í skýrslunni. Tvær umsagnir bárust, annars vegar frá Reykjavíkurborg og hins vegar frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Þroskahjálpar. Í umsögn Reykjavíkurborgar var bent á að miklar framfarir í þágu mannréttinda hefðu átt sér stað á síðustu árum en enn væru fjölmörg tækifæri til umbóta, sérstaklega varðandi aðgerðir stjórnvalda til að sporna gegn fordómum og hatusorðræðu. Í umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands og Þroskahjálpar var aðgerðaleysi stjórnvalda vegna skertra möguleika fatlaðs fólks á vinnumarkaði gagnrýnt, sem og það að sjálfstæðri innlendra mannréttindastofnun hefði ekki verið komið á fót. Þá voru stjórnvöld hvött til þess að innleiða landsáætlun í mannréttindamálum og bent á að hópur kvenna hefði kært málsmeðferð kynferðis- og heimilisofbeldisbrotamála til Mannréttindadómstóls Evrópu.

II. Svör við lista nefndarinnar yfir álitæfni (e. Replies to the list of issues prior to reporting)

A. Svar við málsgrein 1 í lista nefndarinnar yfir álitæfni

3. Fjallað verður um stöðu lokaathugasemda nefndarinnar (CCPR/C/ISL/CO/5) í svörum við málsgreinum 2 til 22 í lista nefndarinnar yfir álitæfni hér á eftir. Í svari við málsgrein 1 í lista nefndarinnar yfir álitæfni er því aðeins vikið að stöðu lokaathugasemda 14 og 16.

4. Hvað varðar lokaathugasemd 14 var sérstök rannsóknarskylda stjórnvalda varðandi mögulegan málamyndahjúskap þegar maki sem hingað hyggst flytjast er yngri en 24 ára afnumin með lögum nr. 80/2016 um útlendinga, einkum sökum þess að ekki væri ástæða til að gera sjálfstæða könnun á því hvort um málamyndahjúskap væri að ræða ef ljóst væri að báðir aðilar væru á svipuðum aldri og líklegt að jafnræði ríkti með þeim. Eftir gildistöku laganna fer aðeins fram sjálfstæð athugun ef ytri aðstæður hjóna eða sambúðarfólks gefa tilefni til, m.a. ef mikill aldursmunur er milli aðila, svo sem tíu ár eða meira, og þá sérstaklega ef hinn innlendi aðili, sem

dvalarleyfið verður bundið við, er eldri. Þá ber að líta til kyns en erlendar konur geta verið í veikari stöðu í hjúskap sökum hefðbundinna kynhlutverka og kynbundins ofbeldis. Með þessu móti er áréttað að aldur einn og sér gefur ekki til kynna hvort um málamyndahjúskap sé að ræða.

5. Hvað varðar lokaathugasemd 16 hefur sérstakt vefsvæði um mannréttindi verið sett upp á vef Stjórnarráðsins þar sem fjallað er um þá mannréttindasamninga sem Ísland á aðild að, þ.m.t. alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi. Þar má finna samninginn á íslensku og ensku sem og upplýsingar um kæruleið einstaklinga til nefndarinnar samkvæmt valfrjálsri bókun við samninginn. Þar er einnig að finna skýrslur Íslands og lokaathugasemdir nefndarinnar á ensku. Stefnt er að því að birta skýrslu þessa bæði á íslensku og ensku auk þess að þýða lokaathugasemdir nefndarinnar á íslensku þegar þær berast.

6. Vitundarvakning um samninginn og síðustu lokaathugasemdir nefndarinnar meðal dóms-, löggjafar- og framkvæmdavalds hefur ekki farið fram frá skilum síðustu skýrslu. Hins vegar hafa íslensk stjórnvöld almennt lagt aukna áherslu á mannréttindi og mannréttindaeftirlit. Árið 2017 var stýrihópur Stjórnarráðsins um mannréttindi skipaður sem hefur m.a. það hlutverk að hafa umsjón með skilum á skýrslum um framkvæmd mannréttindasamninga og fylgja eftir lokaathugasemdum nefnda. Stýrihópurinn hefur unnið að því að koma lokaathugasemdum eftirlitsnefnda í betri farveg en áður. Þá var málaflokkurinn mannréttindamál fluttur frá dómsmálaráðuneyti til forsætisráðuneytis í ársbyrjun 2022 en með því er leitast við að veita mannréttindum aukið vægi og endurspegla enn frekar að mannréttindi spanni verksvið þvert á Stjórnarráðið og sveitarfélög landsins. Í forsætisráðuneytinu er hafin vinna við kortlagningu á stöðu mannréttindamála í formi vinnu við Grænbók um mannréttindi. Í þeirri vinnu hefur virkt samráð verið haft við hagsmunasamtök og almenning, m.a. með opnum fundum um mannréttindamál um allt land sem auglýstir voru í nafni forsætisráðherra en ráðherra sótti alla fundina og átti milliliðalaust samtal við fundarfólk um mannréttindi. Auk ráðherra var doktor í mannréttindalögfræði með fyrirlestur á hverjum fundi en allir fundirnir voru vel sóttir og fólu í sér umræður og vitundarvakningu um mannréttindi almennt. Í vinnu við kortlagninguna verða helstu athugasemdir eftirlitsnefnda síðustu ára teknar saman.

7. Dómstólasýslan, sjálfstæð stjórnarsýslustofnun stofnuð árið 2018, annast þjálfun og fræðslu dómara og annars starfsfólks dómstóla, þ. á m. á sviði mannréttinda. Stofnunin hefur hingað til ekki haldið sérstakt námskeið um samninginn fyrir dómara en á síðustu misserum hafa m.a. verið haldin námskeið um Árósasamninginn, mál á grundvelli Haag-samningsins, einkalífs- og persónuvernd hjá dómstólum, skýrslutökur af börnum, áhrif einangrunarvistar á fanga, réttaröryggi fatlaðs fólks, lögræðismál og nauðungarvistun og um mansal. Fræðslufulltrúi dómstólasýslunnar hefur umsjón með og heldur utan um þarfagreiningu fyrir fræðslu dómara og starfsfólks dómstólanna og vinnur aðgerðaáætlun í kjölfarið. Við gerð þarfagreiningarinnar hefur fræðslufulltrúi samráð við sérstakt fræðsluráð dómara sem Dómarafélag Íslands tilnefnir í.

B. Svar við málsgrein 2 (a) og (b) í lista nefndarinnar yfir álitaeefni, sbr. lokaathugasemd 4

8. Ekki stendur til að lögfesta samninginn. Alþjóðasamningar eru ekki fullgiltir á Íslandi fyrr en talið er að þau réttindi sem mælt sé fyrir um í þeim séu tryggð í

íslenskri löggjöf, þó unnið sé að því að tryggja réttindin í íslenskri löggjöf samhliða fullgildingu í einhverjum tilvikum. Þannig voru m.a. gerðar breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 í aðdraganda fullgildingar samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi, en í þeim fólst einkum setning sérstaks ákvæðis um ofbeldi í nánnum samböndum og ákvæðis um þvingaða hjúskaparstofnun. Jafnframt voru réttindi fatlaðs fólks til þjónustu samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks t.a.m. tryggð með setningu laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk við langvarandi stuðningsþarfir, í kjölfar fullgildingar samningsins, og höfð sérstök hliðsjón af ákvæðum hans við frumvarpssmiðina.

9. Þar sem eftirlitsnefndir alþjóðlegra mannréttindasamninga hafa túlkað ákvæði þeirra á framsækinn hátt og gildissvið samningsákvæðanna þar með vaxið og þróast, hafa íslensk stjórnvöld leitast við að taka tillit til þess með lagasetningu. Það endurspeglast m.a. í því verklagi ríkisstjórnarinnar við undirbúning stjórnarfrumvarpa að ætíð skuli fara fram mat á því hvort efni fyrirhugaðra laga samrýmist þjóðréttarskuldbindingum, en reglur þess efnis hafa verið í gildi frá árinu 2010. Svo nokkur dæmi séu tekin um innleiðingu mannréttindasamninga, sem Ísland er aðili að, var vernd gegn fjölþættri mismunun tryggð með setningu laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, til samræmis við túlkun kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna. Þá hafa verið gerðar breytingar á ákvæði um bann við endursendingum með lögum nr. 80/2016, um útlendinga, til samræmis við gagnrýni mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna.

10. Við leit í gagnagrunni dómstólanna á því tímabili sem skýrslan tekur til er ekki að finna úrlausnir þar sem dómstólar beinlínis vísa til eða beita ákvæðum samningsins. Það kann að einhverju leyti að skýrast af því að íslenskir dómstólar beita helst ákvæðum stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu á sviði mannréttinda. Hins vegar er að finna nokkra dóma þar sem aðilar byggja á ákvæðum samningsins.

C. Svar við málsgrein 3 í lista nefndarinnar yfir álitaefni, sbr. lokaathugasemd 4

11. Að lokinni skoðun á fyrirvörum Íslands við samninginn voru tveir þeirra dregnir til baka. Annars vegar fyrirvarinn við 10. gr. samningsins um aðskilnað barna og fullorðinna í fangelsum og hins vegar við 7. mgr. 14. gr. samningsins um að enginn skuli þurfa að þola það að mál sé rannsakað fyrir dómi eða honum refsað tvisvar fyrir sama brot. Hins vegar hefur verið ákveðið að draga ekki til baka fyrirvara við 1. mgr. 20. gr. um að allur stríðsáróður skuli bannaður og vísast í því sambandi til þeirrar afstöðu sem fram kemur í fyrirvaranum um að ákvæðið geti takmarkað tjáningarfrelsi. Íslensk stjórnvöld telja umræddan fyrirvara samrýmast fullkomlega tilgangi og markmiðum sáttmálans.

D. Svar við málsgrein 4 í lista nefndarinnar yfir álitaefni, sbr. lokaathugasemd 5

12. Á undanförunum árum hafa íslensk stjórnvöld unnið að því að koma á fót sjálfstæðri innlendra mannréttindastofnun í samræmi við Parísarviðmið Sameinuðu þjóðanna. Árið 2018 hófst vinna við gerð frumvarps um stofnun sjálfstæðrar innlendar mannréttindastofnunar. Aftur á móti var ekki gert ráð fyrir stofnuninni í

fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og því ekki unnið áfram með áformin. Dómsmálaráðherra skipaði síðan starfshóp vorið 2021 sem átti að leita leiða til að koma á fót sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun innan heildarútgjaldaramma ríkissjóðs. Starfshópnum var falið að gera tillögur um lagalega stöðu mannréttindastofnunarinnar, tillögur að verkefnum sem gætu færst til hennar, t.d. frá öðrum stofnunum sem sinna mannréttindaeftirliti eða ráðuneytum, og eftir atvikum tillögur um tilfærslu á starfsfólki og fjármagni. Verkefnið náði ekki fram að ganga m.a. vegna alþingiskosninga sem fóru fram haustið 2021.

13. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, frá hausti 2021, er kveðið á um stofnun sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar. Henni til undirbúnings vinnur forsætisráðuneytið nú yfirlit yfir stöðu mannréttindamála á Íslandi í formi grænbókar, með sérstakri hliðsjón af mannréttindaeftirliti. Gert er ráð fyrir að drög að grænbók verði kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í upphafi árs 2023. Samhliða hefst vinna við frumvarp um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun og er áætlað að frumvarp um slíka stofnun verði lagt fram á Alþingi haustið 2023.

14. Nefna má að Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur að nokkru leyti gegnt hlutverki sjálfstæðrar innlendrar mannréttindastofnunar á Íslandi. Skrifstofan vinnur að framgangi mannréttinda með því að stuðla að rannsóknum, fræðslu og umræðu um mannréttindamál auk þess sem hún hefur eftirlit með stöðu mannréttinda á Íslandi. Hún uppfyllir þó ekki Parísarviðmiðin þar sem tilvist hennar er ekki tryggð með lögum. Í lok árs 2019 var rekstrarstyrkur frá ríkinu til skrifstofunnar tvöfaldaður í þeim tilgangi að skapa styrkari grundvöll fyrir rekstur skrifstofunnar og gera henni kleift að sinna hlutverki sínu betur.

E. Svar við málsgrein 5 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

15. Á síðustu árum hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á opna og gagnsæja stjórnsýslu. Tvenn lög sem tryggja opna og gagnsæja stjórnsýslu tóku gildi þann 1. janúar 2021. Annars vegar lög nr. 40/2020 um vernd uppljóstrara og hins vegar lög nr. 64/2020 um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands. Með fyrri lögunum er uppljóstrurum veitt vernd hvort sem er hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði. Með þeim seinni er sköpuð heildstæð umgjörð til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra meðal æðstu stjórnenda innan Stjórnarráðs Íslands, þ.e. ráðherra, ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og sendiherra. Með lögunum er æðstu handhöfum framkvæmdavalds og aðstoðarmönnum ráðherra gert að tilkynna opinberlega um tiltekna hagsmuni og gjafir. Forsætisráðuneytið heldur skrá yfir upplýsingarnar og birtir þær almenningi að hluta. Einnig er mælt fyrir um hvaða aukastörf og verkefni samrýmast störfum framangreindra aðila og hver ekki, auk þess sem lagt er bann við því að aðilarnir taki að sér störf sem felist í því að tala máli einkaaðila gagnvart stjórnvöldum og leitast við að hafa áhrif á störf þeirra í atvinnuskyni. Þá er mælt fyrir um gagnsæi vegna samskipta við slíka aðila. Aðgerðir íslenskra stjórnvalda til að fyrirbyggja spillingu byggja jafnframt að miklu leyti á því að innleiða og koma til framkvæmda þeim alþjóðlegu samningum sem Ísland er aðili að á sviðinu.

16. Frá skilum síðustu skýrslu hafa sjö mál verið til rannsóknar varðandi spillingu innan framkvæmdavaldsins. Þar af hafa tveir lögregluþjónar verið saksóttir og sakfelldir, annar þeirra fyrir að hafa látið af hendi trúnaðarupplýsingar og þegið verðmæti fyrir er hann starfaði innan fíkniefnabrotadeild og hinn fyrir að draga sér fé úr greiðslum umferðasekta. Þá var fyrrum ráðuneytisstjóri í fjármála- og

efnahagsráðuneytinu sakfelldur fyrir innherjasvik. Í dag er „Samherjamálið“ (e. the „Fishrot“ case) til rannsóknar, sem felur í sér meintar mútugreiðslur íslensks sjávarútvegsfyrirtækis til háttsettra embættismanna í Namibíu.

17. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 40/2020 um vernd uppljóstrara skulu fyrirtæki og aðrir vinnustaðir þar sem eru 50 starfsmenn eða fleiri setja reglur í samráði við starfsfólk um verklag við innri uppljóstrun starfsmanna um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi; þ.e. uppljóstrun innan fyrirtækis eða vinnustaðar eða uppljóstrun til lögreglufirvalda eða annarra viðeigandi opinberra eftirlitsaðila. Reglurnar skulu vera skriflegar og skilgreina ferli innan vinnustaðarins við innri uppljóstrun, þ. á m. um móttöku, meðhöndlun og afgreiðslu tilkynninga um hugsanlegt lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi. Reglurnar skulu vera aðgengilegar öllum starfsmönnum og mega á engan hátt takmarka rétt þeirra samkvæmt lögum. Vinnueftirlit ríkisins hefur birt fyrirmynd að reglum um ferli við uppljóstrun á vef sínum í samræmi við 2. mgr. ákvæðisins til að auðvelda fyrirtækjum reglusetninguna. Fjármála- og efnahagsráðherra setur reglur fyrir opinberar stofnanir og lögaðila í opinberri eigu en sveitarstjórnir fyrir þá vinnustaði sem heyra undir sveitarfélög. Drög að reglum voru birt í samráðsgátt stjórnvalda í árslok 2021 en við skil þessarar skýrslu stendur yfir úrvinnsla athugasemda sem bárust og í kjölfarið verða reglurnar birtar. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins hefur Vinnueftirlit ríkisins eftirlit með því að atvinnurekendur setji sér reglur samkvæmt ákvæðinu og getur lagt dagsektir á þann sem vanrækir að gera slíkt.

18. Ekki hefur verið gerð sérstök áætlun til að innleiða öflugri umgjörð um háttarni opinberra starfsmanna og styrkja getu umboðsmanns Alþingis til að berjast gegn spillingu.

19. Árin 2019 og 2020 voru fjárveitingar til héraðssaksóknara auknar um hundrað milljónir króna til að styrkja greiningu peningaþvættis, sérstaklega innan skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, sem og rannsókn og saksókn flókinna efnahagsbrota, þ. á m. erlendra mútubrota. Eftir aukninguna hefur fimm stöðugildum verið bætt við á skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Árin 2019 og 2020 voru fjárveitingar til lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu sömuleiðis auknar um áttatíu milljónir króna til að bæta fjórum stöðugildum við þá rannsóknardeild sem sinnir peningaþvætti.

F. Svar við málsgrein 6 í lista nefndarinnar yfir álitæfni

20. Með lögum nr. 47/2015 um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.), sem tóku gildi 1. janúar 2016, var embætti sérstaks saksóknara lagt niður og verkefni þess á sviði rannsóknar- og ákærumeðferðar efnahagsbrotamála falin nýju embætti héraðssaksóknara. Innan embættis héraðssaksóknara er sérstök efnahagsbrotadeild en þar hefur skapast mikil sérþekking og reynsla á sviði rannsóknar og saksóknar í flóknum skattalaga- og efnahagsbrotamálum. Við rannsókn mútubrota getur héraðssaksóknari beitt öllum rannsóknaraðferðum samkvæmt reglum nr. 516/2011, um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála; tálbeitem, uppljóstrurum, afhendingu undir eftirliti, skyggingu og öðrum rannsóknaraðferðum.

21. Endurreisn íslenska fjármálakerfisins í kjölfar hruns þess árið 2008 hefur farið fram samhliða viðamikilli endurskoðun Evrópusambandsins á reglum á fjármálamarkaði sem hafa í gegnum samning um evrópska efnahagssvæðið orðið

hluti af regluverki hér á landi. Markmið lagabreytinga síðustu ára hefur verið að styrkja fjármálamarkaðinn, auka viðnámsþrótt fjármálafyrirtækja við áföllum og skapa trausta lagaumgjörð um varðveislu fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit.

22. Gerðar hafa verið miklar umbætur á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, m.a. með auknum kröfum um magn og gæði eigin fjár, og því ættu fjármálafyrirtæki að vera betur í stakk búin að takast á við rekstrarerfiðleika. Með nýjum reglum um aukið laust fé er jafnframt stuðlað að því að fjármálafyrirtæki geti mætt greiðsluskuldbindingum sínum. Þá hafa verið settar reglur um könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlits Seðlabankans, eiginfjárauka og vogunarhlutfall. Jafnframt hafa verið settar reglur er lúta að stjórnarháttum. Helstu áherslur hafa verið að skýra nánar hlutverk, ábyrgð og skyldur stjórnar og heildarendurskoðun á reglum um áhættustýringu, stöðuga fjármögnun og innra eftirlit fjármálafyrirtækja.

23. Ný löggjöf um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja miðar að því að takmarka tjón af vandkvæðum fjármálafyrirtækja. Henni er ætlað að draga úr líkum á áföllum eða erfiðleikum fjármálafyrirtækja og vernda þannig fjármálaegan og efnahagslegan stöðugleika. Það er jafnframt markmið að komi til slíkra erfiðleika verði neikvæðar afleiðingar sem minnstar, m.a. með því að tryggja áframhaldandi kerfislægt mikilvæga starfsemi og vernda innstæðueigendur en um leið takmarka hættu á að kallað verði eftir framlögum úr ríkissjóði.

24. Í framhaldi af fjármálakreppunni hefur í áföngum verið unnið að því að efla viðbúnað til að varðveita fjármálastöðugleika. Fjármálastöðugleikaráði var komið á fót árið 2014 sem og kerfisáhættunefnd sem starfaði fyrir það. Í gegnum samstarf fjármála- og efnahagsráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka í ráðinu var þjóðhagsvarúðartækjum beitt hér á landi í fyrsta sinn og hefur þeim verið markvisst beitt síðan. Með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins árið 2020 breyttist hlutverk fjármálastöðugleikaráðs nokkuð og mörg verkefni þess voru flutt til fjármálaeftirlitsnefndar Seðlabankans. Hlutverk fjármálastöðugleikaráðs er eftir sem áður að samhæfa viðbúnað opinberra aðila þegar fjármálastöðugleika er ógnað.

25. Á síðustu tíu árum hafa verið gerðar gagngerar breytingar á skipulagi og starfsháttum í opinberu eftirliti á fjármálamarkaði í því skyni að auka festu og eftirfylgni í meðferð mála. Starfsemi Fjármálaeftirlitsins tók miklum breytingum og fjárfest hefur verið í mannauði og upplýsingakerfum. Fjarheimildir Fjármálaeftirlitsins nærri fjórfölduðust milli áranna 2007 og 2019 á verðlagi hvers árs og stöðugildum fjölgaði úr 44,7 í 115,9. Ein helsta breyting á starfsháttum Fjármálaeftirlitsins frá hruni fjármálakerfisins var upptaka áhættumiðaðs eftirlits. Áhættumiðað eftirlit skiptir eftirlitsskyldum aðilum í áhrifavægisflokka í samræmi við möguleg áhrif rekstrarstöðvunar þeirra á fjármálastöðugleika og hagsmuni viðskiptavina og forgangsraðar verkefnum því til samræmis. Enn fremur hafa valdheimildir eftirlitsins verið auknar, viðurlagaheimildum hefur fjölgað og hámarksfjárhæðir stjórnvaldssekta hafa verið hækkaðar verulega.

26. Evrópusambandið hefur komið á fót þremur nýjum eftirlitsstofnunum á evrópskum fjármálamarkaði, þær eru EBA (bankamarkaður), ESMA (verðbréfa-markaður) og EIOPA (lífeyrissjóða- og váttryggingamarkaður). Tilgangur þeirra er að tryggja nánara samstarf fjármálaeftirlita aðildarríkja og styðja við einsleita beitingu og túlkun reglna í Evrópu. Daglegt eftirlit með mörkuðum og fjármálafyrirtækjum er eftir sem áður í höndum eftirlitsaðila einstakra ríkja. Jafnframt var komið á fót Evrópska kerfisáhætturáðinu (e. *European Systemic Risk*

Board, ESRB) sem metur og vaktar kerfisáhættu og greinir ógnir sem kunna að steðja að fjármálastöðugleika innan Evrópusambandsins. Ísland á aðild að þessum stofnunum í gegnum samninginn um evrópska efnahagssvæðið.

27. Í ársbyrjun 2020 var Fjármálaeftirlitið sameinað Seðlabanka Íslands, m.a. með það að markmiði að stuðla að fjármálastöðugleika. Í almennum athugasemdum með lagafrumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, var rakið að með sameiningu yrði best náð fram þeim kostum sem fylgja nánd fjármálaeftirlits, fjármálastöðugleika og peningastefnu, þ.e. að auka skilvirkni og skýrleika ábyrgðar og bæta stjórnsýslu við ákvarðanatöku, nýtingu upplýsinga og möguleika á auknum gæðum greiningar og yfirsýnar.

28. Með nýjum lögum nr. 50/2016 um dómstóla sem samþykkt voru á Alþingi árið 2016 og tóku gildi 1. janúar 2018 voru gerðar nokkrar mikilvægar breytingar sem miðuðu gagnert að því að styrkja sjálfstæði dómssvaldsins. Veigamesta breytingin fólst í stofnun dómstólasýslunnar, sérstakrar sjálfstæðrar stjórnsýslu-stofnunar er tilheyrir dómssvaldinu. Markmið þess að setja stofnunina á fót var að efla og styrkja sameiginlega stjórnsýslu dómstólana og stuðla að samræmingu í meðferð mála er varða innri starfsemi þeirra. Með lögunum var dómstólunum fengið umtalsvert sjálfræði um hvernig þeir haga innri málefnum sínum og ýmis verkefni færð til stofnunarinnar sem ekki var stjórnskipulega nauðsynlegt að væru á hendi dómssmálaráðherra. Má þar nefna skipun dómstjóra héraðsdómstólanna, ákvarðanir um leyfi dómara og skipun í nefnd um dómaraströf sem fjallar um kvartanir á hendur dómurum. Auk þess var dómstólasýslunni falið að vinna markvisst að símenntun dómara og annarra starfsmanna dómstóla, fara með yfirstjórn upplýsinga- og tæknimála dómstólanna og gefa út samræmdar reglur um ýmis atriði er varða starfsemi dómstólanna. Vert er að nefna að Ríkisendurskoðun gaf út skýrslu um stjórnsýslu dómstólanna árið 2020 þar sem reglur hinna nýju laga um dómstóla voru ótvírætt talðar hafa styrkt stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdastoðar ríkisins.

29. Annað mikilvægustu nýmæla laganna varðar fjármál dómstólanna. Það er nú verkefni dómstólasýslunnar að leggja mat á og gera tillögu til dómssmálaráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólanna og ef vikið er frá tillögum dómstólasýslunnar skal ráðherra greina fjárlaganefnd Alþingis frá ástæðum þess auk þess sem gera skal grein fyrir frávikum í frumvarpi til fjárlaga. Þó ráðherra sé samkvæmt ákvæðinu ekki skylt að taka tillögur dómstólasýslunnar upp óbreyttar er lagt til grundvallar að hann víki ekki frá þeim nema í alveg sérstökum tilvikum. Ber honum þá að vekja athygli Alþingis á því að um sé að ræða mun á milli framkvæmdavalds og dómssvalds um hvernig haga beri fjárreiðum þess síðarnefnda. Með þessu fyrirkomulagi er leitast við að styrkja stöðu dómstólanna gagnvart framkvæmdavaldinu og tryggja að Alþingi séu fyllilega ljós sjónarmið dómssvaldsins áður en ákvörðun er tekin um fjárveitingar.

30. Með lögum nr. 64/2020 um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands, sem tóku gildi 1. janúar 2021, hefur sú regla verið lögfest að æðstu stjórnendum sem starfa innan Stjórnarráðs Íslands, þ.e. ráðherrum, ráðuneytisstjórum, skrifstofustjórum og sendiherrum, er óheimilt að gerast hagsmunaverðir í sex mánuði eftir að störfum þeirra í Stjórnarráði Íslands lýkur. Með hagsmunavörðum er átt við einstaklinga sem tala máli einkaaðila gagnvart stjórnvöldum og leitast við að hafa áhrif á störf þeirra í atvinnuskyni. Forsætisráðherra getur þó veitt

undanþágu frá reglunni ef ljóst er að lítil eða engin hættu er á hagsmunaárekstrum, t.d. þegar fyrirhugað starf er eðlisólíkt því opinbera starfi sem viðkomandi sinni áður.

G. Svar við málsgrein 7 í lista nefndarinnar yfir álitaefti, sbr. lokaathugasemd 6

31. Frá skilum síðustu skýrslu hefur íslensk jafnréttislöggjöf breyst þannig að hún er heildstæðari og víðtækari. Nú er fjallað um stjórnsýslu jafnréttismála í sérstökum lögum nr. 151/2020, sem gilda þvert á þrjá lagabálka; lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, lög nr. 85/2018 um jafna meðferð utan vinnumarkaðar og lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði. Með gildistöku laga nr. 150/2020 varð fjölþætt mismunur sérstaklega óheimil, þ.e. þegar einstaklingi er mismunað á grundvelli fleiri en einnar mismununarbreytu laga nr. 150/2020, laga nr. 85/2018 og laga nr. 86/2018, hvort sem hún er samtvinnuð eða tvöföld/margföld. Nýmælinu var ætlað að stuðla að auknu jafnrétti og auka réttarvernd þess fólks sem er í hvað viðkvæmastri stöðu. Lög nr. 85/2018, um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, giltu í fyrstu aðeins um jafna meðferð utan vinnumarkaðar óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Með lögum nr. 63/2022, um breytingu á lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018 (fjölgun mismununarþátta), var mismununarþáttunum trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kyntjáningu bætt við lög nr. 85/2018. Lög nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði, mæla fyrir um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð sömu þáttum, þ.e. kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kyntjáningu. Jafnframt má geta þess að með gildistöku laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, urðu þær breytingar að með kyni er ekki aðeins átt við karla og konur heldur jafnframt fólk með hlutlausu kynskráningu. Breytingarnar voru gerðar í kjölfar setningar laga nr. 80/2019 um kynrænt sjálfræði sem heimilar einstaklingum að skrá sig með hlutlausu kynskráningu í þjóðskrá.

32. Með lögum nr. 151/2020 um stjórnsýslu jafnréttismála er gerð skýrari grein fyrir hlutverki Jafnréttisstofu og kærunefndar jafnréttismála og þannig tryggð betri heildaryfirsýn og aukin skilvirkni. Skerpt er á hlutverki Jafnréttisstofu og eftirlitshlutverk stofnunarinnar skýrt, þá sérstaklega hvað varðar álagningu dagsekta, auk þess sem stofnunin hefur skýrari heimildir en áður til að fjalla um fjölþætta mismunur. Gerð er krafa um sérþekkingu tveggja af þremur nefndarmönnum kærunefndar jafnréttismála á sviði jafnréttismála í stað eins áður, annars á kynja-jafnrétti og hins á jafnrétti í víðtækari merkingu. Kærunefnd jafnréttismála er veitt skýr heimild til að beina fyrirmælum til hins brotlega um að gera tilteknar ráðstafanir til að bæta úr þegar það á við og Jafnréttisstofu þar með betur gert kleift að fylgja úrskurðum nefndarinnar eftir. Kærunefnd jafnréttismála skal skila ráðherra skýrslu um störf sín, helstu niðurstöður og leiðbeinandi reglur sem leiða má af úrskurðum nefndarinnar, m.a. í því augnamiði að auka gagnsæi og auðvelda fólki að fylgjast með framkvæmd og túlkun þeirra laga sem heyra undir nefndina. Til framtíðar litið verður úrskurðarframkvæmd nefndarinnar því aðgengilegri, sérstaklega hvað varðar þróun framkvæmdarinnar.

33. Með lögum nr. 54/2013 um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur og endurbætur), var lögum nr. 38/2011 breytt á þann veg að unnt

varð að sekta fyrir hatursáróður, sbr. nú g-lið 1. mgr. 56. gr. laganna. Lögum nr. 38/2011 hefur hins vegar ekki verið breytt sérstaklega til að beiting þeirra nái til samfélagsmiðla.

34. Ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um hatursorðræðu, 233. gr. a, hefur orðið víðtækara frá skilum síðustu skýrslu. Frá árinu 2014 hefur ákvæðið tekið til kynvitundar og frá 2022 til þjóðlegs uppruna, fötlunar og kyneinkenna. Nú nýtur trans fólk, intersex fólk og fatlað fólk því verndar ákvæðisins, til viðbótar við þá hópa sem nutu verndar fyrir.

35. Kynbundin áreitni og áreitni sem tengist kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kynþjáningu telst mismunun samkvæmt íslenskri jafnréttislöggjöf á öllum sviðum samfélagsins, sbr. lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, lög nr. 85/2018 um jafna meðferð utan vinnumarkaðar og lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði. Kærunefnd jafnréttismála tekur til meðferðar kærur sem til hennar er beint og kveður upp skriflegan úrskurð um hvort ákvæði laganna hafi verið brotin.

36. Auk þess skipaði forsætisráðherra starfshóp gegn hatursorðræðu vorið 2022 til að bregðast við vísbendingum um vaxandi hatursorðræðu í íslensku samfélagi. Starfshópnum er ætlað að vinna að samhæfðum aðgerðum gegn hatursorðræðu, m.a. vegna kynþáttar, litarháttar, þjóðernisuppruna, kynvitundar og kynhneigðar.

H. Svar við málsgrein 8 (a), (b) og (c) í lista nefndarinnar yfir álitaefni, sbr. lokaathugasemd 7

37. Lög um jafnlaunavottun tóku gildi 1. janúar 2018 en framkvæmd jafnlaunavottunar er skipt í áfanga. Fyrir árslok 2022 eiga öll fyrirtæki og stofnanir sem lög um jafnlaunavottun ná til að hafa lokið innleiðingu og fengið jafnlaunavottun. Minnstu fyrirtækin á almenna vinnumarkaðnum (með 25-49 starfsmenn) hafa val um að innleiða jafnlaunastaðalinn og fá jafnlaunavottun eða óska eftir jafnlaunastaðfestingu frá Jafnréttisstofu.

38. Samkvæmt lögum nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna skal ráðherra framkvæma mat á árangri jafnlaunavottunar og jafnlaunastaðfestingar á þriggja ára fresti. Áætlað er að lög um jafnlaunavottun og jafnlaunastaðfestingu nái til um 1.200 fyrirtækja og stofnana og 150 þúsund starfsmanna, eða um 75% af vinnuafli landsins.

39. Í lok september 2022 höfðu 407 fyrirtæki og stofnanir innleitt jafnlaunastaðalinn og fengið jafnlaunavottun. Ef horft er til starfsmannafjölda hjá þessum fyrirtækjum og stofnunum þá er um að ræða um 70% af þeim starfsmannafjölda sem í upphafi var áætlað að ákvæði um jafnlaunavottun í jafnréttislögum næði til eða rúmlega 102 þúsund starfsmenn.

40. Vottunaraðilar annast framkvæmd jafnlaunavottunar en fjórir aðilar hafa fengið tímabundið leyfi til að framkvæma úttektir og votta jafnlaunakerfi fyrirtækja og stofnana samkvæmt jafnlaunastaðlinum ÍST:85.

41. Lög nr. 151/2020 um stjórnsýslu jafnréttismála kveða á um aukið hlutverk Jafnréttisstofu þegar kemur að jafnlaunavottun, jafnlaunastaðfestingu og ekki síst eftirliti með framfylgd og framgangi jafnlaunavottunar. Fyrirtækjum og stofnunum er skylt að veita Jafnréttisstofu allar þær upplýsingar sem henni eru nauðsynlegar til

að sinna eftirlitinu, að viðlögðum dagsektum. Jafnréttisstofa fylgist þannig reglubundið með framkvæmd laganna og sendir bréf til aðila til áréttingar á lagaskyldunni, gerist þess þörf.

42. Á síðustu árum hafa íslensk stjórnvöld unnið gegn kynskiptingu vinnu-markaðarins með ýmsum hætti. Til að mynda hefur starfsfólk framhaldsskóla ásamt Samtökum iðnaðarins unnið að sérstöku átaki sem kallast *#kvennastarf* þar sem konur í iðn- og tæknigreinum eru settar í sviðsljósið í myndböndum á Youtube, Facebook og öðrum samfélagsmiðum í því augnamiði að breyta staðalímyndum um starfsnám og vekja samfélagsumræðu. Þá hefur verið unnið að því að fjölga körlum meðal nýnema í grunnnámi kennaranáms og auka viðurkenningu á störfum kennara. Frá haustinu 2019 hafa verið veittir styrkir til kennaranema ásamt launuðu starfsnámi á lokaári náms. Gert er ráð fyrir að karlkyns kennurum muni fjölga samhliða almennri fjölgun kennara. Forsætisráðherra skipaði starfshóp aðila vinnumarkaðar og hins opinbera um endurmat á störfum kvenna árið 2020 en hópnum var ætlað að leggja fram tillögur að aðgerðum til að útrýma kynbundnum launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði. Í framhaldinu var skipaður aðgerðahópur um launa-jafnrétti og jafnrétti á vinnumarkaði, sem vinnur að þróunarverkefni um mat á virði starfa. Skipunartími hópsins er til ársloka 2023.

43. Starfshópur um heildstæða jafnréttisáætlun utanríkisráðuneytisins var skipaður í maí 2021 og lauk störfum í desember sama ár. Útbúin var stefna og aðgerðaáætlun í jafnréttismálum. Til þess að auka hlutfall kvenna í utanríkisþjónustu er annars vegar unnið að því að ráðningarferli og framgangur endurspegli markmið um 40/60 hlutfall karla og kvenna á starfsstöðvum utanríkisþjónustunnar. Í því augnamiði er gerð samantekt á kynjahlutföllum á starfsstöðvum. Þá eru stöður forstöðumanna á sendiskrifstofum auglýstar á innri vef utanríkisráðuneytis og allir sendiherrar og sendifulltrúar geta lýst yfir áhuga. Hins vegar er unnið að því að jafna hlutfall kvenna og karla í stjórnendastöðum. Er það gert í samantekt á kynjahlutföllum stjórnenda samhliða jafnlaunavottun. Í september 2022 eru fjórir karlar og fjórar konur í yfirstjórn utanríkisráðuneytisins. Þá gegna sautján karlar og níu konur stöðu forstöðumanna/sendiherra á póstum og 21 karl stöðu sendiherra og tíu konur.

44. Hlutfall kvenna hefur aukist innan dómstólanna, þó ekki hafi verið gripið til sérstakra aðgerða í því skyni. Í árslok 2021 voru konur um 45% dómara; 28 af 63, og rúmlega 50% aðstoðarmanna dómara; ellefu af 21.

45. Í samræmi við framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið rannsakað ástæður brotthvarfs kvenna úr vísindastarfi og þess að framgangur karla sé meiri en kvenna. Niðurstöður rannsóknarinnar og tillögur til úrbóta voru birtar í skýrslu í janúar 2022. Niðurstöðurnar verða hafðar til hliðsjónar við mótun aðgerðaáætlunar til að stemma stigu við brotthvarfi kvenna úr háskólastarfi og vinna í þeim þáttum sem hafa áhrif á framgang út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum.

46. Þar sem Jafnréttisstofa hefur ávallt lagt áherslu á góða fræðslu og ráðgjöf varðandi lögbundna þætti sem lúta að fyrirtækjum, stofnunum og sveitarfélögum um land allt, s.s. jafnlaunavottun/jafnlaunastaðfestingu og gerð jafnréttisáætlana má ætla að viðkomandi aðilar séu vel upplýstir um jafnréttismál og kröfur jafnréttis-löggjafarinnar. Hvað varðar einstaklinga má ætla að þau sem telji á sér brotið

samkvæmt íslenskri jafnréttislöggjöf þekki kæruleið til kærunefndar jafnréttismála og að leita megí ráðgjafar hjá Jafnréttisstofu.

I. Svar við málsgrein 9 (a) og (b) í lista nefndarinnar yfir álitaefni

47. Lög nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði, taka ekki til mismunandi meðferðar einstaklinga á vinnumarkaði á grundvelli ríkisfangs, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Hins vegar urðu breytingar á nokkrum lagabálkum sem snerta réttindi starfsfólks á vinnumarkaði með lögum nr. 75/2018, um breytingu á lögum um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra og fleiri lögum (vernd réttinda á vinnumarkaði, EES-mál). Markmið laganna er m.a. að veita íslenskum stjórnvöldum betri yfirsýn yfir stöðuna á innlendum vinnumarkaði varðandi starfsemi erlendra þjónustuveitenda hér á landi sem og fjölda og stöðu erlendra starfsmanna er starfa hjá slíkum fyrirtækjum hérlandis. Með lögnum voru jafnframt innleidd ákvæði um keðju-ábyrgð notendafyrirtækja í byggingarstarfsemi eða mannvirkjagerð, í lög nr. 45/2007, um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda. Sambærileg ábyrgð notendafyrirtækja var einnig innleidd í lög nr. 139/2005 um starfsmanna-leigur, sem ekki takmarkast við tiltekna atvinnugreinar.

48. Mismunun gegn fötluðu fólki við ákvarðanatöku um ráðningu er óheimil samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði. Samkvæmt 10. gr. laganna skal atvinnurekandi jafnframt gera viðeigandi ráðstafanir, sé þeirra þörf í sérstöku tilviki, til að gera fötluðum einstaklingi kleift að eiga aðgengi að og taka þátt í starfi, enda séu þær ekki of íþyngjandi fyrir atvinnurekandann. Þá ber að veita fötluðu fólki forgang að störfum hjá ríki og sveitarfélögum ef hæfni þess til starfsins er meiri eða jöfn hæfni annarra sem um starfið sækja, sbr. 3. mgr. 22. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

J. Svar við málsgrein 10 í lista nefndarinnar yfir álitaefni, sbr. lokaathugasemd 9

49. *Byggjum brýr, brjótum múra* (e. *Break the Silence*) er þriggja ára samstarfsverkefni um samvinnu í heimilisofbeldismálum sem unnið var á árunum 2017 til 2019. Verkefnið miðaði m.a. að því að styrkja þá innviði sem þegar voru til staðar á Íslandi til að vinna betur gegn ofbeldi gagnvart konum, með því að efla sérfræðinga innan kerfisins sem starfa með fólki. Megininntak verkefnisins var að miðla reynslu af aðferðum sem hafa skilað árangri í baráttunni gegn ofbeldi í nánnum samböndum, mynda tengsl á milli fagfólks, bjóða upp á fræðslu og standa að vitundarvakningu fyrir alla landsmenn. Verkefnið var unnið í samstarfi Jafnréttisstofu við dómsmálaráðuneytið, velferðarráðuneytið, Ríkislögreglustjóra, Lögregluna á höfuðborgarsvæðinu, Lögregluna á Norðurlandi eystra, Lögregluna á Suðurnesjum, Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ. Allir þessir aðilar lögðu til sérfræðipækkingu og deildu reynslu af vinnu sinni gegn ofbeldi í nánnum samböndum með þolendum og gerendum. Haldnir voru sjö fræðslu- og tengslafundir með samanlagt rúmlega þrjú hundruð þátttakendum. Markmið fundanna var að virkja verklagsreglur ríkislögreglustjóra og koma á formfastara samstarfi fagfólks. Einnig voru haldnir sérstakir fræðslufundir með fagstéttum með samtals um hundruð þátttakendum og útbúið voru þrettán fræðslumyndbönd til að auka fræðslu fagstétta

um ofbeldi. Vitað er til þess að þau hafa verið nýtt á endurmenntunarnámskeiðum fagstétta, s.s. lögreglu og félagsráðgjafa. Á þeim tíma sem verkefnið stóð yfir voru einnig haldnar þrjár ráðstefnur sem miðuðu inn á fagfólk. Meðal umfjöllunarefna voru lögreglurannsóknir, hætta á stigmögnun ofbeldis, áhrif ofbeldis á fóstur og þungaðar konur, áhrif ofbeldis á jaðarhópa, þróun á umfangi heimilisofbeldis, fyrirmyndaverkefni og verklag og rannsóknir á heimilisofbeldi á Íslandi. Þú átt von, vitundarvakning um heimilisofbeldi, var styrkt í COVID-19-faraldrinum árið 2020. Vitundarvakningin gerði úrræði sýnileg á samfélagsmiðlum, jók fræðslu og kom upplýsingum á framfæri víða í samfélaginu með áherslu á að sýna þolendum ofbeldis að það er von um betra líf. Fimm myndbönd voru framleidd þar sem fjórir þolendur segja frá reynslu sinni af ofbeldi og því að leita sér hjálpar en myndböndin eru nú hluti af efni vefgáttar 112, sem sagt er nánar frá hér að neðan. Útvarpsþáttaröðin *Kverkatak* var jafnframt unnin sem hluti af vitundarvakningunni til að dýpka þekkingu almennings á ofbeldi, þar sem fjallað er um aðstæður þolenda ofbeldis og þau úrræði sem þeim standa til boða.

50. Í mars 2022 fóru dómsmálaráðuneytið, ríkislögreglustjóri og Neyðarlínan af stað með vitundarvakningu gegn kynferðisofbeldi í skemmtanalífinu. Skilaboð herferðarinnar voru skýr og einföld til allra sem málinu tengjast: *Verum vakandi – er allt í góðu?* Í auglýsingum, sem beint hefur verið að fólki í skemmtanalífinu og í kringum það, er það hvatt til þess að vera vakandi og kanna aðstæður óhikað með því að spyrja einfaldlega; er allt í góðu? Ef svo reynist ekki vera er fólki bent á að hafa samband við 112 í síma, á vefnum eða í appinu.

51. Árið 2021 var haldið námskeið um mansal, heimilisofbeldi og trúverðugleika framburðar í kynferðisbrotamálum á vegum dómstólasýslunnar í samstarfi við lögreglu og saksóknara. Þá hafa verið haldin námskeið fyrir dómara á vegum dómstólasýslunnar um nauðgun samkvæmt 194. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

52. Áhersla hefur verið lögð á að efla fræðslu og þekkingu lögreglu, ákærvalds og dómskerfis við rannsókn og meðferð ofbeldisbrota gegn fötluðu fólki, en þekkt er að fatlað fólk, einkum fatlaðar konur, er hættara við að verða við ofbeldi en ófötluðu fólki. Í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017–2021 var kveðið á um aukna þekkingu réttarvörslukerfisins við rannsókn og meðferð ofbeldisbrota gegn fötluðu fólki. Árið 2018 héldu Réttindavaktin og Lögregluskólinn málþing um réttaröryggi fatlaðs fólks og samvinnu réttindagæslumanna og lögreglu. Meginmarkmiðið var að auka gagnkvæma fræðslu og samvinnu réttindagæslu, lögreglu og saksóknara. Þá stendur Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar nú fyrir námskeiðum fyrir starfandi lögreglumenn um birtingarmyndir ofbeldis í lífi fólks með fötlun. Markmiðið með námskeiðunum er að fagfólk á sviði löggæslu öðlist dýpri skilning á sögu fatlaðs fólks og hvernig ofbeldi í lífi fatlaðs fólks birtist á stundum með öðrum hætti en hjá ófötluðu fólki og að fagfólk geti mætt fötluðu fólki af meiri næmni fyrir áföllum þess, lífsreynslu og aðgengisþörfum og þannig myndað traust sem eykur farsæld í starfi með fólki með fötlun, hvort sem um er að ræða brotþola, sakborninga eða vitni í ofbeldismálum.

53. Menntadeild Landspítala og Þróunarmiðstöð íslenskrar heilsugæslu standa saman að fræðslu um heimilisofbeldi, einkenni og úrræði. Gefið hefur verið út fræðsluefni sem er aðgengilegt á vef Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu. Efninu er ætlað að veita almennar upplýsingar til starfsmanna heilbrigðisstofnana

um heimilisofbeldi til að stuðla að vitundarvakningu og aukinni umræðu, enda geta heilbrigðisstarfsmenn verið í lykilstöðu til að koma auga á einkenni og benda þolendum á úrræði. Þá hafa verið haldin námskeið fyrir fagfólk á heilsugæslum og spítölum undanfarin átta til tíu ár í samvinnu við ljósmóður á Landspítala um heimilisofbeldi og hvernig eigi að bregðast við. Síðastliðinn vetur voru gerðar verklagsreglur sem eru aðgengilegar öllum á vefsvæði Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu. Verklagsreglurnar gera m.a. ráð fyrir því að spurt sé um ofbeldi þegar tekin er heilsufarssaga og er ætlað að auðvelda heilbrigðisstarfsmönnum að spyrja, sýna stuðning og leiðbeina skjólstæðingum sínum.

54. Bæklingur Jafnréttisstofu, *Réttur þinn, mikilvægar upplýsingar fyrir innflytjendur á Íslandi*, sem var síðast endurskoðaður árið 2019, inniheldur m.a. upplýsingar um réttindi fólks á Íslandi þegar kemur að ofbeldi í nánnum samböndum og kæru til lögreglu. Bæklingurinn er gefinn út á prenti og rafrænt á íslensku, ensku, pólsku, spænsku, tælensku, rússnesku, arabísku og frönsku og kynntur reglulega. Hann er jafnframt aðgengilegur hjá opinberum stofnunum og frjálsum félagsamtökum þangað sem fólk af erlendum uppruna sækir þjónustu. Þá hefur lögreglan lagt aukna áherslu á það að fræða konur sem sækja um alþjóðlega vernd um þau úrræði sem eru vegna kynbundins ofbeldis og hvaða reglur og viðmið gilda hér á landi.

55. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið hefur komið að ýmsum verkefnum sem ætlað er að styrkja stöðu kvenna af erlendum uppruna og efla þekkingu kvenna um félagslega aðstoð og réttarúrræði fyrir konur sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi eða öðru kynbundnu ofbeldi. Má þar nefna samstarfsverkefni Mannréttindaskrifstofu Íslands og Kvennaathvarfsins sem heitir *Þekktu rétt þinn – þekking er vald*. Markmið verkefnisins er að efla fræðslu um þjónustu og lagaleg úrræði í þágu kvenna af erlendum uppruna sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi eða öðru kynbundnu ofbeldi. Haldin eru námskeið og veitt fræðsla út frá bæklingi Jafnréttisstofu. Auk skipulagðra námskeiða er leitast við að ná til einangraðra kvenna og þeirra sem ekki eru líklegar til að heyra af eða sækja slík námskeið, t.d. í gegnum Samtök kvenna af erlendum uppruna, Rauða krossinn og fleiri aðila.

56. Viðbrögð stjórnvalda vegna COVID-19 faraldursins miðuðust við að lágmarka samfélagsleg áhrif sóttvarnaaðgerða og þannig draga úr aðstæðum sem geta skapað aukna hættu á ofbeldi. Til dæmis var leik- og grunnskólum ekki lokað og ekki var gripið til útgöngubanns. Þjónustuúrræði gegn ofbeldi lokuðu ekki heldur aðlöguðu starfsemi sína að sóttvarnarreglum. Í upphafi faraldursins var skipað sérstakt aðgerðateymi gegn ofbeldi til að bregðast við aukinni áhættu kvenna og jaðarsettra hópa á að verða fyrir ofbeldi. Markmið teymisins var að stýra og samræma vinnu við útfærslu markvissra aðgerða gegn ofbeldi, einkum heimilisofbeldi og ofbeldi gegn börnum og standa fyrir almennri vitundarvakningu um ofbeldi. Teyminu var jafnframt falið að fylgja eftir öðrum almennum aðgerðum er lúta að fræðslu, þjónustu og stuðningi vegna ofbeldis í samræmi við tillögur í áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess fyrir árin 2019–2022, sem samþykkt var á Alþingi sumarið 2019. Jafnframt var þingsályktun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021–2025 höfð til hliðsjónar. Við undirbúning aðgerða átti teymið víðtækt samráð við fagaðila, hagsmunasamtök og aðra sem starfa á sviði ofbeldismála. Stjórnvöld veittu samtals 1.649.942 evrum til verkefna teymisins en jafnframt bárust mótframlög frá samstarfsaðilum. Stígamót, ráðgjafar-

og fræðslumiðstöð sem vinnur gegn kynferðisofbeldi, voru styrkt um tuttugu milljónir króna í COVID-19-faraldrinum til að bregðast við auknu álagi í þjónustu og draga þar með úr biðtíma. Samtökin voru jafnframt styrkt um tíu milljónir króna í júlí 2021 til að efla þjónustu við ungmenni og draga úr biðlistum brotaþola kynbundins og kynferðislegs ofbeldis og um fimm milljónir króna í ágúst 2021 til að draga enn frekar úr biðlistum. Tilraunaverkefni um opnun Kvennaathvarfs á Norðurlandi var styrkt og hefur nú fest sig í sessi. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið úthlutaði 25 milljónum króna til verkefna sem fólu í sér aðgerðir gegn ofbeldi, þ.m.t. til verkefna sem miðuðu að konum af erlendum uppruna. Heimilisfriður, sem býður upp á sérhæfða meðferð fyrir gerendur heimilisofbeldis, var veitt viðbótarfjármagn til þess að bregðast við aukinni eftirspurn eftir þjónustu sem skapaðist í faraldrinum. Sett var á laggirnar nýtt úrræði, *Taktu skrefið*, fyrir fólk sem hefur áhyggjur af kynferðislegri hegðun sinni eða hefur beitt kynferðisofbeldi.

57. Eitt helsta verkefni teymisins fólst í því að þróa og efla þjónustu Neyðarlínunnar og opna upplýsingagátt um ofbeldi á vefsíðunni 112.is á íslensku, ensku og pólsku. Neyðarverðir svara bæði símleiðis og í gegnum netspjall allan sólarhringinn. Á vefsvæðinu er að finna upplýsingar um þjónustu og úrræði á vegum opinberra aðila, félagasamtaka og einkaaðila. Einnig er þar að finna upplýsingar um aðstoð fyrir gerendur ofbeldis sem og um stafrænt ofbeldi og mansal. Á síðunni eru sérstakar upplýsingar fyrir innflytjendur og þeim leiðbeint um hvert er hægt að leita eftir aðstoð, m.a. hjá Fjölmenningssetri og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Áfram er unnið að þróun gáttarinnar með auknu fræðsluefni fyrir börn og uppfærslu á 112-appinu. Samhliða opnun vefgáttarinnar var ráðist í markvissa vitundarvakningu um ofbeldi í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum með yfirskriftinni *Segðu frá*. Vitundarvakningin hefur verið framkvæmd í áföngum, þar sem í hverjum áfanga er lögð áhersla á að nálgast einstaka viðkvæma hópa, samhliða almennri vitundarvakningu um að hafa samband við Neyðarlínuna ef áhyggjur vakna um ofbeldi.

58. Ofbeldi í nánnum samböndum var gert að sérstöku refsiverðu broti í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 með lögum nr. 23/2016 um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi). Ákvæðið leggur áherslu á þá langvarandi andlegu þjáningu sem heimilisofbeldi getur fylgt. Með því er viðurkennt að heimilisofbeldi sé ekki einkamál fjölskyldna heldur samfélagslegt vandamál sem sporna beri við með öllum tiltækum ráðum. Það verndar öll börn sem búa við heimilisofbeldi, óháð því hvort það beinist beinlínis gegn þeim. Eftir gildistöku ákvæðisins er hægara um vik að greina umfang og tíðni heimilisofbeldis og þar með leggja grundvöll að skilvirkum úrræðum til að sporna gegn því. Jafnframt hefur verið unnið að því að tryggja þolendum heimilisofbeldis réttláta málsmeðferð með eftirfarandi leiðum:

- a. Polendakönnun lögreglunnar á undanförunum árum hefur sýnt að um 7% svarenda hafa orðið fyrir heimilisofbeldi, og um 7-20% hafa tilkynnt til lögreglunnar. Stjórnvöld hafa því sett skýr markmið um að samhliða þess að fækka brotum sé stefnt að því að 35% þolenda tilkynni það til lögreglunnar árið 2027. Í þeim tilgangi hefur lögreglan sett sér skýrt verklag um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála og sinnt útköllum í samvinnu við félagsþjónustu og barnavernd sveitarfélaganna. Þá hefur ofbeldisgáttin 112.is frætt um birtingarmyndir heimilisofbeldis, þau úrræði sem eru til

staðar og staðið fyrir vitundarvakningu um mikilvægi þess að tilkynna til 112 hjá Neyðarlínunni. Í samræmi við þetta hefur tilkynntum kynferðisbrotum fjölgað umtalsvert, t.d. voru 37% fleiri nauðganir tilkynntar árið 2021 en árið á undan og sé litið til fyrstu sex mánaða ársins 2022 hefur fjöldi tilkynninga til lögreglu um heimilisofbeldi aldrei verið meiri ef litið er til sama tímabils síðustu sjö ára á undan.

b. Ríkislögreglustjóra var falið að vinna að sértækum aðgerðum sem ætlað er að koma í veg fyrir ítrekuð brot í heimilisofbeldismálum og ofbeldi gegn börnum. Markmið aðgerðanna er að stöðva áframhaldandi brotahegðun gerenda í ofbeldismálum, tryggja öryggi barna í ofbeldismálum og þá sérstaklega gegn heimilisofbeldi og kynferðisofbeldi, og hvetja gerendur til að leita sér aðstoðar sérfræðings í meðferð/endurhæfingu til að stöðva ofbeldishegðunina.

c. Á undanförunum árum hefur samvinna í heimilisofbeldismálum fest sig í sessi á Íslandi og sannað gildi sitt í baráttunni gegn ofbeldi í nánnum samböndum. Miðar samvinnan að því að samræma og bæta verklag lögreglu, félagsþjónustu, barnaverndar og félagasamtaka í slíkum málum og stuðla að aukinni þekkingarmiðlun í málaflokknum meðal fagfólks sem starfar með fólki. Verklagið á rætur að rekja til ársins 2013 og hófst með tilraunaverkefni lögreglustjórans á Suðurnesjum og félagsþjónustunnar í umdæminu, en ríkislögreglustjóri hefur nú gefið verklagið út.

d. Í júní 2022 samþykkti Alþingi frumvarp dómsmálaráðherra um breytingar á lögum um meðferð sakamála um bætta réttarstöðu brotaþola, fatlaðs fólks og aðstandenda, sbr. lög nr. 61/2022 um breytingu á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008 (bætt réttarstaða brotaþola, fatlaðs fólks og aðstandenda). Með lagabreytingunni er leitast við að bæta réttarstöðu brotaþola sem hefur verið tilnefndur eða skipaður réttargæslumaður, t.d. í heimilisofbeldismálum. Breytingarnar fela í sér aukna upplýsingaskyldu lögreglu til brotaþola og aðgang réttargæslumanns að gögnum auk breytinga sem eiga að tryggja að bótakrafa brotaþola komist að á áfrýjunarstigi, jafnvel þó ákærði hafi verið sýknaður í héraði. Jafnframt að brotaþoli geti notið aðstoðar réttargæslumanns við skýrslutöku fyrir Landsrétti þó krafa hans sé ekki þar til meðferðar.

e. Þá hefur ríkissaksóknari sett fyrirmæli fyrir ákærendur, RS: 1/2020, um tilkynningar til brotaþola og réttargæslumanna sem auka eiga upplýsingagjöf til brotaþola m.a. þegar sakborningur er settur í gæsluvarðhald eða látinn laus úr gæsluvarðhaldi og mikilvægt er að brotaþoli sé upplýstur.

59. Lagalegri skilgreiningu nauðgunar í 194. gr. hgl. var breytt árið 2018 en með því varð hugtakið samþykki útgangspunktur skilgreiningar nauðgunarhugtaksins. Nauðgun telst því hafa átt sér stað ef samþykki hefur ekki verið tjáð af frjálsum vilja.

60. Aðgerðaáætlun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi fyrir árin 2021–2025 er að fullu fjármögnuð. Með áætluninni eru í fyrsta sinn settar fram heildstæðar úrbætur sem byggja á forvörnum og fræðslu, samþættri kennslu og æskulýðs- og tómstundastarfi á öllum skólastigum, í víðtæku samráði við stofnanir, fræðafólk og félagasamtök sem koma að forvarna- og

fræðslumálum. Sérstakur stýrihópur leiddur af forsætisráðuneytinu hefur það hlutverk að fylgja 26 aðgerðum áætlunarinnar eftir og samhæfa störf. Þá hefur forsætisráðuneytið útbúið sérstakt mælaborð á vef Stjórnarráðsins þar sem stöðu og framvindu aðgerða áætlunarinnar er fylgt eftir á myndrænan hátt auk þess sem hægt er að lesa nánar um stöðu hverrar aðgerðar. Samkvæmt síðustu uppfærslu í apríl 2022 er 23% verkefna lokið, 23% komin vel á veg og vinna að um 39% aðgerða hafin. Um 15% aðgerða eru enn á byrjunarstigi.

61. Starfandi er starfshópur um kynferðisbrot og kynbundið ofbeldi sem leiddur er af ríkislögreglustjóra. Hópnun er ætlað að styðja við uppbyggingu á samstarfi lögreglu og samstarfsaðila gegn ofbeldi og afleiðingum þess, þ. á m. formlegri þjónustu við þolendur kynferðisbrota og stuðla að almennri vitundarvakningu um kynbundið ofbeldi í samfélaginu. Í vinnu hópsins er sérstaklega hugað að viðkvæmum hópum fólks sem reynslan hefur sýnt að eru í meiri hættu á að verða fyrir ofbeldi. Starfshópurinn gætir einnig að samræmi við tillögur aðgerðaáætlana stjórnvalda í baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi og leggur áherslu á viðtækt samráð innan þess sviðs.

62. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota, sem gildir til loka árs 2022, verði áfram fylgt eftir og hafist verði handa við að vinna nýja áætlun sem taki við af henni þegar í upphafi árs 2023. Starfshópur skipaður af dómsmálaráðherra hefur nú þegar hafið vinnu við endurnýjun núgildandi aðgerðaáætlunar.

63. Fimmtán nýjum stöðugildum hefur verið bætt við hjá lögreglu um land allt með það að markmiði að öll embætti verði í stakk búin til að sinna rannsókn og meðferð kynferðisbrota. Rafræn rannsóknaráætlun við meðferð og rannsókn kynferðisbrota hefur verið útbúin og er skylt að nýta hana við rannsóknir alvarlegra kynferðisbrota og heimilisofbeldis. Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu og embætti ríkissaksóknara hafa verið styrkt til að efla endurmenntun lögreglu og ákær-enda á sviði kynferðisbrota. Þverfaglegt verklag lögreglustjórans á höfuðborgar-svæðinu í heimilisofbeldismálum hefur verið innleitt hjá lögreglu um land allt. Ríkissaksóknari hefur sett fyrirmæli, RS: 4/2017, þar sem því er beint til allra lögreglustjóra og héraðssaksóknara að nauðgunarmál skuli vera í sérstökum forgangi sem og mál sem varða ofbeldi gagnvart börnum, ofbeldi í nánum samböndum og mál þar sem gerendur eru börn. Starfshópur um málshraða hefur unnið skýrslu um stöðu málshraða í refsivörslukerfinu og á komandi misserum verður farið í aðgerðir sem miða að því að draga úr málshraða hvort heldur sem er hjá lögreglu, ákærvaldi, dómsvaldi eða á sviði fullnustu.

64. Unnið er að þróun vefútfærslu á hugrænni úrvinnslumeðferð við áföllum fyrir þolendur ofbeldis. Verkefnið er unnið í samstarfi sálfræðiþjónustu geðdeildar Landspítala Háskólasjúkrahúss, Miðstöðvar rafrænna heilbrigðislausna hjá Embætti landlæknis og Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu.

65. Í júní 2022 var samþykkt þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025. Ein aðgerð áætlunarinnar miðar að því að þolendur og gerendur ofbeldis af erlendum uppruna þekki þá þjónustu og úrræði sem í boði eru. Jafnframt að þjónustu- og viðbragðsaðilar fái fræðslu um málefni innflytjenda, menningarnæmi og fjölmenningu. Aðgerðin felst í því að tryggð verði að fræðsla og úrræði fyrir þolendur og gerendur ofbeldis um allt land taki mið af þörfum innflytjenda sem ekki tala nægilega vel íslensku eða ensku og hugað verði

sérstaklega að þörfum barna. Jafnframt að haldin verði námskeið fyrir starfsfólk í framlínu þjónustustofnana og sérfræðinga í nærþjónustu, svo sem félagsráðgjafa, náms- og starfsráðgjafa, hjúkrunarfræðinga, kennara og lögreglu, um flóknar birtingarmyndir ofbeldis. Áhersla verði lögð á norræna samvinnu og að fá til landsins sérfræðinga frá öðrum Norðurlandþjóðum til þess að miðla þekkingu sinni og reynslu.

66. Félagasamtök og stofnanir hafa verið styrkt til að vinna að verkefnum sem fela í sér aðgerðir gegn ofbeldi, þ. á m. verkefnum sem miða sérstaklega að konum og heimilisofbeldi. Meðal þeirra fjölmörgu verkefna sem ráðist hefur verið í eru:

- a. Rannsókn á kynbundnu ofbeldi gegn konum af erlendum uppruna með það að markmiði að bæta þjónustu og stuðningsúrræði fyrir konur af erlendum uppruna.
- b. Verkefni sem felst í að valdefla ungar stúlkur í viðkvæmri stöðu.
- c. Verkefni sem miðar að því að sporna við ofbeldi gegn konum af erlendum uppruna.
- d. Verkefni sem miðar að því að valdefla konur frá Mið-Austurlöndum, fræða þær um réttindi sín á Íslandi og þjónustu vegna kynbundins ofbeldis.
- e. Fræðsla fyrir skjólstaðinga Kvennaathvarfsins um afleiðingar heimilisofbeldis, þ.m.t. fyrir börn.
- f. Verkefni sem felst í að fá unglinga til að taka þátt í baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi og kynferðisofbeldi með fræðslu og stuðningi.

K. Svar við málsgrein 11 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

67. Með lögum nr. 80/2019 um kynrænt sjálfræði var sú meginregla laga nr. 74/1997 um réttindi sjúklinga áréttuð að enga meðferð megi framkvæma án samþykkis sjúklings og að samþykkið skuli eftir því sem kostur er vera skriflegt í tilfelli varanlegra breytinga á kynfærum, kynkirtlum eða öðrum kyneinkennum einstaklings. Ákvæðið gerir strangari kröfu til forms samþykkis, sem skal í öllum tilvikum vera skriflegt. Fyrirhugað hafði verið að fjalla um breytingar á kyneinkennum barna í lögum en það var talið þarfnast frekari skoðunar og því mælt fyrir um í bráðabirgðaákvæði laganna að ráðherra skipaði starfshóp sem hefði það m.a. að hlutverki að fjalla um málefni intersex barna og semja frumvarp til laga um breytingar á lögum um kynrænt sjálfræði, þar sem mælt yrði fyrir um megin-sjónarmið og reglur sem gilda skyldu um breytingar á kyneinkennum intersex barna.

68. Frumvarpið varð að lögum nr. 154/2020 um breytingu á lögum um kynrænt sjálfræði, nr. 80/2019 (ódæmigerð kyneinkenni). Eftir gildistöku laganna eru ónauðsynlegar skurðaðgerðir á intersex börnum óheimilar. Lögin kveða nú á um að óheimilt sé að framkvæma skurðaðgerðir á intersex börnum sem eru ófær um að veita samþykki sitt, nema aðgerðin sé algjörlega nauðsynleg af læknisfræðilegum ástæðum. Varanlegar breytingar á kyneinkennum barns yngra en sextán ára sem fæðist með ódæmigerð kyneinkenni skulu einungis gerðar í samræmi við vilja barnsins, sbr. 2. og 6. mgr. 11. gr. a. laga nr. 80/2019. Sé barn ófært um að veita samþykki sökum ungs aldurs eða af öðrum sökum ófært um að gefa til kynna vilja sinn skal þó heimilt að breyta varanlega kyneinkennum þess ef heilsufarslegar

ástæður krefjast, að undangengnu ítarlegu mati á nauðsyn breytinganna og afleiðingum þeirra til skemmri og lengri tíma. Félagslega, sálfélagslegar og útlitslegar ástæður teljast ekki heilsufarslegar.

69. Í lögum segir jafnframt að í þeim tilvikum sem barn er ófært um að veita upplýst samþykki sökum ungs aldurs eða er af öðrum sökum ófært um að gefa til kynna vilja sinn, skal gæta ákveðinna atriða við breytingar á kyneinkennum barns yngra en 16 ára sem fæðist með ódæmigerð kyneinkenni ef þær felast í skurðaðgerð vegna of stuttrar þvagrásar (reðurhúfuneðanrásar) eða lyfjameðferð vegna vanvaxtar á typpi. Um mat á nauðsyn aðgerðar eða lyfjameðferðar gilda almennar reglur, svo sem lög nr. 74/1997 um réttindi sjúklunga. Téðar varanlegar breytingar á kyneinkennum skal ekki gera nema að undangengnu ítarlegu mati á ávinningi af afleiðingum þeirra til skemmri og lengri tíma, þ.m.t. afleiðingum þess að framkvæma ekki aðgerð eða lyfjameðferð eða fresta henni þar til barn getur tjáð vilja sinn, sbr. 6. mgr. 11. gr. a laganna.

70. Fyrir lok ársins 2023 skipar forsætisráðherra starfshóp til að endurskoða undantekningarnar með hliðsjón af fenginni reynslu og þróun rannsókna og þekkingar og bestu framkvæmd á sviði mannréttinda. Hópnum ber einkum að leggja mat á 5. mgr. 11. gr. a, þ.m.t. hvort rétt sé að fella ákvæðið brott.

L. Svar við málsgrein 12 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

71. Í síðustu úttekt pyndinganeftdar Sameinuðu þjóðanna féllust íslensk stjórnvöld á að hefja vinnu við að gera pyndingar að sérstöku broti samkvæmt hegningarlögum með skilgreiningu í samræmi við 7. gr. samningsins. Stefnt er að því að vinnan hefjist veturinn 2022–2023.

72. Forvarnarstarf umboðsmanns Alþingis hefur að meginstefnu falist í heimsóknum á staði þar sem einstaklingar sem eru eða kunna að vera frelsissviptrir dvelja. Heimsókn hefur ekki verið tilkynnt fyrirfram í öllum tilvikum. Í heimsóknunum er húsakostur og aðbúnaður þeirra sem þar dvelja skoðaður og sérstök áhersla lögð á að ræða við fólk á staðnum í einrúmi. Eftir hverja heimsókn er gefin út ítarleg skýrsla þar sem settar eru fram niðurstöður og eftir atvikum lagðar fram tillögur að aðgerðum til að bæta aðbúnað frelsissviptra og draga úr hættu á að þeir verði fyrir pyndingum eða sæti annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð. Skýrslurnar eru birtar á vef umboðsmanns, m.a. til að veita innsýn í aðstæður frelsissviptra einstaklinga. Samantektir skýrslanna eru aðgengilegar á ensku á eftirfarandi hlekk: <https://www.umbodsmadur.is/opcat/heimsoknir-og-skyrslur>. Umboðsmaður fylgir tillögum eftir. Frá því að umboðsmaður tók við hlutverkinu hefur hann farið í níu heimsóknir, m.a. í fangelsi, fangageymslur, öryggisdeild og á bráðageðdeild Landspítalans.

73. Ábendingar umboðsmanns hafa allajafna verið teknar alvarlega og þegar hefur verið brugðist við mörgum þeirra. Sem dæmi má nefna að unnið er að breytingum á lögum nr. 74/1997 um réttindi sjúklunga sem miða að því að draga úr hættunni á beitingu ómannúðlegrar meðferðar. Þá vinna félags- og vinnumarkaðs-, dómsmála- og heilbrigðisráðuneytið nú saman að því að skýra lagaumgjörð og tryggja betur vernd gegn ómannúðlegri meðferð í tengslum við öryggisgæslu og öryggisvistun. Unnið er að frumvarpi sem hefur það markmið að tryggja að framkvæmd sé í samræmi við mannréttindi og réttaröryggi, tryggja þeim sem sæta fyrrnefndum

ráðstöfunum viðeigandi stuðning, þjálfun og meðferð sem og að gæta að öryggi, bæði þeirra sem sæta ráðstöfunum og samfélagsins í heild.

74. Umboðsmaður á jafnframt í umfangsmiklum samskiptum við innlend stjórnvöld, félagasamtök og fjölpjódlegar mannréttindastofnanir í því augnamiði að ná markmiðum eftirlits og forvarnarstarfs síns sem innlends forvarnaraðila.

M. Svar við málsgrein 13 í lista nefndarinnar yfir álitaefni, sbr. lokaathugasemd 10

75. Meginreglan um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (e. *non-refoulement*) er lögfest í 42. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga auk þess sem vísað er til hennar í öðrum ákvæðum laganna. Þá er Ísland eins og flest önnur ríki heims bundið af meginreglunni samkvæmt skuldbindingum í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum, s.s. samningnum um réttarstöðu flóttamanna, og eftir viðurkenndum reglum þjóðaréttar.

76. Meginmarkmið laga um útlendinga er að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi. Í III. kafla laganna eru ítarleg ákvæði um þær málsmæðferðarreglur sem gilda í málum um alþjóðlega vernd, svo sem um einstaklingsbundna greiningu, móttökumiðstöð, réttindi umsækjenda og framkvæmd mála. Þá eru í IV. kafla laganna ítarlegar efnisreglur um alþjóðlega vernd, s.s. um grundvöll verndarinnar, flóttamannahugtakið, ofsóknir, ríkisfangsleysi, grundvöll mannúðarsjónarmiða og margt fleira. Í lögunum er þannig lögð áhersla á að skilgreina og skipuleggja það ferli sem umsækjendur um alþjóðlega vernd fara í gegnum allt frá því að umsókn er lögð fram og þar til niðurstaða er fengin í mál þeirra.

77. Á grundvelli ákvæða laga nr. 80/2016 um útlendinga og reglugerðar nr. 540/2017 um útlendinga, og að virtum málsmæðferðarreglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993, svo sem leiðbeiningar-, rannsóknar- og jafnræðisreglu og reglunni um andmælarétt, er það á ábyrgð Útlendingastofnunar á fyrsta stjórnsýslustigi og sjálfstæðrar kærunefndar útlendingamála á kærustigi að meta hvort umsækjandi um alþjóðlega vernd eigi rétt á vernd hér á landi eða hvort vísa eigi honum úr landi. Við rannsókn þeirra er litið til frásagnar umsækjanda, gagna sem hann leggur fram og þeirra upplýsinga sem liggja fyrir um aðstæður í uppruna- eða viðtökuríki hans, t.d. skýrslna og gagna alþjóðlegra samtaka, frjálsra félagasamtaka eða annarra ríkja. Við framangreint mat hafa Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála jafnframt hliðsjón af verklagsreglum og ferlum sem þau hafa sett sér til að tryggja eftirfylgni við þau lög og reglur sem um starfsemi þeirra gilda. Verklagsreglunum er m.a. ætlað að tryggja faglega framkvæmd mála og samræmd vinnubrögð starfsmanna.

78. Samkvæmt framansögðu eru allar umsóknir um alþjóðlega vernd afgreiddar á grundvelli straumlínulagaðrar aðferðafræði og skoðaðar og metnar á einstaklingsbundnum grundvelli með tilliti til sérstakra aðstæðna hvers og eins. Áréttá skal að í þeirri málsmæðferð njóta allir umsækjendur þjónustu löglærðs talsmanns á báðum stjórnsýslustigum. Þá gera lög um útlendinga ráð fyrir að útlendingur, sem hlotið hefur synjun á umsókn um alþjóðlega vernd, geti höfðað mál fyrir dómstólum til ógildingar á endanlegri ákvörðun á stjórnsýslustigi. Loks getur útlendingur í þessari stöðu og bíður flutnings úr landi einnig hvenær sem er lagt fram beiðni um endurupptöku til kærunefndar útlendingamála. Málshöfðun fyrir dómstólum eða

beiðni um endurupptöku fresta þó ekki réttaráhrifum endanlegrar ákvörðunar um brottvísun.

79. Íslensk stjórnvöld telja almennt ekki að hér sé „uppsafnaður fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd“ í alþjóðlegum samanburði. Samkvæmt gildandi lögum um útlendinga eru strangir málsmeðferðarfrestir og er þeim fylgt. Þá áréttastjórnvöld að skilvirkni afgreiðslu umsókna má ekki vera á kostnað rannsóknarskyldu eða gæði úrlausna. Að þessu sögðu eru íslensk stjórnvöld þó ávallt að rýna þróun mála innan verndarkerfisins til að tryggja að það ráði við að afgreiða á mannúðlegan og skilvirkan hátt þann mikla og fjölbreytilega fjölda umsókna um alþjóðlega vernd sem hingað berst. Lýtur það m.a. að málsmeðferðartíma umsókna en einnig að því að úrlausnir stjórnvalda séu vandaðar, að fullnægjandi þjónusta sé veitt og að þeir fjármunir sem til ráðstöfunar eru séu nýttir sem best. Til dæmis má benda á að í frumvarpi til breytinga á lögum um útlendinga, sem lagt verður fyrir Alþingi haustið 2022, eru lagðar til breytingar sem eiga að auka skilvirkni og gæði innan stjórnsýslu með mannúðarsjónarmið í huga.

N. Svar við málsgrein 14 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

80. Hugtakið „ríkisfangslaus einstaklingur“ er skilgreint í 20. tölul. 3. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga í samræmi við alþjóðasamning um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá árinu 1954; sá einstaklingur sem ekkert ríki telur til ríkisborgara sinna samkvæmt landslögum.

81. Ákvörðun um það hvort einstaklingur sé ríkisfangslaus er í höndum Útlendingastofnunar en ekki var talið rétt að setja reglur um það mat stofnunarinnar í lög. Hins vegar hefur ráðherra heimild til að setja slíkar reglur í reglugerð en það hefur ekki verið gert enn sem komið er. Ljóst er að úrlausn þessara mála mun alltaf vera háð mati að miklu leyti og er rétt að stofnunin setji sér reglur um hvernig þessi mál skuli unnin og hvernig matið fari fram, líkt og þegar verið er að meta umsóknir um alþjóðlega vernd á grundvelli flóttamannasamningsins.

O. Svar við málsgrein 15 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

82. Árið 2019 voru gefnar út áherslur stjórnvalda um aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu. Áherslurnar fela í sér aðgerðir til að auka vitund meðal almennings, veita fræðslu fyrir launþega og auka stofnanaþekkingu fagstétta um hvernig eigi að skilja betur eðli mansals og bera kennsl á það. Áherslurnar skiptast í fjóra flokka, þ.e. forvarnir, vernd, rannsókn og saksókn og samráð og samstarf. Undir þessa flokka falla ýmsar aðgerðir sem miða m.a. að endurskoðun laga, bættu aðgengi þolenda að aðstoð og vernd og aukinni fræðslu og leiðbeiningum þegar kemur að börnum sem þolendum mansals. Stýrihópur um aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu hefur það hlutverk að innleiða aðgerðirnar, fylgja þeim eftir og vinna að stefnumótun, en hann samanstendur af fulltrúum opinberra aðila og ýmissa annarra aðila sem hafa reynslu og sérþekkingu á þessu sviði. Innleiðing aðgerða er vel á veg komin.

83. Árið 2020 var komið á fót samhæfingarmiðstöð til að samræma verklag og viðbrögð þegar grunur leikur á mansali, m.a. með því að kalla til nauðsynlega fagaðila, auk þess að sinna forvörnum og fræðslu og stuðla að vitundarvakningu innan samfélagsins. Þá hefur mikil áhersla verið lögð á að auka þekkingu á mansali,

vændi og skipulagðri glæpastarfsemi innan lögreglunnar, ákærvaldsins og meðal annarra fagaðila. Haldin hafa verið bæði innlend og alþjóðleg námskeið í þeim tilgangi. Vorið 2021 hélt Rauði kross Íslands þrjú námskeið fyrir fólk, sem hefur hugsanlegan snertiflöt við þolendur mansals og birtingarmyndir þess. Sérstakt teymi hefur einnig tekið til starfa sem hefur það hlutverk að bera kennsl á þolendur mansals meðal þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi.

84. Vorið 2021 voru gerðar breytingar á ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um mansal, 1. mgr. 227. gr. a, til að efla enn frekar réttarvernd þolenda mansals og auðvelda málsókn á hendur gerendum. Gert er ráð fyrir að fleiri mansalsmál fari í rannsókn hjá lögreglu og hljóti framgang innan réttarvörslu-kerfisins eftir breytinguna. Með breytingunni var fleiri þekktum birtingarmyndum mansals bætt við ákvæðið, t.a.m. vændi, nauðungarhjóðaböndum og nauðungarþjónustu, s.s. aðstoð við heimilisstörf. Þá var horfið frá tilvísun verknaðaraðferða í einstök refsíákvæði þar sem það þótti takmarkandi og verknaðaraðferðunum ofbeldi, þ. á m. andlegu og fjárhagslegu, og brottnámi bætt við.

85. Árið 2020 gerði félagsmálaráðuneytið samkomulag við Bjarkarhlíð um tilraunaverkefni til tveggja ára sem felur í sér umsjá framkvæmdateymis um mansalsmál. Teymið er skipað aðilum sem koma að velferðarþjónustu til þolenda mansals á fyrstu stigum máls og er kallað saman þegar upp koma mansalsmál, eða þegar grunur er um slíkt, í þeim tilgangi að samhæfa störf aðilanna og viðbrögð. Þegar grunur leikur á mansali eru viðeigandi fagaðilar teymis miðstöðvarinnar kallaðir til, t.a.m. fagaðili frá Kvænnaathvarfinu þegar konur og börn þurfa aðstoð, ráðgjöf og/eða húsaskjól. Frá því að Bjarkarhlíð tók við verkefninu hafa um fimmtán mál verið tilkynnt þangað.

86. Upplýsingagátt um mansal hefur verið opnuð á 112.is/mansal. Þar geta þolendur leitað hjálpar og ráðgjafar og aðrir aflað sér upplýsinga um einkenni mansals og leitað úrræða ef grunur er um að einstaklingur sé þolandi mansals. Þar er hægt að fá samband við neyðarvörð sem veitir ráðgjöf um þau úrræði sem standa þolendum og öðrum til boða þegar kemur að mansali en gætt er að því að þolandi hafi forræði á hvort og þá hvenær lögregla sé kölluð til, nema um brýna neyð sé að ræða.

87. Sveitarfélög eru skyldug til að veita þolendum mansals velferðarþjónustu, fjárhagsaðstoð, öruggt húsnaði og ráðgjöf. Kvenkyns þolendur fá aðgang að Kvænnaathvarfi í Reykjavík og á Akureyri. Samskonar húsnaði er ekki í boði fyrir karla en ávallt er tryggt að þeir fái aðgang að viðeigandi húsnaði sé þess þörf.

88. Í mars 2020 gaf ríkislögreglustjóri út endurskoðaðar og endurbættar upplýsingar og leiðbeiningar um verklag fyrir lögreglu við að bera kennsl á mögulega þolendur mansals. Þá styrktu stjórnvöld Mennta- og starfspróunarsetur lögreglu til að styrkja og auka fræðslu um skipulagða brotastarfsemi meðal lögreglu og ákærvalds, m.a. um mansal. Jafnframt er í undirbúningi hjá ríkislögreglustjóra, í samráði við dómsmálaráðuneyti, að stofna ráðgjafarhóp lögreglu um mansal. Hlutverk hópsins verður að veita öllum lögregluembættum landsins ráðgjöf um greiningu og rannsókn mála þar sem grunur leikur á mansali, miðla þekkingu til starfsmanna lögreglu og halda utan um tölfræði og stöðuna á landsvísu þegar kemur að mansali. Hópurinn mun hafa aðgang að möppu sem inniheldur tilkynningar um mansal til Neyðarlínunnar og rýna málin með það að markmiði að greina stöðuna á Íslandi og koma málum í réttan farveg.

P. Svar við málsgrein 16 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

89. Sjá einnig svör við málsgreinum 9 (a) og 15 í lista nefndarinnar yfir álitaefni. Líkt og kemur fram í svari við málsgrein 15 tók ákvæði 227. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um mansal breytingum vorið 2021. Breytingarnar höfðu þann tilgang að styrkja enn frekar refsivernd þolenda mansals, ekki síst umsækjenda um alþjóðlega vernd, farandverkafólks, erlendra ríkisborgara og fólks af erlendum uppruna. Annars vegar var tilgangur mansals útvíkkaður og nær nú einnig til nauðungarþjónustu, þrældóms eða ánauðar. Undir nauðungarþjónustu fellur einnig nauðungarþjónusta inni á heimilum, t.d. vegna aðstoðar við heimilissstörf. Undir ánauð fellur t.d. skuldaánauð, þannig að viðkomandi er látinn vinna upp í skuld sem jafnvel aldrei er fullgreidd eða búsetuánauð þannig að viðkomandi er háður brotamanni með húsnaði. Vinnumansal nær yfir nauðungarvinnu, þrælkun, þrældóm eða aðra misnotkun á vinnuafli að uppfylltum skilyrðum ákvæðisins. Hins vegar voru gerðar breytingar á ákvæðinu hvað varðar verknaðaraðferð. Þeim verknaðaraðferðum var bætt við að gerandi notfæri sér fákunnáttu eða varnarleysi eða hagnýti sér yfirburðastöðu sína. Breytingarnar ættu að gera yfirvöldum hægara um vik að berjast gegn vinnumansali, enda nær ákvæði 227. gr. a nú t.a.m. til þess að einstaklingar fái ekki viðeigandi hlífðarbúnað í byggingarvinnu, búi í óviðunandi húsnaði og/eða fái ekki greidd laun skv. kjarasamningi, t.d. vegna fákunnáttu, veikrar stöðu eða hótunar.

90. Haustið 2019 var undirritað samkomulag stjórnvalda sem fara með valdheimildir á vinnumarkaði (lögreglan, ríkisskattstjóri, Vinnueftirlit ríkisins og Vinnumálastofnun) um formlegt samstarf og samráð gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði. Hópnum er ætlað að vinna saman að eftirliti á vinnumarkaði á grundvelli þeirra heimilda sem hvert stjórnvald fyrir sig fer með lögum samkvæmt, ekki síst í forvarnarskyni. Enn fremur er hópnum ætlað að bregðast við og vinna náið með öðrum aðilum eftir því sem við á.

91. Stjórnvöld hafa úthlutað styrkjum til ýmissa verkefna á þessu sviði, t.d. gerð fræðsluefnis um mansal fyrir vinnustaði, þ.m.t. fræðslu fyrir trúnaðarmenn, eftirlitsmenn og aðra starfsmenn. Þá hafa stéttarfélag, félagasamtök og fleiri aðilar einnig tekið virkan þátt í að auka vitundarvakningu um mansal.

92. Með lögum nr. 75/2018, um breytingu á lögum um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra og fleiri lögum (vernd réttinda á vinnumarkaði, EES-mál) var sérstakri heimild bætt við lög nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, til að veita útlendingi, sem áður hefur verið veitt dvalarleyfi fyrir hugsanlegt fórnarlamb mansals eða dvalarleyfi fyrir fórnarlamb mansals samkvæmt lögum um útlendinga, tímabundið atvinnuleyfi hér á landi á grundvelli sérstakra aðstæðna að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þetta var gert svo hugsanlegir þolendur mansals, sem dvelja hér á landi á meðan rannsókn lögreglu stendur yfir á því hvort um mansal hafi verið að ræða, geti átt möguleika á að taka þátt á innlendum vinnumarkaði, ef þeir svo kjósa, enda hafi þeim verið veitt dvalarleyfi hér á landi fyrir hugsanlegt fórnarlamb mansals. Þolendur mansals eiga þess einnig kost að taka þátt á vinnumarkaði hér á landi eftir að niðurstaða máls hefur leitt í ljós að um mansal hafi verið að ræða, enda hafi þeim verið veitt dvalarleyfi hér á landi fyrir fórnarlamb mansals. Er í þessu sambandi m.a. horft til þess að ætla má að þátttaka á vinnumarkaði geti, í það minnsta í sumum tilvikum, verið liður í því að

umræddir einstaklingar nái að fóta sig að nýju eftir að hafa verið hugsanlegir þolendur eða þolendur mansals.

Q. Svar við málsgrein 17 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

93. Líkt og segir í svari stjórnvalda við málsgrein 3 að framan hefur Ísland dregið fyrirvarann við 10. gr. samningsins um aðskilnað barna og fullorðinna í fangelsum til baka. Í 44. gr. laga nr. 15/2016 um fullnustu refsinga er mælt fyrir um þá meginreglu að fangar undir átján ára aldri skuli afplána refsingu á vegum barnaverndaryfirvalda, annað hvort á sérstöku heimili á vegum barnaverndaryfirvalda eða í öðru meðferðarúrræði. Hins vegar er heimilt að vista fanga undir átján ára aldri í fangelsi ef fyrir liggur mat sérfræðinga um að það sé honum fyrir bestu með vísan til sérstakra aðstæðna er lúta að honum sjálfum og í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur í reglugerð um vistun ungra fanga á aldrinum fimm til átján ára sem dæmdir hafa verið í óskilorðsbundið fangelsi en það hefur ekki verið gert enn sem komið er.

R. Svar við málsgrein 18 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

94. Fangelsismálastofnun rekur fjögur fangelsi, tvö opin og tvö lokuð. Alls staðar er boðið upp á vinnu, stað/fjarnám og annað skipulagt starf fyrir fanga en það er misjafnt eftir fangelsum. Í öllum fangelsunum er boðið upp á útivist, líkamsrækt og tómstundastarfsemi. Hægt er að sjá úrval af vörum sem framleiddar eru af föngum í fangelsum Fangelsismálastofnunar í netversluninni fangaverk.is. Störf sem boðið er upp á eru t.d. bílaþvottur, útivinna á lóð og viðhald, störf á verkstæði við samsetningar og þökkun, bílnúmera- og skiltagerð og viðgerðir á þeim, smíði, ýmiss konar þrif, bústörf og fiskeldi, eldamennska og fleira. Í fangelsunum er einnig boðið upp á ýmiss konar nám og meðferðarstarf.

95. Þeir fangar sem eru nýkomnir inn sem og gæsluvarðhaldsfangar eru í forgangi hjá heilbrigðisstarfsfólki. Þannig hefjast vaktir þeirra á þjónustu við þessa aðila. Fangelsin eru þó ekki með lækna og hjúkrunarfræðinga í húsi alla daga og því geta liðið allt að þrír dagar frá því að fangi kemur inn og þar til hann hittir heilbrigðisstarfsfólk, nema fangaverðir meti sem svo að viðkomandi þurfi tafarlaust að hitta lækni eða telji sig þurfa á því að halda. Þá er að sjálfsgöðu hringt á lækni eða farið með viðkomandi á spítala.

96. Í því skyni að stemma stigu við eiturfjanotkun innan fangelsa hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á geðheilbrigðisþjónustu. Sérstöku geðheilsuteymi fangelsanna var því komið á fót í janúar 2020 og fest í sessi með varanlegri fjármögnun í upphafi árs 2022. Teymið er rekið af Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins sem sinnir þjónustu á landsvísu. Það er þverfaglegt, vinnur eftir batahugmyndafræði og veitir einstaklingsmiðaða geðheilbrigðisþjónustu, þ. á m. meðferð við fíknivanda. Þjónusta teymisins er ætluð föngum í afplánun eða gæsluvarðhaldi en þjónusta teymisins hefur þróast á þann veg að það fylgir föngum á reynslulausn eftir í vaxandi mæli. Þjónusta teymisins er aðgengileg öllum föngum og biðtími skammur; viðtal getur fengist samdægurs alla virka daga eða innan fárra daga, allt eftir þjónustubörf einstakra skjólstaðinga, sem er metin hverju sinni. Nálgun geðheilsuteymisins byggist m.a. á skaðaminnkandi hugmyndafræði og nýtir áhugahvetjandi samtöl,

stuðningsmeðferð, meðferð við fylgiröskunum, lyfjameðferð og/eða viðtöl í samráði við það sem skjólstæðingur hefur þörf á að vinna með og viðhaldsmeðferð við fíknivanda þegar það á við. Geðheilsuteymið á í góðu samstarfi við meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar um innleiðingu meðferðar í fangelsum og er þegar farið af stað með geðfræðslunámskeið fyrir hópa. Þessari innleiðingu hefur miðað allvel og fyrirhuguð er áframhaldandi samvinna varðandi þetta.

97. Eftirlitsheimsóknum umboðsmanns Alþingis er sinnt af frumkvæðiseiningu umboðsmanns. Þar starfa reyndir lögfræðingar ásamt sálfræðingi sem helgar sig þessu eftirliti. Sérfræðingar sem umboðsmaður leitar til, svo sem læknar, taka einnig þátt í eftirlitinu með starfsfólki umboðsmanns. Heimsóknarteymið er hverju sinni sett saman með hliðsjón af þeim stað og þeirri starfsemi sem til stendur að skoða. Fulltrúar umboðsmanns eru alltaf að minnsta kosti tveir í hverri heimsókn. Heimsóknir umboðsmanns beinast almennt að því að skoða aðstæður þeirra sem þar dvelja og þá einkum: a) Aðbúnað á staðnum, t.d. húsakost, fæði og hreinlæti, b) samskipti við aðra sem dvelja á staðnum og starfsfólk en einnig aðra utan dvalarstaðar, c) verklag sem tengist hvers konar öryggisráðstöfunum eða þvingunum en einnig skráningu og meðferð gagna um slík atriði, d) heilsufar og aðgengi að heilbrigðisstarfsfólki ásamt kunnáttu þess, reynslu og viðveru, og, e) virkni í vinnu, námi, meðferð og tómstundum. Skýrsla er gerð eftir hverja heimsókn þar sem greint er frá niðurstöðum og eftir atvikum tillögum að úrbótum í starfseminni. Skýrslurnar eru birtar á vefsíðu umboðsmanns auk þess sem hann skilar árlega skýrslu um eftirlitið til Alþingis.

S. Svar við málsgrein 19 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

98. Þjónusta Geðheilsuteymis fangelsa er fyrir einstaklinga sem eru í afplánun í fangelsi og hafa því ekki aðgang að geðheilbrigðisþjónustu á sinni heilsugæslu eða öðrum stofnunum. Þjónusta nær einnig til þeirra sem eru á reynslulausn. Geðheilsuteymi fangelsanna þjónustar öll fangelsi landsins og vinnur náið með Fangelsismálastofnun og félagsþjónustu. Teymið sinnir almennri geðheilbrigðisþjónustu s.s. greiningu og meðferð geðraskana, fíknivanda og ADHD. Þjónustan er þverfagleg og er ýmist veitt augliti til auglitis í fangelsunum, í símaviðtölum eða með fjarfundabúnaði. Geðheilsuteymi fangelsa vísar einnig á aðra geðheilbrigðisþjónustu eins og innlögn á geðdeild ef þörf krefur í afplánun og aðra þjónustu sem þörf er á við lok afplánunar.

99. Í III. kafla lögræðislaga nr. 71/1997 er kveðið á um nauðungarvistun sem og þvingaða meðferð nauðungarvistaðra manna. Að öðru leyti er ekki sérstaklega fjallað um geðræna meðferð án samþykkis í íslenskum lögum. Með nauðungarvistun er bæði átt við það þegar sjálfráða maður er færður nauðugur á sjúkrahús og haldið þar og þegar manni, sem dvalið hefur á sjúkrahúsi af fúsum og frjálsum vilja, er haldið þar nauðugum. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997 (beiting nauðungar) var lagt fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi en frumvarpinu var ætlað að veita nauðsynlegum þvingunarúrræðum fullnægjandi lagagrundvöll í samræmi við stjórnarskrá og mannréttindasáttmála og alþjóðlegar skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Frumvarpið má rekja til athugasemda frá umboðsmanni Alþingis í kjölfar eftirlitsheimsóknar hans á þrjár lokaðar deildir geðsviðs Landspítala haustið 2018 á grundvelli OPCAT-eftirlitsins. Frumvarpið var tekið til umfjöllunar í velferðarnefnd Alþingis en náði ekki fram að

ganga. Velferðarnefnd lagði til nokkrar breytingar á frumvarpinu og var því breytt til samræmis við þær. Frumvarpið var lagt fram að nýju á 152. löggjafarþingi en að lokinni fyrstu umræðu ákvað heilbrigðisráðherra að afturkalla það og vísa til samráðshóps til að fjalla nánar um afstöðu notendahópa til málsins og mögulegar breytingar á frumvarpinu. Starfshópurinn er enn að störfum. Frumvarpið er á þingmálaskrá 153. löggjafarþings og gert er ráð fyrir að það verði lagt fram í febrúar 2023. Í 28. gr. lögræðislaga kemur m.a. fram að einstaklingur, sem nauðungarvistaður er á sjúkrahúsi án þess að samþykki sýslumanns liggi fyrir, skuli hvorki sæta þvingaðri lyfjagjöf né annarri þvingaðri meðferð nema vakthafandi læknir meti að viðkomandi sé sjálfum sér eða öðrum hættulegur eða lífi hans eða heilsu sé stefnt í voða. Ákvörðun um þvingaða lyfjagjöf eða aðra þvingaða meðferð í slíkum tilvikum skal tilkynna yfirlækni svo fljótt sem verða má og skal hann taka ákvörðun um frekari meðferð. Einstaklingur sem nauðungarvistaður er til meðferðar á sjúkrahúsi með samþykki sýslumanns, skal einungis sæta þvingaðri lyfjagjöf eða annarri þvingaðri meðferð samkvæmt ákvörðun yfirlæknis. Heilbrigðisráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um þvingaðra lyfjagjöf eða aðra þvingaða meðferð en það hefur ekki verið gert.

T. Svar við málsgrein 20 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

100. Ákvæði 198. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála hefur ekki verið endurskoðað. Aftur á móti stendur til að taka ákvæðið til skoðunar við löggjafarvinnu dómsmálaráðuneytisins veturinn 2022–2023.

U. Svar við málsgrein 21 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

101. Með lögum nr. 6/2013 um breytingu á lögum um skráð trúfélög, nr. 108/1999, með síðari breytingum (lífsskoðunarfélög, aðild barna að skráðum trúfélögum og lífsskoðunarfélögum o.fl.) var að hluta til komið til móts við tilmæli nefndarinnar. Samkvæmt lögum um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987, með síðari breytingum, rennur nú tiltekin fjárhæð í hverjum mánuði úr ríkissjóði, af óskiptum tekjuskatti, til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga. Greidd er ákveðin fjárhæð sem miðast við hvern einstakling, sextán ára og eldri, sem skráður er í tiltekið félag. Engin upphæð rennur úr ríkissjóði vegna einstaklinga sem ekki eru skráðir í neitt trúfélag eða lífsskoðunarfélag.

102. Trúfélag eða lífsskoðunarfélag, sem óskað hefur eftir skráningu hjá sýslumanni, skv. lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999, sbr. lög nr. 6/2013, og uppfyllir skilyrði laganna, fær hlutdeild í sóknargjöldum með mánaðarlegri greiðslu, hafi það hlotið skráningu hjá sýslumanni. Sýslumaður hefur eftirlit með því að trúfélag eða lífsskoðunarfélag uppfylli skilyrði laganna fyrir skráningu.

103. Lög um sóknargjöld og lög um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög tryggja að öll skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög fái sömu mánaðarlegu greiðslu og þjóðkirkjan fyrir hvern skráðan einstakling.

V. Svar við málsgrein 22 í lista nefndarinnar yfir álitaefni

104. Skipað var aðgerðateymi gegn ofbeldi í upphafi COVID-faraldursins í þeim tilgangi að stýra og samræma vinnu við útfærslu aðgerða gegn ofbeldi. Meðal aðgerða teymisins sem miðuðu sérstaklega að börnum voru a) efling starfsemi Barnahúss, b) stuðningur við börn í viðkvæmri stöðu til að draga úr líkum á ofbeldisbrotum þeirra, c) efling samvinnu kerfa þegar kemur að vinnslu fjölskyldumála og málefnum barna og d) aukið aðgengi að fræðsluefni um foreldrafærni inni á heilsuveru.is þar sem markmiðið er að draga úr líkum á ofbeldi gegn börnum. Þá var ráðist í þróun og eflingu þjónustu Neyðarlínunnar þannig að 112.is verði sú gátt sem leitað er til vegna heimilisofbeldis eða ofbeldis gegn börnum. Samhliða fór fram vitundarvakning þar sem börn voru m.a. hvött til þess að hafa samband við 112 og segja frá.

105. Í júní 2019 var áætlun um um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess fyrir árin 2019–2022 samþykkt. Meginmarkmið áætlunarinnar var að efla vitundarvakningu um málefnið með forvörnum og fræðslu, bæta verklag og málsmæðferð innan réttarvörslukerfisins og efla stuðning við þolendur. Ýmsar aðgerðir sem koma fram í áætluninni snúa að vernd barna gegn ofbeldi, einkum þegar kemur að fræðslu og forvörnum. Meðal aðgerða þegar hafa komið til framkvæmda og varða vernd barna gegn ofbeldi eru:

- a. Þróun vefsvæðis með fræðsluefni um ofbeldi þar sem m.a. má finna fyrirmyndir af verklagi og verkfærakistum sem starfsfólk á öllum skólastigum getur gripið til þegar grunur er um ofbeldi, vanrækslu o.s.frv. Unnið er að því að efla þekkingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og hann verði grundvöllur í starfi með börnum.
- b. Samskiptaráðgjafi íþróttar- og æskulýðsstarfs tók til starfa í byrjun árs 2020. Samskiptaráðgjafi er óháður aðili sem getur aðstoðað og leiðbeint þeim sem telja sig hafa verið beittir ofbeldi eða misrétti í íþróttar- eða æskulýðsstarfi.
- c. Áframhaldandi stuðningur til Heimilis og skóla um SAFT verkefnið og *Ekkert hatur*. Um er að ræða verkefni sem fela í sér vitundarvakningu um örugga tækninotkun barna og reyna að sporna við hatursáróðri, kynþáttafordómum og mismunum á netinu.
- d. Unnið er að gerð námsefnis í jafnréttis- og kynjafræðum fyrir leik, grunn- og framhaldsskóla sem styður við forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni.
- e. Sett var á laggirnar upplýsingamiðstöð um ofbeldi gegn börnum sem hefur það hlutverk að halda utan um upplýsingar, tölfræði, rannsóknir og fleira er varðar ofbeldi gegn börnum. Verkefnið er til reynslu enn sem komið er en unnið er að framtíðarfyrikomulagi.

106. Þingsályktun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021 til 2025 var samþykkt á Alþingi sumarið 2020. Markmið hennar er m.a. að efla forvarnir meðal barna og ungmenna. Forvarnirnar eru samþættar kennslu og skólastarfi á öllum skólastigum og eiga sér stað á frístundaheimilum og félagsmiðstöðvum, í íþróttar- og æskulýðsstarfi og öðru tómstundastarfi. Aðgerðir áætlunarinnar eru að fullu

fjármagnaðar og eru ýmsir aðilar innan stjórnkerfisins ábyrgir fyrir framfylgd tiltekinna verkefna en skrifstofa jafnréttis- og mannréttindamála í forsætisráðuneytinu heldur utan um eftirfylgni aðgerða. Á vef Stjórnarráðsins má finna yfirlit yfir framgang aðgerðanna í formi sérstaks mælaborðs.

107. Í samræmi við aðgerðaáætlunina er unnið að því að útbúa gagnvirk netnámskeið með grunnfræðslu um kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni fyrir fólk sem starfar með börnum og ungmennum. Efnistöð byggjast á efni sem hefur verið unnið í tengslum við námskeiði *Verndum þau* en höfundar þess eru sérfræðingar í Barnahúsi. Námskeiðið verður í fjórum útgáfum með fjóra markhópa í huga; leikskóla, yngri bekkir grunnskóla ásamt frístundaheimilum, eldri bekkir grunnskóla ásamt félagsmiðstöðvum og framhaldsskóla. Sérstakt viðbótarefni sem beinist sérstaklega að fagaðilum sem starfa með fötluðum börnum og ungmennum verður jafnframt útbúið. Námskeiðin eru langt komin í þróun og gert er ráð fyrir að gengið verði til samninga við hönnuð og fyrirtæki til að búa til gagnvirka leið til að fylgjast með hve margir hafa nýtt sér námskeiðið á næstunni. Aðrar aðgerðir áætlunarinnar miða að því að tryggja að allt starfsfólk leikskóla, grunnskóla, frístundaheimila, íþrótta- og æskulýðsstarfs, annars tómstundastarfs, félagsmiðstöðva og framhaldsskóla sitji netnámskeiðið, auk þess sem námskeiðið verði nýtt til að auka þekkingu starfsfólks í heilsugæslu í ung- og smábarnavernd á merkjum um ofbeldi. Þá er gert ráð fyrir frekari fræðslu til þessara starfshópa frá viðeigandi aðilum.

108. Lögð hefur verið áhersla á fræðslu um tilkynningarskyldu til barnaverndar og þá ekki síst tilkynningarskyldu þeirra sem starfa með börnum. Í fyrrnefndri áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi má finna aðgerð sem miðar að aukinni fræðslu um ofbeldi til þeirra sem vinna með börnum og er þar m.a. lögð áhersla á tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum.

109. Rannsóknarlögreglumenn sem rannsaka bæði líkamlegt, andlegt og kynferðislegt ofbeldi gegn börnum sækja sérstök námskeið um slík brot. Náð samstarf er milli lögreglu og barnaverndar þegar kemur að rannsókn mála er varða brot gegn börnum. Lögreglu ber að gera rafræna rannsóknaráætlun þegar kemur að kynferðisofbeldi. Þannig næst betri yfirsýn yfir málið, bæði fyrir lögreglu og sækjanda, ásamt því að komið er í veg fyrir að eitthvað farist við rannsókn þess, þannig að þetta eykur gæði bæði rannsókna og saksókna. Þá hefur tæknikunnátta lögreglumanna verið eflað þegar kemur að samfélagsmiðlum, sem hefur tryggt árangursríkari rannsókn, saksókn og leitt til refsinga.