

Febrúar 2020

Tillögur starfshóps um fjölbreyttari úrræði fyrir gerendur í ofbeldismálum

Stjórnarráð Íslands
Félagsmálaráðuneytið



Útgefandi:

Félagsmálaráðuneytið

Febrúar 2020

frn@frn.is

www.frn.is

Umbrot og textavinnsla:

Félagsmálaráðuneytið

©2020 Félagsmálaráðuneytið

ISBN 978-9935-513-00-7

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	3
Tillögur starfshóps	4
1 Inngangur	5
2 Úrræði til staðar fyrir þá sem beita ofbeldi	7
Tillögur starfshóps	8
3.1. Sértek þjónusta fyrir einstaklinga sem vilja leita sér hjálpar í kjölfar brota eða telja sig vera í hættu á að beita ofbeldi	8
3.2. Fjölskyldumeðferðarþjónusta	9
3.3. Styrkja börn sem sýna af sér óeðlilega kynhegðun	10
3.4. Efling forvarna og fræðslu	11
3.5. Fjölga rannsóknum á sviði ofbeldis	13
4 Sérstök umræða	13
4.1. Viðeigandi búsetu- og meðferðarúrræði fyrir einstaklinga þegar þörf er á til að tryggja öryggi almennings	13
4.2. Efla og styrkja rannsóknheimildir lögreglu og efla samstarf	14
4.3. Sáttamiðlunarþjónusta	15
4.4. Auknir valmöguleikar dómara og skýrara verklag þegar kveðið er á um eftirlit	16
4.5. Ofbeldi innan fjölskyldna af erlendum uppruna	16
4.6. Réttindi barna verði virt í samræmi við Barnasáttmála sameinuðu þjóðanna	17
5 Lokaorð	

Tillögur starfshóps

- Sértek þjónusta fyrir einstaklinga sem vilja leita sér hjálpar í kjölfar brota eða telja sig vera í hættu á að beita ofbeldi.
- Fjölskyldumeðferðarþjónusta.
- Styrkja úrræði fyrir börn sem sýna af sér óeðlilega kynhegðun (SÓK-teymið).
- Efling forvarna og fræðslu.
- Fjölga rannsóknum á sviði ofbeldis.
- Sérstök umræða
 - Viðeigandi búsetuúrræði fyrir einstaklinga þegar þörf er á til að tryggja öryggi almennings.
 - Efla og styrkja rannsóknarheimildir lögreglu og efla samstarf.
 - Sáttarmiðlunarþjónusta – sáttumleitun í sáttaráði.
 - Auknir valmöguleikar dómara og skýrara verklag þegar kveðið er á um eftirlit.
 - Ofbeldi innan fjölskyldna af erlendum uppruna.
 - Réttindi barna verði virt í samræmi við Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

1. Inngangur

Haustið 2017 gekk #metoo byltingin yfir heim allan og í framhaldinu skapaðist mikil umræða í samfélaginu um kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni. Gripið var til margvíslegra aðgerða á vegum stjórnvalda, stofnana, fyrirtækja og háskólasamfélagsins svo dæmi séu tekin og í raun má segja að allt samfélagið hafi brugðist við með einhverjum hætti. Í ljósi þessarar umræðu, auk upplýsinga um brýn úrræði sem borist höfðu frá starfshópi sem á þessum tíma vann að aðgerðaáætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess, skipaði Ásmundur Einar Daðason, þáverandi félags- og jafnréttismálaráðherra, starfshóp um fjölbreyttari úrræði fyrir gerendur í ofbeldismálum. Starfshópnum var, samkvæmt skipunarbréfi, falið að kortleggja og skilgreina þjónustubörf fyrir gerendur í ofbeldismálum og þá sem eru í hættu á að fremja ofbeldisbrot. Þá skyldi starfshópurinn einnig leggja fram tillögur um viðeigandi úrræði og jafnframt með hvaða hætti mætti efla forvarnir og fræðslu með það að markmiði að koma í veg fyrir ofbeldisbrot.

Fulltrúar í starfshópnum voru Andrés Proppé Ragnarsson, tiln. af Heimilisfriði; Kristín Einarsdóttir, tiln. af dómsmálaráðuneyti; Jenný Ingudóttir, tiln. af Embætti landlæknis; Sigurður Páll Pálsson, tiln. af Landspítala; Ragna Björg Guðbrandsdóttir, tiln. af Bjarkarhlíð; Gísli Rúnar Pálmason, tiln. af mennta- og menningarmálaráðuneytinu; Birna Guðmundsdóttir, tiln. af Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og Böðvar Einarsson, tiln. af Fangelsismálastofnun. Formaður hópsins var Sólveig Fríða Kjærnested, sviðsstjóri meðferðarsviðs hjá Fangelsismálastofnun. Með hópnum starfaði Lovísa Lilliendahl frá félagsmálaráðuneyti. Starfshópnum var gert að hafa samráð við velferðarþjónustur sveitarfélaganna og eftir atvikum aðra sérfræðinga á þessu sviði.

Á starfstíma hópsins voru haldnir 16 fundir sem fram fóru í félagsmálaráðuneytinu. Á fundina voru einnig kallaðir til sérfræðingar sem þekkja vel til á þessu sviði í þeim tilgangi að kortleggja stöðuna betur og fá þannig betri mynd af því hvar aðgerða er helst þörf o.s.frv. Eftirtaldir gestir komu á fund starfshópsins:

Anna Kristín Newton, SÓK-teymi.

Heiða Björg Pálmadóttir, Barnaverndarstofu.

Auður Magnúsdóttir, félagsþjónustu Kópavogs (ofbeldisteymi).

Elín Klara Bender, félagsþjónustu Kópavogs (ofbeldisteymi).

Hákon Sigursteinsson, Barnavernd Reykjavíkur.

Sigurður Magnússon, Barnavernd Reykjavíkur.

Guðrún Maronsdóttir, Barnavernd Reykjavíkur.

Óskar Reykdalsson, heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.

Ragnheiður Ó. Erlendsdóttir, heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.

Sigríður D. Magnúsdóttir, heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.

Agnes Agnarsdóttir, heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.

Ragnheiður Sigurjónsdóttir, fv. forstöðumaður Fjölskyldumiðstöðvar Rauða krossins.

Þá svöruðu eftirtaldir aðilar spurningalistum frá starfshópnum í tengslum við sérsvið sitt:

Sigríður Björnsdóttir, Blátt áfram.

Sandra B. Birgisdóttir, Hjálparsíma Rauða krossins 1717.

Guðrún Pálmadóttir, Réttindavakt fatlaðs fólks.

Práinn Farestveit, áfangaheimilinu Vernd.

María Jónsdóttir, félagsráðgjafi.

Sigríður Dögg Arnardóttir, kynfræðingur.

Í þingsályktun um áætlun árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess, sem samþykkt var á Alþingi í júní 2019, er aðgerð sem miðar að því að koma á fjölbreyttari úrræðum fyrir gerendur í ofbeldismálum og mun framkvæmd hennar taka mið af tillögum þessa starfshóps.

Starfshópnum voru engin takmörk sett hvað tillögurnar varðar en ljóst er að þær eru ekki tæmandi. Tillögurnar fanga hins vegar vel umræður og álit sérfræðinga í hópnum og þeirra aðila sem leitað var til. Einnig er mikilvægt að líta til áhrifaþátta ofbeldis, sem eru fjölmargir og einskorðast ekki við þjálfun félagsfærni eða auknar upplýsingar. Áhrifaþættir ofbeldis tengjast einnig aðstæðum fólks í víðara samhengi svo sem aðgengi að öruggu og heilsusamlegu húsnæði, félags- og fjárhagslegri stöðu, reynslu úr bernsku, vímuevanda sem og aðgengi að menntun og tómstundum. Allt þetta er mikilvægt að hafa í huga þegar teknar eru ákvarðanir sem hafa áhrif á lífsgæði fólks.

2. Úrræði til staðar fyrir einstaklinga sem beita ofbeldi

Einstaklingum sem beitt hafa ofbeldi standa ekki mörg úrræði til boða en þau úrræði sem eru til staðar hafa reynst vel og rætt var um að þau mætti styrkja enn frekar.

Heimilisfriður - Hefur um árabíl veitt einstaklingum; körlum og konum; sem beita ofbeldi á heimilum, þjónustu. Ekkert annað úrræði býður upp á sambærilega þjónustu. Einstaklingar geta leitað sjálfir í úrræðið en lögregla og félagsþjónusta vísa einnig í úrræðið þegar útköll vegna heimilisofbeldis eiga sér stað.

Hjálparlína Rauða krossins 1717 – Hjálparlínan getur rætt við einstaklinga og leiðbeint hvert hægt sé að leita ef þeir telja sig vera í hættu á að beita ofbeldi en þá er alla jafna vísað á Heimilisfrið. Í þeim tilvikum þar sem um er að ræða einstaklinga með barnagirnd er vísað á sálfræðinga sem veita þjónustu á því sviði. Samkvæmt upplýsingum frá Rauða krossinum er ekki algengt að einstaklingar sem beita ofbeldi leiti til 1717 vegna gjörða sinna eða telja sig vera í hættu á að beita ofbeldi. Tillaga hópsins tekur mið að því að efla einstaklinga til að sækja sér þá aðstoð sem þörf er á til að draga úr ofbeldishegðun.

Félagsvinir eftir afplánun – Félagsvinir eftir afplánun er verkefni á vegum Rauða krossins sem ætlað er fólki sem er að ljúka eða hefur lokið fangelsisvist. Mikilvægt er að fá stuðning þegar afplánun lýkur en mörgum getur reynst erfitt að hefja nýtt líf. Félagsvinum er ætlað að aðstoða við ýmislegt sem snýr að daglegu lífi s.s. húsnæðis- og atvinnuleit, viðtöl við félagsráðgjafa, skipulagningu fjármála og uppbyggingu á heilbrigðu félagsneti. Verkefnið er unnið í samstarfi við Fangelsismálastofnun.

SÓK-teymi – SÓK-teymið (sálfræðiþjónusta fyrir börn upp að 18 ára aldri vegna óviðeigandi kynhegðunar) er meðferðarúrræði á vegum Barnaverndarstofu sem hefur verið starfrækt undanfarin 10 ár.

Keeping Safe - Hópmeðferð fyrir drengi á aldrinum 12-18 ára, með væga þroskahömlun og/eða tengdar raskanir, s.s. einhverfu eða ADHD, sem hafa sýnt skaðlega/óviðeigandi kynferðislega hegðun. Drengirnir hafa komist í kast við lögin vegna hegðunar sinnar eða hegðun verið tilkynnt til barnaverndar. Starfsfólk SÓK er meðal þeirra aðila sem sjá um þessa þjónustu.

Stuðningsúrræði á vegum Barnaverndarstofu – Barnaverndarstofa er með nokkur úrræði á sinni hendi þegar um er að ræða óæskilega hegðun barna. Um er að ræða meðferðarheimili og úrræðin MST (Fjölkjerfameðferð) og PMTO (Parent Management Training – Oregon aðferð).

Félagsþjónusta sveitarfélaga – Ýmis stuðningsúrræði eru í boði á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga.

3. Tillögur starfshóps

Ofbeldi er gjarnan flokkað niður í fjóra þætti: a) andlegt ofbeldi, b) líkamlegt ofbeldi, c) kynferðisofbeldi og d) vanrækslu. Tillögur starfshópsins eru ekki rammaðar inn í þessa flokka sérstaklega heldur var kosið að leggja áherslu á brýn verkefni sem rædd voru innan starfshópsins og komu fram í samtölum við þá sérfræðinga sem leitað var til.

3.1. Sértek þjónusta fyrir einstaklinga sem vilja leita sér hjálpar í kjölfar brota eða telja sig vera í hættu á að beita ofbeldi

Framkvæmd: Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins verði falin umsjón með verkefninu sem felst í að gefa umræddum einstaklingum kost á viðtalsmeðferð hjá fagaðila innan heilsugæslunnar, þeim að kostnaðarlausu. Samhliða muni þeir sem vinna að verkefninu standa fyrir fræðslu um úrræðið meðal fagstétta. Verkefnið yrði tilraunaverkefni til tveggja ára. Í lok tímabilsins verði gerð rannsókn meðal þeirra sem leituðu í úrræðið.

Markmið: Að koma í veg fyrir ofbeldi og greina um leið þörfina fyrir úrræðið.

Ábyrgð: Félagsmálaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Heilbrigðisráðuneyti, heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, 1717, félagsþjónusta sveitarfélaga.

Í ljósi þess að áhrifaþættir ofbeldishegðunar eru margir var í upphafi vinnunnar fljótt ljóst að skapa þyrfti vettvang fyrir einstaklinga sem sjálfir vilja leita sér hjálpar eða telja sig vera í hættu á að beita ofbeldi. Sérstaklega er um að ræða einstaklinga með óviðeigandi kynferðislegar hugsanir og hegðun svo sem barnagirnd en einnig einstaklinga með aðra skaðlega ofbeldishegðun. Í dag er ekki til úrræði í þeirri mynd sem hér er lagt til en þessum einstaklingum er alla jafna bent á aðstoð sálfræðinga og SÓK-teymið, sem hefur um árábil veitt börnum, sem sýnt hafa af sér óæskilega kynferðislega hegðun, viðeigandi meðferð. Mikil þörf er á úrræði fyrir þessa einstaklinga og auk þess er afar mikilvægt að kostnaðurinn sé viðráðanlegur fyrir einstaklinga. Tilraunátímabilið kemur til með að meta eftirspurn eftir þjónustu á borð við þessa og sé hún kostnaðarlítill er mun líklegra að fleiri komi til með að nýta sér hana. Kostnaðurinn við að bjóða þessa þjónustu er umtalsvert lægri en kostnaðurinn við þær afleiðingar sem ofbeldi getur haft á einstaklinga og aðstandendur. Þá er mikilvægt að gera úrræðið vel sýnilegt og aðgengilegt en það yrði liður í því að „afskrímslavæða“ einstaklinga sem sýna af sér ofbeldishegðun. Styðja þarf við þá hegðun að leita sér aðstoðar og án fordóma frá samfélaginu. Lagt er til að Hjálparsími Rauða krossins 1717 verði hér samstarfsaðili.

Tillagan hefur verið kynnt fulltrúum heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins sem sýndu henni mikinn áhuga og telja að hana sé hægt að útfæra í framkvæmd með þeim hætti sem lýst er, en að þjónustan yrði einnig með góða tengingu við önnur úrræði sem eru til staðar eins og t.d. geðheilsuteymin.

Starfshópurinn hefur horft til sambærilegs verkefnis í Þýskalandi, *Project Dunkelfeld*¹, þar sem einstaklingum sem vilja leita aðstoðar vegna óeðlilegra kennda til barna og ungmenna, gefst

¹<https://www.dont-offend.org/Ä>

kostur á meðferð, þeim að kostnaðarlausu, þar sem fyllsta trúnaðar er gætt. Reynslan af Project Dunkelfeld, sem hóf göngu sína árið 2005, hefur sýnt að einstaklingar með kenndir til barna og ungmenna vilja margir leita sér aðstoðar en þess má geta að á fyrstu 18 starfsmánuðunum höfðu 476 einstaklingar haft samband og lýst yfir áhuga á að sækja viðtalsmeðferð. Mikil áhersla hafði verið lögð á kynningu á úrræðinu og því gerð góð skil í fjölmiðlum víða um landið. Sýnt hefur verið fram á að viðtalsmeðferð getur dregið úr áhættuþáttum og haft áhrif á hegðunarmynstur einstaklinga sem hafa óeðlilegar kenndir til barna eða telja sig vera í hættu á að brjóta gegn barni.²

Í þessu samhengi var einnig rætt um breska verkefnið *Stop It Now*³ sem miðar fyrst og fremst að því að koma í veg fyrir kynferðisofbeldi gegn börnum og vera stuðningur fyrir aðra sem vinna að hinu sama. Um er að ræða vettvang þar sem hægt er að nálgast mikið af fræðsluefni og fá í hendur verkfæri og leiðsögn varðandi hvernig efla megi þjónustu við börn sem hafa orðið fyrir kynferðisofbeldi, upplýsingar um úrræði og meðferðir fyrir einstaklinga sem brotið hafa gegn börnum eða eru með slíkar hugsanir og hvernig standa skuli almennt að vitundarvakningu á þessu sviði, svo dæmi séu tekin. Hugmyndafræðin er að fullorðnir einstaklingar og samfélagið í heild sinni taki ábyrgð á verja börn gagnvart misnotkun, svo sem kynferðisofbeldi og heimilisofbeldi. Sem dæmi þá bendir lögreglan einstaklingum, sem hún hefur afskipti af í tengslum við obeldishegðun, á þessa þjónustu. Það hefur sýnt sig að fullorðnir munu verja börn gagnvart misnotkun ef þeir hafa aðgengi að upplýsingum, verkfærum til að vinna eftir, leiðsögn og stuðningi.

3.2. Fjölskyldumeðferðarþjónusta

Framkvæmd: *Sett verði á fót fjölskyldumeðferðarþjónusta fyrir börn og fullorðna þar sem hægt verður að leita þjónustu og ráðgjafar.*

Markmið: *Að bregðast við óæskilegri hegðun og gjörðum á upphafsstigum, áður en mál verða þyngri og jafnvel sakhæf og minnka þannig álag á fjölskyldur og draga úr þörf fyrir mun kostnaðarsamari úrræði.*

Ábyrgð: *Félagsmálaráðuneytið*

Dæmi um samstarfsaðila: *Barnaverndarstofa, félagsþjónusta sveitarfélaga, heilsugæslan, Fangelsismálastofnun o.fl.*

Starfshópurinn leggur til að þjónusta á borð við þá sem boðið var upp á hjá Fjölskyldumiðstöð Rauða krossins um árabíl, verði endurvakin. Að mati starfshópsins er mikilvægt að geta boðið upp á þjónustu, leidda af menntuðum fjölskyldumeðferðarfræðingi, sem styður við fjölskyldur á upphafsstigum vandans þannig að koma megi í veg fyrir að mál verði erfiðari, stærri og jafnvel saknæm. Í fjölskyldumiðstöð ætti að vera hægt að fá eftirfarandi þjónustu:

- ✓ Ráðgjöf og stuðning vegna erfiðrar hegðunar barna heima við.
- ✓ Ráðgjöf til foreldra sem beitt hafa ofbeldi (andlegt, líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi og vanræksla) og viðurkennt þau mistök, og vilja vinna í því að verða betri uppallendur.
- ✓ Uppeldisráðgjöf fyrir foreldra af erlendum uppruna.

²<https://www.dont-offend.org/documents/000/000/095/the-german-dunkelfeld-pr2014.pdf>

³<https://www.stopitnow.org/>

- ✓ Fjölskyldumeðferð á meðan foreldri dvelur í fangelsi og stuðning við að byggja upp fjölskyldulífið á ný eftir að komið er til baka úr afplánun.
- ✓ Stuðning við aðstandendur einstaklinga í afplánun.

Þá hefur verið rætt um möguleika þess að fresta saksókn og úrskurða einstaklinga í fjölskyldumeðferð, sem þó mun ávallt miða við alvarleika mála.

Fjölskyldumeðferð er mikið forvarnastarf þar sem áhersla er lögð á að leggja fjölskyldum lið á meðan þær búa enn yfir nægum styrk og von til þess að vinna að úrlausn mála sinna. Liður í þessu er að hafa þjónustuna án endurgjalds. Einnig þarf að huga að útfærslu verkefnisins á landsbyggðinni en mikilvægt er að þjónustan sé til staðar fyrir allt landið.

Eðlilegt má telja að fjölskyldumeðferð ætti að vera sinnt af félagarþjónustu sveitarfélaga eða innan heilsugæslunnar, þar sem boðið er upp á sálfræðiþjónustu og einnig hafa geðheilsuteymi tekið til starfa í flestum landshlutum. Starfshópurinn getur vel tekið undir þau sjónarmið, svo framarlega sem að meðferð komi fjölskyldumeðferðarfræðingar en innan félagsþjónustunnar og heilsugæslunnar eru alla jafna ekki starfandi fjölskyldumeðferðarfræðingar. Á heilsugæslum er börnum heldur ekki vísað í fagteymi fyrr en mál eru orðin alvarlegri, þ.e. ekki þegar um er að ræða fyrsta stigs þjónustu eins og þessi tillaga gengur út á.

Starfshópurinn sér fyrir sér að útfærsla þjónustunnar gæti verið með tvennum hætti:

- a) sjálfstæð eining sem þjónustar landið allt.

eða

- b) að útfærsla þjónustunnar verði römmuð inn í fyrirhugaða heildarendurskoðun á þjónustu við börn á Íslandi, sbr. frumvarp félags- og barnamálaráðherra til nýrra laga um barnavernd, sem lagt verður fram á Alþingi vorið 2020.

3.3. Styrkja úrræði fyrir börn sem sýna af sér óeðlilega kynhegðun (SÓK-teymið)

Framkvæmd: *Að Barnaverndarstofu verði gert kleift, með auknu fjárframlagi, að styrkja starfsemi SÓK-teymisins og efla vitund fagaðila á úrræðinu til að festa það betur í sessi. Farið verði í markvissa kynningu á úrræðinu, sem starfrækt er á vegum Barnaverndarstofu, um land allt.*

Markmið: *Að ná til fleiri barna sem sýnt hafa af sér óeðlilega kynhegðun og veita þeim viðeigandi þjónustu.*

Ábyrgð: *Félagsmálaráðuneytið*

Dæmi um samstarfsaðila: *Barnaverndarstofa, félagsþjónusta sveitarfélaga, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.*

SÓK-teymið, úrræði fyrir börn sem sýna af sér óeðlilega kynhegðun, hefur verið starfrækt á vegum Barnaverndarstofu undanfarin 10 ár og hefur á þeim tíma haft yfir 200 mál barna og ungmenna til meðferðar. Markmiðið með þjónustunni eru að styðja við barnið sem sýnt hefur hina óviðeigandi eða skaðlegu kynhegðun og draga úr neikvæðum afleiðingum hegðunarinnar fyrir barnið sjálft og minnka jafnframt líkur á því að hegðunin endurtaki sig. Algengt er að um sé að ræða ungmenni í kringum 14 ára aldur sem hafa um árabíl sýnt óviðeigandi kynhegðun. Ungmenni með

þroskahömlun og fjölþættar greiningar er vaxandi hópur meðal þeirra sem eru í þjónustu SÓK-teymisins, en þeir einstaklingar þarfnast mun þéttari stuðnings og langtíma meðferðar, með aðkomu margra aðila.

Samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu hefur aðsókn í þjónustu teymisins verið nokkuð stöðug en með tilliti til fjölda mála sem er til meðferðar í Barnahúsi er varða börn sem hafa sýnt af sér óviðeigandi eða skaðlega kynhegðun, á ári hverju, ætti ásókn í þjónustu SÓK-teymisins að vera meiri. Fyrir því kunna að vera ýmsar ástæður en það virðist meðal annars stafa af ákveðnum fordómum gagnvart teyminu meðal forráðamanna en það mætti vel leysa með öflugri fræðslu um starfsemi teymisins. Er því lagt til að Barnaverndarstofu verði gert kleift að kynna úrræðið markvisst og með viðeigandi hætti um land allt og ná til þeirra ungmenna sem á þurfa að halda. Það yrði auk þess ákveðinn liður í því að breyta viðhorfi samfélagsins til einstaklinga sem beita ofbeldi, sem glíma oft sjálfir við mikinn vanda.

3.4. Efling forvarna og fræðslu.

Eitt af verkefnum hópsins samkvæmt skipunarbréfi var að leggja fram tillögur um hvernig efla megi forvarnir og fræðslu með það að markmiði að koma í veg fyrir ofbeldisbrot. Í kjölfar umræðunnar sem átt hefur sér stað undanfarin misseri í tengslum við #metoo og fleira, sem nánar var greint frá í inngangi, hefur víða verið hafin markviss vinna við aðgerðir á sviði forvarna og fræðslu um hvers kyns ofbeldi. Starfshópurinn sá ekki ástæðu til að tíunda nýjar aðgerðir á þessu sviði en hvetur til þess að áfram verði unnið með markvissum hætti að forvörnum og fræðslu og að eftirfarandi áætlunum og verkefnum verði fylgt úr hlaði:

- ✓ Vinnu nefndar á vegum forsætisráðuneytisins um **mótun stefnu í forvarna- og fræðslumálum gegn kynferðisofbeldi.**
- ✓ Aðgerðir sem lúta að forvörnum og fræðslu í tillögu til þingsályktunar um **áætlun fyrir árið 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess.**⁴
- ✓ **Aðgerðir félags- og barnamálaráðherra** sem miða að því að koma í veg fyrir ofbeldi gegn börnum.⁵
- ✓ Í **stefnu og aðgerðaáætlun**⁶ í geðheilbrigðismálum til fjögurra ára er undirkafla er varðar geðrækt og forvarnir, en slíkar forvarnir skarast að miklu leyti ofbeldisforvörnum.
- ✓ Verkefnið **Byggjum brýr – brjótum**⁷ **múra** á vegum Jafnréttisstofu, sem miðar að því að uppræta ofbeldi í nánnum samböndum á Íslandi. Verkefnið hlaut styrk úr áætlun Evrópusambandsins um réttindi, jafnrétti og borgararétt.
- ✓ Í aðgerðaáætlun dómsmálaráðuneytisins **Um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins**⁸ er einnig kveðið á um forvarnir og fræðslu á þessu sviði.

⁴<https://www.althingi.is/altext/pdf/149/s/1749.pdf>

⁵<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/05/28/Tillogur-felags-og-barnamalaradherra-til-adgerda-i-ljosi-nyrrar-tolfraedi-um-ofbeldi-gegn-bornum-a-Islandi/>

⁶<https://www.althingi.is/altext/145/s/1217.html>

⁷<https://www.jafnretti.is/is/samfelag-og-vinumarkadur/byggjum-bryr-brjotum-mura/byggjum-bryr-brjotum-mura-samvinna-i-heimilisofbeldismalum>

⁸<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4404464a-b4d4-11e7-941e-005056bc4d74>

- ✓ **Þekktu rauðu ljósin**,⁹ vitundarvakning um ofbeldi í nánnum samböndum á vegum Bjarkarhlíðar og Kvennaathvarfsins.
- ✓ **Sjúk ást** á vegum Stígamóta.¹⁰

Margar tillögur á sviði fræðslu og forvarna bárust frá þeim aðilum sem starfshópurinn leitaði til sem nýta mætti sem efnivið í fyrrnefndar áætlanir og aðgerðir:

- ✓ Fræðsla og þjálfun til þeirra sem starfa með börnum og ungmennum um óæskilega hegðun barna og ungmenna og um þau úrræði sem eru til staðar, þannig að starfsfólk hafi þekkingu og getu til þess að grípa inn í óæskileg samskipti og stuðla að heilbrigðum samskiptum. Slík fræðsla og þjálfun þarf einnig að ná til þeirra sem starfa með fötluðum börnum og ungmennum.
- ✓ Fræðsla og þjálfun þeirra sem starfa á heimilum fatlaðs fólks, vernduðum vinnustöðum, skammtímavistunum, fangelsum o.fl. um hvernig bregðast skuli við ofbeldisfullri hegðun einstaklinga.
- ✓ Virkja samfélagið í að vera opnara fyrir því að einstaklingar sem beita ofbeldi leiti sér aðstoðar og brjóta niður múra um að þeir sem brjóti gegn börnum séu „ókunnugir“ eða „skrímsli“. Einstaklingar sem beita ofbeldi eru mjög fjölbreyttur hópur og hafa gjarnan sjálfir alist upp við ofbeldi og ekki tekist að vinna úr afleiðingum þess.
- ✓ Efla kynfræðslu og almenna fræðslu um ofbeldi á öllum skólastigum. Lykilatriði er að byrja snemma, flétta inn í ungbarnavernd og upp úr. Kynfræðsla hefst á kynvitund, kynfærum - réttnefni og umhirðu þeirra og hvernig við sýnum ást. Einstaklingum verði kennt að setja sér mörk og virða mörk annarra. Kynfræðsla þarf að vera á öllum skólastigum.
- ✓ Þjálfra kennara upp í að sinna kynfræðslu og flétta betur saman kröftum skólahjúkrunarfræðinga og kennara til þess að sinna fræðslunni, ásamt starfsfólki félagsmiðstöðva. Skólastjórnendur verða einnig að styðja við fræðsluna með því að endurmennta bæði sjálfa sig og styðja starfsfólk sitt til endurmenntunar á þessu sviði, veita tíma fyrir kynfræðsluna innan stundatöflunnar og skilja mikilvægi námsefnisins.
- ✓ Nýta betur og endurskoða fyrirbyggjandi náms- og fræðsluefni.
- ✓ Nota námsefnið „Örugg saman“, á vegum Embættis landlæknis, sem byggir á gagnreyndum aðferðum til að draga úr og koma í veg fyrir ofbeldi.
- ✓ Að verkefnið *Opinskátt um ofbeldi*, á vegum Jafnréttisskóla Reykjavíkurborgar, verði innleitt í fleiri skólum.¹¹

Starfshópurinn telur einnig vert að nefna að á vegum Embættis landlæknis er markvisst unnið að heilsueflandi starfi í samfélögum og skólum í gegnum:

- ✓ Heilsueflandi samfélag
- ✓ Heilsueflandi leikskóla
- ✓ Heilsueflandi grunnskóla

⁹<https://www.kvennaathvarf.is/herferdin-thekkjum-raudu-ljosin/>

¹⁰<https://www.sjukast.is/>

¹¹<https://reykjavik.is/opinskatt-um-ofbeldi/>

- ✓ Heilsueflandi framhaldsskóla

Meginmarkmið Heilsueflandi samfélags er að styðja samfélög í að skapa umhverfi og aðstæður sem stuðla að heilbrigðum lífnaðarháttum, heilsu og vellíðan og öryggi allra íbúa.

Í ljósi þess hve mikil vinna á sér stað á þessu sviði á breiðum vettvangi telur starfshópurinn brýnt að fengin verði yfirsýn yfir þessi verkefni. Ný miðstöð um ofbeldi gegn börnum, sem félags- og barnamálaráðherra áformar að setja á laggirnar skv. áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi fyrir árin 2019-2022, yrði kjörinn vettvangur til þess.

3.5. Fjölga rannsóknum á sviði ofbeldis

Veita þarf til þess bærum stofnunum meira svigrúm og fjármagn til rannsókna á ofbeldi, þá er sérstaklega átt við stofnanir sem starfa með þjónustuþegum sem beita eða verða fyrir ofbeldi og eins þær sem búa yfir gögnum um ofbeldi.

Að mati starfshópsins skortir yfirsýn yfir þær rannsóknir sem hafa verið gerðar á sviði ofbeldis, yfir þær sem verið er að vinna að og síðast en ekki síst hverju er ekki unnið að. Fyrirnefndri miðstöð um ofbeldi er ætlað það hlutverk að halda utan um upplýsingar, rannsóknir, tölfræði og fleira er varðar ofbeldi gegn börnum. Starfshópurinn leggur hins vegar til að framangreindar gagnaupplýsingar nái ekki eingöngu til barna heldur líka fullorðinna. Að hafa allar upplýsingar og yfirsýn á einum stað er liður í því að viðhafa fagleg vinnubrögð og tryggir auk þess faglega framþróun í þessum efnum. Án þess að hafa farið í ítarlega greiningu á stöðu rannsókna á sviði ofbeldis velti starfshópurinn upp eftirfarandi hugmyndum að rannsóknarefni:

- Árangur meðferðar og innleiðing – þjálfun meðferðaraðila.
- Af hverju hættir fólk að beita ofbeldi?
- Hvað getur samfélagið lagt af mörkum til að draga úr líkum á ítrekun ofbeldis?
- Að þróa færni okkar til að ná betur utan um andlegt ofbeldi og vanrækslu.
- Þróast birtingarmyndir ofbeldis í þá átt að lögin ná ekki að halda utan um þær; t.d. starfræn dreifing á myndrænu ofbeldi?

4. Sérstök umræða

Starfshópurinn ræddi ákveðin viðfangsefni sem urðu ekki að beinum tillögum en vill engu að síður vekja athygli á þeim.

4.1. Viðeigandi búsetu- og meðferðarúrreði fyrir einstaklinga þegar þörf er á til að tryggja öryggi almennings.

Ef einstaklingar (margir með tvíþættan vanda) hafa ekki það öryggi sem felst í fastri búsetu að lokinni afplánun er það einn af áhættuþáttum á ítrekun afbrota. Dæmi eru um að einstaklingum á réttargeðdeild sé haldið þar lengur inni vegna skorts á viðunandi búsetuúrreðum og föngum sé synjað um reynslulausn af þeim sökum.

Búsetúrræði sem tryggir öryggi almennings sem og einstaklingsins þarf að vera til staðar. Slík búseta þyrfti í mörgum tilfellum meðal annars að fela í sér aðstoð við hversdagslegar athafnir eða stuðningsaðila sem fylgir einstaklingum eftir í daglegu lífi. Þá þyrftu einnig að vera fleiri úrræði í boði sem fela í sér öryggisvistun.

Starfshópurinn vísar til vinnu sem hafin hefur verið á vegum stjórnvalda en skipaðir hafa verið fjórir vinnuhópar sem hafa það hlutverk að skila tillögum um framtíðarfyrirkomulag öryggisvistunar/öryggisgæslu á Íslandi. Hóparnir fjalla um:

- a) stefnumótun og verkaskiptingu
- b) breytingar á lagaumgjörð
- d) samræmingu - viðbrögð við bráðavanda
- c) húsnæðismál.

Starfshópurinn bendir á að í 22. gr. laga um fullnustu refsinga (22. gr. vistun á heilbrigðis- eða meðferðarstofnun), er heimild til að einstaklingar afpláni á viðeigandi stofnun. Mikilvægt er að búsetuúrræði geti einnig verið skilgreind sem heilbrigðis- eða meðferðarstofnun í þeim tilfellum sem einstaklingar þurfa meðferðarþjónustu inn í búsetuúrræði. Hér væri því um að ræða millistig á milli réttargeðdeildar og fangelsis.

Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að benda á mikilvægi þess að samræma vinnubrögð matsaðila þegar sakhæfismat er framkvæmt sem og að tryggja faglegt innihald sakhæfismatsins. Ekki virðist vera nægilega skýrt verklag, né samræmd vinnubrögð, þegar kemur að því að ákveða hvenær þörf er á að meta hvort einstaklingur flokkist undir 15. gr. eða 16. gr. almennra hegningarlaga, en þær greinar fjalla um geðrænt sakhæfi. Samkvæmt þeim greinum þarf m.a. að skoða geðrænt ástand og þroska einstaklings sem grunaður er um refsiverðan verknað. Ítrekað gerist það að einstaklingar með þroskaskerðingar afpláni refsídóma innan fangelsiskerfisins og reynist erfitt að veita þessum einstaklingum viðeigandi þjónustu vegna eðlis kerfisins. Því er gríðarlega aðkallandi að búsetuúrræði með viðeigandi þjónustu sé til staðar fyrir einstaklinga. Þannig tryggjum við betur öryggi einstaklinga og almennings.

Fíknivandi hefur áhrif á búsetumöguleika einstaklinga og því telur starfshópurinn mikilvægt að við gerð stefnu í áfengis- og vímuefnavörnum, sé tekið sérstakt tillit til þeirra sem glíma við geðrænan vanda og þroskaskerðingar hvað búsetu, meðferð og þjónustu varðar. Slík nálgun myndi fela í sér forvörn gegn ofbeldi og draga úr líkum á ítrekun ofbeldishegðunar.

4.2. Efla og styrkja rannsóknarheimildir lögreglu og efla samstarf

Starfshópurinn ræddi um að gera þyrfti lögreglunni kleift, með auknum mannafla með sérþekkingu og viðeigandi tækjabúnaði, að geta fylgt eftir vísbendingu eða ábendingu þar sem grunur er um að einstaklingur hafi í vörslu sinni barnaníðsmyndir eða tengt efni, en slík brot hafa færst í aukana, að sögn lögreglu. Hópurinn telur mikilvægt að styrkja og efla getu og færni lögreglu til þess að fylgjast með tölvum þeirra sem hafa fengið á sig dóma í tengslum við vörslu á barnaníðsmyndum og þeirra sem eru grunaðir um að hafa slíkt efni undir höndum. Mikilvægt er að þetta eigi einnig við um almennt eftirlit með slíkri háttsemi. Skapa þarf þessu eftirliti

sambærilega umgjörð og gert er með annað sem heyrir undir skyldur lögreglu, eins og til dæmis eftirlit með umferðarlögum. Svona eftirlit tíðkast víða erlendis og jafnvel með enn meira afgerandi hætti.

Aðgerðir á þessu sviði krefjast góðrar samvinnu lögreglu, félagsþjónustu sveitarfélaga, réttargeðdeildar, Fangelsismálastofnunar o.fl.

4.3. Sáttamiðlunarþjónusta – sáttaumleitun í sáttaráð

Sáttaumleitun í sáttaráði er úrræði þar sem hægt er að bjóða þolanda og geranda hlutlaust svæði til að geta hist og rætt saman um brotið og afleiðingar þess að viðstöddum sáttarmanni. Hugmyndafræðin gengur út á það að bæði þolandi og gerandi geti óskað eftir því að hitta hinn aðilann, það er ávallt val einstaklingsins hvort hann vilji mæta. Aðilar máls eru virkir þátttakendur í sáttaumleitunni og er því grunnforsenda þess að einstaklingurinn (gerandi og þolandi) hafi val um að taka þátt í því ferli. Þessi hugmyndafræði getur verið viðbót við refsivörslukerfið sem forvarnaúrræði. Sátttaumleitun í sáttaráði getur verið mjög jákvætt skref í bataferli beggja aðila.

Mikil áhersla er lögð á öryggi, val og samvinnu þegar þessi leið er farin. Því er mikilvægt að staðsetningin sé hlutlaus fyrir báða aðila en í samstarfi og samstarfi við þær stofnanir sem við á, s.s. Fangelsismálastofnun í þeim tilfellum þegar einstaklingur hefur verið dæmdur fyrir brotið.

Í skýrslu nefndar um tilraunaverkefni í sáttamiðlun í sakamálum frá árinu 2009¹² – uppbyggileg réttvísi (e. restorative justice) kemur fram að árangurinn hafi verið góður. Starfshópurinn vísar einnig til aðgerðar í áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess 2019-2022¹³, þar sem kveðið er á um að dómsmálaráðuneytið taki til skoðunar hvaða úrræðum megi beita í ofbeldismálum sem miða að uppbyggilegri réttvísi, svo sem sáttamiðlun, og kanni hvort þörf sé á lagabreytingum, eftir atvikum með setningu sérлага eða breytingum á lögum um meðferð sakamála. Við þá vinnu verði höfð hliðsjón af skýrslu nefndar um tilraunaverkefni um sáttamiðlun í sakamálum frá árinu 2009 og afrakstur og árangur af verkefninu metinn sérstaklega.

4.4. Auknir valmöguleikar dómara og skýrara verklag þegar kveðið er á um eftirlit

Með aukinni uppbyggingu búsetu- og meðferðarúrræða aukast valmöguleikar dómara til þess að dæma einstaklinga í mögulega meira viðeigandi úrræði. Slíkir möguleikar gætu verið millstig á milli réttargeðdeildar og fangelsis.

Í dómum er gjarnan kveðið á um að hafa skuli reglubundið eftirlit með einstaklingum sem hafa brotið af sér en ekki er tilgreint hver eigi að fara með það eftirlit eða hvernig því skuli háttað. Mælst er til þess að þessi tilmæli verði skoðuð ítarlega. Slíkt dæmi er meðal annars þegar dómara kveða á um að eftirlit sé haft með tölvubúnaði einstaklinga, sbr. umræðu undir lið 4.2.

¹²https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla_sattamidlun.pdf

¹³<https://www.althingi.is/altext/149/s/1749.html>

4.5. Ofbeldi innan fjölskyldna af erlendum uppruna

Í samtali við fulltrúa félagsþjónustu kom fram að oft vantaði aðstoð sérfræðinga þegar um er að ræða mál er varða fjölskyldur af erlendum uppruna. Víða erlendis er ofbeldi viðurkennt sem uppeldisaðferð og í flestum þeirra mála sem upp hafa komið telur gerandi sig ekki þurfa á aðstoð að halda þegar hún hefur verið boðin. Einnig var rætt um túlkajónustu í þessu samhengi en skortur á túlkajónustu getur verið mikil hindrun í meðferð ofbeldismála. Verði fjölskyldumeðferðarþjónusta sett á laggirnar verður það kjörinn vettvangur til þess að bjóða upp á foreldrafærnisnámskeið fyrir fjölskyldur af erlendum uppruna.

4.6. Réttindi barna verði virt í samræmi við Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna

Samkvæmt efnisreglum Barnasáttmálans má í grófum dráttum skipta réttindum barna í þrjá flokka: vernd, umönnun og þátttöku. Þetta þarf að hafa í huga þegar teknar eru ákvarðanir um forsjá eða umgengni barna þar sem foreldri hefur orðið uppvíst að því að beita ofbeldi.

Hópurinn er sammála um að börn og réttindi þeirra verði í forgangi. Réttur foreldra má ekki brjóta á rétti barna.

5. Lokaorð

Starfshópurinn mælist til þess að íslenska ríkið haldi áfram að vinna að stefnumarkandi aðgerðum til að draga úr ofbeldi í íslensku samfélagi, sem er að mati starfshópsins alvarlegt lýðheilsuvandamál. Starfshópurinn telur brýnt að hvetja til vitundarvakningar um að einstaklingar sem beita ofbeldi þurfi einnig að fá aðstoð. Stuðla þarf að þeirri þróun að samfélagið geti veitt einstaklingum, sem hafa beitt ofbeldi eða eru líklegir til þess, jákvæðan stuðning og draga þannig úr skaðlegri hegðun einstaklinga. Brýnt er að rannsaka hvers vegna einstaklingar beita ofbeldi, hvers vegna einstaklingar hætta að beita ofbeldi og áhrifaþætti ofbeldishegðunar og ráðast að rót vandans, ef draga á úr ofbeldi í samfélaginu.