



## **ML í lögfræði**

Ofbeldi sem forsenda lögskilnaðar

**Desember, 2023**

**Nafn nemanda:** Unnur Guðmundsdóttir

**Kennitala:** 230798-2739

**Leiðbeinendur:** Guðríður Bolladóttir og Svala Ísfeld Ólafsdóttir

## Útdráttur

Þann 1. júlí 2023 var með lögum nr. 71/2022 um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993 komið fyrir nýju ákvæði í 40. gr. hjúskaparlaganna sem kveður á um heimild til beins lögskilnaðar á grundvelli heimilisofbeldis. Ritgerð þessi ber heitið „Ofbeldi sem forsenda lögskilnaðar.“ Er markmiðið að varpa ljósi á það hvort breytingin sé í raun til þess fallin að bæta stöðu þolenda heimilisofbeldis. Aðdragandi lögfestingar ákvæðisins verður skoðaður í samhengi við þá alþjóðasáttmála sem Ísland er aðili að, og kannað hvort þeir hafi með einhverju móti haft áhrif á breytingu ákvæðisins. Þá verður farið yfir þróun íslenskrar hjúskaparlöggjafar, þá sérstaklega þróun ákvæði hjúskaparlaganna sem kveður á um lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis. Frumvarpinu til laga um breytingu á hjúskaparlögum verður gert skil ásamt lögskýringargögnum. Rýnt verður í þróun verklags og viðbragða gegn heimilisofbeldi á Íslandi og þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa ráðist í með það að markmiði að uppræta heimilisofbeldi. Að lokum verður norræn hjúskaparlöggjöf skoðuð í samræmi við þá íslensku.

Helstu niðurstöður ritgerðarinnar eru að þeir alþjóðasáttmálar sem Ísland er aðili að, leggja ekki þá skyldu á íslenska ríkið að setja ákvæði í hjúskaparlög um heimild til beins lögskilnaðar á grundvelli heimilisofbeldis. Þó má færa fyrir því rök að slík lagasetning sé í samræmi við það markmið sáttmálanna, að uppræta heimilisofbeldi. Þá er ljóst að Norðurlöndunum hefur ekki tekist að samræma skilnaðarlöggjöf sín á milli og að umræddar breytingar á íslensku hjúskaparlögum byggja ekki á norrænni fyrirmynd. Að lokum veltur höfundur upp spurningum um tilgang ákvæðisins í heild og hvort að b-d liðir ákvæðisins séu þýðingarlausir. Höfundur efast þó ekki um að sú breyting sem gerð var á 40. gr. hjúskaparlaganna hafi verið til þess fallin að bæta stöðu þolenda ofbeldis, en þó er það aðeins tíminn sem á eftir að leiða það í ljós að hve miklu leyti framkvæmd ákvæðisins mun bæta stöðu þolenda ofbeldis.

## **Abstract**

On July 1, 2023, the approval of law No. 71/2022 amending the Marriage Act no. 31/1993 introduced a new provision in Article 40. of the Marriage Act, which provides for the authorization of direct legal divorce based on domestic violence. This thesis is entitled “Violence as a prerequisite for legal divorce.” The aim is to shed light on whether this change is conducive to improving the situation for victims of domestic violence. The lead up to the enactment of the provision will be examined in the context of the international treaties to which Iceland is a party and it will be examined whether they have in any way influenced the amendment of the provision. The development of the Icelandic matrimonial legislation will also be reviewed, as well as the provision of the Marriage Act that provides for legal divorce based on domestic violence. The draft bill to amend the Marriage Act will be examined together with explanatory documents. The development of procedures and responses against domestic violence in Iceland and the measures taken by the government to eradicate domestic violence will be examined. Finally, the Nordic matrimonial legislation will be examined and compared to the Icelandic one.

The main conclusions are that the international treaties, to which Iceland is a party, do not impose the obligation on the Icelandic state to include provisions in the matrimonial law on the authorization of immediate legal divorce on the grounds of domestic violence. However, it can be argued that such a legislation is in line with the main goal of the treaties, to eradicate domestic violence. It is also clear that the Nordic countries have not succeeded in harmonizing the legislation as concerns divorce, despite extensive cooperation in that field. The conclusion is that the beforementioned changes to the Icelandic Marriage Act are not based on a Nordic model or cooperation. Finally, the author raises questions about the purpose of the provision as a whole and whether the b.- d. clauses are in fact meaningless. The main conclusion of the author however is that the changes made to Article 40 of the Marriage Act have helped to improve the situation of victims of violence. Still, only time will tell whether and to what extent the implementation of the provision will improve the situation of victims of violence.

## Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni mitt til fullnaðarprófs í lögfræði við lagadeild Háskólans í Reykjavík. Við upphaf námsferils míns var ég á krossgötum hvað varðar áhugasvið mitt innan lögfræðinnar. Eftir að ég lauk BA prófi í lögfræði með viðskiptafræði sem aukagrein, áttaði ég mig á því að viðskiptafræðin átti ekki eins vel við mig og ég í fyrstu hélt. Ég á þeim Svölu Ísfeld Ólafsdóttur og Dögg Pálsdóttur að þakka fyrir að kveikja í áhuga mínum á sviði fjölskyldu-, erfða-, og barnaréttar, en þær hafa komið upp afar áhugaverðum og þörfum áföngum í meistaranámið hér í Háskólanum í Reykjavík. Ég lýk að því sögðu meistaranámi mínu með ritgerð um ofbeldi sem forsendu lögskilnaðar.

Ritgerð þessi var unnin undir leiðsögn Guðríðar Bolladóttur og Svölu Ísfeld Ólafsdóttur og vil ég þakka þeim innilega fyrir góða leiðsögn, gagnlegar ábendingar, en fyrst og fremst liðlegheit og skilning. Ritgerð þessi er nefnilega skrifuð undir verulega óvenjulegum kringumstæðum, en þann 10. nóvember 2023 þurfti ég, ásamt öllu mínu fólki, að rýma heimili mitt og bæ vegna jarðhræringa og aukinna líkna á eldgosu. Síðan þá hef ég þurft að flakka á milli heimila og vil ég þakka öllu því yndislega fólki sem hefur komið okkur til hjálpar á þessum fordæmalausum tímum. Þá er ég afar þakklát vinum mínum og fjölskyldu fyrir þann stuðning sem þau hafa sýnt mér í gegnum námið allt. Að lokum fær kærasti minn Marinó Axel Helgason sérstakar þakkir fyrir umburðarlyndi, endalausa hvatningu og ómetanlegan stuðning sem ég hef svo sannarlega þurft á að halda síðustu mánuði.

Reykjavík, 18. desember 2023

Unnur Guðmundsdóttir

## Efnisyfirlit

<b>Töfluskra</b> .....	<b>vi</b>
<b>Lagaskra</b> .....	<b>vii</b>
<b>Dómaskra</b> .....	<b>xi</b>
<b>Inngangur</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Birtingarform heimilisofbeldis</b> .....	<b>3</b>
1.1 Líkamlegt ofbeldi .....	3
1.2 Kynferðislegt ofbeldi.....	4
1.3 Andlegt og félagslegt ofbeldi .....	4
1.4 Fjárhagslegt ofbeldi.....	4
1.5 Stafrænt ofbeldi .....	5
1.6 Samantekt og umræðan um heimilisofbeldi.....	5
<b>2. Þróun verklags og viðbragða gegn heimilisofbeldi á Íslandi og aðrar aðgerðir stjórnvalda</b> .....	<b>6</b>
2.1 Þróun verklags og viðbragða gegn heimilisofbeldi á Íslandi .....	6
2.2 Meðferð heimilisofbeldismála og breytt verklag .....	11
2.3 Austurríska leiðin .....	13
2.4 Úrræði fyrir þolendur heimilisofbeldis.....	14
2.5 Úrræði fyrir gerendur heimilisofbeldis.....	15
2.6 Nýtt ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum í almenn hegningarlög, 218. gr. b. ....	16
2.7 Breyting á túlkun barnaverndarlaga .....	19
2.8 Samantekt .....	22
<b>3. Þróun íslenskrar hjúskaparlöggjafar</b> .....	<b>22</b>
3.1 Tímabilið til ársins 1993.....	24
3.2 Tímabilið frá og með árinu 1993.....	25
3.3 Réttarsöguleg atriði og viðhorf til hjónaskilnaða .....	26
3.4 Heimilisofbeldi sem lögskilnaðarástæða fram til 1. júlí 2023.....	28

3.5 Heimilisofbeldi sem lögskilnaðarástæða eftir 1. júlí 2023.....	29
<b>4. Frumvarp um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993.....</b>	<b>31</b>
4.1 Umsagnir við frumvarp til laga um breytingu á hjúskaparlögum .....	33
4.2 Lögskilnaður hjóna sem eiga sameiginleg börn.....	37
<b>5. Heimilisofbeldi og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.....</b>	<b>40</b>
5.1 Evrópuráðið.....	41
5.1.1 Istanbúlssamningurinn .....	43
5.1.2 Mannréttindasáttmáli Evrópu .....	46
5.2 Sameinuðu þjóðirnar .....	49
5.2.1 Kvennasamningurinn.....	50
5.2.2 Peking áætlunin .....	51
5.2.3 Kvennafundur Sameinuðu þjóðanna .....	52
5.2.4 Samantekt .....	52
5.3 Niðurstöður.....	53
<b>6. Viðbrögð einstakra Evrópulanda við heimilisofbeldi.....</b>	<b>53</b>
6.1 Norsk löggjöf.....	54
6.2 Sænsk löggjöf.....	55
6.3 Dönsk löggjöf.....	56
6.4 Enska og velska löggjöf.....	58
6.5 Samantekt.....	59
<b>Niðurstöður.....</b>	<b>60</b>
<b>Heimildaskrá .....</b>	<b>63</b>

## **Töfluskrá**

Tafla 1. Hjónavígslur að meðaltali í samræmi við mannfjölda.....	23
Tafla 2. Lögskilnaðir alls og uppsafnað skilnaðarhlutfall.....	23
Tafla 3. Þróun koma kvenna í Kvennaathvarfið í Reykjavík.....	6

## **Lagaskrá**

### *Íslensk lög*

Almenn hegningarlög nr. 19/1940

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Hjúskaparlög nr. 31/1993

Lög nr. 23/2016 um breytingu á almennum hegningarlögum nr. 19/1940

Lög nr. 52/2009 um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002

Lög nr. 65/2010 um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993

Lög nr. 40/2022 um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993

Lög nr. 71/2022 um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994

Lög um meðferð sakamála nr. 88/2008

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

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

### *Brottfallin lög*

Lög um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála nr. 94/2000

Lög um nálgunarbann nr. 122/2008

Lög um réttindi og skyldur hjóna nr. 20/1923

Lög um staðfesta samvist nr. 87/1996

Lög um stofnun og slit hjúskapar nr. 39/1921

Lög um stofnun og slit hjúskapar nr. 60/1972

### *Sænsk lög*

Brottsbalken (1962:700)

Lag (1987:230) om äktenskap

### *Norsk lög*

Lov om ekteskap (ekteskapsloven) 4. júlí 1991 nr. 47

Lov om straff (straffeloven) 20. maí 2005 nr. 28

### *Dönsk lög*

Lov nr. 1080 af 14.08.2023 om ægteskabs indgåelse og opløsning



Lov nr. 485 af 32.05.2014 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og børneloven

Lov nr. 329 af 30.03.2019 om ændring af straffeloven og forskellige andre love

Lov nr. 209 af 05.05.1989 om ændring af ægteskabsloven

Lov nr. 1360 af 28.09.2022 straffeloven

### **Lögskýringargögn**

Alþt. 1971-1972, A-deild, þskj. 92 - 39. mál

Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 116 - 273. mál

Alþt. 2005-2006, A-deild, þskj. 419 - 365. mál

Alþt. 2007-2008, B-deild, 294. mál, 122. fundur (Kolbrún Halldórsdóttir), skoðað 10. nóvember 2023

Alþt. 2008-2009, A-deild, þskj. 19 - 19. mál

Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 836 - 485. mál

Alþt. 2014-2015, A-deild, þskj. 778 - 470. mál

Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 547-401. mál

Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Barnaheilla, erindi nr. Þ 364

Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu, erindi nr. Þ. 364

Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Sýslumannsins á Suðurlandi, erindi nr. Þ 364

Alþt. 2019-2020 A-deild, 321. mál, umsögn Ungra jafnaðarmanna, erindi nr. Þ 364

Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Þyriar Höllu Steingrímsdóttur, erindi nr. Þ 364

Alþt. 2020-2021, A-deild, þskj. 1113 - 646. mál

Alþt. 2021-2022, A-deild, þskj. 174 – 172 mál

Alþt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Kvenréttindafélags Íslands, erindi nr. Þ 152/757

Alþt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, erindi nr. Þ 152/708

Alþt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands, erindi nr. Þ 174/717

Alþt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Sýslumannsins í Vestmannaeyjum, erindi nr. Þ 152/695

Alþt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Umboðsmanns barna, erindi nr. Þ 174/714

Alþt. 2021-2022, A-deild, þskj. 175-173. mál

### *Dönsk lögskýringargögn*

Forslag til lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og børneloven. 2013/1 LSF 146

Forslag til lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love. 2019/1 LSF 139

### *Sænsk lögskýringargögn*

Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer (2022/23:958)

Betänketid vid skilsmässa 2011/12:C331 af Marianne Berg m.fl. (V)

### **Alþjóðlegir samningar, sáttmálar og bókanir**

Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (samþykktur 16. desember 1966, tók gildi 3. janúar 1976) 993 UNTS 3 (ICESCR)

Alþjóðasamningur um stjórnmalaleg og borgaraleg réttindi (samþykktur 16. desember 1966, tók gildi 23. mars 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR)

Mannréttindasáttmáli Evrópu (samþykktur 4. nóvember 1950, tók gildi 3. september 1953) 213 UNTS 222

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna (samþykktur 10. desember 1948) UNGA Res. 217 (III) (UDHR)

Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi (samþykktur 11. maí, tók gildi 1. ágúst 2014) CETS 210

Samningur Evrópuráðsins um varnir gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun á börnum (samþykktur 25. október 2007, tók gildi 1. júlí 2010) CETS 201

Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð og refsingu (samþykktur 10. desember 1984, tók gildi 26. júní 1987) 1465 UNTS 85

Samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum (samþykktur 18. Desember 1979, tók gildi 3. September 1981) 1249 UNTS 13

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (samþykktur 20. nóvember 1989, tók gildi 2. september 1990) 1577 UNTS 3

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (samþykktur 30. mars 2007, tók gildi 3. maí 2008) 2515 3

Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna (samþykktur 26. júní 1945, tók gildi 24. október 1945) 1 UNTS XVI

Valfrjáls bókun við samning um afnám allrar mismununar gagnvart konum (samþykkt 6. október 1999, tók gildi 22. desember 2000) 2131 UNTS 83 (CEDAW Optional Protocol)

*Mannréttindanefnd Evrópu*

Skýrsla MNE, „Grikklandsmálið“, 5. nóvember 1969 (3321/67, 3322/67, 3323/67 og 3344/67)

*Evrópuráðið*

Þing Evrópuráðsins. Recommendation No. R(85) 4, 1985. *Of the committee to member states on violence in the family*

Þing Evrópuráðsins. Recommendation No. R (90) 2, 1990. *Of the committee of ministers to member states on social measures concerning violence within the family*

## **Dómaskrá**

### *Hæstiréttur Íslands*

Hrd. 15. september 2016 í máli nr. 508/2015

### *Mannréttindadómstóll Evrópu*

F gegn Sviss (1987). Series A nr. 128

Johnston gegn Írlandi (1986) Series A nr. 122

X gegn Austurríki (1979) Series A nr. 8278

### *Norskir dómar*

Dómur Áfrýjunardómstóls Agder 6. september 2016 í máli nr. LA-2015-154711

### *Enskir dómar*

Owens v Owens (2018) UKSC 41 (2018) 1 WLR 3582

## Inngangur

Ofbeldi í nánnum samböndum eða heimilisofbeldi er alvarlegt vandamál hér á landi líkt og í heiminum öllum.<sup>1</sup> Erfitt er að álykta um þróun umfangs heimilisofbeldis í sögulegu samhengi, vegna skorts á tölfræðilegum gögnum og rannsóknum á efninu, sem fyrst og fremst má rekja til þess viðhorfs sem áður var ríkjandi og sem byggði á því að heimilisofbeldi var talið einkamál þeirra sem í hlut áttu hverju sinni.<sup>2</sup> Það var ekki síst fyrir tilstilli Kvannahreyfingar 20. aldarinnar, að á síðustu áratugum breyttust skilgreiningar á heimilisofbeldi sem einstaklingsbundnum vanda yfir í samfélagslegt vandamál. Sú breyting byggði ekki síst á nýjum kenningum um mismunandi samfélagslega stöðu kvenna og karla, mismunandi réttindi, misskiptri ábyrgð og tækifærum, sem liggja að baki því að konur verða fyrir ofbeldi, í meira mæli en karlar. Þessi kenning kvannahreyfingarinnar fékk fljótt mikið vægi í fræðilegri umræðu og varð hluti af forsendum sem lagðar voru til grundvallar opinberri umræðu um ofbeldi. Fyrsta rannsóknin sem gerð var um heimilisofbeldi hér á landi var framkvæmd árið 1982 og gáfu niðurstöður hennar til kynna að ekki væri um það villst að konur á Íslandi væru beittar ofbeldi á heimilum sínum í miklu mæli. Heimilisofbeldi er þó eitt þeirra samfélagsmeina sem hægt er að draga verulega úr með ýmsum aðgerðum stjórnvalda og bættu verklagi og samstarfi á milli stofnana, og jafnframt minnkað þann skaða sem einstaklingar verða fyrir sem beittir hafa verið ofbeldi.<sup>3</sup>

Þann 1. júlí 2023 var með lögum nr. 71/2022 um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993 komið fyrir nýju ákvæði í 40. gr. hjúskaparlaganna sem kveður á um beinan lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis. Fram að því hafði verið þröng heimild til beins lögskilnaðar á grundvelli líkamsárásar af hendi annars hjóna, eða kynferðisbrots gegn hinu eða barni sem býr hjá þeim, eða ef annað hjóna hefur sýnt af sér hegðun sem fallið er til að vekja alvarlegan ótta um að það gerist sekt um slíkan verknað. Með hinu nýja ákvæði var eitt þungbærasta skilyrði hins eldra fellt brott, að gerandinn samþykki að óska skilnaðar á grundvelli brota sinna, í þeim tilfellum sem maki hefur hlotið dóm fyrir verknaðinn, sbr. 2. mgr. 41. gr. laganna. Í ákvæðinu er hugtakið *ofbeldi* ekki skilgreint með tæmandi talningu og nær ákvæðið því yfir allar tegundir ofbeldis, þar með talið andlegt ofbeldi. Markmið hins endurbætta ákvæðis er að styrkja stöðu þolenda ofbeldis og tryggja rétt þeirra til hjúskaparslita án tafa í kjölfar ofbeldis.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Í ritgerð þessari verða hugtökin ofbeldi í nánnum samböndum og heimilisofbeldi lögð að jöfnu.

<sup>2</sup> Rosa Logar, „The Austrian Model of Intervention in Domestic Violence Cases.“ (2005) 2 <<https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/experts/logar.dv.pdf>>.

<sup>3</sup> Ingólfur V. Gíslason, *Ofbeldi í nánnum samböndum* (Félags- og tryggingamálaráðuneytið 2008) 5–10.

<sup>4</sup> Alþt. 2021 – 2022, A-deild, þsjk. 174 – 172 mál sjá 3. kafla í greinargerð með frumvarpi.

Markmið þessarar ritgerðar er að rýna í ákvæði íslenskrar hjúskaparlöggjafar sem varða lögskilnað á grundvelli ofbeldis í samræmi við alþjóðaskuldbindingar íslenska ríkisins og í samanburði við löggjöf annarra Evrópulanda, og varpa ljósi á það hvort breytingin á 40. gr. hjúskaparlaganna sé í raun til þess fallin að bæta stöðu þolenda heimilisofbeldis.

Í fyrsta kafla er að finna skilgreiningu á hugtökunum heimilisofbeldi og ofbeldi í nánum samböndum en jafnframt er fjallað um ólíkar birtingarmyndir heimilisofbeldis í grófum dráttum í þeim tilgangi að upplýsa lesendur um hin fjölmörgu birtingarform þess.

Í öðrum kafla verður rýnt í þróun verklags og viðbragða gegn heimilisofbeldi á Íslandi síðustu ár, með hliðsjón af skýrslum Samtaka um Kvennaathvarf annars vegar og skýrslum lögreglu hins vegar. Í því samhengi verður farið yfir þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa ráðist í með það að markmiði að uppræta heimilisofbeldi.

Í þriðja kafla er farið yfir þróun íslenskrar hjúskaparlöggjafar í heild sinni ásamt, en ásamt því er fjallað um réttarsöguleg atriði hvað hjónaskilnaði varðar. Í framhaldinu verður gerð grein fyrir ákvæði hjúskaparlaganna sem kveður á um lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis og hvernig ákvæðið hefur þróast í gegnum tíðina.

Í fjórða kafla er frumvarpi til laga um breytingu á hjúskaparlögunum er varð að lögum nr. 71/2022, gerð skil, en frumvarpið kvað meðal annars á um að heimilisofbeldi sem forsenda lögskilnaðar yrði gert að raunhæfu úrræði fyrir þolendur slíkra brota. Því næst verður fjallað um þær umsagnir sem bárust allsherjar- og menntamálanefnd er aðallega vörðuðu 6. gr. frumvarpsins um lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis. Að lokum verður fjallað um lögskilnað hjóna sem eiga sameiginleg börn og þær umsagnir sem bárust nefndinni er vörðuðu hagsmuni barna.

Í fimmta kafla er gerð grein fyrir þeim þjóðarréttarlegum gerðum er lúta með beinum eða óbeinum hætti að kynbundnu ofbeldi og meðal annars tekið til skoðunar hvort einhver þeirra alþjóðasáttmála sem Ísland er aðili að, hafi með einhverju móti haft áhrif á nýjustu breytingu hjúskaparlaganna frá 1. júlí 2023.

Í sjötta kafla verður norræn hjúskaparlöggjöf skoðuð í samræmi við þá íslensku, þá sérstaklega hvað varðar lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis. Enn fremur verður athugað hvort norrænar þjóðir hafi ráðist í áþekkar breytingar á hjúskaparlögunum og tóku gildi hér á landi þann 1. júlí 2023. Að lokum verður farið yfir nýlegar breytingar á skilnaðarlöggjöf Englands og Wales.

## 1. Birtingarform heimilisofbeldis

Áður fyrr var heimilisofbeldi skilgreint sem kynbundið ofbeldi karla gegn konum, en með aukinni þekkingu liggur það fyrir að einstaklingar af öllum kynjum bæði beita og verða fyrir ofbeldi og því er nú yfirleitt fjallað um heimilisofbeldi eða ofbeldi í nánnum samböndum.<sup>5</sup> Að því sögðu skal á það bent, að fjöldi mála sem rata á borð lögreglu og fyrir dómstóla sýna ótvírætt að í miklum meirihluta slíkra mála er þó um að ræða ofbeldi karla gegn konum.<sup>6</sup> Heimilisofbeldi, eða ofbeldi í nánnum samböndum, er ofbeldi sem einstaklingur verður fyrir af hálfu aðila sem honum er nákominn. Sá aðili getur verið skyldur þólandanum eða tengdur honum, til dæmis maki, barn, foreldri, barnsforeldri, systkini eða forsjáraðili. Undir hugtakið fellur einnig núverandi og fyrrverandi maki, eiginmaður/eiginkona, kærasti/kærasta og sambúðaraðili. Heimilisofbeldi er ekki bundið við heimili geranda eða þólanda þó svo að hugtakið gefi það til kynna og þurfa einstaklingarnir að því sögðu ekki búa saman svo ofbeldið flokkist undir hugtakið.<sup>7</sup> Birtingarmyndir heimilisofbeldis eru ófáar og þykir því við hæfi, áður en lengra er haldið, að rýna í ólík birtingarform þess.

### 1.1 Líkamlegt ofbeldi

Líkamlegt ofbeldi er að öllum líkindum það fyrsta sem kemur upp í huga fólks þegar það heyrir hugtakið ofbeldi.<sup>8</sup> Líkamlegt ofbeldi er ein birtingarmynd heimilisofbeldis og lýsir sér þannig að líkamlegu afli er beitt gegn öðrum einstaklingi, hvort sem líkamlegur skaði hlýst af eða ekki.<sup>9</sup> Þannig þarf líkamlegt ofbeldi ekki að vera sársaukafullt eða skilja eftir sig einhvers konar ummerki til þess að hafa neikvæð áhrif á líðan þólanda.<sup>10</sup> Undir líkamlegt ofbeldi fellur einnig sú háttsemi að halda aftur af líkamlegum þörfum þólanda, svo sem að koma í veg fyrir að þólandi fái nauðsynlega næringu, nái almennilegum svefni eða taki nauðsynleg lyf.<sup>11</sup> Það sem oft einkennir ofbeldi þessarar gerðar eru að áverkarnir eru oft á þeim svæðum líkamans sem yfirleitt eru huldir klæðnaði.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> „Um heimilisfrið“ (*Heimilisfriður*) <<https://heimilisfridur.is/2-um-heimilisfrid/>> skoðað 17. nóvember 2023.

<sup>6</sup> Lögreglan, „Heimilisofbeldi janúar til des“ (Lögreglan 2022) <<https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/01/Heimilisofbeldi-og-manndrap-BI-skyrsla-fyrir-ytri-vef-2022-jan-des.pdf>>.

<sup>7</sup> „Skilgreiningar á heimilisofbeldi“ (*Kvennaathvarfið*) <<https://www.kvennaathvarf.is/ur-moppum/>> skoðað 19. september 2023.

<sup>8</sup> Ingólfur V. Gíslason (n. 3) 17.

<sup>9</sup> „Skilgreiningar á heimilisofbeldi“ (n. 7).

<sup>10</sup> „Líkamlegt Ofbeldi“ (*Sjúk ást*, 16. mars 2021) <<https://sjukast.is/ofbeldi-og-sambond/likamlegt-ofbeldi/>> skoðað 19. september 2023.

<sup>11</sup> „Skilgreiningar á heimilisofbeldi“ (n. 7).

<sup>12</sup> Ingólfur V. Gíslason (n. 3) 18.

## 1.2 Kynferðislegt ofbeldi

Í kynferðislegu ofbeldi felst skerðing kynfrelsis einstaklings, en má þar m.a. nefna þvingun til kynlífs, þvingað áhorf á klám eða óviðeigandi kynferðislegt tal maka um þolanda eða aðra nákomna aðila.<sup>13</sup> Ein algengasta birtingarmynd kynferðisofbeldis er þegar þolandi er beittur þrýstingi um að stunda kynlíf sem viðkomandi hefur ekki áhuga á, einmitt á þeirri stundu. Sú birtingarmynd ofbeldisins getur gert þolanda erfitt að setja eigin mörk í kynferðislegum samskiptum.<sup>14</sup>

## 1.3 Andlegt og félagslegt ofbeldi

Þegar andlegu ofbeldi er beitt er algengt að gerandi niðurlægi þolanda með það að markmiði að hafa stjórn á hegðun og aðstæðum þolanda. Undir hugtakið andlegt ofbeldi fellur því ekki rifrildi tveggja einstaklinga þar sem annar eða báðir láta athugasemdir falla sem geta verið særandi eða niðurlægjandi fyrir hinn.<sup>15</sup> Andlegt ofbeldi getur þannig verið af ýmsum toga, til dæmis einangrun þolanda frá vinum og ættingjum, stjórnun á fatavali, hótanir um annars konar ofbeldi, hunsun, uppnefningar, smánun og svo framvegis.<sup>16</sup> Eðli andlegs ofbeldis er þannig að það skilur ekki eftir sig sjáanleg ummerki eða áverka og getur því verið töluvert erfiðara að greina það.<sup>17</sup>

## 1.4 Fjárhagslegt ofbeldi

Fjárhagslegt ofbeldi felst í því að takmarka eða taka af öll völd þolanda af eigin fjárhag og framfærslu.<sup>18</sup> Ein birtingarmynd þess felst t.d. í þeim aðstæðum þar sem þolanda er bannað að afla sér tekna eða grafið er með einhverjum hætti undan möguleikum þolanda á vinnumarkaði eða í námi, þolandi er krafín skýringa á því í hvað viðkomandi ráðstafaði fjármunum, þolandi er látinn gangast undir lánaskuldbindingar og svo framvegis.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> sama heimild 21.

<sup>14</sup> Jenný Kristín Valberg, „Ég á þig, ég má þig!“ <<https://bjarkarhlid.is/eg-a-thig-eg-ma-thig/>> skoðað 19. september 2023.

<sup>15</sup> Ingólfur V. Gíslason (n. 3) 19.

<sup>16</sup> „Andlegt og félagslegt ofbeldi“ (*Heilsuvera*, 4. júlí 2023) <<https://www.heilsuvera.is/efnisflokkar/ofbeldi-og-vanraeksla/tegundir-ofbeldis/andlegt-og-felagslegt-ofbeldi/>> skoðað 19. september 2023.

<sup>17</sup> „Skilgreiningar á heimilisofbeldi“ (n. 7).

<sup>18</sup> sama heimild.

<sup>19</sup> Ingólfur V. Gíslason (n. 3) 21.



### 1.5 Stafrænt ofbeldi

Með tilkomu samfélagsmiðla og nýrrar tækni hefur stafrænt ofbeldi fæst í aukana. Stafrænt ofbeldi felst í notkun tækja og tækni, til að áreita, beita ofbeldi, leggja í einelti, ofsækja, niðurlægja eða ógna. Þannig getur stafrænt ofbeldi bæði flokkast undir andlegt og kynferðislegt ofbeldi.<sup>20</sup> Dæmi um stafrænt ofbeldi í nánú sambandi getur verið ef maki er með upplýsingar um staðsetningu þolandans, þrýstir á þolanda að senda sér skilaboð af kynferðislegum toga, skoðar símtæki þolanda án leyfis reglulega, hótar að birta nektar myndir af þolanda eða senda þær til annarra aðila.<sup>21</sup>

### 1.6 Samantekt og umræðan um heimilisofbeldi

Það þarf svo sannarlega ekki að fjölyrða um það hversu alvarleg áhrif ofbeldi getur haft á líf þeirra einstaklinga sem fyrir því verða. Þá skal athuga að hér að ofan er aðeins stiklað á stóru hvað varðar lýsingu og dæmi ýmissa birtingarmynda ofbeldis. Að því sögðu er samantektin ekki tæmandi og einungis sett fram í þeim tilgangi að gefa lesanda hugmynd um hinar fjölmörgu birtingarmyndir heimilisofbeldis. Sönnunarfærsla einstakra brota innan veggja heimilisins getur oft á tíðum reynst mjög erfið, sérstaklega ef ofbeldið skilur ekki eftir sig nein sjáanleg ummerki, svo sem andlegt ofbeldi. Þá getur heimilisofbeldi oft staðið yfir í langan tíma áður en þolandi leitar sér hjálpar eða upp kemst um málið með öðrum hætti og getur þannig verið um að ræða langvarandi ástand þar sem brotaþoli er ítrekað beittur andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi, sem getur leitt til þess að erfitt er fyrir þolanda að tímasetja tiltekið atvik.<sup>22</sup> Á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á að opna umræðuna um heimilisofbeldi og með nýrri þekkingu hefur áhersla verið lögð á að koma á fót úrræðum fyrir bæði þolendur og gerendur. Mikilvægt er að löggjöfin þróist samhliða og taki til allra birtingarmynda heimilisofbeldis og geri þannig þolendum slíks ofbeldis kleift að komast undan því. Löggjafinn hefur að einhverju leiti brugðist við breyttu viðhorfi samfélagsins til heimilisofbeldis og má þar sem dæmi nefna sérstakt refsíákvæði um heimilisofbeldi, 218. gr. b, sem kom inn í almenn hegningarlög nr. 19/1940 árið 2016. Þá má jafnframt nefna nýjustu breytingu 40. gr. hjúskaparlaga, er þessi ritgerð fjallar um, sem gerir þolendum heimilisofbeldis kleift að fá lögskilnað án undanfarandi skilnaðs að borði og sæng, en nánar verður fjallað um það síðar í ritgerð þessari.

---

<sup>20</sup> „Stafrænt Ofbeldi“ (*Sjúk ást*, 22. mars 2022) <<https://sjukast.is/ofbeldi-og-sambond/stafrænt-ofbeldi/>> skoðað 19. september 2023.

<sup>21</sup> „Skilgreiningar á heimilisofbeldi“ (n. 7).

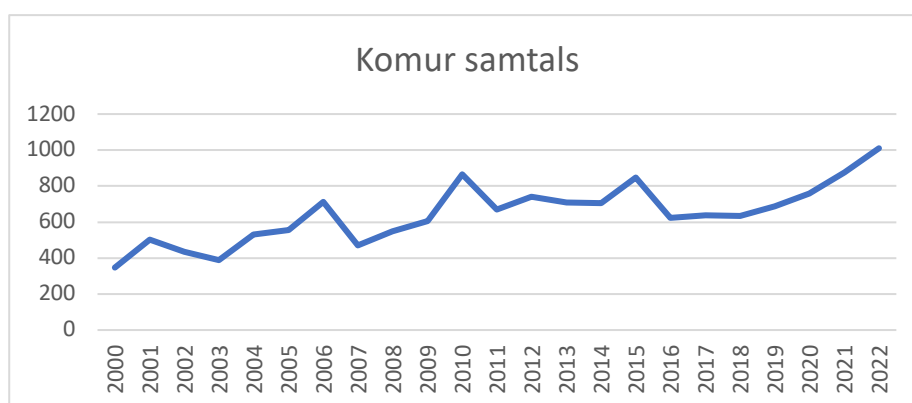
<sup>22</sup> Alþt. 2014-2015, A-deild, þskj. 778 - 470. mál.

## 2. Þróun verklags og viðbragða gegn heimilisofbeldi á Íslandi og aðrar aðgerðir stjórnvalda

Heimilisofbeldi stórt vandamál á Íslandi, líkt og í heiminum öllum. Í þessum kafla verður rýnt í þróun verklags og viðbrögðum gegn heimilisofbeldi á Íslandi síðustu ár, með hliðsjón af því sem fram kemur í skýrslum Samtaka um Kvennaathvarf annars vegar og skýrslum lögreglu hins vegar. Í framhaldi af því verður stiklað á stóru hvað varðar þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa ráðist í með það að markmiði að uppræta heimilisofbeldi.

### 2.1 Þróun verklags og viðbragða gegn heimilisofbeldi á Íslandi

Tölfræðileg gögn frá Samtökum um Kvennaathvarf gefa góða yfirsýn yfir umgang heimilisofbeldis á Íslandi á hverjum tíma. Samtökin reka Kvennaathvarfið, sem veitir konum og börnum þeirra skjól, sem ekki geta búið á heimilum sínum vegna ofbeldis. Þar geta konur ýmist dvalið eða nýtt sér ókeypis ráðgjafarþjónustu í formi ráðgjafar og viðtala.<sup>23</sup> Nánar verður fjallað um starfsemi Kvennaathvarfsins í kafla 2.4.



Tafla 1. Þróun koma kvenna í Kvennaathvarfið í Reykjavík.

Á grafinu hér að ofan hefur höfundur safnað saman tölulegum gögnum úr ársskýrslum Kvennaathvarfsins, sem sýnir þróunina í fjölda koma kvenna í athvarfið í Reykjavík á árunum 2000 til 2022. Til skýringa eru komur kvenna skilgreindar sem öll þjónusta sem athvarfið veitir, það er bæði dvöl þeirra í athvarfinu ásamt veittri ráðgjöf og viðtöl. Þar sem tölfræðin byggir á komum kvenna, en ekki fjölda kvenna, getur sama konan komið tvisvar sinnum og telst það sem tvær komur. Við fyrstu sýn verður ekki annað séð en að um mikla aukningu er að ræða, með þeim fyrirvara að ekki er um nákvæman fjölda kvenna að ræða. Að teknu tilliti til

<sup>23</sup> „Um samtökin“ (Kvennaathvarfið) <<https://www.kvennaathvarf.is/sagan/>> skoðað 7. nóvember 2023.

Þess er þó bersýnilega um mikla fjölgun að ræða, þar sem komur<sup>24</sup> í athvarfið voru 347 árið 2000 en árið 2022 voru komurnar alls 1.010.<sup>25</sup> Athyglisvert er að sjá að frá árunum 2016 til 2018 eru komurnar nokkuð jafnar á milli ára, eða í kringum 630,<sup>26</sup> en frá árinu 2018 til ársins 2022 hefur komunum farið ört fjölgandi. Hér verður þó að hafa í huga að aukin aðsókn í Kvennaathvarfið segir ekki til um umfang ofbeldis í nánnum samböndum hér á landi, því samkvæmt ársskýrslu kvennaathvarfsins frá árinu 2015 leitar einungis lítill hluti brotþola í Kvennaathvarfið á hverju ári. Þá er ofbeldi sem beinist að öðrum en konum einnig utan þess mengis. Staðreyndin er þó sú að komur í athvarfið hafa aukist umtalsvert á milli ára og erfitt getur verið að finna skýringar á því. Breytingar á aðsókn gætu til dæmis sagt til um það hvort konur þekki þjónustuna sem athvarfið býður upp á og hvort þær séu tilbúnar til að nýta sér hana.<sup>27</sup> Í ársskýrslu Kvennaathvarfsins 2022 kemur fram að það sé tilfinning starfsmanna athvarfsins að aðstandendur og aðilar í nærumhverfi kvennanna séu í auknum mæli að stíga inn í aðstæður og hvetja konur sem búa við ofbeldi að leita sér ráðgjafar.<sup>28</sup> Þannig má leiða að því líkur að aukin vitundarvakning í samfélaginu um eðli og alvarlegar afleiðingar heimilisofbeldis hafi haft þau áhrif að þolendur séu líklegri til að leita sér aðstoðar, þó svo að enn sé það einungis minni hluti þolenda.

Til þess að fá skýrari mynd á þróun heimilisofbeldi á Íslandi er við hæfi að skoða tölfræðigögn lögreglunnar sem varpað geta frekari ljósi á umfang þess. Ríkislögreglustjóri birti fréttatilkynningu um nýbirta skýrslu, þann 26. janúar 2023, á vef lögreglunnar er varðaði heimilisofbeldi á árinu 2022. Þar kom fram að aldrei höfðu fleiri tilkynningar um heimilisofbeldi og ágreining milli tengdra og skyldra aðila borist lögreglu en árið 2022. Samkvæmt skýrslunni var um 12% aukning tilkynninga um heimilisofbeldi og ágreining milli skyldra og tengdra milli ára, samanborið við meðaltal síðustu þriggja ára, en um 2.374 tilkynningar bárust lögreglunni á landsvísu það ár. Jafngildir það að meðaltali tæplega sjö slíkum tilkynningum á dag eða um 198 tilkynningum á mánuði. Þá kom sömuleiðis fram í skýrslunni að um 70% heimilisofbeldismála sem kærð eru til lögreglu eru vegna ofbeldis gegn maka eða fyrrverandi maka. Samkvæmt niðurstöðum skýrslunnar er áætlað að um 4% landsmanna verði árlega fyrir heimilisofbeldi og er talið að af þeim hópi tilkynni um

---

<sup>24</sup> „Ársskýrsla 2000“ (Samtök um Kvennaathvarf) 11 <<https://kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2017/01/Arsskyrsla2000.pdf>>.

<sup>25</sup> „Ársskýrsla 2022“ (Samtök um Kvennaathvarf) 6 <<https://www.kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2023/04/SUK-Skyrsla-2022.pdf>>.

<sup>26</sup> „Ársskýrsla 2018“ (Samtök um Kvennaathvarf) 10 <<https://www.kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2019/04/%C3%81rssk%C3%BDrsla-2018-4.pdf>>.

<sup>27</sup> „Ársskýrsla 2015“ (Samtök um Kvennaathvarf) 9 <<https://kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2017/01/SUK-2015.pdf>>.

<sup>28</sup> „Ársskýrsla 2022“ (n. 25) 13.

fimmtungur þeirra tilvikin til lögreglunnar.<sup>29</sup> Í fréttatilkynningu ríkislögreglustjóra um skýrslu um heimilisofbeldi fyrstu 6 mánuði ársins 2023 kemur fram að litlar breytingar eru á milli ára í fjölda heimilisofbeldismála sem tilkynnt eru til lögreglu.<sup>30</sup> Í viðtali við Ríkissjónvarpið þann 24. mars 2022 greindi ríkislögreglustjóri frá því, að þolendakannanir bendi til þess að ofbeldi hafi ekki aukist á þessum árum, heldur séu það einfaldlega fleiri tilkynningar sem berast um ofbeldi. Í viðtalinu sagði ríkislögreglustjóri enn fremur að það séu ekki nema 10-15 ár síðan litið var á heimilisofbeldi sem einkamál fólks, en um sé að ræða grafalvarlegt vandamál og að um helmingur manndrápa á Íslandi sé vegna ofbeldis á milli skyldra og tengdra.<sup>31</sup> Framangreindar upplýsingar gefa ágætis vísbendingar um það hversu útbreitt og alvarlegt vandamálið er, og má því álykta sem svo að heimilisofbeldi sé alvarlegt samfélagsmein, sem hefur auk alvarlegra afleiðinga fyrir þá einstaklinga sem fyrir því verða, viðtæk samfélagsleg áhrif.

Framkvæmdar hafa verið fáeinar rannsóknir á heimilis- og kynbundnu ofbeldi hér á landi. Fyrsta rannsóknin sem gerð var um heimilisofbeldi hér á landi, undir heitinu Ofbeldi í íslenskum fjölskyldum, var framkvæmd árið 1982. Tilgangur rannsóknarinnar var að varpa ljósi á viðkvæmt félagslegt vandamál, ofbeldi í fjölskyldum, sem hafði legið í þagnargildi í íslensku þjóðfélagi til þess. Niðurstöður rannsóknarinnar bentu til þess, að ekki væri um það villst að konur á Íslandi væru beittar ofbeldi á heimilum sínum í miklu mæli. Óhætt er að fullyrða að rannsóknin átti stóran þátt í því að vekja bæði almenning og stjórnvöld til meðvitundar um það að ofbeldi væri að eiga sér stað á íslenskum heimilum. Í niðurlagi rannsóknarinnar er kallað eftir viðhorfsbreytingu gagnvart fjölskylduofbeldi, en rannsóknin var opnaði meðal annars á opinbera umræðu um málefni, sem mikil leynd ríkti yfir og sem eins og áður sagði, var litið á sem einkamál þeirra sem ættu í hlut hverju sinni. Reynslan hefur sýnt að breytt samfélagsleg viðhorf og aukin opinber umræða getur einnig haft áhrif á gerendur í heimilisofbeldismálum. Í breyttum viðhorfum felst meðal annars félagslegt aðhald sem setur

---

<sup>29</sup> „Aldrei fleiri tilkynningar um heimilisofbeldi og ágreining til lögreglu en árið 2022“ (*Lögreglan*, 26. janúar 2023) <<https://www.logreglan.is/aldrei-fleiri-tilkynningar-um-heimilisofbeldi-til-logreglu-en-arid-2022/>> skoðað 7. nóvember 2023.

<sup>30</sup> „Fjöldi heimilisofbeldismála skv. gögnum lögreglu fyrstu 6 mánuði ársins“ (*Lögreglan*, 11. september 2023) <<https://www.logreglan.is/fjoldi-heimilisofbeldismala-skv-gognum-logreglu-fyrstu-6-manudi-arsins/>> skoðað 7. nóvember 2023.

<sup>31</sup> Andri Yrkill Valsson, „Samfélagið vakandi fyrir heimilisofbeldi á covid-tímum.“ *ruv.is* (Reykjavík, 24. mars 2022) <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-03-28-samfelagid-vakandi-fyrir-heimilisofbeldi-a-covid-timum/>> skoðað 7. nóvember 2023.

tilteknum gerendum hömlur og þar af leiðandi eigi þolendur auðveldara með að viðurkenna vandann fyrir sjálfum sér og öðrum og leiti aðstoðar.<sup>32</sup>

Í faraldursfræðilegri athugun á tíðni ofbeldisáverka á konum á Slysavarðstofu Borgarspítalans, á árunum 1974-1991, kom í ljós að tíðnin reyndist vera á bilinu 6-9 á hverjar 1000 konur á ári. Árið 1991 urðu 41% kvennanna fyrir ofbeldisáverkunum á heimilum sínum.<sup>33</sup> Dómsmálaráðherra lagði fram skýrslu á 121. löggjafarþingi 1996-97 um orsakir og umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. Fram til þess hafði ekki verið framkvæmd heildstæð rannsókn á umfangi og orsökum heimilisofbeldis hér á landi. Niðurstöður rannsóknarinnar staðfesta niðurstöður eldri rannsókna sem sýnt hafa fram á að ofbeldi gegn konum er á margan hátt ólíkt ofbeldi gegn karlmönnum. Þannig er ofbeldi gegn konum oftast framið af einhverjum sem þær þekkja en karlar verða frekar fyrir ofbeldi af hálfu ókunnugra aðila. Þá sýna niðurstöðurnar að þegar um er að ræða ofbeldi milli hjóna eða sambýlisfólks er ofbeldið oft endurtekið, þannig að sjaldan er um að ræða einstakt og einangrað tilvik, sem sýnir enn fremur fram á nauðsyn þess að til staðar séu tiltæk og aðgengileg úrræði fyrir bæði gerendur og þolendur ofbeldis. Samkvæmt rannsókninni höfðu á bilinu 1000-1100 konur mátt þola ofbeldi af hendi núverandi eða fyrrverandi maka árið 1996. Athygli vekur að samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar höfðu um 650 karlar verið beittir ofbeldi af núverandi eða fyrrverandi maka sama ár. Niðurstöðurnar sýna þannig með afgerandi hætti, að heimilisofbeldi sé til staðar á heimilum á Íslandi og að leggja verði áherslu á að stemma stigu við því með öllum tiltækum ráðum.<sup>34</sup>

Þann 26. september árið 2006 samþykkti þáverandi ríkisstjórn aðgerðaáætlun um ofbeldi karla gegn konum í nánnum samböndum, með aðgerðum sem átti að ráðast í á árunum 2006-2011. Byggði aðgerðaráætlunin á tillögum félags- og dómsmálaráðherra frá 5. október 2005. Markmið aðgerðaáætlunarinnar var að vinna gegn ofbeldi á heimilum og kynferðislegu ofbeldi þar sem börn og konur eru þolendur. Jafnframt voru í áætluninni settar fram aðgerðir er lúta að forvörnum og viðbrögðum við afleiðingum heimilisofbeldis.<sup>35</sup> Framkvæmd rannsókna sem unnin var af Rannsóknarsetri í barna- og fjölskylduvernd á ofbeldi gegn

---

<sup>32</sup> „Geðvernd: Ársrit Geðverndarfélag Íslands“ (Geðverndarfélag Íslands 1982) 28–29  
<<https://sigjul.internet.is/>>.

<sup>33</sup> „Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum.“ (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið febrúar 1997) 7  
<<https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/heimilisofbeldi---skyrsla-III.pdf>>.

<sup>34</sup> sama heimild 36–37.

<sup>35</sup> „Aðgerðaáætlun vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis“ (29. september 2006)  
<<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/09/29/Adgerdaaetlun-vegna-ofbeldis-a-heimilum-og-kynferdislegs-ofbeldis/>> skoðað 14. nóvember 2023.

konum, var einnig liður í aðgerðaáætluninni. Um er að ræða símakönnun á ofbeldi karla gegn konum sem náði til alls 3.000 kvenna á aldrinum 18-80 ára. Markmið rannsóknarinnar var að afla upplýsinga um eðli, umfang og afleiðingar líkamlegs og kynferðislegs ofbeldis í nánnum samböndum. Niðurstöður rannsóknarinnar leiddu í ljós að rúmlega 22% kvennanna höfðu verið beittar ofbeldi í nánnum samböndum á einhverjum tíma frá 16 ára aldri. Hlutfallslega fleiri konur sem beittar höfðu verið ofbeldi voru frásildar á því tímabili er rannsóknin fór fram, eða um 51% en þær sem voru giftar, 17%, og í hópnum sem aldrei höfðu gengið í hjónaband var hlutfallið 18%. Umræddar niðurstöður sýna fram á að konur eiga einna helst á hættu að verða fyrir ofbeldi, séu þær í sambúð eða hjónabandi, og að gerendur ofbeldis gegn konum eru fyrst og fremst sambýlis- og eiginmenn.<sup>36</sup>

Árið 2021 voru birtar niðurstöður rannsóknar, sem framkvæmd var af doktorsnema og samstarfsfélögum viðkomandi við læknadeild Háskóla Íslands, um umfang og eðli heimilisofbeldis, eins og það birtist í gögnum hjá Landspítalanum á árunum 2005-2014. Tilgangur rannsóknarinnar var að greina algengi sjúkrahúsheimsókna og eðli meiðsla af völdum ofbeldis í nánnum samböndum gegn konum og tilheyrandi kostnaði. Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu fram á að alls voru skráðar 1454 heimsóknir vegna heimilisofbeldis á árunum 2005-2014, sem gera að meðaltali 145 heimsóknir á ári. Alls komu um 38% þolendanna á spítalann oftari en einu sinni vegna ítrekaðra ofbeldisatvika. Meiðsli þolenda voru að jafnaði minniháttar, eða í um 93% tilvika. Þá voru áverkarnir aðallega staðsettir á höfuðsvæði og efri útlimum. Í niðurstöðum rannsóknarinnar kemur fram að um sé að ræða umfangsmikið og dýrt lýðheilsuáhrif sem leggja þurfi mun meiri áherslu á í stefnumótun, lagasetningu, skipulag þjónustu og við veitingu fjármagns.<sup>37</sup>

Eins og fram hefur komið hefur orðið ákveðin viðhorfsbreyting í samfélaginu hvað heimilisofbeldi varðar. Hefur sú viðhorfsbreyting meðal annars birst í aukinni umfjöllun um efnið. Þó svo að þær tölfræðilegu upplýsingar sem fram koma hér að ofan bendi til þess að heimilisofbeldi hafi aukist með hverju árinu sem líður þykir rétt þykir að skerpa á þeirri staðreynd að ekki má túlka niðurstöður þolendakannana með þeim hætti að fram sé komin sönnun þess að ofbeldi hafi aukist. Heldur eigi fjölgun tilkynninga rætur að rekja til aukinnar

---

<sup>36</sup> „Skýrsla velferðarráðherra um aðgerðir samkvæmt aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis karla gegn konum í nánnum samböndum.“ (Velferðarráðuneytið 13. apríl 2011) 4-5  
<<https://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1214.pdf>> skoðað 15. nóvember 2023.

<sup>37</sup> Drífa Jónasdóttir o.fl., „Women and Intimate Partner Violence: Prevalence of Hospital Visits and Nature of Injuries in the Icelandic Population“ (SAGE Publications Ltd STM 1. maí 2021)  
<<https://doi.org/10.1177/1403494820916093>> skoðað 8. nóvember 2023.

vitundarvakningar um eðli ofbeldis, afleiðingar þess og mikilvægi þess að mál sé tilkynnt og komi til kasta lögreglu.

## 2.2 Meðferð heimilisofbeldismála og breytt verklag

Staðreyndin er sú að þolendur heimilisofbeldis eiga í mörgum tilvikum erfitt með að komast undan ofbeldinu vegna þess hversu náin tengsl eru á milli þolanda og geranda. Þá má einnig leiða að því líkur að sameiginlegur fjárhagur hjóna og sameiginleg börn ásamt öðrum sameiginlegum hagsmunum, geti gert þolendum erfiðara að slíta sambúð eða hjónabandi í kjölfar ofbeldis. Þá getur slíkt ofbeldi haft gríðarlega margvísleg neikvæð áhrif á heilsu þolanda ofbeldis eins og fram hefur komið í skýrslum Alþjóða heilbrigðisstofnunarinnar WHO.<sup>38</sup> Í því felst einnig gríðarlegur samfélagslegur kostnaður og neikvæð áhrif á lýðheilsu og því eru það hagsmunir samfélagsins í heild sinni að unnið sé að forvörnum og viðbrögðum gegn ofbeldi. Á síðustu árum hefur því verið lögð aukin áhersla á af hálfu stjórnvalda, að verklag lögreglu í heimilisofbeldismálum sé skýrt, þannig að samræmd og viðeigandi viðbrögð séu viðhöfð þegar lögregla kemur að á vettvangi ofbeldis. Þá hefur einnig verið skerpt á því að eftirfylgni mála sé ekki síður mikilvæg en rétt viðbrögð og vönduð málsmeðferð. Aukin áhersla hefur verið lögð á það sjónarmið hversu víðtæk áhrif ofbeldið getur haft á þá sem verða fyrir óbeinum áhrifum af ofbeldinu, til dæmis börn sem verða vitni að ofbeldinu og/eða búa á heimili þar sem heimilisofbeldi viðgengst.<sup>39</sup>

Nýjar áherslur í breyttu verklagi lögreglu í heimilisofbeldismálum má segja að sé uppskera tilraunaverkefni lögreglustjórans á Suðurnesjum í samstarfi við félagsþjónustur sveitarfélaganna á Suðurnesjum, sem hófst þann 1. febrúar 2013 og stóð yfir í 1 ár. Verkefnið ber yfirskriftina *Að halda glugganum opnum* en er í daglegu tali oft nefnt Suðurnesjamódelið. Markmið verkefnisins var að bæta rannsóknir heimilisofbeldismála með markvissari fyrstu viðbrögðum lögreglu, fækka ítrekunarbrotum, bæta vinnslu tölfræðigagna, efla stuðning við þolendur og gerendur markvissst, nýta enn betur úrræði um nálgunarbann og brottvísun af heimili og ná fleiri málum í gegnum réttarvörslukerfið. Í framkvæmd er því lögð áhersla á að taka málin föstum tökum frá upphafi og af meiri alvöru en áður. Ein grunnforsenda verkefnisins er það mat lögreglu að eina tækifæri löggæsluadila til að hafa áhrif á framgang máls sé með bættri vettvangsrannsókn sem meðal annars lýsir sér í upptöku á framburði aðila og vitna,

<sup>38</sup> „Violence against Women“ (*World Health Organization*) <<https://www.who.int/health-topics/violence-against-women>> skoðað 25. nóvember 2023.

<sup>39</sup> „Heimilisofbeldismál-þróun fram til 2019“ (Deild rannsókna og þróunar Nóvember 2019) 1 <[https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/11/Samantekt\\_heimilisofbeldi\\_t%C3%B6lur-1%C3%B6greglu-2018.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/11/Samantekt_heimilisofbeldi_t%C3%B6lur-1%C3%B6greglu-2018.pdf)>.

aukinnar áherslu á að þolandi sæti læknisrannsókn, að í öllum tilvikum sé fagaðili frá félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags kallaður á vettvang. Einnig er lögð áhersla á að kynna fyrir þolendum og gerendum tiltæk stuðningsúræði og eftirfylgd með málinu með heimsókn lögreglu á heimili innan við viku frá atburði. Tilkoma starfsmanns félagsþjónustunnar á vettvang, sem var nýmæli á þeim tíma er tilraunaverkefnið hófst, veitir bæði brotþola og börnum á heimilinu meiri stuðning. Þá getur starfsmaður félagsþjónustu lagt mat á aðstæður á vettvangi sem nýtist í því verkefni að styðja betur við aðila máls við framgang málsins, óháð því í hvaða farveg málið fer hjá lögreglu. Með því að gera það hluta af verklaginu að fram fari heimsókn rannsóknarlögreglu og starfsmanns félagsþjónustu á heimili innan viku frá atburðinum, gerir lögreglu kleift að fylgjast betur með málinu en þannig er betur hægt að leggja mat á það hvort um sé að ræða endurtekið ofbeldi sem kallar á að gripið sé til frekari ráðstafana.<sup>40</sup>

Verkefnið hefur vakið mikla athygli bæði hér og landi og utan landsteinanna. Verkefnið hefur til að mynda verið nefnt sem eitt þeirra framúrskarandi verkefna sem fram eru talin í skýrslu Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (e. OECD).<sup>41</sup> Verkefnið var jafnframt tilnefnt til nýsköpunarverðlauna í opinberri þjónustu og stjórnsýslu árið 2014 og fékk þar sérstaka viðurkenningu.<sup>42</sup> Þá hafa fjöldi sveitarfélaga tekið upp verklagið, má þar nefna sem dæmi Akranes, Reykjavík, Akureyri, Hafnarfjörð, Kópavog, Mosfellsbæ og Garðabæ. Þá hefur verkefnið verið kynnt á ráðstefnum víða og fjöldi alþjóðlegra stofnana og aðila hafa heimsótt Ísland í því skyni að fá fræðslu um það verklag sem er grundvöllur verkefnisins.<sup>43</sup> Árið 2015 var tekin ákvörðun af hálfu félags- og dómsmálayfirvalda í Vestur-Gautalandi í Svíþjóð, um að vinna að undirbúningi þróunarverkefnis sem byggir á Suðurnesjamódelinu, undir heitinu Íslandsverkefnið.<sup>44</sup> Þá var *Suðurnesjamódelið* kynnt af íslenskum stjórnvöldum á Kvennanefndarfundi Sameinuðu þjóðanna í New York árið 2016 þar sem markmiðið var að miðla þekkingu sem skapast hefur um nauðsyn þess að stjórnvöld, löggæsla, félags og

---

<sup>40</sup> „Tillaga til nýsköpunarverðlauna í opinberri þjónustu og stjórnsýslu 2013“ (Lögreglustjórinn á Suðurnesjum 2013) <[https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Rekstur-og-eignir-rikisins/Nyskopun/2014\\_A%C3%B0%20halda%20glugganum%20opnum.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Rekstur-og-eignir-rikisins/Nyskopun/2014_A%C3%B0%20halda%20glugganum%20opnum.pdf)>.

<sup>41</sup> „Ársskýrsla lögreglustjórans á Suðurnesjum“ (Lögreglustjórinn á Suðurnesjum 2014) 22 <<https://dev.logreglan.is/wp-content/uploads/2015/08/%C3%81rsk%C3%BDrsla-LSS-2014.pdf>>.

<sup>42</sup> „Nýsköpunarverðlaun í opinberri þjónustu og stjórnsýslu“ <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/rekstur-og-eignir-rikisins/opinber-nyskopun/nyskopunarverdlaun/>> skoðað 23. nóvember 2023.

<sup>43</sup> „Ársskýrsla lögreglustjórans á Suðurnesjum“ (n. 41) 22.

<sup>44</sup> „Sviar taka upp Suðurnesjamódelið“ *mbl.is* (15. september 2015) <[https://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/09/15/sviar\\_taka\\_upp\\_sudurnesjamodelid/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/09/15/sviar_taka_upp_sudurnesjamodelid/)> skoðað 8. nóvember 2023.



heilbrigðisþjónusta vinni saman að úrlausn heimilisofbeldismála svo að árangur náist við að draga úr slíku ofbeldi.<sup>45</sup>

### 2.3 Austurríska leiðin

Árið 1994 skipaði þáverandi dómsmálaráðherra nefnd sérfræðinga sem fékk það verkefni að undirbúa og framkvæma rannsóknir á ástæðum, afleiðingum og umfangi heimilisofbeldis og annars konar ofbeldis er beindist að konum og börnum.<sup>46</sup> Í kjölfar þess að niðurstöður nefndarinnar lágu fyrir, skipaði ráðherra aðrar þrjár nefndir sem hver hafði sitt afmarkaða hlutverk, en nánar verður komið að verkefnum nefndanna í kafla 2.6. Ein afurð þessara nefnda voru ný lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 sem voru lögfest þann 30. júní 2011. Lögin höfðu það að markmiði að styrkja réttarstöðu þolenda heimilisofbeldis og fyrirbyggja frekara ofbeldi. Ákvæði um nálgunarbann kom fyrst inn í íslenska löggjöf með lögum nr. 94/2000 um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála (nú lög um meðferð sakamála nr. 88/2008) og hegningarlaga. Réttara þótti að mæla fyrir um úrræðið í sérstökum lögum þar sem bannið tengdist hvorki rannsókn né meðferð sakamáls. Þá veita lögin lögreglustjóra, eða fulltrúa hans, heimild til þess að fjarlægja einstakling sem brotið hefur gegn öðrum einstaklingi sem honum er nákominn, eða raskað friði hans á annan hátt, brott af heimili sínu eða dvalarstað og meina honum aðgangi á þann stað um tiltekinn tíma, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Lagasetningin sækir fyrirmynd sína til laga sem tóku gildi í Austurríki 1. maí 1997 og er af þeirri ástæðu í daglegu tali oft nefnd *austurríska leiðin*. Hugmyndafræðin að baki lagasetningunni var að fjarlægja skyldi gerendur ofbeldisins af heimilum sínum í stað þess að fórnarlömbin þurfi að flýja heimilið, eða eins og Austurríkismenn orðuðu það: „það er ekki hægt að gera konur og börn að flóttamönnum í eigin heimalandi í stórum stíl.“<sup>47</sup> Þá hefur úrræðið einnig verið tekið upp í löggjöf annarra Evrópulanda, þar á meðal Norðurlandanna.<sup>48</sup> Segja má að úrræðið hafi verið skref í rétta átt með því að setja hagsmuni og réttindi þolenda heimilisofbeldis ofar en rétt gerenda þess og leita leiða til að fá gerendur til að axla ábyrgð á háttsemi sinni.

---

<sup>45</sup> „Fjöldi kynnti sér Suðurnesjamódelið“ (17. mars 2016) <[https://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/03/17/fjoldi\\_kynnti\\_ser\\_sudurnesjamodelid/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/03/17/fjoldi_kynnti_ser_sudurnesjamodelid/)> skoðað 8. nóvember 2023.

<sup>46</sup> Svala Ísfeld Ólafsdóttir, „Ákvæði hegningarlaga um ofbeldi í nánnum samböndum“ [2017] Tímarit lögfræðinga 72, 75.

<sup>47</sup> Alþt. 2007-2008, B-deild, 294. mál, 122. fundur (Kolbrún Halldórsdóttir), skoðað 10. nóvember 2023.

<sup>48</sup> Ríkisútvarpið, „Austurríska leiðin samþykkt sem lög“ *ruv.is* (Reykjavík, 11. júní 2011) <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/austurriska-leidin-samthykkt-sem-log/>> skoðað 9. desember 2023.

## 2.4 Úrræði fyrir þolendur heimilisofbeldis

Samkvæmt Evrópuráðssamningi um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, Istanbúlsamningurinn<sup>49</sup>, sem undirritaður var af íslenskum stjórnvöldum þann 11. maí 2011, hafa stjórnvöld ákveðnar skyldur sem þeim ber að uppfylla til að veita þolendum ofbeldis vernd ásamt því að fyrirbyggja ofbeldi, en meðal slíkra ráðstafana má meðal annars nefna rekstur kvennaathvarfa<sup>50</sup> ásamt meðferðarúrræðum fyrir gerendur.<sup>51</sup>

Á áttunda áratug síðustu aldar jókst krafan um að viðurkennt yrði að heimilisofbeldi væri refsivert og að veita þyrfti konum sem búa við slíkt ofbeldi aðstoð.<sup>52</sup> Þann 2. júní 1982 var stofnfundur Samtaka um kvennaathvarf haldinn sem leiddi síðar til stofnunar Kvennaathvarfs í Reykjavík.<sup>53</sup> Síðan þá hefur athvarfið í Reykjavík verið opið allan sólarhringinn, allt árið um kring.<sup>54</sup> Árlega leita þangað fjölmargar konur og börn sem flýja hafa þurft heimili sitt vegna ofbeldis. Á árinu 2022 dvöldu 155 konur í Kvennaathvarfinu í Reykjavík og voru 42% þeirra með börn. Þá dvöldu í athvarfinu að meðaltali 16 íbúar á dag og tóku ráðgjafar athvarfsins samanlagt yfir 1.500 formleg viðtöl yfir árið. Þann 27. ágúst 2020 var Kvennaathvarf á Akureyri opnað. Árið 2022 dvöldu alls 17 konur og 15 börn í Kvennaathvarfinu á Akureyri.<sup>55</sup> Þegar Samtök um kvennaathvarf var stofnað sumarið 1982 hafði heimilisofbeldi á Íslandi ekki verið mikið rannsakað. Konurnar sem stofnuðu samtökin voru þó sannfærðar um að heimilisofbeldi væri víða að eiga sér stað í samfélaginu og höfðu erlendar rannsóknir sýnt fram á að heimilisofbeldi væri útbreitt vandamál sem gáfu ákveðnar vísbendingar um að hið sama væri upp á teningnum hér á landi.<sup>56</sup> Af ársskýrslum Kvennaathvarfsins og þeirra rannsókna sem vísað hefur verið í hér framar má leiða í ljós að konurnar höfðu rétt fyrir sér og að heimilisofbeldi hafi því verið og sé enn útbreitt vandamál hér á landi líkt og annars staðar.

Þjónustumiðstöðin Bjarkarhlíð er úrræði fyrir þolendur ofbeldis af öllum kynjum. Bjarkarhlíð tók formlega til starfa 1. febrúar 2017 og býður upp á viðtöl og ráðgjöf og er þolendum að kostnaðarlausu. Hugmyndafræðin að baki Bjarkarhlíðar má rekja til svokallaðar *miðstöðvar fjölskylduréttar* (e. Family Justice Center) sem byrjaði að þróast í Bandaríkjunum

---

<sup>49</sup> Sjá kafla 5.1.1 fyrir nánari útlistun Istanbúlsamningsins.

<sup>50</sup> Sjá 18. gr. Istanbúlsamningsins.

<sup>51</sup> Sjá 16. gr. Istanbúlsamningsins.

<sup>52</sup> Gunnhildur Sigurhansdóttir, „Skjól og skjöldur: Stofnun samtaka um kvennaathvarf og Kvennaathvarfs í Reykjavík 1982“ *Sagnir: tímarit um söguleg efni* 29 <<https://timarit.is/page/5955725>> skoðað 16. nóvember 2023.

<sup>53</sup> sama heimild 34.

<sup>54</sup> „Ársskýrsla 2022“ (n. 25) 13.

<sup>55</sup> sama heimild 6.

<sup>56</sup> Gunnhildur Sigurhansdóttir (n. 52) 29.

árið 1989. Var Ísland áttunda landið í Evrópu til að þróa hugmyndafræðina en í dag eru um 19 miðstöðvar starfandi í Evrópu, sem byggja á þeim grunni. Á Akureyri er starfrækt tilraunaverkefni með sömu hugmyndafræði að nafni Bjarmahlíð. Þá er þjónustumiðstöðin Sigurhæðir á Selfossi einnig byggð á svipaðri hugmyndafræði en þjónustan þar er þó aðeins ætluð konum.<sup>57</sup> Meginmarkmið hugmyndafræði þeirri sem starfsemi slíkra úrræða byggja á, er að til staðar sé lágþröskuldaþjónusta fyrir þolendur ofbeldis í nánnum samböndum sem þjóni þeim tilgangi að auka öryggi og stuðla að valdeflingu þjónustuþega, veita upplýsingar um eðli og afleiðingar ofbeldis, auka umræðu um ofbeldi í samfélaginu og senda þannig skýr skilaboð um að það sé gerandi sem beri ábyrgð á ofbeldinu, en ekki þolandi.<sup>58</sup> Á árinu 2022 leituðu 978 einstaklingar til Bjarkahlíðar í fyrsta viðtal, þar af 88% konur, 11% karlar og 1% kynsegin.<sup>59</sup>

Auk ofangreindra úrræða er að finna ýmis fleiri úrræði hér á landi fyrir einstaklinga sem orðið hafa fyrir ofbeldi. Má þar á meðal nefna Samtökin '78 sem bjóða sérstaklega upp á ráðgjöf fyrir hinsegin fólk sem orðið hefur fyrir ofbeldi í nánu sambandi, Stígamót sem veitir einstaklingum sem orðið hafa fyrir kynferðislegu ofbeldi stuðning, þá eru ýmis úrræði veitt innan heilbrigðisþjónustu, til að mynda þjónusta á vettvangi heilsugæslu og á neyðarmóttöku vegna kynferðisofbeldis á Landspítala.<sup>60</sup>

## 2.5 Úrræði fyrir gerendur heimilisofbeldis

Í desembermánuði árið 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem falið var að skoða laga- og reglugerðarumhverfi þjónustu vegna ofbeldis. Var starfshópnum falið það verkefni að setja fram tillögur þess efnis hvernig tryggja mætti þjónustu til bæði þolenda og gerenda og þá einkum með tilliti til þeirra skyldna sem aðild að Istanbúlsamningnum felur í sér. Hér á landi er hvergi að finna í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, ákvæði um skyldu stjórnvalda til að reka slík þjónustuúrræði í samræmi við ákvæði samningsins.<sup>61</sup>

Úrræði sem standa einstaklingum sem beitt hafa ofbeldi til boða eru ekki mörg, en þau sem til staðar eru hafa reynst vel og er árangurinn af innleiðingu þeirra ótvíræður. Á vormánuðum ársins 2006 endurvakti félagsmálaráðherra verkefnið *Karlar til ábyrgðar*.

<sup>57</sup> „Um Bjarkarhlíð“ <<https://bjarkarhlid.is/about-us/>> skoðað 16. nóvember 2023.

<sup>58</sup> „Ársskýrsla 2022“ (Bjarkarhlíð) <<https://bjarkarhlid.is/wp-content/uploads/2023/06/Arsskyrsla-2022-uppfaerd.pdf>>.

<sup>59</sup> sama heimild 14–18.

<sup>60</sup> Landspítalinn, „Úrræði fyrir þolendur heimilisofbeldis“ (Stöndum saman gegn heimilisofbeldi, Reykjavík) <<https://www.landspitali.is/library/Sameiginlegar-skrar/Gagnasafn/Starfsmadurinn/Stondum-saman-gegn-Heimilisofbeldi/4%20%C3%9Arr%C3%A6%C3%B0i%20heimilisofbeldi.pdf>> skoðað 16. nóvember 2023.

<sup>61</sup> „Þjónusta vegna ofbeldis – óskað eftir tillögum og ábendingum“ (*Stjórnarráðið*, 5. desember 2022) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/12/05/Thjonusta-vegna-ofbeldis-oskad-efst-tillogum-og-abendingum/>> skoðað 17. nóvember 2023.

Megintilgangur verkefnisins á þeim tíma var að veita körlum sem beitt höfðu ofbeldi á heimili, meðferð og aðstoð, séu þeir tilbúnir að leita sér aðstoðar. Verkefnið var liður í þágildandi framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum.<sup>62</sup> Á árunum 1998-2002 var verkefnið rekið sem tilraunaverkefni sem síðar lagðist af vegna fjármagnsskorts. Eins og heitið *Karlar til ábyrgðar* gefur til kynna var á þeim tíma eingöngu um að ræða verkefni og úrræði fyrir karlmenn sem beita ofbeldi. Með nýrri þekkingu er það þekkt og viðurkennt að öll kyn beita ofbeldi, þó svo að ofbeldi karla gegn konum sé mestur hluti tilvikanna. Með hliðsjón af þeirri þróun var farin sú leið að leggja hið upprunalega heiti til hliðar og taka til notkunar yfir þjónustuna heitið *Heimilisfriður* með undirtitlinum *Meðferðar- og þekkingarmiðstöð um ofbeldi í nánnum samböndum*.<sup>63</sup> Þá má nefna ýmis önnur úrræði sem einstaklingar geta leitað til vegna ofbeldishegðunar, meðal annars hjálparlína Rauða krossins 1717. Þá er starfandi sérstakt teymi, *SÓK-teymið* sem er sálfræðiþjónusta fyrir börn upp að 18 ára aldri, sem þurfa á aðstoð og ráðgjöf að halda vegna eigin óviðeigandi kynhegðunar. Þá starfrækir Rauði krossinn, í samvinnu við félagsþjónustu sveitarfélaga, úrræði undir heitinu *Félagsvinir eftir afplánun* sem er ætlað einstaklingum sem lokið hafa fangelsisvist, og sem felst í fjölbreyttum, einstaklingsmiðuðum stuðningsúrræðum.<sup>64</sup>

Niðurstöður framangreinds starfshóps frá árinu 2022 leiddu í ljós, að þjónusta við þolendur og gerendur heimilisofbeldis á Íslandi sé ómarkviss, ósamræmd og verulegur skortur sé á bæði gæðastjórnun og eftirliti. Þá kemur fram í niðurstöðum starfshópsins að ákveða þurfi með lögum hvaða lágmarksþjónusta skuli standa þolendum og gerendum til boða og í framhaldi af því þurfi að ákveða með hvaða hætti skuli fjármagna þjónustuna. Þá tók starfshópurinn saman 18 tillögur sem allar miða að því að tryggja þjónustu til samræmis við framangreint, en ekki þykir nauðsynlegt að fjalla nánar um þær tillögur hér.<sup>65</sup>

## 2.6 Nýtt ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum í almenn hegningarlög, 218. gr. b.

Í aðdraganda hinna stórtæku nýmæla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 árið 2016, þar sem sérstakt ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum var komið fyrir í lögnum, höfðu áður verið

---

<sup>62</sup> Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, „Karlar til ábyrgðar“ (*Stjórnarráðið*, 29. maí 2006) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/05/29/Karlar-til-abyrgdar/>> skoðað 16. nóvember 2023.

<sup>63</sup> „Um heimilisfrið“ (n. 5).

<sup>64</sup> „Tillögur starfshóps um fjölbreyttari úrræði fyrir gerendur í ofbeldismálum“ (Félagsmálaráðuneytið 2020) 7 <<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=f106df98-530b-11ea-9455-005056bc530c>>.

<sup>65</sup> Skýrsla starfshóps, „Fyrirkomulag þjónustu vegna ofbeldis“ (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið 2023) 6 <[https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Fyrirkomulag\\_thjonustu\\_vegna\\_ofbeldis\\_skyrsla%20starfshops\\_2023.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Fyrirkomulag_thjonustu_vegna_ofbeldis_skyrsla%20starfshops_2023.pdf)>.

uppi hugmyndir um sjálfstætt ákvæði um *heimilisofbeldi*, eins og það var oftast kallað í eldri bókum og gögnum.<sup>66</sup> Það var árið 1994, á 117. löggjafarþingi, sem þáverandi dómsmálaráðherra skipaði nefnd sérfræðinga, sem falið var það hlutverk að undirbúa og stjórna rannsóknum á ástæðum að baki heimilisofbeldi og kynbundnu ofbeldi, afleiðingum þess og umfangi. Nefndarmenn sömdu spurningalista og lögðu fyrir 3.000 manna úrtak, sem nánar var farið yfir í kafla 2.1, og voru niðurstöðurnar kynntar í rannsóknarskýrsla sem lögð var fram á Alþingi í febrúar 1997.<sup>67</sup> Í framhaldi af þeirri skýrslu skipaði dómsmálaráðherra þrjár sérhæfðari nefndir sem hver hafði sitt afmarkaða hlutverk. Ein þessara nefnda fékk það hlutverk að huga að forvörnum og nauðsynlegum lagabreytingum hvað varðar úrræði fyrir gerendum og þolendum heimilisofbeldis.<sup>68</sup>

Ein afurð framangreindra nefnda voru reglur um nálgunarbann sem lögfestar voru með breytingum á lögum um meðferð opinberra mála (sakamála). Eitt helsta markmið reglnanna var að vernda þolendur ofbeldis en jafnframt fyrirbyggja frekara ofbeldi. Síðar voru sett sérstök lög um nálgunarbann, sbr. lög nr. 122/2008 og gildandi lög um nálgunarbann nr. 85/2011. Eins og áður hefur komið fram var með lögunum hin svokallaða austurríska leið lögfest, en til nánari umfjöllunar vísast til kafla 2.3.<sup>69</sup>

Í nóvembermánuði árið 2004 fór ráðherra fram á að refsiréttarnefnd gæfi álit sitt á því hvort setja bæri refsíákvæði í almenn hegningarlög þar sem heimilisofbeldi væri sérstaklega gert refsivert eða hvort áfram ætti að styðjast við líkamsmeiðingaákvæði í 217. og 218. gr. laganna í heimilisofbeldismálum. Í framhaldi af því fól dómsmálaráðherra nefndinni að semja frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum.<sup>70</sup> Við undirbúning frumvarpsins aflaði nefndin upplýsinga um löggjafarþróun í öðrum ríkjum. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að í Danmörku og Finnlandi stæði ekki til að lögfesta sérstakt refsíákvæði um heimilisofbeldi. Í Svíþjóð hafði slíkt ákvæði verið lögfest árið 1998, með því að kveða á um viðurlög við ofbeldisbrotum gagnvart nákomnum í þarlandum hegningarlögum, (s. Brottsbalken), nánar tiltekið í 4. gr. a í fjórða kafla.<sup>71</sup> Þá hafi jafnframt í Noregi á þeim tíma verið í gangi vinna við breytingar á norskum hegningarlögum (n. Straffeloven)<sup>72</sup> er varðar álíka ákvæði á milli nákominna.<sup>73</sup> Engu að síður var að lokum mat nefndarinnar að „ekki stæði til

<sup>66</sup> Svala Ísfeld Ólafsdóttir (n. 46) 75.

<sup>67</sup> „Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum.“ (n. 33) 3.

<sup>68</sup> Svala Ísfeld Ólafsdóttir (n. 46) 75.

<sup>69</sup> sama heimild 77–78.

<sup>70</sup> Alþt. 2005 - 2006, A-deild, þskj. 419 - 365. mál sjá 1. kafla í athugasemdum í greinargerð við frumvarpið.

<sup>71</sup> Brottsbalken (1962:700)

<sup>72</sup> Lov om straff (Straffeloven). 20. maí 2005 nr. 28.

<sup>73</sup> Alþt. 2005 - 2006, A-deild, þskj. 419 - 365. mál sjá 3. kafla í athugasemdum í greinargerð við frumvarp.

Þess viðhlítandi lagaleg eða refsipólitísk rök að lögfesta sérrefsíákvæði sem gerir aðrar athafnir refsiverðar en þær sem nú falla undir refsilög og eiga sér stað í samskiptum þeirra sem teljast nákomnir.<sup>74</sup> Því var farin sú leið, til þess að koma til móts við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands, þannig að refsilöggjöf endurspegli með skýrari hætti sérstöðu slíkra brota, að lögfest yrði ný málsgrein í 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga. Þar má finna refsíþyngingarástæðu sem til álita kemur þegar gerandi og þolandi tengjast með nánnum hætti sem eykur þannig á grófleika verknaðarins. Með lögum um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 27 frá 11. apríl 2006, var dómara falið það hlutverk að leggja mat á og rökstyðja í forsendum dóma, hvort tengsl geranda og þolanda ofbeldis hafi haft áhrif á ákvörðun refsingar.<sup>75</sup>

Með ofangreindum lögum var 191. gr. hegningarlaganna felld brott. Markmið ákvæðisins var að vernda friðhelgi og æru einstaklinga í samskiptum við aðra fjölskyldumeðlimi, en ljóst var að refsivernd ákvæðisins hafði ekki verið virk í réttarframkvæmd ásamt því að hafa staðið óbreytt frá gildistöku laganna. Sambærilegt ákvæði var að finna í norsku (219. gr)<sup>76</sup> og dönsku hegningarlögunum (213. gr)<sup>77</sup> og höfðu ákvæðin verið gagnrýnd af þarlandum fræðimönnum meðal annars vegna óskýrleika. Þá bar dómaframkvæmd, héraðs og þarlandis, þess merki að lítið hafi reynt á þau fyrir dómstólum. Var með lögunum efnisþáttur 191. gr. hegningarlaganna útfærður í nýju ákvæði í XXV. kafla laganna um ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs, nánar tiltekið 233. gr. b., og hljóðar svo: „Sá sem móðgar eða smánar maka sinn eða fyrrverandi maka, barn sitt eða annan mann sem er nákominn geranda, og verknaður verður talinn fela í sér stórfelldar ærumeiðingar, skal sæta fangelsi allt að tveimur árum.“<sup>78</sup>

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 23/2016 voru lagðar til breytingar á almennum hegningarlögum ásamt öðrum lögum, meðal annars svo hægt væri að fullgilda hinn svokallaða Istanbúlsamning, sem nánar er fjallað um í kafla 5.1.1. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að það væri í höndum refsiréttarnefndar að meta hvaða breytingar væri nauðsynlegt að gera á íslenskri refsilöggjöf til samræmis við samninginn.<sup>79</sup> Istanbúlsamningurinn gerir ekki kröfu um að ofbeldi í nánnum samböndum sé gert að sérstöku refsiverðu broti, en ráðherra óskaði engu að síður eftir að nefndin ynni frumvarp til slíkra breytinga, líkt og gert hafði verið í Noregi.<sup>80</sup> Með lögum nr. 23, frá 30. mars 2016, um breytingu á almennum hegningarlögum

<sup>74</sup> sama heimild sjá 4. kafla í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi.

<sup>75</sup> sama heimild sjá 5. kafla í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi.

<sup>76</sup> Lov om straff (Straffeloven). LOV-2005-05-20-28.

<sup>77</sup> Lov nr.1360 af 28.09.2022 Straffeloven.

<sup>78</sup> Alþt. 2005 - 2006, A-deild, þskj. 419 - 365. mál sjá 5. kafla í athugasemdum í greinargerð við frumvarp.

<sup>79</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 547-401. mál. sjá 1. kafla í athugasemdum í greinargerð við frumvarpið.

<sup>80</sup> sama heimild sjá kafla 2.2.1. í athugasemdum við frumvarp.

kom sérstakt ákvæði í almenn hegningarlög þar sem ofbeldi í nánnum samböndum er lýst refsivert. Með setningu ákvæðisins felst ákveðin táknræn viðurkenning löggjafans á sérstöðu slíkra brota. Ákvæðið hefur það að markmiði að tryggja þolendum heimilisofbeldis meiri og beinskeyttari réttarvernd og virða þannig brot í nánnum samböndum sem eina heild þannig að ekki þurfi að sanna hvert og eitt atvik fyrir sig.<sup>81</sup> Ákvæði sem varð að nýju ákvæði 218. gr. b. hljóðar svo:

Hver sem endurtekið eða á alvarlegan hátt ógnar lífi, heilsu eða velferð núverandi eða fyrirverandi maka síns eða sambúðaraðila, niðja síns eða niðja núverandi eða fyrirverandi maka síns eða sambúðaraðila, áa síns, eða annarra sem búa með honum á heimili eða eru í hans umsjá, með ofbeldi, hótunum, frelsissviptingu, nauðung eða á annan hátt, skal sæta fangelsi allt að 6 árum.

Ef brot er stórfellt getur það varðað fangelsi allt að 16 árum. Við mat á grófleika verknaðar skal sérstaklega líta til þess hvort þolandi hafi beðið stórfellt líkams- eða heilsutjón eða bani hlotist af. Enn fremur ber að líta til þess hvort brot hafi verið framið á sérstaklega sársaukafullan eða meiðandi hátt, hafi staðið yfir í langan tíma eða hvort gerandi hafi misnotað freklega yfirburðastöðu sína gagnvart þolanda.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í einstökum tilvikum geti sönnunarfærsla verið vandasöm svo að hægt sé að heimfæra brot undir ákvæðið, en að það eitt og sér ætti ekki að standa í vegi fyrir lögfestingu ákvæðisins. Þá segir þar enn fremur að ekki einungis refsipólitísk og samfélagsleg rök standi til þess að setja sérstakt ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum í almenn hegningarlög, heldur einnig hagkvæmnisrök. Þannig verður skráning mála og úrvinnsla tölfræðiupplýsinga töluvert auðveldari, sem getur komið sér vel við greiningu á umfangi og tíðni slíks ofbeldis hér á landi. Í greinargerð með frumvarpinu er vakið athygli á því að þó svo að fullgilding Istanbúlsamningsins kalli ekki á að lögfest verði sérstakt refsíákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum í almenn hegningarlög, þá verði að telja það sé mjög í anda samningsins og til þess fallið að ná þeim markmiðum sem þar er lýst.<sup>82</sup>

## 2.7 Breyting á túlkun barnaverndarlaga

Ísland er aðili að Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna (Barnasáttmálinn)<sup>83</sup> og er því bundið að þjóðarrétti að virða þær reglur sem hann kveður á um. Sérstaklega er tekið fram í 19. gr. sáttmálans, að börn skuli njóta verndar gegn öllu ofbeldi, líkamlegu, andlegu og kynferðislegu. Meginmarkmið barnaverndarlaga, nr. 80/2002, er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi

<sup>81</sup> sama heimild sjá kafla 3.4. í athugasemdum við frumvarp.

<sup>82</sup> sama heimild sjá 3. kafla í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi.

<sup>83</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (samþykktur 20. nóvember 1989, tók gildi 2. september 1990) 1577 UNTS 3.

aðstæður, svo sem vegna ofbeldis, fái nauðsynlega aðstoð. Refsiákvæði við brotum gegn barnaverndarlögum nr. 80/2002 er að finna í XVIII. kafla laganna. Í 99. gr. kaflans er kveðið á um viðurlög við brotum gagnvart börnum samkvæmt lögunum, en árið 2009 voru með lögum nr. 52/2009 um breytingu á barnaverndarlögum, andlegar eða líkamlegar refsingar, hótanir eða ógnanir gagnvart barni gerðar refsiverðar sem lögfest var í 1. mgr. ákvæðisins. Var markmið ákvæðisins að útrýma öllum vafa um að hvers kyns líkamlegar eða andlegar refsingar gegn börnum væru undir engum kringumstæðum heimilar, í samræmi við 19. gr. barnasáttmálans.<sup>84</sup>

Rétt er að minnast á meginregluna um *lex specialis* en hún kveður á um að þegar árekstur verður á milli tveggja lagaákvæða, þá skuli sérlög ganga framur almennum lögum.<sup>85</sup> Ákveðin venja hefur þó skapast hér á landi að beita sérrefsilagaákvæðum samhliða hegningarlagaákvæða þannig að ekki komi til sakartæmingar, sem í raun samræmist ekki reglunni um *lex specialis*.<sup>86</sup> Í dómi *Hæstaréttar í máli nr. 508/2015* var ákærða meðal annars gefið að sök að veitast með ofbeldi að brotþola, sem var fyrrverandi sambýliskona ákærða. Verknaðurinn átti sér stað í íbúð brotþola og urðu fimm og sex ára börn hennar því vitni að atburðinum. Voru þau mjög skelkuð og í miklu uppnámi lengi á eftir. Ákærði var meðal annars sakfelldur fyrir brot gegn 1. mgr. 217. gr. hegningarlaga gagnvart fyrrverandi sambýliskonu sinni og brot gegn 1. og 3. mgr. 99. gr. barnaverndarlaga gagnvart tveimur börnum hennar.<sup>87</sup>

Af ofangreindum dómi sést hvernig túlka má 1. og 3. mgr. 99. gr. barnaverndarlaga á annan og víðtækari hátt en beint orðalag þess gefur til kynna, með því að skilgreina það að barn verði vitni að ofbeldi gegn foreldri eða öðrum nákomnum, sem ofbeldi gegn barni sem barnaverndarlög leggja bann við. Ákvæðunum er þannig ætlað að vernda börn gegn öllum tegundum ofbeldis, einnig í þeim tilvikum þar sem verknaðurinn beinist ekki beint gegn þeim, heldur einhverjum sem þeim er nákominn. Má að því sögðu draga þá ályktun frá dómnum að börn sem verða vitni að refsiverðum verknaði njóti réttarverndar á grundvelli ákvæðisins.

Vert er að nefna 218. gr. b. almennra hegningarlaga í þessu samhengi, en eitt af markmiðum ákvæðisins er að auka réttarvernd barna sem búa við heimilisofbeldi. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 23/2016, um breytingu á almennum hegningarlögum, að ákvæðið verndi öll börn sem standa frammi fyrir því að lífi, heilsu eða velferð þeirra sé ógnað, hvort sem verknaðurinn beinist gegn þeim sjálfum eða þeirra nánustu.<sup>88</sup> Má segja að í

---

<sup>84</sup> Alþt. 2008-2009, A-deild, þskj. 19 - 19. mál sjá kafla í greinargerð með frumvarpi um líkamlegar og andlegar refsingar.

<sup>85</sup> Sigurður Gizurarson, „Lagaárekstrar og lagasamræming“ (1990) 1 Útljótur 119, 121.

<sup>86</sup> Jónatan Þórmundsson, *Afbrot og refsiaþbyrgð I* (Háskólaútgáfan 1999) 258.

<sup>87</sup> Hrd. 15. september 2016 í máli nr. 508/2015.

<sup>88</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 547-401. mál. sjá kafla 3.4. í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu.



Þessu felist viðurkenning löggjafans á því að það geti haft mikil og langvarandi skaðleg áhrif á börn að upplifa ofbeldi í þeirra nánasta umhverfi. Er það í samræmi við niðurstöður rannsókna sem sýna fram á að slíkt álag á börn á uppvaxtarárum geti leitt til skerðingar á líkamsþroska og aukið líkur á að börn þrói með sér tilfinningalega og líkamlega erfiðleika. Þá hafa rannsóknir sýnt fram á að barn sem horfir upp á ofbeldi á milli hinna fullorðnu inn á heimili sínu eigi meiri líkur á að kljást við sálfélagslegan vanda og hegðunarerfiðleika.<sup>89</sup> Að því sögðu njóta börn því réttarverndar á grundvelli barnaverndarlaga ásamt 218. gr. b. hegningarlaga ef þau verða vitni að refsiverðum verknaði á milli nákominna.

Í þessu samhengi er vert að minnast á verkefni Reykjavíkurborgar *Saman gegn ofbeldi* sem samþykkt var af borgarstjórn þann 1. apríl 2014. Verkefnið er innblásið af fyrrgreindu verkefni *Að halda glugganum opnum* og var markmið verkefnisins að stuðla að auknu samstarfi milli stofnana, þekkingarmiðlun og bættu verklagi í heimilisofbeldismálum. Þá er í verkefninu lögð sérstök áhersla á börn þar sem auk félagsráðgjafa velferðarsviðs fer starfsmaður barnaverndar í útköll vegna heimilisofbeldis þegar börn eru á heimilinu. Starfsmaður barnaverndar getur í kjölfarið stutt við börnin, meðal annars býðst börnunum að leita til sálfræðings, í allt að 10 skipti. Þetta á jafnframt við þótt börnin sjálf hafi ekki orðið fyrir ofbeldinu heldur er byggt á því sjónarmiði að börn sem búa á heimili þar sem ofbeldi milli fullorðinna heimilismanna, séu einnig þolendur ofbeldisins og þurfi því á stuðningi að halda.<sup>90</sup> Verkefninu var í fyrstu hleypt af stokknum sem átaksverkefni en er nú verklag sem hefur verið fest í sessi.<sup>91</sup> Með verkefninu má segja að enn frekari áhersla hafi verið lögð á sjálfstæða hagsmuni barna og þörf þeirra fyrir stuðning í slíkum aðstæðum.

Þá hafa íslensk stjórnvöld lagt aukna áherslu á réttindi barna almennt, en ekki síst rétt þeirra til verndar gegn öllum tegundum ofbeldis. Má hér sem dæmi nefna verkefni sem unnið var af innanríkisráðuneytinu, mennta- og menningarmálaráðuneytinu ásamt velferðarráðuneytinu á árunum 2012-2015. Verkefnið bar heitið *Vitundarvakning um kynferðislegt, andlegt og líkamlegt ofbeldi gegn börnum* og var markmið þess að veita fræðslu og sinna forvörnum til að sporna gegn öllum tegundum ofbeldis gegn börnum. Lanzarote-samningur Evrópuráðsins<sup>92</sup> um varnir gegn kynferðislegri misnotkun og kynferðislegri

---

<sup>89</sup> Guðrún Kristinsdóttir, „Ofbeldi á heimilum. Leitað til barna og unglunga“, *Ofbeldi á heimili. Með augum barna* (Háskólaútgáfan 2014) 23–27 og 45–59.

<sup>90</sup> Halldóra Dýrleifar Gunnarsdóttir, „Saman gegn ofbeldi. Samvinnuverkefni Reykjavíkurborgar, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Kvennaathvarfsins og Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu.“ (Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar 11. mars 2021) 1–2.

<sup>91</sup> sama heimild 12.

<sup>92</sup> Samningur Evrópuráðsins um varnir gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun á börnum (samþykktur 25. október 2007, tók gildi 1. júlí 2010) CETS 201.

misneytingu barna, sem undirritaður var af Íslands hálfu 4. febrúar 2008 og tók gildi þann 1. júlí 2010, var uppspretta verkefnisins. Einn mikilvægasti liður verkefnisins var að kortleggja þá vinnu sem þegar hafði farið fram á þessu sviði, styrkja samhæfingu og samstarf hlutaðeigandi aðila ásamt því að stuðla að aukinni félagsvitund um málaflokkinn.<sup>93</sup>

## 2.8 Samantekt

Af framangreindu virtu er ljóst að heimilisofbeldi er vandamál á Íslandi líkt og í öðrum löndum í heiminum. Sést það á fjölda tilkynninga til lögreglu, fjölda kvenna sem sækja Kvænnaathvarfið og niðurstöðum þeirra rannsókna sem gerðar hafa verið á heimilisofbeldi hér á landi. Íslensk stjórnvöld hafa brugðist við með ýmsum leiðum og má þar nefna fremst í flokki hið svokallaða Suðurnesjamódel sem hefur vakið mikla athygli, bæði hér heima og í löndunum í kring. Þá hefur Ísland tekið skref í þá átt að veita þolendum heimilisofbeldis aukna vernd með lögfestingu austurrísku leiðarinnar svokölluðu. Þá standa bæði gerendum og þolendum heimilisofbeldis til boða ýmis úrræði, en eins og fram hefur komið er þó enn svigrúm til úrbóta þar eins og niðurstöður framangreinds starfshóps frá árinu 2022 leiddu í ljós. Þá hefur verið ráðist í víðtækar lagasetningar á þessu sviði, í þeim tilgangi að skerpa enn frekar á reglum og viðbrögðum við heimilisofbeldi, má þar nefna reglur er varða nálgunarbann, refsipýngingarástæðu og sérstakt ákvæði í hegningarlögum um ofbeldi í nánnum samböndum. Þrátt fyrir að ýmislegt hafi áunnist í baráttunni gegn heimilisofbeldi er þó ljóst að enn er Ísland langt frá því markmiði að útrýma ofbeldi á íslenskum heimilum.

## 3. Þróun íslenskrar hjúskaparlöggjafar

Hugtakið hjúskapur er hvergi skilgreint í íslenskum lögum, en segja má að hjúskapur sé einkum og sér í lagi borgaraleg stofnun. Þannig er hugtakinu í meginatriðum ætlað að skilgreina hvenær hjúskapur er til að dreifa í lögfræðilegri merkingu.<sup>94</sup> Er það því löggjöf hvers tíma sem skilgreinir og markar hverjir megi ganga í hjúskapur og hver hjónavígsluskilyrði skuli vera.<sup>95</sup> Í réttarkerfum víðast hvar er hjúskapur elsta viðurkennda sambúðarformið en hjúskapur fylgir jafnan skýrust staða í lagalegu tilliti. Síðari hluti síðustu aldar hafði í för með sér miklar og víðtækar breytingar á lífsháttum, samskiptum, gildum og fjölskyldugerð. Örar breytingar á fjölskyldumynstri gera

<sup>93</sup> „Ofbeldi gegn börnum - Fræðsluefni“ (*Stjórnarráðið*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/malefni-barna/ofbeldi-gegn-bornum-fraedsluefni/>> skoðað 27. nóvember 2023.

<sup>94</sup> Ármann Snævarr, *Hjúskapar- og sambúðarréttur* (Bókaútgáfan Codex 2008) 183.

<sup>95</sup> „Hjúskapur og sambúð“ (*Stjórnarráðið*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/hjuskapur-og-sambud/>> skoðað 27. september 2023.

vitaskuld meiri kröfur til þess að réttarreglur á sviði hjúskaparréttar, lagi sig að aðstæðum hverju sinni með tilliti til raunverulegs hags og stöðu fólks sem reynt getur á margvísleg sjónarmið svo sem félagsleg, siðræn, menningar- og efnahagsleg.<sup>96</sup>

Þrátt fyrir allmiklar breytingar á fjölskyldugerð á undanförunum árum og áratugum þá velur stór hluti fólks að ganga í hjúskap hverju sinni.<sup>97</sup> En samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands fóru fram að meðaltali 1.921 hjónavígslur á árunum 2016-2020. Þegar mælingar hófust á árunum 1951-1955 mældist meðaltal hjónavígslna 1.253 ár hvert. Við fyrstu sín virðast hjónavígslur hafa aukist með árunum en horfa verður þó til mannfjölda í samhengi við fjölda hjónavígslna. Að því sögðu betra að horfa á hjónavígslur á hverja 1.000 íbúa. Þar sjáum við að á árunum 1951-1955 fóru fram að meðaltali 8,3 hjónavígslur á hverja 1.000 íbúa en á árunum 2016-2020 voru hjónavígslur aðeins 5,5 að meðaltali á hverja 1.000 íbúa.<sup>98</sup>

Árabil	Hjónavígslur meðaltal	Hjónavígslur á 1000 íbúa
1951-1955	1.253	8,3
2016-2020	1.921	5,5

Tafla 2. Hjónavígslur að meðaltali í samræmi við mannfjölda

Af töflunni hér að ofan sjáum við að á árunum 1951 til ársins 2020 hafa hjónavígslur farið fækkandi um 2,8 á hverja 1000 íbúa.

Árabil	Lögskilnaðir alls	Uppsafnað skilnaðarhlutfall %
1951-1955	114	..
1986-1990	487	..
1991-1995	515	37
2001-2005	549	39
2006-2010	546	37
2011-2015	602	38
2016-2020	680	41

Tafla 3. Lögskilnaðir alls og uppsafnað skilnaðarhlutfall

Uppsafnað skilnaðarhlutfall vísar í líkurnar á því að giftur einstaklingur skilji ef miðað er við hlutfall og lengd hjónabanda sem enda með skilnaði árlega. Hagstofan liggur ekki yfir gögnum um skilnaðarhlutföll frá árunum 1951-1990, en ef við skoðum árin 1991-2020 þá sjáum við

<sup>96</sup> Hrefna Friðriksdóttir, „Hjúskapur og hrun: Ábyrgð, áhrif og afleiðingar“ [2010] Þjóðarspejillinn 89, 90–91.

<sup>97</sup> sama heimild 90.

<sup>98</sup> Hagstofa Íslands, „Hjónavígslur 1951-2020“ (*Hagstofan*)

<[https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar\\_fjolsk\\_giftingarogskilnadir\\_giftingarogskilnadir/MAN06100.px/](https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar_fjolsk_giftingarogskilnadir_giftingarogskilnadir/MAN06100.px/)> skoðað 8. desember 2023.

greinilega að uppsafnað skilnaðarhlutfall fer ört vaxandi með árunum. Áhugavert er að sjá að miðað við gögn Hagstofunnar, þá fer hjónavígslum fækkandi en skilnuðum á sama tíma fjölgandi. Mætti því telja ljóst að undanfarin ár og áratugi hefur samfélagið og sýn þess á hjónabönd breyst töluvert sem speglast meðal annars í þessari þróun.<sup>99</sup>

Í næstu köflum verður fyrst farið yfir þróun íslenskrar hjúskaparlöggjafar í heild sinni, því næst verður komið inn á réttarsöguleg atriði er varða hjónaskilnaði. Þá verður farið yfir ákvæði laganna er varðar heimilisofbeldi sem forsenda lögskilnaðar og hvernig það hefur þróast í gegnum tíðina.

### 3.1 Tímabilið til ársins 1993

Á fyrsta áratug síðustu aldar hófst norræn samvinna á sviði sifjaréttar sem hafði að meginmarkmiði að samræma löggjöf allra Norðurlandanna. Tókst sú samvinna með þryði og er hún talin vera stórvirki í samræmingu norrænnar löggjafar. Náði samstarfið til allra þátta fjölskylduréttarins, hjúskaparlöggjafar og barnalöggjafar.<sup>100</sup> Þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar í nefndarvinnu landanna litu að því, að hvor maki um sig skyldi vera sem sjálfstæður einstaklingur í hjónabandinu sem hafi ráðstöfunarrétt yfir eigin hjúskapareignum og beri aðeins ábyrgð á eigin skuldbindingum, en samstaðan lýsi sér í gagnkvæmri framfærsluskyldu hjónanna og helmingaskiptum á hjúskapareignum við slit hjúskapar.<sup>101</sup>

Afrakstur framangreindrar norrænnar samvinnu er m.a. setning laga nr. 39/1921 um stofnun og slit hjúskapar ásamt lögum nr. 20/1923 um réttindi og skyldur hjóna, sem fólu í sér miklar breytingar frá eldri lögum. Fólust breytingarnar þá aðallega í því að verið var að innleiða þá grundvallarhugsun að hjónaband byggji á jafnri stöðu karls og konu í hjúskap sem beri jafnar skyldur gagnvart sameiginlegum börnum hvað varðar forsjá þeirra og framfærslu. Þá fólust umræddar breytingar jafnframt í því að hin nýju lög kváðu á um efnahagslegt sjálfstæði hjóna, sérforræði eigna, sammingsfrelsi og sameiginlegri ábyrgð á heimili og fjölskyldu. Það er þó athyglisvert að hin nýja löggjöf hafði ekki eins miklar breytingar í för með sér frá upphafi og ætla mátti. Það má segja að markmið löggjafarinnar hafi verið að ná fram jafnrétti karls og konu í hjúskap og afnema þá hefð að karl á heimilinu var útivinnandi og sá þar af leiðandi um framfærslu heimilismanna á meðan konan sá um börnin og heimilisverkin. En þegar litið er til þess að umrædd lög voru sett á þriðja áratug síðustu aldar, má jafnvel álykta sem svo að

---

<sup>99</sup> Hagstofa Íslands, „Lok hjúskapar og skilnaðir að borði og sæng 1951-2020“ (*PxWeb*) <[https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar\\_\\_fjolsk\\_\\_giftingarogskilnadir\\_\\_giftingarogskilnadir/MAN06201.px/](https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__fjolsk__giftingarogskilnadir__giftingarogskilnadir/MAN06201.px/)> skoðað 8. desember 2023.

<sup>100</sup> Ármann Snævarr, „Hjúskaparlöggjöf á hvörfum“ (1972) 2 *Úlfjótur* 111, 113.

<sup>101</sup> Guðrún Erlendsdóttir, „Fjármál hjóna og sambúðarfólks.“ [1981] *Tímarit lögfræðinga* 118, 119.

löggjöfin hafi verið á undan sinni samtíð, enda voru konur á þeim tíma að mestu leyti enn heimavinnandi og því voru í raun engar forsendur fyrir þær að verða efnahagslega sjálfstæðar á þeim tíma. Löggjöfin hafði engu að síður mikil áhrif og varð leiðarljós þeirra sem unnu að jafnrétti kynjanna og í þeim fólst samfélagslegur hvati til þess að bæta stöðu kvenna.<sup>102</sup>

Gríðarlega miklar samfélagslegar breytingar hafa átt sér stað frá árinu 1921. Þar vegur þyngst breytt staða kvenna, breytt hlutverk fjölskyldunnar, síaukinn fjöldi skilnaða og hin miklu fjölgun þeirra sem búa saman í óvígðri sambúð. Hin breyttu viðhorf urðu til þess að gagnrýnin á hjúskaparlöggjöfina jókst, ekki síst út frá aukinni meðvitund og þekkingu á mikilvægi jafnrétti kynjanna, og var sú skoðun útbreidd að löggjöfin viðhélldi hinu gamla fyrirkomulagi um kúgun konunnar og henni þyrfti að breyta af þeim sökum.<sup>103</sup> Það var því á sjötta áratug síðustu aldar sem norræna samvinnan á sviði hjúskaparlöggjafar hófst á ný. Var þá komin reynsla á löggjöfina sem hafði leitt í ljós ýmsa vankanta og þótti því kominn tími til að endurskoða hana í samræmi við breyttan tíðaranda og ný viðhorf. Við endurskoðunina var hliðsjón höfð af breyttum félagslegum viðhorfum og þeim höfuðbreytingum í samfélaginu er varða hlutverkaskiptingu kynjanna.<sup>104</sup> Árið 1972 voru ný lög sett um stofnun og slit hjúskapar, nr. 60/1972. Með lögunum voru ákvæði eldri laga um bætur fyrir festaslit felld niður ásamt veigamiklum breytingum sem gerðar voru á ákvæðum eldri laga um hjónavígsluskilyrði. Sem dæmi má nefna að hjónavígslualdur var áður 18 ár fyrir konur en 20 ár fyrir karla, en með lögunum varð hjónavígslualdur fyrir bæði kyn 18 ár. Þá voru afnumin ýmis ákvæði um hjónavígslutálma, má þar nefna líkamlega sjúkdóma, svo sem kynsjúkdóma, flogaveiki, holdsveiki og fleira. Jafnframt tók ákvæði um hjónaskilnaði nokkrum breytingum er vörðuðu skilnaðarskilyrði, réttaráhrif skilnaðar, aðdraganda að veitingu skilnaða og reglur um umgengnisrétt.<sup>105</sup>

### 3.2 Tímabilið frá og með árinu 1993

Þann 1. júlí 1993 tóku gildi hjúskaparlög nr. 30/1993. Með lögunum voru tveir lagabálkar, lög um réttindi og skyldur hjóna nr. 20/1923 og lög um stofnun og slit hjúskapar nr. 60/1972, felldir saman í einn.<sup>106</sup> Lögin eru þannig heildstæð lög um hjúskap og fjalla samfelld um stofnun hjúskapar, réttaráhrif, þar á meðal framfærslumálefni, fjármál hjóna og hjúskaparlok.<sup>107</sup>

---

<sup>102</sup> Guðrún Erlendsdóttir, „Sifjaréttur tuttugustu aldar“ [2000] Úlfjótur, 11.

<sup>103</sup> Guðrún Erlendsdóttir (n. 101).

<sup>104</sup> Ármann Snævarr (n. 100).

<sup>105</sup> Alþt. 1971 - 1972, A-deild, þskj. 92 - 39. mál.

<sup>106</sup> Alþt. 1992 - 1993, A-deild, þskj. 116 - 273. mál sjá almennar athugasemdir varðandi endurskoðun laga.

<sup>107</sup> Ármann Snævarr (n. 94) 389.

Markmið sameiningar lagabálkanna var að fá gleggri yfirsýn yfir löggjöf á þessu sviði. Lögin má rekja til hins áður nefnda norræna löggjafarsamstarfs, en meginstefna samstarfsins markaðist af ríkjandi viðhorfum um jafnrétti karls og konu í hjúskap, jafnstöðu þeirra og samstöðu sem foreldra að því er varðar forsjá barna. Enn fremur markaðist hún af efnahagslegu sjálfstæði hjóna og sameiginlegri ábyrgð þeirra á heimili og fjölskyldu.<sup>108</sup>

Lögin hafa þó ekki fengið að standa ósnert síðan þau voru samþykkt, heldur hafa nokkrar mikilvægar breytingar átt sér stað á síðustu árum vegna breyttra áherslna og viðhorfs samfélagsins. Sem dæmi um slíkar breytingar má nefna að samkvæmt lögnum frá 1993 gátu karl og kona gengið í hjúskap á grundvelli laganna, en tveir einstaklingar af sama kyni gátu fengið samvist sína staðfesta á grundvelli laga um staðfesta samvist, nr. 87/1996. Með lögum nr. 65/2010 um breytingu á hjúskaparlögnum var öllum komið undir sama hatt og heimild var veitt fyrir tvo einstaklinga af sama kyni til að ganga í hjúskap á grundvelli ákvæða hjúskaparlaganna á sama hátt og gagnkynhneigðum pörum.<sup>109</sup> Sem annað dæmi um tímabæra og brýna breytingu á lögnum má nefna breytingu á undanþáguheimild frá því að einstaklingur undir 18 ára aldri megi ganga til hjúskapar sem kom inn í hjúskaparlög með setningu laga nr. 40/2022. Breytingarnar voru í samræmi við tilmæli alþjóðlegra eftirlitsaðila með framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasáttmála. Þá tóku umræddar lagabreytingar jafnframt mið af þróuninni á hinum Norðurlöndunum og löggjöf þeirra.<sup>110</sup> Að lokum má nefna nýlegar breytingar á hjúskaparlögum sem höfðu að markmiði að auðvelda þolendum heimilisofbeldis að leita skilnaðar, en komið verður nánar inn á það hér síðar.

### *3.3 Réttarsöguleg atriði og viðhorf til hjónaskilnaða*

Ritgerð þessi fjallar að meginefni til um 40. gr. núgildandi hjúskaparlaga sem heimilar þolendum heimilisofbeldis að slíta hjónabandi einhliða, en samkvæmt meginreglu hjúskaparréttar er lögskilnaður kræfur að liðnum 6 mánuðum frá því að leyfi er veitt eða dómur gengur um skilnað að borði og sæng, ef hjón eru sammála um að óska slíks skilnaðar. Er því 40. gr. laganna undantekningarregla frá meginreglunni. Hér að neðan verður því stiklað á stóru um þau réttarsögulegu atriði og þróun samfélagslegra viðhorfa til hjónaskilnaða fram til þessa.

Frásagnir í Íslendingasögum veita vísbendingu um að í forngermönskum rétti var yfirlétt talið að bóndi hafi með einhliða yfirlýsingu getað sagt í sundur hjúskap sinn við konu sína. Samkvæmt kaþólskum viðhorfum var hjúskapur talinn meðal sakramentanna og

<sup>108</sup> Alpt. 1992 - 1993, A-deild, þskj. 116 - 273. mál sjá kafla 2 og 3 í athugasemdum við frumvarpið.

<sup>109</sup> Alpt. 2009 - 2010, A-deild, þskj. 836 - 485. mál. sjá 1. kafla athugasemdir í greinargerð við frumvarpið.

<sup>110</sup> Alpt. 2020-2021, A-deild, þskj. 1113 - 646. mál.

órjúfanlegur að meginstefnu til. Um tíma var þó viðurkennt að hjúskaparbrot gæti gefið þeim maka, sem misgert væri við, rétt til að krefjast skilnaðar að borði og sæng. Í hjónabandsgreinum frá 1587 voru ekki ákvæði um skilnað að borði og sæng en leyfi til skilnaðar af þeim toga tóku að tíðkast við lok 16. aldar, þó án nokkurrar lagastoðar. Eftir 1720 fóru skilnaðir að færast í aukana og varð ferlið auðveldara eftir því sem leið á öldina. Voru skilnaðir veittir bæði þegar hjón voru sammála um að leita slíks skilnaðar, og einnig samkvæmt ósk annars, oftast konunnar, ef um var að ræða brot á hjúskaparskyldum af hálfu hins aðilans, s.s. drykkjuskap, misþyrmingu eða vangetu bónda til að framfleyta fjölskyldunni. Skilnaður að borði og sæng lauk þó ekki nema hjón sættust og tóku upp hjúskaparsambúð á ný eða við andlát. Myndaðist því sú venja að hjón sem höfðu ekki búið saman eftir skilnað að borði og sæng í þrjú ár gátu vænst leyfis til lögskilnaðar ef bæði voru sammála um ljúka hjónabandi með skilnaði. Ef annað hjóna var andvíggt skilnaði, var sú regla gildandi allt til gildistöku laga um stofnun og slit hjúskapar nr. 39/1921, að lögskilnaður var ekki veittur, þrátt fyrir margra ára samvistaslit.<sup>111</sup>

Ákvæði laga 39/1921 um hjónaskilnaði voru, eins og áður segir, mikil tímamót og gegndu aðallega því hlutverki, að því er varðar hjónaskilnaði, að lögfesta skilnaðarskilyrði sem áður studdust aðeins við venjur. Má því segja að skilyrði til skilnaðar að borði og sæng í 51. og 52. gr. laganna hafi nánast verið lögfesting á stjórnvaldsvenjum. Lögskilnaðarástæður laganna voru að mestu leyti byggðar á hjúskapargreinum frá 1587, eins og þær höfðu mótast í lagaframkvæmd. Lögskilnaður fékkst því ekki fyrr en eftir þriggja ára skilnað að borði og sæng.<sup>112</sup>

Íslensk skilnaðarlöggjöf í dag, mótast af þeim félagslega raunveruleika að allmikill hluti hjónabanda er í reynd ekki ævilangt samband tveggja einstaklinga, sem að lokum líkur með andláti annars eða beggja. Efni löggjafarinnar markast af frjálsræðiskenningunni, en hún felur í sér þá meginreglu að hjón geti fengið hjúskap sínum slitið með samkomulagi beggja einstaklinga eða samkvæmt einhliða kröfu þess, er af einhverjum ástæðum, telur sér ekki fært að halda áfram hjúskapnum. Ákveðinn ferill er þó lögmæltur með það að markmiði að draga úr fljótfærnislegum ákvörðunum, ekki síst meðal annars með tilliti til barna, en um það verður nánar fjallað síðar.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Ármann Snævarr (n. 94) 613–617.

<sup>112</sup> sama heimild 618.

<sup>113</sup> sama heimild 620.

### 3.4 Heimilisofbeldi sem lögskilnaðarástæða fram til 1. júlí 2023

Rót þess grunnviðhorfs, að árás annars hjóna að hinu geti orðið grundvöllur að lögskilnaðarkröfu, má rekja til siðaskiptalöggjafarinnar.<sup>114</sup> Slíkt ákvæði var tekið upp í lög nr. 39/1921, nánar tilgreint í 1. mgr. 69. gr. og hljóðaði svo: „Nú hefur annað hjóna sóst eftir lífi hins eða orðið uppvís að misþyrmingu á því eða börnunum, og getur þá hitt krafist lögskilnaðar, enda hafi það ekki lagt samþykki á verknaðinn eða sjálfviljugt stutt að framgangi hans“. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 60/1972 kemur fram að 1. mgr. 40. gr. laganna hafi verið tekið upp að mestu samhljóða 1. mgr. 69. gr. fyrri laga.<sup>115</sup> Með „misþyrmingu“ var samkvæmt greinargerð með frumvarpi til laga nr. 39/1921 átt við „meðferð, sem leggur andlega eða líkamlega velferð þess, er fyrir verður, í hættu.“<sup>116</sup>

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 31/1993 kemur fram að 40. gr. laganna er hliðstæð 40. gr. laga nr. 60/1972, en er mun víðtækari og hljóðar svo: „Nú hefur annað hjóna orðið uppvíst að líkamsárás eða kynferðisbroti er bitnar á hinu eða barni sem býr hjá þeim. Getur þá hitt krafist lögskilnaðar, enda sé verknaður framinn af ásettu ráði og valdi tjóni á líkama eða heilbrigði þess er fyrir verður ef líkamsárás er að dreifa“. Mælir ákvæðið þannig fyrir um lögskilnaðarástæðu sem miðast við að annar maki beitir hitt ofbeldi eða gerist sekur um ósæmlegt atferli af kynferðislegum toga gagnvart börnum sem búa á heimilinu.<sup>117</sup> Rannsóknir hafa bent til þess, á síðustu árum hafi heimilisofbeldi farið vaxandi, þá sérstaklega í kjölfar Covid-19 faraldursins.<sup>118</sup> Í rannsókn Háskóla Íslands sem fram fór árið 2021 höfðu um 40% þátttakenda af 32.811 konum sem tóku þátt verið þolendur líkamlegs og/eða kynferðislegs ofbeldis og tæplega 25 prósent hafi verið þolendur nauðgunar eða tilraunar til nauðgunar.<sup>119</sup> Þá veita kannanir vísbendingu um að kynferðisbrot gegn börnum séu tíðari en menn töldu.<sup>120</sup> Er því ákvæði 40. gr. hjúskaparlaga eðlilegt andsvar í því efni og rýmkar heimild til lögskilnaðar. Má ætla að það horfi til verndar fjölskyldunni og geti meðal annars haft varnaðaráhrif í einstaka tilviki. Lögskilnaðarástæður 40. gr. lúta að þremur verknaðarþáttum, í fyrsta lagi líkamsárás gegn maka eða barni sem býr á heimilinu. Í öðru lagi kynferðisbroti gegn maka eða barni og í því þriðja, atferli maka sem fallið er til að vekja „alvarlegan ótta“ um að hann gerist sekur um

---

<sup>114</sup> sama heimild 722.

<sup>115</sup> Guðmundur Skúli Hartvigsson og Björn L. Bergsson, *Lög á sviði sifjaréttar* (Úlfjótur 1988) 105.

<sup>116</sup> sama heimild 722.

<sup>117</sup> Alþt. 1992 - 1993, A-deild, þskj. 116 - 273. mál athugasemdir við 40. gr.

<sup>118</sup> „Measuring the shadow pandemic: Violence against women during Covid-19“ (UN Women 2021) 5 <<https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic.pdf>>.

<sup>119</sup> Kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna, „Lokaathugasemdir Kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna við níundu skýrslu Íslands um framkvæmd samnings um afnám allrar mismununar gagnvart konum“ (2023) 7.

<sup>120</sup> David Finkelhor, *Childhood Victimization. Violence, Crime and Abuse in the Lives of Young People*. (Oxford university press 2008) 3–21.



framangreinda verknaði. Hér sjáum við að þriðja lögskilnaðarástæðan er nýmæli samanborið við 40. gr. laga nr. 60/1972.<sup>121</sup>

Í 2. mgr. 41. gr. hjúskaparlaga eins og þau voru fyrir áður nefndar breytingar sem tóku gildi 1. júlí 2023, var að finna ákvæði sem kvað á um að skilnaðar samkvæmt öðrum ákvæðum, en ákvæðum 33. gr. og 1. mgr. 36. gr. laganna, megi leita hjá sýslumönnum ef hjón eru sammála um það, en ella hjá dómstólum.<sup>122</sup> Leiða má að því líkur að gerendur heimilisofbeldis sem standa frammi fyrir kröfu maka um skilnað á þeim grundvelli, séu ekki líklegir til þess að gangast við ásökunum um ofbeldi og samþykkja lögskilnað á þeim grundvelli. Þegar af þeirri ástæðu er því ljóst að mál af þeim toga rata oftast fyrir dómstóla. Almennt fer um mál af þessum toga þannig að annað hjóna kærir hitt til lögreglu fyrir atferlið og að lokinni rannsókn lögreglu er eftir atvikum gefið út ákæruskjal og dómur gengur. Þar liggur sönnunarbyrðin þungt á því hjóna er krefst lögskilnaðar og verður verknaður að vera sannaður svo að 40. gr. verði beitt. Þá getur komið til þess að óskað verði eftir lögreglurannsókn í þeim tilgangi að afla gagna varðandi kröfu skv. 40. gr. Í slíkum málum er iðulega aflað skýrslna frá læknum sem geta verið mikilvæg gögn að styðjast við ef um áverka á fullorðnum einstaklingi eða barni er um að ræða.<sup>123</sup>

### *3.5 Heimilisofbeldi sem lögskilnaðarástæða eftir 1. júlí 2023*

Þann 1. júlí 2023 var fáeinum ákvæðum núgildandi hjúskaparlaga breytt með lögum nr. 71/2022, þar á meðal 40. gr. laganna. Heiti greinarinnar var breytt úr „Líkamsárás“ í „Heimilisofbeldi“ og hljóðar 1. mgr. ákvæðisins því svo í gildandi hjúskaparlögum: „Þrátt fyrir ákvæði 36. gr. getur annað hjóna krafist lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng hafi makinn beitt það, eða barn sem býr hjá þeim, ofbeldi.“ Í 2. mgr. ákvæðisins koma fram fjórar forsendur sem veitt geta leyfi til skilnaðar á grundvelli ákvæðisins. Í fyrsta lagi skal veita leyfi til skilnaðar ef maki gengst við broti sínu eða hefur hlotið dóm fyrir það. Í öðru lagi ef fyrir liggja upplýsingar frá lögreglu sem staðfesta útkall lögreglu vegna heimilisofbeldis. Í því þriðja ef önnur gögn á borð við áverkavottorð eða mat sálfræðings liggja fyrir og benda til þess að það hjóna er krefst skilnaðar, eða barn sem býr hjá þeim, hafi mátt þola ofbeldi af hálfu makans og í fjórða lagi, ef heildarmat á aðstæðum og fyrirbyggjandi upplýsingum gefur af öðrum ástæðum tilefni til þess að ætla að það hjóna er krefst skilnaðar, eða barn sem býr hjá þeim, hafi mátt þola ofbeldi af hálfu hins.

<sup>121</sup> Ármann Snævarr (n. 94) 772–773.

<sup>122</sup> Alþt. 1992 - 1993, A-deild, þskj. 116 - 273. mál.

<sup>123</sup> Ármann Snævarr (n. 94) 727.

Það má segja að það hafi verið viðeigandi og í takt við breytt félagsleg viðhorf samfélagsins til hjúskapar og aukna þekkingu um eðli og áhrif heimilisofbeldis, að Alþingi samþykkti að breyta heiti greinarinnar sem ber nú heitið „Heimilisofbeldi“. Eins og áður hefur komið fram þá hafa rannsóknir leitt í ljós að heimilisofbeldi á sér fjölmargar birtingarmyndir og að líkamsárás er aðeins ein þeirra. Fyrir umræddar breytingar gat þolandi ekki krafist skilnaðar frá maka er hafði beitt hann ofbeldi fyrir sýslumanni nema með samþykki makans, jafnvel þó svo að sá einstaklingur sem beitti ofbeldinu hafi hlotið dóm fyrir brotið. Eftir breytingarnar er það a-liður 2. mgr. 40. gr. sem tekur til slíkra tilvika. Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. laganna geta sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra veitt leyfi til skilnaðar að borði og sæng skv. 33. gr. og lögskilnaðar skv. 1. mgr. 36. gr. og a-lið 2. mgr. 40. gr. Af greinargerð með frumvarpi til breytingarlaganna má þó sjá að ætlun flutningsmanna frumvarpsins hafi verið sú að þolendur heimilisofbeldis ættu að geta krafist skilnaðar vegna ofbeldis maka hjá sýslumanni á grundvelli allra töluliða 2. mgr. ákvæðisins, eða í það minnsta, liðum a, b og c. Flutningsmenn frumvarpsins gagnrýndu í greinargerð frumvarpsins þá framkvæmd, að þó svo að fyrir hendi sé skýrsla lögreglu og áverkavottorð sem staðfesti heimilisofbeldi, þá geti þolandi ekki krafist skilnaðar hjá sýslumanni nema með samþykki maka. Verður brotapolí þess í stað að höfða dómsmál með tilheyrandi töfum, kostnaði og álagi.<sup>124</sup> Verður að því sögðu áhugavert að sjá, þegar reynsla er komin á lögin, hvort framkvæmd þeirra verði í samræmi við markmið laganna, það er að segja að auðvelda þolendum heimilisofbeldis að komast undan ofbeldinu og slíta hjúskap við maka einhliða. Farið verður nánar yfir frumvarpið í heild sinni í 4. kafla.

Eins og fram hefur komið nær orðalag hins breytta ákvæðis yfir allar birtingarmyndir heimilisofbeldis, þar með talið andlegt ofbeldi. Í ákvæðinu fyrir breytingu náði andlegt ofbeldi aðeins til athæfis sem er til þess fallið að „vekja alvarlegan ótta“ um að maki gerist sekur um líkamsárás eða kynferðisbrots. Nær þetta ómögulega til allra birtingarmynda andlegs ofbeldis og er því um ákveðið nýmæli að ræða í 40. gr. hjúskaparlaganna eftir breytingu þeirra. Ákvæðið tekur þannig til ofbeldis í víðtækum skilningi og tekur til líkamlegs, kynferðislegs, andlegs og fjárhagslegs ofbeldis, sem og annarra birtingarmynda ofbeldis í nánnum samböndum.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Alþt. 2021 – 2022, A-deild, þsjk. 174 – 172 mál, sjá 3. kafla í greinargerð við frumvarpið.

<sup>125</sup> sama heimild, sjá athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins.

#### 4. Frumvarp um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993

Í frumvarpi til laga nr. 71/2022 um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993, voru lagðar til fimm breytingar á hjúskaparlögunum sem fólu í sér sameiningu á efni tveggja fyrri frumvarpa. Annars vegar er um að ræða frumvarp sem lagt var fram á 150. þingi, 321. mál, og sem ætlað var að auðvelda þolendum ofbeldis í sambandi að leita skilnaðar. Hins vegar er um að ræða frumvarp sem lagt var fram á 151. þingi, 190. mál, sem ætlað var að gera hjónum kleift að fá skilnað án undanfarandi skilnaðar að borði og sæng, í þeim tilvikum þar sem hjón eru sammála um það. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 71/2022, var í fyrsta lagi lagt til að tímamörk lögskilnaðar verði hin sömu hvort sem hann er að kröfu annars hjóna eða beggja. Í öðru lagi var lögð til einföldun á ferli lögskilnaðar þegar hjón eru ekki sammála um að leita hans til að tryggja aukið frelsi einstaklinga við ákvörðun hjúskaparskráningar sinnar. Í þriðja lagi var lagt til að heimilisofbeldi sem forsenda lögskilnaðar yrði gert að raunhæfu úrræði fyrir þolendur slíkra brota. Í fjórða lagi var lagt til að sáttaumleitan yrði í formi samtals um forsjá barna þar sem í tilvikum sem þessum eru almennt ekki forsendur fyrir sáttum ásamt því að hugtakið sáttaumleitan mælist í einhverjum tilvikum ekki vel fyrir hjá þolendum heimilisofbeldis. Þá var í fimmta lagi lagt til að hjón geti fengið lögskilnað án undanfarins skilnaðar að borði og sæng séu þau einhuga um það og hagsmunir barna þeirra hafi verið tryggðir.<sup>126</sup>

Fyrir breytingu hjúskaparlaganna þann 1. júlí 2023 var að finna í hjúskaparlögum þrönga heimild til þess að krefjast lögskilnaðar ef annað hjóna hafði orðið uppvíst að líkamsárás eða kynferðisbroti er bitnar á hinu eða barni sem býr hjá þeim. Gat því annað hjóna krafist lögskilnaðar á grundvelli ofbeldis, að þremur skilyrðum uppfylltum. Verknaðurinn þurfti að hafa verið framinn af ásettu ráði og valdið tjóni á líkama eða heilbrigði þess er fyrir varð ef líkamsárás er um að ræða, sbr. 1. og 2. mgr. 40. gr. laganna. Í öðru lagi var það gert að skilyrði að þolandi höfði mál eða setji fram kröfu um leyfi til lögskilnaðar innan sex mánaða frá því að maka var kunnugt um verknaðinn, en þó eigi síðar en innan tveggja ára frá því að hann var framinn, sbr. 3. mgr. 40. gr. Þá kvað 2. mgr. 41. gr. laganna á um að skilnaðar samkvæmt öðrum ákvæðum en ákvæðum 33. gr. og 1. mgr. 36. gr. megi leita hjá sýslumönnum ef hjón eru sammála um það, en ella hjá dómstólum. Er því þriðja og þyngsta skilyrðið að gerandinn samþykki að óska skilnaðar á grundvelli brota sinna. Af orðalagi 40. gr. laganna má sjá að ákvæðið nær ekki til andlegs ofbeldis, annars en til þess atferlis sem fallið er til að vekja alvarlegan ótta um að maki gerist sekur um líkamsárás eða kynferðisbrot og getur sannarlega flokkast sem ein birtingarmynd andlegs ofbeldis.

---

<sup>126</sup> sama heimild sjá 1. kafla í greinargerð við frumvarpið.

Að mati flutningsmanna frumvarpsins er mikilvægt að gildandi hjúskaparlög endurspegli nútíma samfélag. Í gegnum tíðina hefur hjónabandið verið mikilvæg stoð samfélagsins en má segja að vægi þess hafi minnkað allmikið með tilkomu margbreytilegra sambúðarforma og viðurkenningu samfélagsins á ólíkum fjölskylduformum. Þá hafi samfélagslegar áherslur breyst til hins betra, til dæmis er varðar valdastöðu og hlutverk kynjanna inn á heimilum auk aukinnar áherslu á frelsi einstaklingsins. Af þeim ástæðum halda flutningsmenn því fram að ekki liggi jafn sterk rök fyrir hinum löngu tímamörkum og víðtæku takmörkunum fyrir lögskilnaði og voru á fyrri tímum, en það eru einmitt þessi tímamörk og takmarkanir sem reynast oft á tíðum þolendum heimilisofbeldis afar íþyngjandi.<sup>127</sup>

Samkvæmt upplýsingum Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar verður ein af hverjum þremur konum fyrir ofbeldi á lífsleiðinni. Í nútíma samfélagi okkar er kynbundið ofbeldi því eitt útbreiddasta mannréttindabrot í heiminum.<sup>128</sup> Er kynbundið ofbeldi eða heimilisofbeldi sérstaklega alvarleg brot vegna þess hversu nátengdur þolandi er gerandanum sem gerir þolandanum erfitt fyrir að komast undan ofbeldinu.<sup>129</sup> Við vinnslu frumvarpsins var leitað víðtæks samráðs við samtök og einstaklinga sem hafa reynslu og þekkingu á heimilisofbeldismálum. Í því samráðsferli voru meðal annars sett fram þau sjónarmið að skilnaðarferli reynist þolendum heimilisofbeldis þungt og flókið þegar sameiginlegar eignir og börn eru til staðar. Jafnframt varpaði samráðið ljósi á þær aðstæður að þar til skilnaður er genginn í gegn eiga þolendur ekki rétt á fjárhagslegum stuðningi, fullum barnabótum né annarri félagsaðstoð sem þeir ættu rétt á sem einstæðir foreldrar. Af samráðinu mátti einnig leiða að það séu þeim mun meiri líkur á að þolendur heimilisofbeldis leiti aftur í sambúd með þeim sem beitti þá ofbeldi því lengur sem skilnaður dregst. Í slíkri stöðu getur gerandi heimilisofbeldis nýtt sér valdastöðu sína og haft þannig gríðarleg neikvæð áhrif á líf þolandans.<sup>130</sup>

Fyrir breytingu hjúskaparlaganna 1. júlí 2023, gat sýslumaður einungis veitt leyfi til skilnaðar ef fyrir lá úrskurður um opinber skipti og forsjármál var komið fyrir dómstóla. Í greinargerð með frumvarpinu varpa flutningsmenn ljósi á að oft komi upp þær aðstæður að ekki ríkir sátt með hjónum hvernig haga skuli forsjá og búskiptum og verður við það ákveðið flækjustig í skilnaðarferlinu. Vilja flutningsmenn frumvarpsins meina að gerandi ofbeldis getur þannig hamlað skilnaði og nýtt sér þá stöðu sem hann hefur og viðhaldið þannig valdi sínu. Flutningsmenn frumvarpsins telja af þeirri ástæðu mikilvægt að sýslumaður geti veitt leyfi til

---

<sup>127</sup> sama heimild sjá 2. kafla í greinargerð við frumvarpið.

<sup>128</sup> Utanríkisráðuneytið, „Uppraetum kynbundið ofbeldi“ (*Stjórnarráðið*, 2021)

<<https://www.stjornarradid.is/gogn/raeda/2021/11/25/Uppraetum-kynbundid-ofbeldi/>> skoðað 5. október 2023.

<sup>129</sup> Alþt. 2021 – 2022, A-deild, þsjk. 174 – 172 mál sjá 3. kafla í greinargerð við frumvarpið.

<sup>130</sup> Alþt. 2021 – 2022, A-deild, þsjk. 174 – 172 mál. sjá 4. kafla í greinargerð við frumvarpið.

skilnaðar við slíkar aðstæður en jafnframt vegna þess hversu tímafrekt, kostnaðarsamt og andlega lýjandi það er að standa í dómsmáli þegar slíkir hagsmunir eru í húfi. Í frumvarpinu er tekið skýrt fram að nauðsynlegt sé að frumvarpið verði samþykkt þannig að unnt sé að bæta stöðu þolenda ofbeldis í aðstæðum sem þessum. Benda flutningsmenn frumvarpsins þó á að til þess að markmið lagabreytinganna nái fram að ganga sé þörf á aðkomu ríkisstjórnarinnar og þá ekki síst dómismálaráðherra, en rýmka þurfi úrræði fulltrúa sýslumanns til að bregðast við andlegu ofbeldi við meðferð skilnaðarmála. Að mati flutningsmanna frumvarpsins þarf þannig að tryggja aðkomu sérfræðinga á ákveðnum sviðum, svo sem sálfræði, að samkomulagi um skilnaðarkjör frekar en einungis lögfræðinga.<sup>131</sup>

#### 4.1 Umsagnir við frumvarp til laga um breytingu á hjúskaparlögum

Allsherjar- og menntamálanefnd sendi umsagnabeiðnir um frumvarp til laga um breytingu á hjúskaparlögum til ýmissa stofnana, stjórnvalda og félagasamtaka, og bárust allnokkrar umsagnir. Í kaflanum verður fjallað um þær umsagnir sem bárust nefndinni, þá aðallega þann hluta umsagnanna er varðar 6. gr. frumvarpsins um lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis.

Kvenréttindafélag Íslands var eitt þeirra félaga sem sendi inn umsögn og kvaðst styðja frumvarpið í heild sinni og hvatti Alþingi, í umsögn sinni, eindregið til að samþykkja frumvarpið. Vísar Kvenréttindafélagið í rökstuðningi sínum í rannsókn sem unnin var af Rannsóknarstofnun í barna- og fjölskylduvernd fyrir félags- og tryggingarmálaráðuneytið árið 2010 þar sem fram kom að rúmlega 22% kvenna á Íslandi sögðust hafa orðið fyrir ofbeldi í nánú sambandi einhvern tíma frá 16 ára aldri. Í umsögninni setti félagið fram þá staðhæfingu að af þeirri ástæðu sé mikilvægt að auðvelda þolendum ofbeldis í hjúskap að leita skilnaðar.<sup>132</sup> Ungir jafnaðarmenn skiluðu inn umsögn þar sem þeir fögnuðu umræddu frumvarpi sem að þeirra mati færir nógildandi hjúskaparlög til nútímahorfs. Í umsögninni var þó lögð til breyting á heiti 40. gr. laganna úr *Líkamsárás í Ofbeldi í nánú samböndum* í stað *Heimilisofbeldis*, af þeirri ástæðu að hugtakasambandið ofbeldi í nánú samböndum nær að þeirra mati frekar yfir þá háttsemi sem um ræðir.<sup>133</sup>

Í flestum umsögnum sem bárust nefndinni var mun meiri gagnrýni sett fram á breytingartillögur frumvarpsins. Allar eiga þær það þó sameiginlegt að vera fylgjandi því markmiði frumvarpsins að styrkja stöðu þolenda ofbeldis og tryggja rétt þeirra til að slíta hjúskap í kjölfar þess. Að sama skapi gera allflestir engar athugasemdir við þá breytingu sem

<sup>131</sup> sama heimild sjá 4. kafla í greinargerð við frumvarpið.

<sup>132</sup> Alþt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Kvenréttindafélags Íslands, erindi nr. Þ 152/757.

<sup>133</sup> Alþt. 2019-2020 A-deild, 321. mál, umsögn Ungra jafnaðarmanna, erindi nr. Þ 364.

lögð er til í frumvarpinu á heiti ákvæðisins. Fyrst skal nefna þau þrjú sýslumannsembætti sem skiluðu inn umsögn til nefndarinnar, Sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu, í Vestmannaeyjum og á Suðurlandi. Öll gera þau athugasemdir við fyrirhugaða leyfisveitingu sýslumanna til lögskilnaðar á grundvelli 40. gr. laganna, sem lögð er til í 6. gr. frumvarpsins, án þess að samþykki maka liggi fyrir. Að mati sýslumannsembættanna er með frumvarpinu verið að leggja til verulegar breytingar á lögnum, þar sem sönnunarmat á því hvort skilyrði skilnaðar eru uppfyllt hefur ekki áður farið fram á vettvangi sýslumanna. Þá bendir Sýslumaðurinn á Suðurlandi á að sé ætlunin að færa slíka vinnu yfir til sýslumanna, kalli það á gríðarlegar breytingar á mannafla sem og kostnaðargreiningu.<sup>134</sup>

Í umsögn Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu er á það bent, að tiltölulega auðvelt yrði í framkvæmd að beita a-lið ákvæðisins og lýsir sýslumaður sig fylgjandi þeirri breytingu. Hins vegar getur Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu ekki mælt með þeim breytingum er lagðar eru til í liðum b-d, og bendir á að samkvæmt frumvarpinu á sýslumaður að veita leyfi til lögskilnaðar á grundvelli mats á gögnum og framburði aðila. Það er að mati Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu með öllu óljóst hvernig þetta mat skuli fara fram og hvernig málsmeðferð skuli háttáð. Jafnframt nefnir hann í umsögn sinni að þeir einstaklingar sem ekki geta „sannað“ ofbeldi séu settir í erfiða stöðu með lagabreytingunni, þar sem að í slíku máli endar einstaklingurinn aftur á upphafsreit, þegar beiðninni er hafnað eftir það ferli sem lagt er til í frumvarpinu, og myndi málið þar af leiðandi taka lengri tíma en áður. Að lokum nefnir Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu að ákvörðun sýslumanns um að veita skilnaðarleyfi er ekki kæránleg til ráðherra, en í ljósi þess að skilnaðarleyfi í einhverjum tilvikum væri gefið út gegn mótmælum hins aðilans verður að mati Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu að telja eðlilegt að hún væri kæránleg til æðra stjórnvalds. Bendir Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu því á að það sé ekki þolanda heimilisofbeldis í hag að gagnaðilinn geti höfðað dómsmál til að fá útgáfu leyfisbréfsins hnekkkt, með þeirri óvissu sem fylgir.<sup>135</sup>

Sýslumaðurinn á Suðurlandi gerir aðallega athugasemd við hugtakið *fjárhagslegt ofbeldi* í 6. gr. frumvarpsins. Að mati Sýslumannsins á Suðurlandi þarf að skýra betur hvað felst í hugtakinu til að auka líkur á því að fjárhagslegt ofbeldi geti orðið grundvöllur lögskilnaðar. Jafnframt kemur fram í umsögn sýslumanns að d-liður ákvæðisins þarfnist nánari skýringa vegna þess hversu víðtækt vald ákvæðið veitir sýslumanni til að leggja mat á þær aðstæður sem uppi eru í slíkum málum, svo víðtækt í raun að aðrir töluliðir verða óþarfir.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Sýslumannsins á Suðurlandi, erindi nr. Þ 364.

<sup>135</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu, erindi nr. Þ 364.

<sup>136</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Sýslumannsins á Suðurlandi, erindi nr. Þ 364.

Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum fer ekki mörgum orðum um 6. gr. frumvarpsins í umsögninni en vekur þó athygli á því að ekki fari fram sönnunarfærsla um hjúskaparbrot eða heimilisofbeldi í hjónaskilnaðarmálum heldur þurfi krafa um beinan lögskilnað af þeim ástæðum að koma fram af hálfu þess sem brotið er á og gagnaðili verði að samþykkja að skilnaður sé veittur á þeim forsendum.<sup>137</sup>

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gerir í umsögn sinni athugasemd við útfærslu 6. gr. þess, þar sem kveðið er á um heimild til lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng, meðal annars á grundvelli þess ef upplýsingar um staðfest útkall lögreglu vegna heimilisofbeldis maka liggja fyrir í skýrslu. Bendir lögreglustjórinn sérstaklega á að í athugasemdum við 6. gr. í greinargerð við frumvarpið kemur fram að „leyfi skuli veita ef fyrir liggur skýrsla lögreglu um útkall vegna heimilisofbeldis. Ber þá að meta skýrslu út frá efni hennar.“ Í umsögninni leggur lögreglustjórinn áherslu á að um afhendingu gagna í sakamálu sem eru í rannsókn gilda strangar reglur og þannig geta rannsóknarhagsmunir staðið því í vegi að gögn séu afhent. Lögreglustjórinn varpar ljósi á að ofangreind athugasemd í greinargerð við frumvarpið beri það með sér að gert sé ráð fyrir því að lögregluskýrsla sé afhent þar sem fram kemur að meta eigi skýrslu út frá efni hennar, en hvergi kemur fram hver á að afla skýrslunnar. Með hliðsjón af þessu og til að standa vörð um rannsóknarhagsmuni og markmið frumvarpsins telur lögreglustjóri rétt að kveðið sé á um að lögregla veiti staðfestingu útkalls vegna heimilisofbeldismáls ásamt lýsingu á helstu málavöxtum sem kunna að hafa þýðingu. Þannig geti opinberir aðilar eða eftir atvikum einkaaðilar sinnt lögbundnum skyldum sínum eða gætt lögvarinna hagsmuna sinna án þess að skaða rannsóknarhagsmuni, séu þeir til staðar.<sup>138</sup>

Mannréttindaskrifstofa Íslands áréttar í umsögn sinni að með frumvarpinu sé tekið mikilvægt skref en núgildandi lög auðveldi gerendum ofbeldis að halda ofbeldinu áfram eftir að skilnaðarferli er hafið. Mannréttindaskrifstofan veltir hins vegar fyrir sér sönnunarbyrði þegar um andlegt ofbeldi er að ræða og hvernig sýslumannsembættið ætli að leggja mat á slík mál. Bendir Mannréttindaskrifstofan á að í ákvæðinu sjálfu séu talin upp þau gögn sem kunna að sanna ofbeldi, svo sem upplýsingar um útkall lögreglu, áverkavottorð læknis og svo framvegis. Þegar um andlegt ofbeldi er að ræða þá er engum slíkum gögnum að tefla, þar sem það er ekki á færi allra að leita sér sálfræðihjálpar sem aflað gæti sálfræðimati.<sup>139</sup>

Þyri Halla Steingrímsdóttir hrl. skilaði inn umsögn við frumvarpið og tekur undir framkomin sjónarmið um að þörf sé á breytingu orðalags og á inntaki ákvæðisins. Í umsögn

<sup>137</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Sýslumannsins í Vestmannaeyjum, erindi nr. Þ 152/695.

<sup>138</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, erindi nr. Þ 152/708.

<sup>139</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands, erindi nr. Þ 174/717.

sinni segir Þyri Halla hið nýja ákvæði vera of matskennt ásamt því að innihalda of gildishlaðið orðalag. Bendir hún á að það geti ekki þjónað þeim tilgangi að auðvelda þolendum heimilisofbeldis að fá í gegn lögskilnað og þá gagnrýnir hún að frumvarpið geri ráð fyrir að fulltrúi sýslumanns eigi að meta refsinaemi ofbeldisverknaðar og taka afstöðu til þess, sem einungis dómstólar séu bærir til. Þyri bendir auk þess á að ef ákvæðið á að þjóna markmiði sínu þá verður matið að vera að öllu leyti hlutlægt og þannig telur hún að a- og b-liðir hins nýja ákvæðis gefi fulltrúa sýslumanns hlutlæga aðkomu að málinu sem hægt sé að leggja til grundvallar við útgáfu lögskilnaðarleyfis, en ekki sé það sama hægt að segja um c- og d-liði ákvæðisins. Í umsögninni veltur Þyri upp nokkrum álitaeftum um efni frumvarpsins. Eiga þolendur til dæmis að þurfa að fara í gagnaöflun til að „sanna“ ofbeldi og ef svo er á gerandinn að fá að veita andsvör og leggja fram gögn og ef svo er hvaða gögn. Á að hvetja börn til að segja frá ofbeldi í samtölum við fulltrúa sýslumanns og svo framvegis. Að lokum veltir hún því fyrir sér hvort að c- og d-liðir ákvæðisins fari gegn ákvæði 70. gr. stjórnarskrár um réttláta málsmeðferð þar sem sýslumannsfulltrúar eru ekki bærir til þess að fella dóma um hvort refsivert ofbeldi hafi átt sér stað, einungis dómstólar.<sup>140</sup>

Tvær umsagnir bárust sem vörðuðu fyrst og fremst hagsmuni barna, annars vegar frá umboðsmanni barna og hins vegar frá samtökunum Barnaheillum Save the Children. Um þær verður nánar fjallað í kafla 4.2.

Fram hefur komið að þó svo að ýmis sjónarmið og gagnrýni hafi verið satt fram í umsögnum um frumvarpsdrögin voru þó allir umsagnaraðilar fylgjandi því markmiði frumvarpsins að styrkja stöðu þolenda ofbeldis og tryggja rétt þeirra til að slíta hjúskap. Áberandi var þó gagnrýni á að með frumvarpinu sé gert ráð fyrir því að sönnunarmat á því hvort skilyrði skilnaðar er uppfyllt, verði verkefni sýslumanna, en hingað til hefur það eingöngu verið í höndum dómstóla. Að mati umsagnaraðila eru fjölmörg álitaefti varðandi þá framkvæmd sem greinargerð með frumvarpinu veitir engin svör við. Flestir eru þó sammála um að a-liður ákvæðisins gefi fulltrúa sýslumanns hlutlæga aðkomu að málinu sem hægt sé að leggja til grundvallar við útgáfu lögskilnaðarleyfis. Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu gerir eins og fram hefur komið athugasemd við b-lið ákvæðisins og bendir á að rannsóknarhagsmunir geti staðið því í vegi að gögn séu afhent. Einnig er sett fram gagnrýni á þær breytingar er lagðar eru til með c- og d-liðum ákvæðisins þar sem gert er ráð fyrir því að sýslumaður veiti leyfi til lögskilnaðar á grundvelli mats á gögnum og framburði aðila. Í umsögn Sýslumannsins á Höfuðborgarsvæðinu er á það bent að það sé með öllu óljóst hvernig slíkt mat eigi að fara fram

---

<sup>140</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Þyriar Höllu Steingrímsdóttur, erindi nr. Þ 364.



og hvernig málsmeðferð skuli háttáð. Í 41. gr. hjúskaparlaganna er að finna ákvæði sem kveður á um hver fer með úrlausn um kröfu til skilnaðar. Athygli vekur að eftir breytingu hjúskaparlaganna með lögum nr. 71/2022 er a-liður 2. mgr. 40. gr. eini stafliður ákvæðisins sem gerir ráð fyrir því að sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra fari með úrlausn um kröfu um lögskilnað. Skilnaðar samkvæmt öðrum ákvæðum má leita hjá sýslumönnum ef hjón eru sammála um að leita skilnaðar, en ella hjá dómstólum sbr. 2. mgr. 41. gr. laganna. Er breyting laganna því að miklu leyti í samræmi við ofangreindar umsagnir þar sem úrlausn b-d liða ákvæðisins er enn í höndum dómstóla og verður því áhugavert að fylgjast með beitingu ákvæðisins í framkvæmd.

#### *4.2 Lögskilnaður hjóna sem eiga sameiginleg börn*

Í 10. gr. frumvarps er varð að lögum nr. 71/2022 um breytingu á hjúskaparlögunum er að finna ákvæði er varðar lögskilnað án undanfarins skilnaðar að borði og sæng. Ákvæðið kveður á um að ef hjón eru sammála um að leita lögskilnaðar, þá beri að veita þeim leyfi til slíks skilnaðar án undanfarandi skilnaðar að borði og sæng komi ósk þess efnis frá þeim báðum. Í ákvæðinu eru þó sett fram skilyrði að hjónin eigi hvorki sameiginlegar eignir né börn undir 18 ára aldri, eða hjón hafi náð samkomulagi um skipan forsjár fyrir börnum, um framfærslueyri og aðra skilnaðarskilmála sem staðfest hefur verið sbr. 1. mgr. 43. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er að finna umrætt ákvæði um heimilisofbeldi. Ákvæðið kveður á um, eins og fyrr segir, beinan lögskilnað án undangengins skilnaðar að borði og sæng hafi makinn beitt hitt hjóna eða barn sem býr hjá þeim, ofbeldi. Ólíkt ákvæði 10. gr. frumvarpsins, þá eru ekki sett fram skilyrði um að hjón eigi hvorki sameiginlegar eignir né börn undir 18 ára aldri, eða að þau hafi náð samkomulagi um skipan forsjár fyrir börnunum, um framfærslueyri eða aðra skilmála. Rétt er að nefna að hér er um að ræða undanþágu frá meginreglunni í 36. gr. hjúskaparlaganna þar sem kveðið er á um að leyfi til lögskilnaðar sé aðeins gefið út ef hjón eru á einu máli um að leita lögskilnaðar og er hann þá aðeins kræfur er liðnir eru sex mánuðir frá því að leyfi var gefið út til skilnaðar að borði og sæng eða dómur gekk.

Í aðdraganda þess að frumvarpið var lagt fram á Alþingi, átti sér stað opinber umræða þar sem gagnrýnt var að fólk geti ekki slitið hjónabandi með jafn einföldum hætti og það getur stofnað til þess. Íslensk hjúskaparlöggjöf hvetur til þess að leitað sé eftir samkomulagi hjóna um skipan mála við skilnað, um forsjá barna, framfærslu og fjárskipti. Þannig er sá háttur hafður á að hjón sæki um skilnað að borði og sæng sem verður í fyrstu atrennu ekki grundvöllur að lögskilnaði. Sáttafyrirkomulagið á þannig að hvetja hjón til að hugsa ákvarðanir sínar vel

og flýta sér ekki um of, enda um mikilvæga og persónulega hagsmuni að ræða og ákvarðanir sem geta haft mikil áhrif á þá sem þær varða. Rök má þó færa fyrir því, að séu hjón ekki lengur samhuga um að halda áfram hjúskap, þá sé hvorki réttmætt né farsælt að með löggjöf geri samfélagið þá kröfu til hjóna að þau haldi áfram samvistum, gegn vilja þeirra, ekki síst í þeim tilvikum þar sem ofbeldi hefur átt sér stað.<sup>141</sup>

Upp geta komið aðstæður, þar sem þolandi ofbeldis á þann kost einn nauðugan, að samþykkja í flýti ákvarðanir er varða mikilvæga hagsmuni til dæmis um forsjá barna eða fjárskipti, til þess að geta sóst eftir lögskilnaði. Við slíkar aðstæður getur gerandi ofbeldisins verið í yfirburðastöðu og þannig nýtt sér aðstæður sér í vil. Í áðurnefndri skýrslu GREVIO frá nóvember 2022, þar sem hópur sérfræðinga lagði mat á framkvæmd Istanbúlssamningsins á Íslandi, er á það bent að heimilisofbeldi sé til marks um valdaójafnvægi í hjónabandi sem getur skert getu þolanda ofbeldis til þess að semja á sanngjarnan hátt og komast að samkomulagi sem báðir aðilar geta sætt sig við til lengri tíma. Bendir GREVIO enn fremur á að í slíkum aðstæðum mun þolandi ofbeldisins þurfa sérstakan stuðning þegar kemur að samningsgerð við geranda, til þess að unnt sé að komast að niðurstöðu sem er sanngjörn og eðlileg.<sup>142</sup>

Eins og fram hefur komið skiluðu umboðsmaður barna og Barnaheill-Save the Children á Íslandi umsögnum um frumvarpið. Í upphafi umsagnar sinnar gagnrýnir umboðsmaður barna að ekki hafi verið haft samráð við fulltrúa barna, eða þá aðila sem hafa það hlutverk að vera málsvarar barna í íslensku samfélagi, við gerð frumvarpsins. Umboðsmaður segir í umsögn sinni að efni frumvarpsins varði svo sannarlega börn, réttindi þeirra, aðstæður og hagsmuni. Í umsögn sinni vekur hann athygli á að í frumvarpinu sé eingöngu litið til þess tíma sem það tekur fyrir hjón að fá lögskilnað, en ef um er að ræða hjón sem eiga saman börn, markar lögskilnaður einungis upphaf samvinnu foreldra um uppeldi barna á tveimur heimilum. Umboðsmaður barna segir mikilvægt að hjónum sem standa frammi fyrir skilnaði sé veittur stuðningur og ráðgjöf til þess að þeim sé gert kleift að komast í sameiningu að þeirri niðurstöðu sem er best til þess fallin að tryggja hagsmuni og velferð sameiginlegra barna. Enn fremur telur Umboðsmaður barna rétt að frekar en að ráðast í þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu, eigi að móta nýja heildarstefnu í málaflokknum, auka fjárveitingar til sýslumannsembætta, fjölga úrræðum og bæta aðgengi að fyrirliggjandi úrræðum, með hliðsjón af reynslu nágrannalandanna á þessu sviði.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Alþt. 1992 - 1993, A-deild, þskj. 116 - 273. mál sjá c-lið, 5. kafla.

<sup>142</sup> GREVIO, „Baseline Evaluation Report Iceland“ (Council of Europe nóvember 2022) 48 <<https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-26-eng-final-report-on-iceland/1680a8efae>>.

<sup>143</sup> Alþt. 2021-2022, A-deild, 172. mál, umsögn Umboðsmanns barna, erindi nr. Þ 174/714.

Í umsögn sinni lýsa samtökin Barnaheill yfir stuðningi við frumvarpið og hvetja til samþykktar þess. Í umsögn sinni hvetja samtökin til þess að sérstaklega sé hugað að börnum hjóna sem ganga í gegnum skilnað og þá sérstaklega þegar ofbeldi hefur átt sér stað. Samtökin leggja til að áfallahjálpi standi öllum börnum til boða gjaldfrjálst vegna hjónaskilnaðar foreldra og einnig ef barn býr við heimilisofbeldi. Þá er að mati samtakanna mikilvægt að fræðsla sé veitt þeim foreldrum sem ætla sér að ganga úr hjónabandi, um réttindi barna þeirra. Þegar heimilisofbeldi hefur átt sér stað segja samtökin að líta beri svo á að barnið hafi einnig orðið fyrir ofbeldi og þá þurfi að veita því viðunandi aðstoð og stuðning. Þá segja samtökin þær aðstæður oft vera uppi þegar foreldrar slíta ofbeldissambandi og mikill ágreiningur ríkir þeirra á milli, að barn geti orðið fyrir vanrækslu þar sem foreldrarnir eru undir það miklu álagi að þeir ráða ekki við að sinna barninu. Til þess að koma í veg fyrir það og til að tryggja hagsmuni barna, leggja samtökin til að tilnefna eigi barni réttargæslumann eða talsmann við skilnað foreldra, séu aðstæður og alvarleiki málsins þannig að þess gerist þörf.<sup>144</sup>

Þó svo að umboðsmaður barna og Barnaheill séu ekki á sama máli hvað varðar frumvarpið og hvort það skuli verða að lögum, þá hafa umsagnirnar að mörgu leiti sömu áherslur. Leggja þau bæði til að foreldrum, sem ganga í gegnum skilnaðarferli, sé veittur stuðningur og ráðgjöf til þess að komast í sameiningu að niðurstöðu, með hagsmuni og velferð sameiginlegra barna í fyrirrúmi. Barnaheill leggur þó meiri áherslu, í umsögn sinni, á líðan barnsins og hvernig sé hægt að gera skilnaðarferli foreldra bærilegra fyrir börnin. Segja má að með skilyrðum 10. gr. frumvarpsins sé í raun komið til móts við þau gagnrýni sem fram hafa komið. Það er að segja, beinn lögskilnaður án undanfarins skilnaðar að borði og sæng er aðeins kræfur ef hjónin eiga hvorki sameiginlegar eignir né börn undir 18 ára aldri, eða hjón hafi náð samkomulagi um skipan forsjár fyrir börnum, um framfærslueyri og aðra skilnaðarskilmála. Að því sögðu er í 6. gr. frumvarpsins, eða 40. gr. núgildandi hjúskaparlaga hvergi að finna skilyrði um sameiginlegar eignir eða börn og því með öllu óljóst hvernig farið er að í slíkum málum. Jafnframt er í ákvæðinu hvergi kveðið á um stuðning og ráðgjöf við þolanda heimilisofbeldisins í skilnaðarferlinu og verður að því sögðu athyglisvert að fylgjast með framkvæmd ákvæðisins og hvort það sé raunverulega til þess fallið að bæta stöðu þolanda ofbeldis í slíkum aðstæðum.

---

<sup>144</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, 321. mál, umsögn Barnaheilla, erindi nr. Þ 364.

## 5. Heimilisofbeldi og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands

Ísland er aðili að allmörgum alþjóðasáttmálum sem hafa það að markmiði að vernda mannréttindi og mannfrelsi. Það var þó ekki fyrr en í lok síðari heimsstyrjaldar sem þjóðir heims gerðu sér grein fyrir þeirri nauðsyn að hefja eflingu mannréttinda í sameiningu. Þessi viðhorf birtust fyrst í Sáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem Ísland gerðist aðili að 25. júní 1946, sbr. auglýsingu nr. 91, 9. desember 1946.<sup>145</sup> Í sáttmálanum er að finna ákvæði um pólitísk og borgaraleg réttindi ásamt efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum.<sup>146</sup> Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna<sup>147</sup> var síðan samþykkt árið 1948. Markaði hún ákveðin tímamót og rúmum sjö áratugum síðar liggur hún enn til grundvallar baráttunni fyrir mannréttindum, hvarvetna í heiminum.<sup>148</sup> Með yfirlýsingunni var því lagður ákveðinn grundvöllur að vernd mannréttinda á alþjóðavísu.<sup>149</sup> Mannréttindayfirlýsingin er þó ekki bindandi að þjóðarrétti.<sup>150</sup> Öðru máli gegnir um samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis eða Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) eins og hann er kallaður í daglegu máli.<sup>151</sup> Árið 1950 var sáttmálinn undirritaður á ráðherrafundi Evrópuráðsins í Róm og fullgiltur þann 29. júní 1953. Var texti samningsins síðar lögfestur í heild sinni árið 1994 með lögum nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.<sup>152</sup> Árið 1966 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna (SÞ) síðan Alþjóðasamning um borgarleg og stjórnmalaleg réttindi<sup>153</sup> og Alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi,<sup>154</sup> en Ísland gerðist aðili að samningunum árið 1979. Ísland hefur einnig gerst aðili að allmörgum mannréttindasamningum á vegum Sameinuðu þjóðanna.<sup>155</sup> Má þar sem dæmi nefna Samning

---

<sup>145</sup> Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna (samþykktur 26. júní 1945, tók gildi 24. október 1945) 1 UNTS XVI.

<sup>146</sup> Ragnar Aðalsteinsson, „Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur.“ [1990] Tímarit lögfræðinga 3.

<sup>147</sup> Birtur í C-deild stjórnartíðinda. Titill á ensku: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights).

<sup>148</sup> „Mannréttindi“ (*Upplýsingaskrifstofa Sameinuðu - Iceland*, 24. október 2019)

<<https://unric.org/is/mannrettindi/>> skoðað 21. september 2023.

<sup>149</sup> Björg Thorarensen, *Alþjóðlegir mannréttindasamningar sem Ísland er aðili að* (Mannréttindastofnun Háskóla Íslands) 9.

<sup>150</sup> Ragnar Aðalsteinsson (n. 146) 4.

<sup>151</sup> Birtur í C-deild stjórnartíðinda. Titill á ensku: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights).

<sup>152</sup> „Mannréttindasáttmáli Evrópu“ <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/althjodlegir-mannrettindasamningar/mannrettindasattmali-evropu/>> skoðað 21. september 2023.

<sup>153</sup> Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (samþykktur 16. desember 1966, tók gildi 23. mars 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR).

<sup>154</sup> Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (samþykktur 16. desember 1966, tók gildi 3. janúar 1976) 993 UNTS 3 (ICESCR).

<sup>155</sup> Ragnar Aðalsteinsson (n. 146) 4–5.

Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð og refsingu<sup>156</sup> sem var fullgiltur var á Íslandi árið 1996.<sup>157</sup> Þá hafa aðildarríkin einnig tekið saman höndum og unnið að því að vernda réttindi ákveðinna hópa, má þar sem dæmi nefna réttindi fatlaðs fólks, barna og kvenna. Er hér um að ræða Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins,<sup>158</sup> Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks<sup>159</sup> og loks Samning Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum (Kvennasáttmálinn).<sup>160</sup>

Hér að neðan verða skoðaðar þær þjóðarréttarlegu gerðir er lúta með beinum eða óbeinum hætti að meginefni ritgerðarinnar, hjónaskilnaðir á grundvelli heimilisofbeldis. Fjallað verður um ýmsar aðgerðir alþjóðlegra aðila sem miða að því að stemma stigu við heimilisofbeldi, og það tekið til skoðunar, hvort einhver þeirra alþjóðasáttmála sem Ísland er aðili að hafi með einhverju móti haft áhrif á nýjustu breytingu hjúskaparlaganna frá 1. júlí 2023. Þá veltir höfundur því upp hvort að rétturinn til þess að ljúka hjónabandi einhliða vegna ofbeldis teljist til grundvallarmannréttinda.

## 5.1 Evrópuráðið

Evrópuráðið (e. Council of Europe) var stofnað árið 1949 í kjölfar síðari heimsstyrjaldarinnar. Frá stofnun þess hefur ráðið verið mikilvægur vettvangur fyrir ríki Evrópu til að gera með sér samkomulag um grundvallaratriði er varða vernd mannréttinda, þróun lýðræðislegra stjórnarháttá og réttarríkið.<sup>161</sup> Grunnhugmyndir jafnréttis, öryggis, frelsis og mannvirðingu eru meginstoðir Mannréttindasáttmála Evrópu og félagsmálasáttmála Evrópu og má af þessum sáttmálum leiða allmörg réttindi er tengjast heimilisofbeldi með einum eða öðrum hætti.<sup>162</sup> Í þessum kafla verður þó ekki farið mörgum orðum um framangreinda sáttmála, heldur verður

---

<sup>156</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð og refsingu (samþykktur 10. desember 1984, tók gildi 26. júní 1987) 1465 UNTS 85.

<sup>157</sup> „Samningur Sp gegn pyndingum“ <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/althjodlegir-mannrettindasamningar/samningur-sth-gegn-pyndingum/>> skoðað 21. september 2023.

<sup>158</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (samþykktur 20. nóvember 1989, tók gildi 2. september 1990) 1577 UNTS 3.

<sup>159</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (samþykktur 30. mars 2007, tók gildi 3. maí 2008) 2515 UNTS 3.

<sup>160</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum (samþykktur 18. desember 1979, tók gildi 3. september 1981) 1249 UNTS 13.

<sup>161</sup> Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt.* (Lagadeild Háskólans í Reykjavík) 29.

<sup>162</sup> „Skýrsla dómsmálaráðherra um forvarnir gegn heimilisofbeldi.“ (Dómsmálaráðuneytið 7. maí 1998) sjá 2. kafla <<https://www.althingi.is/altext/122/s/1382.html>> skoðað 23. september 2023.

gert grein fyrir þeim aðgerðum er jafnréttisnefnd Evrópuráðsins hefur staðið frammi fyrir er sérstaklega varðar heimilisofbeldi.

Jafnréttisnefnd Evrópuráðsins benti á, við lok áttunda áratug síðustu aldar, að ofbeldi gagnvart konum innan fjölskyldunnar, á vinnustað og í samfélaginu öllu, væri eitt þeirra félagslegu meina sem leggja þyrfti áherslu á að stemma stigu við. Í sérstakri aðgerðaáætlun frá árinu 1980 fjallaði Evrópuráðið um ofbeldi innan fjölskyldna sem hafði það að markmiði að stuðla að auknu jafnrétti. Árið 1985 samþykkti Evrópuráðið tilmæli sem fjallaði um leiðir þess efnis að berjast gegn heimilisofbeldi, meðal annars fyrirbyggjandi aðgerðir, tilkynningar um að ofbeldi hafi átt sér stað og aðgerðir samfélagsins eftir að heimilisofbeldi hefur komið upp á yfirborðið.<sup>163</sup> Fimm árum síðar, eða árið 1990, samþykkti Evrópuráðið önnur tilmæli þar sem bent var almennt á fyrirbyggjandi aðgerðir gegn ofbeldi sem aðildarríki Evrópuráðsins eiga að grípa til, ásamt sérstökum aðgerðum varðandi upplýsingar um ofbeldi, tilkynningar um ofbeldi, aðstoð við þolanda ofbeldis en einnig við alla fjölskylduna.<sup>164</sup> Það var síðan árið 1993 sem yfirlýsing Evrópuráðsins um aðgerðir til þess að draga úr ofbeldi gegn konum í lýðræðislegri Evrópu var samþykkt á jafnréttisráðstefnu Evrópuráðsins í Róm. Í yfirlýsingunni er tekið fram að ofbeldi gegn konum sé fyrirstaða þróunar lýðræðislegra þjóðfélaga sem byggist á réttaröryggi borgaranna. Þá kemur fram að mikilvægt sé að setja á stofn sameiginlega aðgerðaáætlun sem hefur það að markmiði að útrýma ofbeldi gegn konum þar sem meðal annars verði tekið á rannsókn slíkra mála, lagalegri vernd gegn slíku ofbeldi, fyrirbyggjandi aðgerðum, auk stuðningsúrræða fyrir þolendur ofbeldis.<sup>165</sup>

Skýrsla sérfræðinganevndar á vegum Evrópuráðsins var gefin út um mitt árið 1997, en þar var sett fram aðgerðaráætlun um baráttu gegn ofbeldi gagnvart konum sem byggir á markmiðinu um e. „zero tolerance“. Í því felst viðurkenning á því að engin tegund ofbeldis sé ásættanleg og að í forgangi sé að tryggja öryggi kvenna og jafnrétti kynja. Í áætluninni er lagt til að tekið verði til skoðunar hvort að á vettvangi Evrópuráðsins verði saminn sáttmáli um afnám kynbundins ofbeldis, sem bindi aðildarríki þess. Í skýrslunni er jafnframt lögð áhersla á ábyrgð stjórnvalda á að ná markmiðinu um útrýmingu alls ofbeldis. Í aðgerðaráætluninni er lögð áhersla á mikilvægi rannsókna á slíkum málum og á það bent að rannsóknir hafi verið mikilvægt verkfæri í því verkefni að gera kynbundið ofbeldi sýnilegt. Bent er á að með setningu löggjafar sé unnt að skapa ramma þar sem settar verði fram skilgreiningar á kynbundnu ofbeldi

---

<sup>163</sup> Þing Evrópuráðsins. Recommendation No. R(85) 4, 1985. Of the committee to member states on violence in the family.

<sup>164</sup> Þing Evrópuráðsins. Recommendation no. R (90) 2, 1990. Of the committee of ministers to member states on social measures concerning violence within the family.

<sup>165</sup> „Skýrsla dómsmálaráðherra um forvarnir gegn heimilisofbeldi.“ (n. 162) sjá kafla 2.2.

og kveðið á um viðurlög við slíkum brotum. Þannig séu sett lög helsta leiðin til þess að tryggja einstaklingum vernd gegn ofbeldi og tryggja að réttlæti nái fram að ganga, þolendum í hag. Enn fremur kemur fram að til þess að ná markmiðinu um útrýmingu alls heimilisofbeldis verði að framfylgja lögum markvisst, refsingar verði að endurspeglar alvarleika glæpsins og að skilgreina þurfi í hverju tilviki þá hættu sem stafar af þeim sem beitir ofbeldi með framkvæmd áhættumats. Þannig verður endurskoðun á löggjöf og beiting laganna að fela í sér skýr skilaboð um fordæmingu samfélagsins á kynbundnu ofbeldi.<sup>166</sup>

### 5.1.1 Istanbúlsamningurinn

Evrópuráðssamningur um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi,<sup>167</sup> í daglegu máli nefndur Istanbúlsamningurinn, var undirritaður í Istanbúl þann 11. maí 2011 og undirritaður af Íslands hálfu hinn sama dag. Í skýringum með samningnum kemur fram að notast sé við hugtakið „kynbundið ofbeldi gegn konum“ gegnum gangandi í samningum og er það skilgreint svo, að um sé að ræða ofbeldi sem er sérstaklega beint gegn konu *vegna þess* að hún er kona eða ofbeldi sem hefur óhófleg áhrif á konur.<sup>168</sup> Istanbúlsamningurinn var fyrsti bindandi samningurinn sem tekur heildstætt á baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi og fjallar í meginráttum um skyldur opinberra aðila til að meðal annars tryggja réttindi brotaþola kynbundins ofbeldis, vernda og aðstoða brotaþola, fræða almenning, stjórnvöld og fagaðila um kynbundið ofbeldi, sinna forvörnum gegn ofbeldi ásamt því að bjóða ofbeldisfólki endurhæfingu og meðferð.<sup>169</sup> Í formálsorðum Istanbúlssamningsins er lýst yfir áhyggjum þess efnis að konur og stúlkur verði oft fyrir alvarlegu ofbeldi, svo sem heimilisofbeldi, kynferðislegri áreitni, nauðgun, þvingun í hjónaband og limlestingu kynfæra sem allt er alvarlegt brot á mannréttindum kvenna og stúlkna sem jafnframt kemur í veg fyrir að jafnrétti kynjanna nái fram að ganga. Í a-e lið 1. gr. samningsins kemur markmið samningsins fram og hljóðar svo:

- a) vernda konur gegn öllum birtingarmyndum ofbeldis og fyrirbyggja ofbeldi, sækja til saka gerendur og uppræta ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi,
- b) stuðla að því að uppræta allar birtingarmyndir á mismunun gagnvart konum og að efla raunverulegt jafnrétti kvenna og karla, þar með talið með valdeflingu kvenna,

<sup>166</sup> „Skýrsla dómismálaráðherra um forvarnir gegn heimilisofbeldi.“ (n. 162). sjá kafla 2.2.

<sup>167</sup> Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi (samþykktur 11. maí, tók gildi 1. ágúst 2014) CETS nr. 210, Istanbúlsamningurinn.

<sup>168</sup> „Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence“ (Council of Europe 2011) <<https://rm.coe.int/1680a48903>>.

<sup>169</sup> Jafnréttisstofa, „Istanbúlsamningurinn“ (*Jafnréttisstofa*) <<https://www.jafnretti.is/is/samfelag-og-vinnuamarkadur/kynbundid-ofbeldi/istanbulsamningurinn>> skoðað 8. október 2023.

- c) setja fram heildarramma, stefnu og ráðstafanir til að vernda og aðstoða alla þolendur ofbeldis og heimilisofbeldi,
- d) efla alþjóðlegt samstarf með það að markmiði að uppræta ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi,
- e) styðja og aðstoða samtök og löggæsluyfirvöld til að geta átt árangursríkt samstarf um að vinna eftir samhæfðri aðferð til að uppræta ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.

Mannréttindastofnun Háskóla Íslands var við undirbúning að fullgildingu samningsins, falið að gera athugun og greiningu á íslenskum rétti í þeim tilgangi að skoða hvort íslensk lög og lagaframkvæmd fullnægðu þeim skuldbindingum sem í samningnum felast.<sup>170</sup> Í október 2012 skilaði stofnunin greinargóðri skýrslu sem ber nafnið *Skýrsla um samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi og aðlögun íslenskra laga og reglna vegna aðildar*.<sup>171</sup> Í skýrslunni eru settar fram tillögur til úrbóta sem miða að því að tryggja að samræmis gæti milli ákvæða samningsins og íslensks réttar og framkvæmdar. Meðal þeirra tillagna sem þar voru settar fram eru meðal annars tvö nýmæli. Annars vegar um nauðungarhjónabönd og hins vegar um þvingaðar ófrjósemisaðgerðir. Þá eru lagðar til lagabreytingar í skýrslunni er varða lögsögu, fyrningarfresti og dvalarleyfi útlendinga. Hvað reglugerðarbreytingar varðar taldi skýrsluhöfundur að smávægilega breytingu þyrfti að gera á reglugerð um starfshætti bótanefndar er varðar skaðabætur til handa þolanda ofbeldis en einnig lagði skýrsluhöfundur til að sett verði reglugerð þar sem skilgreint verði að kynbundið ofbeldi teljist vera ofsókn í skilningi útlendingalaga sem geti veitt rétt til viðbótarverndar. Þá lagði skýrsluhöfundur fram tillögur að ýmsum breytingum á verklagi og framkvæmd.<sup>172</sup> Á hinn bóginn lagði skýrsluhöfundur ekki til að lögfest yrði sérstakt ákvæði um heimilisofbeldi en þáverandi dómsmálaráðherra mat það svo að aðild Íslands að Istanbúlsamningnum, sem hefði að markmiði að vinna gegn kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi, gæfi tilefni til að innleiða slíkt ákvæði í íslensk refsilög. Í lögum nr. 23/2016, um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, var hins vegar að finna tvö nýmæli sem fólust annars vegar í ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum og hins vegar í ákvæði um nauðungarhjónaband.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Svala Ísfeld Ólafsdóttir (n. 46) 73.

<sup>171</sup> Gunnar Narfi Gunnarsson, „Skýrsla um samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi og aðlögun íslenskra laga og reglna vegna aðildar“ (Mannréttindastofnun Háskóla Íslands 2012) <<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Istanb%C3%BAI-samningurinn.pdf>>.

<sup>172</sup> sama heimild 80–84.

<sup>173</sup> Svala Ísfeld Ólafsdóttir (n. 46) 86–87.



Í skýrslunni er ekki að sjá tillögu þess efnis að breytingar þurfi að gera á hjúskaparlögum er varðar beinan lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis. Þar sem markmið samningsins er meðal annars að stemma stigu við kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi má færa rök fyrir því að slíkt ákvæði styðji, með sama hætti og ákvæði hegningarlagna um heimilisofbeldi, með beinum hætti tilgang og markmið Istanbúlsamningsins sem gefur þannig tilefni til þess að innleiða slíkt ákvæði í íslensk hjúskaparlög.

GREVIO er hópur sérfræðinga, sem ber ábyrgð á eftirliti með framkvæmd Istanbúlsamningsins af hálfu samningsaðila, en GREVIO birtir reglulega skýrslur þar sem sett er fram mat á þær ráðstafanir sem aðildarríki hafa gripið til í þeim tilgangi að koma ákvæðum samningsins í framkvæmd.<sup>174</sup> Þann 14. nóvember 2022 gaf GREVIO út skýrslu þar sem lagt var mat á framkvæmd Istanbúlsamningsins á Íslandi. Í skýrslunni fagnar GREVIO ýmsum ráðstöfunum sem íslensk stjórnvöld hafa ráðist í og má þar sem dæmi nefna kennslu í jafnréttismálum sem fram hefur farið síðan 1976,<sup>175</sup> leiðtogahlutverki íslenskra stjórnvalda í því að setja á laggirnar úrræði fyrir þolendur ofbeldis,<sup>176</sup> ásamt fjölmörgum breytingum á almennum hegningarlögum, þar á meðal refsíákvæði um stafrænt ofbeldi gegn konum.<sup>177</sup>

Þrátt fyrir ýmis jákvæð ummæli GREVIO í garð íslenskra stjórnvalda eru þó settar fram tillögur um það sem hópurinn telur vera brýnar breytingar sem ráðast þurfi í. Í skýrslunni er meðal annars bent á að mikilvægi þess að útbúa staðlað verklag fyrir allar stofnanir sem koma að málum er varða kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi.<sup>178</sup> Enn fremur er það mat hópsins að verulega þurfi að styrkja rannsóknar- og ákærvald íslenskra löggæslu- og dómsyfirvalda. Til þurfi að koma verulega auknar fjárveitingar og fjölgun starfsfólks, til þess að stytta málsmeðferðartíma mála er varða kynbundið ofbeldi.<sup>179</sup> Í skýrslunni er það gagnrýnt að ekki sé tekið nægilegt tillit til aðstæðna heimilis- og kynferðisofbeldis við ákvarðanir sýslumanna og dómstóla um forsjá barna og umgengnisrétt þeirra. Þannig þurfi að þjálfa starfsmenn þeirra stjórnvalda sem koma að ákvörðunum um forsjá og umgengni, til að tryggja að litið sé til öryggis barna og þess foreldris sem er þolandi ofbeldisins, sem eitt meginatriði við meðferð slíkra mála. Þá hefur GREVIO á sama hátt lýst yfir áhyggjum af skyldu málsaðila í slíkum málum til að leita sáttamiðlunar án þess að skimað sé fyrir ofbeldi eða misnotkun í sambandinu.<sup>180</sup>

---

<sup>174</sup> GREVIO (n. 142) 5.

<sup>175</sup> GREVIO (n. 39) 78. mgr.

<sup>176</sup> sama heimild 111. mgr.

<sup>177</sup> sama heimild 225. mgr.

<sup>178</sup> sama heimild 113. mgr.

<sup>179</sup> sama heimild 50. mgr.

<sup>180</sup> sama heimild 3. kafli.

Að ofangreindu virtu er ljóst að með Istanbúlsamningnum er ekki lögð bein skylda á íslenska ríkið að kveða á um rétt til lögskilnaðs án tafar á grundvelli heimilisofbeldis. Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á hjúskaparlögum nr. 31/1993 sem lögð var fram á 152. löggjafarþingi, er að finna ýmsar tillögur að breytingum sem samræmast tilgangi Istanbúlsamningsins og sem koma að hluta til móts við framangreinda gagnrýni sem sett er fram í skýrslu GREVIO. Má í því samhengi fyrst og fremst nefna að á samráðsfundi við gerð frumvarpsins var tekið fyrir hugtakið sáttaumleitan og að í hjúskap sem lýkur vegna ofbeldis séu yfirleitt ekki forsendur fyrir sáttum. Var því lagt til að ákvæði laganna um sáttameðferð yrði breytt í samtal um forsjá ósjálfráða barna og hjóna. Þá kom inn í 2. mgr. 42. gr. hjúskaparlaganna, undanþága er varðar sáttaumleitan og er þess nú ekki lengur krafist að leitað sé eftir sátt með hjónum sem eiga ósjálfráða barn er þau hafa forsjá fyrir, ef krafist er skilnaðar á grundvelli a-liðar 2. mgr. 40. gr.<sup>181</sup>

Til fyllingar umræddu frumvarpi var samhliða lögð fram þingsályktunartillaga um hraðari málsmeðferð og bættu réttarstöðu þolenda heimilisofbeldis við hjúskaparslit.<sup>182</sup> Þar er lögð áhersla á mannafla- og fjárþörf til málaflokksins. Er vísað til þess að sá fjöldi mála sem sýslumannsembættin þurfi að sinna í þessum málaflokki sé svo mikill að ekki sé hægt að afgreiða mál á þeim hraða sem nauðsynlegur er, þá sérstaklega þegar hjónaskilnaður á rætur að rekja til ofbeldis og til staðar eru deilur um fjármuni og forsjá barna. Er í þingsályktunartillögunni sett fram sú fullyrðing að nauðsynlegt sé að greining fari fram á því hver er mannafla- og fjármagnsþörf sýslumannsembætta til að tryggja vandaða og skilvirka málsmeðferð skilnaðarmála.<sup>183</sup> Þingsályktunartillagan náði þó ekki fram að ganga en þó svo að ekki sé vísað til Istanbúlsamningsins í tillögunni sjálfri, er þó ljóst að tillögur hennar samræmast markmiði samningsins og koma að hluta til móts við gagnrýni skýrslu GREVIO.

### *5.1.2 Mannréttindasáttmáli Evrópu*

Evrópuráðið hefur samþykkt fjölda þjóðarréttarsamninga og tilmæla um margvísleg málefni. Háð er yfir allan vafa að Mannréttindasáttmáli Evrópu er mikilvægasti samningurinn sem gerður hefur verið á vettvangi ráðsins. Með aðild sinni að sáttmálanum, skuldbinda ríki sig til þess að haga löggjöf, stjórn- og dómsýslu sinni þannig að þau réttindi sem leiða af sáttmálanum

<sup>181</sup> Alþt. 2021 – 2022, A-deild, þskj. 174 – 172 mál sjá 4. kafla.

<sup>182</sup> Alþt. 2021-2022, A-deild, þskj. 175-173. mál.

<sup>183</sup> sama heimild.

séu virt.<sup>184</sup> Í þessum kafla verður fjallað um MSE og þá sérstaklega þau réttindi sem hann verndar er varða heimilisofbeldi.

Grundvöllur mannréttinda er rétturinn til lífs og í 2. gr. sáttmálans er mælt fyrir um að rétturinn til lífs eigi að vera tryggður með lögum og að bannað sé að taka líf manns. Það mætti því segja að fyrri hluti ákvæðisins mæli fyrir um jákvæða skyldu ríkisvaldsins og sá síðari um neikvæða skyldu. Staðreyndin er sú að líkaminn er tæki hvers manns til lífs og er vernd hans því samofin vernd lífsins. Í máli *X gegn Austurríki*<sup>185</sup> kom þó fram að 2. gr. verndaði aðallega líf en að ekki væri þó útilokað að hún gæti átt við um vernd líkama, en þó aðeins gegn lífshættulegum skaða. Var jafnframt vísað til 3. gr. MSE um bann við pyndingum, í tilvikum er varðaði önnur meiðsl og miska.<sup>186</sup>

Ákvæði 3. gr. er eitt af þeim grundvallaratriðum sem lýðræðisþjóðfélag byggir á og felur í sér fortakslausa vernd þar sem orðalag ákvæðisins er afdráttarlaust og gerir ekki ráð fyrir undantekningum af neinu tagi. Ákvæðið kveður á um að enginn maður skuli sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.<sup>187</sup> Ákvæðið greinir þannig á milli þriggja hugtaka sem taka til mismunandi tegunda meðferðar, þ.e. pyndingum, ómannlegri meðferð eða refsingu og vanvirðandi meðferð eða refsingu. Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) hefur skilgreint hugtök ákvæðisins með eftirfarandi hætti:<sup>188</sup>

*Pynding:* Vísitandi ómannleg meðferð sem veldur mjög alvarlegum og grimmilegum þjáningum.

*Ómannleg meðferð eða refsing:* Einstaklingur verður fyrir miklum líkamlegum og sálrænum þjáningum.

*Vanvirðandi meðferð:* Ill meðferð, sem ætlað er að valda einstaklingi ótta, angist og vanmætti, sem er til þess fallin að niðurlægja hann og lítillækka og brjóta niður líkamlegt eða andlegt mótstöðuafli hans.

Ef meðferð á einstaklingi fellur undir einhvern af framangreindum flokkum er um brot á 3. gr. að ræða.<sup>189</sup> Skyldan sem hvílir á ríkinu samkvæmt ákvæðinu er því einungis neikvæð, það er ríkið skal halda sig frá því að valda einstaklingi alvarlegum skaða sem fellur undir þau hugtök sem í ákvæðinu er lagt bann við. MDE hefur túlkað það svo að það hvíli ákveðin skylda á ríkinu til að tryggja öllum á yfirráðasvæði sínu þau réttindi sem njóta verndar sáttmálans skv. 1. gr. Þar af leiðandi leiðir af ákvæðum sáttmálans að þess er jafnframt krafist að ríki grípi til aðgerða

<sup>184</sup> Davíð Þór Björgvinsson (n. 161) 31–33.

<sup>185</sup> *X gegn Austurríki* (1979) Series A nr. 8278.

<sup>186</sup> Hjördís Björk Hákonardóttir, „Réttur til lífs“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrifa á íslenskan rétt* (Lagadeild Háskólans í Reykjavík 2005) 89–90.

<sup>187</sup> Guðrún Gauksdóttir, „Bann við pyndingum“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. (Lagadeild Háskólans í Reykjavík 2005) 110.

<sup>188</sup> Sjá t.d. skýrslu MNE „Grikklandsmálið“ (e. The Greek Case), 5. nóvember 1969.

<sup>189</sup> Guðrún Gauksdóttir (n. 187) 114–115.

sem tryggir að einstaklingar þurfi ekki að sæta meðferð er brýtur gegn 3. gr., þar með talið af hendi einkaaðila.<sup>190</sup>

Réttinn til að stofna til hjúskapar og stofna fjölskyldu er að finna í 12. gr. MSE. Ákvæðið kveður á um að karlar og konur á hjúskaparaldri hafi rétt á að ganga í hjónaband og stofna fjölskyldu í samræmi við landslög um þau réttindi. Fyrirmynd ákvæðisins er að finna í 16. gr. Mannréttindayfirlýsingar SP en 12. gr. tilgreinir þó ekki sérstaklega bann við mismunun vegna kynþáttar, þjóðernis eða trúarbragða eins og 16. gr. og fjallar jafnframt ekki um jafnrétti hjóna við stofnun og slit hjúskapar. Það má þó ætla að 14. gr. MSE veiti vernd við því fyrrnefnda og úr því síðarnefnda hefur verið bætt síðar með ákvæði í 5. gr. 7. viðauka við MSE, sem nánar verður fjallað um hér neðar.<sup>191</sup>

12. gr. MSE leggur þá skyldu á aðildarríki að tryggja að ekki verði brotið gegn réttinum til að stofna til hjúskapar og fjölskyldu. Ákvæðið mælir þó ekki fyrir um hvert efni löggjafar landslaga á þessu sviði skuli vera heldur hafa aðildarríki ákveðið svigrúm til þess að útfæra þann rétt í landslögum. Heimildir aðildarríkja á þessu sviði eru þó ekki án takmarka en kærur um að hjúskaparskilyrði séu of ströng samkvæmt lögum tiltekinna aðildarríkja hafa í nokkur skipti komið til skoðunar hjá stofnunum MSE. Eitt af þeim álitaeftum sem upp hafa komið er varðar 12. gr. er hvort að ákvæðið verndi réttinn til að fá skilnað að sama skapi og réttinn til að ganga í hjónaband.<sup>192</sup> Í máli *Johnston gegn Írlandi* sló MDE því föstu að 12. gr. legði ekki þá skyldu á aðildarríki að tryggja réttinn til að slíta hjúskap. Í málinu var fjallað um tengsl reglna um skilnað og réttar til að giftast á ný. Vísaði MDE í rökstuðningi sínum til og gagnályktaði frá 16. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna þar sem sérstaklega er tekið fram að hún verndi réttinn um slit hjúskapar en að auki benti MDE á að í undirbúningsgögnum við gerð MSE er skýr afstaða tekin gegn því að 12. gr. gildi um slit hjúskapar.<sup>193</sup> Í máli *F gegn Sviss* varðaði kæruefnið svissneska löggjöf sem setti þau skilyrði að skilnaður á grundvelli hjúskaparbrotis kæranda, leiddi til þess að hann gat ekki gengið í hjónaband á ný fyrr en að þremur árum liðnum. Svissneska ríkið hélt því fram að slík löggjöf væri nauðsynleg til að tryggja stöðugleika í hjónaböndum. MDE hafnaði því og varð niðurstaðan að brotið hefði verið gegn 12. gr. MSE.<sup>194</sup>

---

<sup>190</sup> sama heimild 118.

<sup>191</sup> Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Lagadeild Háskólans í Reykjavík 2005) 324.

<sup>192</sup> sama heimild 325–326.

<sup>193</sup> *Johnston gegn Írlandi* (1986) Series A nr. 9697/82.

<sup>194</sup> *F gegn Sviss* (1987). Series A nr. 128.

Áðurnefnt ákvæði 5. gr. 7. viðauka við MSE um jafnrétti hjóna kveður meðal annars á um að hjón skuli njóta jafnréttis er varðar réttindi og skyldur að einkamálarétti sín á milli, í tengslum við börn, við giftingu, í hjónabandi og ef til hjónaskilnaðar kemur. Skyldur aðildarríkja felast því fyrst og fremst í því að tryggja jafnrétti hjóna með lögum eða öðrum ráðstöfunum. Ef ríki vanrækja þá skyldu sína geta þau sætt ábyrgð fyrir MDE fyrir brot á 5. gr. 7. viðauka. Ákvæði 5. gr. tekur ekki til tímabilsins fyrir hjúskap en slík álitefni falla undir 12. gr. MSE. Þá gefur orðalag ákvæðisins „ef til hjónaskilnaðar kemur“ ekki til kynna að með því sé verndaður rétturinn til hjónaskilnaðar. Að því sögðu beinist vernd ákvæðisins einungis til þeirra áhrifa sem stofnast við það að ganga í hjúskap og á meðan hjúskap stendur annars vegar og hins vegar að réttaráhrifum hjónaskilnaðar.<sup>195</sup>

Að ofangreindu virtu verður ekki séð að Mannréttindasáttmáli Evrópu hafi lagt þær skyldur á íslenska ríkið að setja lög sem kveða á um að þólandi heimilisofbeldis geti einhliða farið fram á lögskilnað á grundvelli ofbeldisins. Hvorki 12. gr. MSE né 5. gr. 7. viðauka verndar réttinn til hjónaskilnaðar og sú dómaframkvæmd sem að framan er lýst, sýnir fram á afdráttarlausu afstöðu dómsins þess efnis að svo sé ekki.

## 5.2 Sameinuðu þjóðirnar

Allt frá stofnun hafa Sameinuðu þjóðirnar látið sig jafnrétti kynja og mannréttindi kvenna varða. Þannig lýsa aðildarþjóðir Sameinuðu þjóðanna í Stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 1945, meðal annars yfir trú sinni á grundvallaratriði mannréttinda, á göfgi og gildi mannsins og jafnrétti kvenna og karla.<sup>196</sup> Síðar var Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna (e. Universal Declaration of Human Rights), eins og áður segir, samþykkt þann 10. desember 1948 í París. Segja má að hún hafi verið fyrsta skrefið í átt að heildstæðri og ítarlegri reglusetningu um mannréttindi sem er í takt við markmið samtakanna. Efni Mannréttindayfirlýsingarinnar er mjög umfangsmikið en þar er að finna reglur um efnahagsleg, borgaraleg, félagsleg, menningarleg og stjórnmalaleg réttindi. Þá mælir yfirlýsingin fyrir um þær skyldur sem fylgja réttindunum. Í seinni tíð hefur umfang reglnanna spannað enn stærri flöt og ná þær til flestra þátta mannlegs lífs á einn eða annan hátt. Formálsorð milliríkjasamninga eru iðulega ætluð til túlkunar á efnisgreinum yfirlýsinga sem alþjóðastofnanir hafa samþykkt. Í formálsorðum Mannréttindayfirlýsingarinnar er ítrekaður skyldleiki mannréttinda, friðar, framfara og bættra

<sup>195</sup> Björg Thorarensen (n. 191) 328.

<sup>196</sup> Elsa S. Þorkelsdóttir, „Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex 2009) 201.

lífskjara, og jafnréttis karla og kvenna.<sup>197</sup> Í yfirlýsingunni má enn fremur finna ákvæði sem kveða á um jafnrétti kynjanna. Má þar á meðal nefna 2. gr. þar sem kveðið er á um bann við mismunun meðal annars á grundvelli kynferðis, í 7. gr. yfirlýsingarinnar er meginreglan um jafnræði allra fyrir lögum og um jafnan rétt til verndar gegn hvers konar misrétti sem í bága fer við ákvæði yfirlýsingarinnar staðfest og í 16. gr. er kveðið á um jafnan rétt kynja til stofnunar og slita hjúskapar sem og í hjónabandi.

### 5.2.1 *Kvennasamningurinn*

Árið 1946 var sett á stofn kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna, en hlutverk hennar fólst í því að vinna tillögur og skýrslur um hvernig stuðla mætti að auknum réttindum kvenna á sviði stjórn mála, efnahags, borgaralegra réttinda, félagsmála og menntunar. Árið 1963 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna að leggja fyrir kvennanefndina að vinna yfirlýsingu um afnám allrar mismununar gegn konum og var Samningurinn um afnám allrar mismununar gagnvart konum, Kvennasamningurinn, samþykktur af allsherjarþinginu árið 1979.<sup>198</sup> Með aðild sinni að Kvennasamningnum fordæma aðildarríki alla mismunun gagnvart konum, sbr. 2. gr.

Í Kvennasamningnum er þó hvergi að finna ákvæði sem leggur bann við ofbeldi gagnvart konum. CEDAW-nefndin var stofnuð árið 1982, og tilgangur hennar er að hafa eftirlit með framfylgd samningsins. Eitt verkefni nefndarinnar er að afla upplýsinga frá aðildarríkjunum um það hvernig ríkin bregðist við kynbundnu ofbeldi. Árið 1991 gaf nefndin út leiðbeinandi reglur til aðildarríkjanna er varða ofbeldi gagnvart konum og hvernig útrýma ætti því. Þar er einnig að finna skilgreiningu á hugtakinu kynbundið ofbeldi.<sup>199</sup> Í álit eftirlitsnefndarinnar nr. 19 frá 1992<sup>200</sup> um ofbeldi gagnvart konum, er m.a. vísað til þess að hugtakið mismunun gagnvart konum, skv. 1. gr. Kvennasamningsins, taki til kynbundins ofbeldis af öllu tagi og að þannig geti kynbundið ofbeldi brotið gegn ákvæðum samningsins óháð því hvort hugtakið sé þar sérstaklega tilgreint. Árið 1993 var sérstök yfirlýsing um afnám alls ofbeldis gagnvart konum samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Yfirlýsingin tekur til allra birtingarmynda kynbundins ofbeldis, andlegs, líkamlegs og kynferðislegs. Í

---

<sup>197</sup> Guðmundur Alfreðsson og Jakob Þ. Möller, „Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex 2009) 17–19.

<sup>198</sup> Elsa S. Þorkelsdóttir (n. 196) 203–204.

<sup>199</sup> Brynhildur G. Flórenz og Elsa S. Þorkelsdóttir, „Samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum.“ (1998) I Tímarit lögfræðinga 6, 16.

<sup>200</sup> „Álit eftirlitsnefndar CEDAW nr. 19: Violence against women, 1992.“  
<<https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html>>.

inngangi yfirlýsingarinnar er nauðsyn þess áréttuð, að konur hvaðan af úr heiminum njóti þeirra grundvallarréttinda er byggjast á jafnrétti, öryggi, frelsi, heilindum og virðingu fyrir öllum einstaklingum óháð kyni. Í yfirlýsingunni er lögð áhersla á bættu refsilöggjöf ásamt annarri viðeigandi innlendra löggjöf til að tryggja að refsa megi og bæta fyrir óréttlæti gegn konum sem orðið hafa fyrir kynbundnu ofbeldi. Með yfirlýsingunni er kynbundið ofbeldi sett í samhengi við ákvæði annarra alþjóðasamninga og enn fremur eru skyldur aðildarríkja til að tryggja friðhelgi og mannhelgi skilgreindar. Með aðild sinni að yfirlýsingunni viðurkenna aðildarríkin að kynbundið ofbeldi sé ekki einkamál heldur mannréttindabrot.<sup>201</sup>

Aðildarríki eru hvött til þess að upplýsa um kynbundið ofbeldi og þær ráðstafanir sem gerðar hafa verið í skýrslum sem þau leggja fram samkvæmt mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna. Hingað til hefur Ísland gefið út níu skýrslur um framkvæmd Kvennasamningsins, en níunda skýrslan var birt í nóvember árið 2021. Lokaathugasemdir Kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna við skýrsluna var birt 30. ágúst 2023. Í athugasemdum nefndarinnar kemur fram að setja þurfi heildstæða löggjöf um allar tegundir kynbundins ofbeldis og taka þurfi mið af sérstökum verndarþörfum hópa kvenna sem standa höllum fæti í samfélaginu. Einnig kom þar fram að íslensk stjórnvöld þurfa að taka á rötum þess að kynbundið ofbeldi sé vantilkynnt og háu hlutfalli sýknudóma í þeim málum. Loks benti nefndin á nauðsyn þess að auka þurfi vitund meðal þolenda kynbundins ofbeldis um úrræði sem þeim eru tiltæk.<sup>202</sup>

### 5.2.2 Peking áætlunin

Vert er að nefna framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum, í daglegu tali nefnd Peking áætlunin, sem samþykkt var á fjórðu ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um málefni kvenna árið 1995. Áætlunin er viljayfirlýsing aðildarríkjanna um að sporna við kynbundnu ofbeldi og útrýma því.<sup>203</sup> Með yfirlýsingunni samþykkja aðildarríki meðal annars að þróa leiðir sem tryggja að konur, sem áður hafa verið beittar ofbeldi, þurfi ekki að þola ofbeldi aftur á lífsleiðinni vegna þess að löggjöf eða vinnubrögð við meðferð mála taka ekki tillit til mismunar kynja.<sup>204</sup> Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti síðan valfrjálsa bókun við Kvennasamninginn árið 1999 sem Ísland fullgilti svo í mars 2001. Með fullgildingunni viðurkenna aðildarríki að Kvennasamningnum, valdbærni nefndarinnar til þess að taka við og fjalla um þau erindi sem

<sup>201</sup> Elsa S. Þorkelsdóttir (n. 196) 233–234.

<sup>202</sup> Kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna (n. 119) 7-8.

<sup>203</sup> *Peking áætlunin á Íslandi: Útdráttur úr framkvæmdaráætlun ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um málefni kvenna, Peking 4.-15. september 1995* (Félagsmálaráðuneytið 1998) 3.

<sup>204</sup> sama heimild 21.

berast frá einstaklingum annars vegar og frá hópum hins vegar. Bókunin gerir þannig nefndinni kleift að taka til sjálfstæðrar skoðunar ábendingar um alvarleg eða kerfisbundin brot á þeim réttindum er tryggð eru í samningnum.<sup>205</sup>

### 5.2.3 *Kvennafundir Sameinuðu þjóðanna*

Kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna heldur árlega Kvennafundi í bækistöðvum samtakanna í New York. Kvennafundur Sameinuðu þjóðanna er ein af fjölsóttustu ráðstefnum heims sem fólk hvaðanæva úr heiminum sækir, þar á meðal þjóðarleiðtogar, aðilar sem tilheyra frjálsum félagasamtökum og fulltrúar fyrirtækja. Er megintilgangur fundanna að beina sjónum að stöðu kvenna og leiðum til að valdefla konur um heim allan.<sup>206</sup> Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun voru samþykkt af fulltrúum aðildarríkja árið 2015. Jafnrétti kynjanna er fimmta heimsmarkmiðið og er það UN Women sem vinnur markvisst að því markmiði.<sup>207</sup> UN Women á Íslandi er ein af þrettán landsnefndum UN Women, en meginhlutverk nefndarinnar er meðal annars afnám ofbeldis gegn konum, kvenmiðuð neyðaraðstoð og útrýming fátæktar.<sup>208</sup>

### 5.2.4 *Samantekt*

Að öllu ofangreindu virtu er ljóst að á vettvangi Sameinuðu þjóðanna hefur farið fram umfangsmikil vinna á mörgum sviðum til þess að bæta stöðu kvenna og stúlkna í heiminum með því að grípa til markvissra aðgerða sem er ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og uppræta kynbundið ofbeldi. Að því sögðu, er þó ekki að sjá að nokkur skylda hafi verið lögð á íslenska ríkið sem eitt aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna um að setja lög sem kveða á um að þólandi heimilisofbeldis geti einhliða farið fram á lögskilnað á grundvelli ofbeldis. Það mætti þó segja að slík lagasetning sé í samræmi við markmið Sameinuðu þjóðanna á þessu sviði og þá sérstaklega í anda Istanbúlsamningsins og til þess fallið að ná fram þeim markmiðum sem þar er lýst. Með slíku ákvæði er skilnaðarferli þólanda heimilisofbeldis auðveldað að miklu leyti. Einstaklingar eru þannig líklegri til að hætta sér í það ferli og komast þannig með auðveldari hætti úr hjónabandinu sem gerir þólandanum kleift að lifa lífi sínu án ofbeldis.

---

<sup>205</sup> Valfrjáls bókun við samning um afnám allrar mismununar gagnvart konum. Sjá 7. og 8. gr.

<sup>206</sup> Sara McMahon, „Fundur Kvennanefndar SP er hafinn“ <<https://unwomen.is/fundur-kvennanefndar-sth-er-hafinn/>> skoðað 6. október 2023.

<sup>207</sup> „Heimsmarkmiðin“ <<https://unwomen.is/un-women/heimsmarkmidin/>> skoðað 6. október 2023.

<sup>208</sup> „Hlutverk UN Women“ <<https://unwomen.is/verkefni/hlutverk-un-women/>> skoðað 6. október 2023.



### 5.3 Niðurstöður

Af framangreindu má ráða að þeir alþjóðasáttmálar sem Ísland á aðild að og sem varða kynbundið ofbeldi með beinum eða óbeinum hætti, hafa í grunninn sama markmiðið, að vernda mannréttindi og mannfrelsi, stuðla að auknu jafnrétti og öryggi kvenna, að vernda einstaklinga gegn öllum birtingarmyndum ofbeldis ásamt því að fyrirbyggja slíkt ofbeldi. Í alþjóðasáttmálunum er þó hvergi að finna ákvæði sem leggur beina skyldu á íslenska ríkið að setja lög um lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis, en eins og áður hefur komið fram er slík lagasetning í samræmi við alla þá alþjóðasáttmála sem kveða á um að stemma stigu við kynbundið ofbeldi. Í mannréttindum einstaklings sem beittur er ofbeldi af maka sínum hlýtur að felast sá réttur að fá einhliða að ljúka hjónabandi á grundvelli ofbeldis, í samræmi við þau grundvallarréttindi sem þar er kveðið á um, það er réttinn til lífs og réttinn til þess að þurfa ekki að þola ofbeldi eða vanvirðandi háttsemi, óháð því hver það er sem beitir slíku. Þá má jafnframt gagnálykta frá þeirri staðreynd að alþjóðlegir eftirlitsaðilar hafa ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að ríkjum sé óheimilt að setja of ströng skilyrði fyrir einstaklinga til þess að fá notið réttarins til að ganga í hjúskap. Niðurstaða gagnályktunar á því sviði hlýtur að leiða til þeirrar niðurstöðu, að einstaklingur sem naut frelsis til þess að ganga í hjúskap, hljóti að njóta frelsis um þá ákvörðun að ljúka þeim hjúskap, sem ekki stóðst væntingar, vegna ofbeldis og annarrar vanvirðandi meðferðar sem viðkomandi varð fyrir af hálfu maka, einhliða og án tafar ef svo ber undir.

## 6. Viðbrögð einstakra Evrópulanda við heimilisofbeldi

Eins og fyrr segir hefur norrænt samstarf á sviði hjúskaparlöggjafar staðið um allanga tíð. Á sjötta áratug síðustu aldar hófst endurskoðunarstarf sem leiddi til breyttrar löggjafar á því sviði hvarvetna á Norðurlöndunum. Eitt af markmiðum endurskoðunarstarfsins var að samræma löggjöf á Norðurlöndunum að því er varðar stofnun og slit hjúskapar. Að lokum tókst samræming á reglum um stofnun hjúskapar en samræmingu á reglum um lok hjúskapar og hjúskaparslit lauk með nokkuð breytilegum hætti á milli landanna. Er því við hæfi að skoða norræna hjúskapar löggjöf í samræmi við þá íslensku. Þá sérstaklega hvað varðar heimilisofbeldi og enn fremur hvort norrænar þjóðir hafi ráðist í áþekkar breytingar á hjúskaparlögunum og tóku gildi hér á landi þann 1. júlí 2023. Að því loknu verður farið yfir nýlegar breytingar á skilnaðarlöggjöf Englands og Wales er varðar svokallaðan *skilnað án sakar* (e. no-fault divorce).

## 6.1 Norsk löggjöf

Í 23. gr. norsku hjúskaparlaganna (n. ekteskapsloven) er að finna heimild til lögskilnaðar með dómi á grundvelli ofbeldis og nauðungarhjónabands.<sup>209</sup> Í ákvæðinu er kveðið á um að annað hjóna geti krafist lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng, hafi makinn af ásetningi reynt að drepa maka sinn eða börn eða af ásetningi beitt þau alvarlegu ofbeldi. Þá kemur fram að það sama gildi ef maki hefur sýnt af sér hegðun sem er til þess fallin að valda alvarlegum ótta um ofbeldi. Í 2. mgr. ákvæðisins er skilyrði um að krafa um skilnað skv. 1. mgr. skuli vera gerð innan sex mánaða frá því að maka varð kunnugt um verknaðinn og eigi síðar en tveimur árum eftir að hann átti sér stað.

Ákvæði norsku laganna svipar til 40. gr. íslensku hjúskaparlaganna fyrir breytingarnar 1. júlí 2023, þar sem kveðið var á um að hafi annað hjóna orðið uppvíst að líkamsárás eða kynferðisbroti er bitnar á hinu eða barni sem býr hjá þeim, þá geti hitt krafist lögskilnaðar enda hafi verknaðurinn verið framinn af ásettu ráði og valdið tjóni á líkama eða heilbrigði þess er fyrir varð ef líkamsárás er til að dreifa. Í 2. mgr. ákvæðisins fyrir breytingar kemur fram að sama gegnir ef maki hefur sýnt af sér atferli sem fallið er til að vekja alvarlegan ótta um hann gerist sekur um verknað er greinir í 1. mgr. Þá er 2. mgr. norsku hjúskaparlaganna samhljóða 3. gr. þeirra íslensku fyrir breytingar þeirra. Í 23. gr. norsku hjúskaparlaganna eru þó gerðar fremur strangar kröfur til þess að unnt sé að fella heimilisofbeldi undir ákvæðið. Í ákvæðinu eru gerðar kröfur um að háttsemin hafi verið framín af ásettu ráði og varði tilraun til manndraps, alvarlegt ofbeldi eða hafi valdið alvarlegum ótta um slíka hegðun. Í dómi *Áfrýjunardómstóls Agder LA-2015-154711*,<sup>210</sup> kemur fram að margs konar ofbeldisverk geti fallið undir hugtakið *alvarlegt ofbeldi*. Þar segir að undir hugtakið geti fallið ákvæði 219. gr. norskra hegningarlaga um vanrækslu og misþyrmingar og fleira ásamt ákvæðum 19., 21. og 22. kafla um siðferðisglæpi, brot gegn friðhelgi einkalífs, líkama og heilbrigði. Þá kemur fram að við mat á því hvort að um *alvarlegt ofbeldi* sé að ræða þurfi að hafa hliðsjón af eðli verknaðarins og alvarleika hans. Þá bendir dómurinn á að háttsemi sem að öllu jöfnu fellur ekki undir hugtakið geti hins vegar fallið undir hugtakið þegar ekki er horft á einstök tilvik heldur horft á slíka háttsemi sem eina heild. Athyglisvert er að sjá að dómurinn vekur athygli á því að A hefði fengið skilnaðinn hraðar í gegn, ásamt því að það hefði verið auðveldara og ódýrara ef hún hefði þegar í stað sótt um skilnað að borði og sæng skv. 20. gr. hjúskaparlaganna, og að ári liðnu lögskilnað á grundvelli 21. gr. Er það vegna þess að B hafði á þeim tíma ekki verið

<sup>209</sup> Lov om ekteskap (ekteskapsloven). 4. júlí 1991 nr. 47 § 23.

<sup>210</sup> Dómur Áfrýjunardómstóls Agder 6. september 2016 í máli númer LA-2015-154711.

sakfelldur fyrir verknaðinn, né gengist við honum og var ofbeldið því ekki góður grundvöllur til beins lögskilnaðar skv. 23. gr. laganna.

Af þessu má sjá að ofangreint ákvæði norsku hjúskaparlaganna er að miklu leyti frábrugðið ákvæði íslensku hjúskaparlaganna um heimilisofbeldi eins og það hljóðar í dag, og ljóst að norska ríkið hefur ekki fundið ástæðu til að breyta 1. mgr. ákvæðisins efnislega síðan löggin voru sett árið 1991.

Vert þykir að nefna að í íslenskum hjúskaparlögum er gerð krafa um að ljúka skuli fjárskiptum áður en skilnaðarleyfi er gefið út.<sup>211</sup> Eins og áður hefur komið fram getur sú krafa dregið skilnaðarferlið á langinn og í sumum tilfellum sér fólk ekki annan kost en að gera óhagstætt samkomulag til þess eins að losna undan hjúskapnum. Í Noregi er farin sú leið að gera einstaklingum sem búa við fjárhagslegt ofbeldi kleift að fá skilnaðarleyfi án þess að fjárskipti hafi farið fram. Tekur ákvæðið sérstakt mið af hagsmunum fátækra einstaklinga í félagslega erfiðum aðstæðum, ekki síst kvenna af erlendum uppruna. Samkvæmt norskum lögum getur ágreiningur um fjárskipti hjóna haldið áfram þrátt fyrir að skilnaðarleyfi hafi verið gefið út. Fjárskiptin standa þannig hjónaskilnaði ekki í vegi og er þannig verið að tryggja fjárhagslega hagsmuni viðkvæmra hópa í skilnaðarferli.<sup>212</sup>

## 6.2 Sænsk löggjöf

Í sænsku hjúskaparlögunum (s. áktenskapsbalken) er ekki að finna sambærilega undanþágu og í þeim íslensku og norsku hvað varðar beinan lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis.<sup>213</sup> Fram kemur í 1. og 2. mgr. 5. gr. 5. kafla sænsku hjúskaparlaganna, að ef eingöngu annað hjóna vill slíta hjónabandinu eða ef hjón eiga börn undir 16 ára aldri, á það hjóna rétt á að fá kröfu sína um lögskilnað samþykkt, en þó aðeins að umhugsunartíma loknum. Samkvæmt 3. mgr. sama ákvæðis hefst umhugsunarfrestur þegar hjón sækja sameiginlega um skilnað eða þegar beiðni annars hjóna um skilnað er birt maka. Lágmarks umhugsunarfrestur samkvæmt ákvæðinu eru sex mánuðir og ber að þeim liðnum að kveða upp skilnaðardóm, hafi annað hjóna óskað eftir því sérstaklega. Hafi slík krafa ekki verið gerð innan eins árs frá upphafi umhugsunarfrestsins fellur skilnaðarmál niður. Finna má undanþágur frá meginreglunni í 5. mgr. ákvæðisins, en þær kveða á um að maki eigi rétt á skilnaði án undangengins umhugsunarfrests, ef maki hefur verið þvingaður til hjúskapar, ef maki gekk í hjúskap fyrir 18 ára aldur, ef um tvíkvæni er að ræða eða ef hjón eru skyld í beinan legg eða eru systkini.

<sup>211</sup> Hjúskaparlög nr. 31/1993, 43. gr.

<sup>212</sup> Alþt. 2021 – 2022, A-deild, þsjk. 174 – 172 mál sjá 4. kafla í greinargerð með frumvarpi.

<sup>213</sup> Lag (1987:230) om äktenskap.

Eins og áður segir er því ekki að finna undanþágu í sænsku hjúskaparlögunum um beinan lögskilnað án undangengins umhugsunarfrests ef um heimilisofbeldi er að ræða. Ítrekaðar tillögur þess efnis hafa þó verið lagðar fram á sænska þinginu. Má hér sem dæmi nefna tillögu sem lögð var fram af Svíþjóðar-demókrata flokknunum (s. Sverigedemokraterna) og ber heitið *Ofbeldi karla gegn konum og ofbeldi í nánnum samböndum*.<sup>214</sup> Í tillögunni er meðal annars tæpt á því að sá umhugsunartími sem kveðið er á um í lögunum geti reynst þolendum heimilisofbeldis gríðarlega erfiður. Er með tillögunni lagt til að í slíkum tilvikum skuli vera hægt að sækja um beinan lögskilnað án undangengins umhugsunartíma, einnig ef annað hjóna á börn yngri en 16 ára, vegna þess að í öllum tilvikum ætti það að vera í þágu barns að þurfa ekki að búa við heimilisofbeldi. Árið 2011 lagði Vinstri flokkurinn (s. Vänsterpartiet) fram tillögu er varðaði ofbeldi karla gegn konum. Í tillögunni áréttar flokkurinn að konur sem verða fyrir ofbeldi af hálfu maka, geti orðið fyrir óþarfa frekari þjáningum á þeim umhugsunartíma sem líða þarf áður en skilnaður fæst. Í tillögunni kemur fram að umhugsunartíminn dragi ferlið á langinn og neyði fólk þannig til að vera áfram í óæskilegum samböndum. Í tillögunni lýsir Vinstriflokkurinn umhugsunartímanum sem jafnvel lífshættulegum í ákveðnum tilvikum og segir það vera móðgun í garð þolenda að þurfa að þola umhugsunartíma áður en hægt sé að binda enda á hjónabandið.<sup>215</sup> Enn fleiri tillögur um sambærilegar breytingar hafa verið lagðar fram á sænska þinginu en þær hafa enn ekki náð fram að ganga, en ríkisstjórnin er með málið til skoðunar.

Að ofangreindu virtu mætti segja að skilyrðin fyrir skilnaði sem sett eru fram í sænsku hjúskaparlögunum séu nokkuð ströng. Þólandi heimilisofbeldis hefur þann eina kost, ef hann vill losna undan hjónabandinu, að bíða eftir að sex mánaða umhugsunartíma ljúki, sbr. 2. mgr. 5. gr. sænsku hjúskaparlaganna.

### 6.3 Dönsk löggjöf

Í 34. gr. dönsku hjúskaparlaganna (e. ægteskabsloven) er að finna heimild til lögskilnaðar á grundvelli ofbeldis og kynferðisofbeldis.<sup>216</sup> Samkvæmt ákvæðinu getur annað hjóna krafist lögskilnaðar, hafi hitt af ásetningi beitt maka, börn maka, nánustu ættingja maka eða barna, börn sem tengjast börnum maka, eða önnur börn, líkamlegu, andlegu eða kynferðislegu ofbeldi. Í 2. mgr. ákvæðisins er sett fram það skilyrði að krafa um skilnað skv. 1. mgr. skuli vera gerð

<sup>214</sup> Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer (2022/23:958).

<sup>215</sup> Betänketid vid skilsmässa 2011/12:C331 av Marianne Berg m.fl. (V).

<sup>216</sup> Lov nr. 1080 af 14.08.2023 om ægteskabs indgåelse og opløsning.

innan eins árs frá því maka varð kunnugt um verknaðinn og eigi síðar en þremur árum eftir að hann átti sér stað.

Ákvæðið hefur þó ekki alltaf hljóðað á þennan veg. Við setningu dönsku hjúskaparlaganna árið 1987 var hvergi að finna ákvæði sem kvað á um skilnað á grundvelli heimilisofbeldis. Árið 1989 voru sett lög um breytingu á hjúskaparlögunum nr. 209 frá 5. apríl 1989.<sup>217</sup> Í þeim lögum er að finna ákvæði sem kveður á um að annað hjóna geti krafist lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng, ef maki hefur af ásetningi beitt maka eða barni alvarlegu ofbeldi. Barna-, jafnréttis-, samþættingar og félagsmálaráðuneyti Danmerkur lagði fram frumvarp til laga um breytingu á hjúskaparlögunum þann 27. febrúar 2014, sem fjallaði meðal annars um vægt ofbeldi og kynferðisofbeldi sem grundvöll lögskilnaðar. Í frumvarpinu eru lagðar til þrjár breytingar á ákvæðinu. Í fyrsta lagi að annað hjóna skuli eiga rétt til beins lögskilnaðar þegar hitt hefur beitt það ofbeldi, hvort sem um er að ræða vægt eða alvarlegt ofbeldi. Í öðru lagi var lagt til að ofbeldishugtakið yrði rýmkað þannig að það taki einnig til kynferðisbrota. Loks var lagt til víkkaður yrði sá hópur sem ákvæðið nær yfir, þannig að það taki einnig til nánustu ættingja maka eða barna, barna sem tengist börnum maka og svo annarra barna.<sup>218</sup> Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að ekki sé gerð krafa um að gerandi heimilisofbeldisins hafi verið dæmdur til refsingar fyrir ofbeldið. Heldur kemur fram að við mat á skilnaðarmáli vegna heimilisofbeldis beri stjórnvöldum að tryggja að ofbeldið sé skjalfest með einhverju móti, meðal annars með sakfellingu fyrir slíkan verknað, lögregluskýrslu eða læknisvottorði *ásamt* játningu geranda á háttseminni. Með lögum nr. 485 frá 21. maí 2014 voru framangreindar breytingar lögfestar.<sup>219</sup> Ákvæðið var síðar rýmkað enn frekar með lögum nr. 329 frá 30. mars 2019 þegar andlegt ofbeldi var lagt að jöfnu við kynferðislegt- og líkamlegt ofbeldi.<sup>220</sup> Einstaklingur á þannig rétt á beinum skilnaði ef maki hefur beitt hann, eða aðra sem taldir eru upp í ákvæðinu, andlegu ofbeldi. Eins og með líkamlegt ofbeldi er gerð krafa um ásetning. Stjórnvöldum ber með sama móti að ganga úr skugga um að fyrir liggi staðfesting á því að andlega ofbeldið hafi átt sér stað til að hægt sé að gefa út leyfi til beins skilnaðar.<sup>221</sup>

Af framangreindu má sjá að sambærileg sjónarmið lágu að baki breytingunum á dönsku hjúskaparlögunum og þeim íslensku. Umræddar breytingar hafa í báðum tilvikum að markmiði að heimila að maki geti krafist lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng, hafi

<sup>217</sup> Lov nr. 209 af 05.04.1989 om ændring af ægteskabsloven m.v.

<sup>218</sup> Forslag til Lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og børneloven. 2013/1 LSF 146. 2.

<sup>219</sup> Lov nr. 485 af 21.05.2014 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og børneloven.

<sup>220</sup> Lov nr. 329 af 30.03.2019 om ændring af straffeloven og forskellige andre love.

<sup>221</sup> Forslag til lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love. 2019/1 LSF 139.

makinn beitt það eða barn þeirra ofbeldi. Í breyttu ákvæði dönsku hjúskaparlaganna er þó gengið lengra, að því leytinu til að hverjum ofbeldið getur beinst. Í því íslenska er aðeins kveðið á um ofbeldi gegn maka eða barni, en í því danska eru þó nokkrar skilgreiningar á því hverjir geti orðið fyrir ofbeldi sem getur orðið grundvöllur lögskilnaðar. Í ákvæði dönsku hjúskaparlaganna er sérstaklega nefnt hvers konar ofbeldi fellur undir ákvæðið, það er að segja líkamlegt, andlegt og kynferðislegt. Í því íslenska er hugtakið *ofbeldi* látið nægja og það skýrt nánar í lögskýringargögnum. Þá er í íslensku lögunum að finna upptalningu á þeim gögnum sem legið geta til grundvallar skilnaðar samkvæmt ákvæðinu. Má þar á meðal nefna upplýsingar frá lögreglu, áverkavottorð, mat sálfræðings, sakfelling fyrir háttsemina og svo framvegis. Enga upptalningu er að finna í ákvæði dönsku hjúskaparlaganna og þar af leiðandi látið nægja að skýra það nánar í lögskýringargögnum. Eins og kom fram hér að ofan þarf játning geranda ofbeldisins að liggja fyrir samhliða öðrum ápreifanlegum gögnum samkvæmt ákvæði dönsku hjúskaparlaganna.

Fyrir breytingu ákvæði íslensku hjúskaparlaganna þann 1. júlí 2023 var það harðlega gagnrýnt að heimild til að krefjast lögskilnaðar á grundvelli ofbeldis væri þrengri en heimild til að dæma gerendur fyrir sambærileg brot þar sem ekki er gerð krafa um játningu sakbornings og samþykki hans fyrir dómi.<sup>222</sup> Gerir núgildandi ákvæði íslensku laganna því ekki kröfu um samþykki eða játningu gerandans svo hægt sé að krefjast skilnaðar á grundvelli ákvæðisins. Er því sú krafa sem gerð er í dönsku lögunum að fyrir liggi játning geranda ekki í samræmi þá hugmyndafræði sem liggur að baki þeim íslensku. Gerir krafan einstaklingum mun erfiðara fyrir að fá leyfi til beins skilnaðar á grundvelli ákvæðisins, en það liggur í augum uppi að erfitt getur verið að fá samþykki geranda heimilisofbeldis fyrir skilnaði á grundvelli þess.

#### 6.4 Ensk og velsk löggjöf

Þann 6. apríl 2022 var umtalsverð breyting gerð á hjúskaparlögum Englands og Wales hvað varðar lögskilnaði, en um er að ræða fyrstu breytingu á lögunum í 50 ár.<sup>223</sup> Fyrir breytingu laganna þurftu einstaklingar við umsókn um skilnað að sýna fram á að slitnað væri upp úr hjónabandinu, ásamt því að fullnægja varð einu af fimm skilyrðum laganna, það er að segja að um væri að ræða framhjáhald, ósanngjarna hegðun maka, brotthvarf maka, samvistaslit hjóna í að minnsta kosti tvö ár með samþykki eða samvistaslit í að minnsta kosti fimm ár ef samþykki beggja hjóna lá ekki fyrir. Oft á tíðum þótti erfitt að sanna sök, þá sérstaklega fyrir þolendur

<sup>222</sup> Alþt. 2021 – 2022, A-deild, þsjk. 174 – 172 mál sjá 3. kafla í greinargerð með frumvarpi.

<sup>223</sup> Divorce, Dissolution and Separation Act 2020 s 2.

heimilisofbeldis sem þurfa jafnvel að endurupplifa áföll tengd ofbeldinu með því að vera gert að segja frá því fyrir dómi til þess að geta felld skilnaðinn undir *ósanngjarna hegðun maka*.<sup>224</sup>

Eins og áður sagði höfðu engar breytingar verið gerðar á löggjöfinni í hálföld og jókst gagnrýnin á það að um væri að ræða löggjöf sem væri úrelt. Jókst sú gagnrýni ekki síst í kjölfar Hæstaréttardóms í Bretlandi í máli *Owens v Owens* frá 2018.<sup>225</sup> Í málinu reyndi á lögskilnað á grundvelli *ósanngjarnar hegðunar maka*, sem í þessu máli var herra Owen. Féllst dómstóllinn á þá málsástæðu með frú Owens að slitnað hefði upp úr hjónabandi þeirra, en það var mat dómstólsins að háttsemi herra Owens hafi ekki þótt nógu alvarleg til veitingu skilnaðarleyfis á grundvelli *ósanngjarnrar hegðunar*. Háttsemin sem frú Owen lýsti fyrir dómi, voru mörg tilvik sem ekki voru alvarleg, en sé litið á þau heildstætt fela þau í sér kúgun og niðurlægingu. Frú Owens áfrýjaði niðurstöðunni til æðri dómstóla en áfrýjun hennar var að lokum vísað frá og undirstrikaði sú niðurstaða að mati gagnrýnenda takmarkanir þágildandi hjúskaparlaga hvað varðaði ástæður til hjónaskilnaðar. Málið vakti opinbera umræðu um svokallaðan *skilnað án sakar* (e. no-fault divorce) og þörfina á lagaumbótum þess efnis.

Nýja skilnaðarlöggjöfin heimilar þannig einstaklingum að sækja um skilnað án þess að þurfa að sanna sök. Aðilar þurfa þó að sýna fram á að slitnað hafi upp úr hjónabandinu sem ekki er hægt að afturkalla með neinum hætti, þar sem ekki er gert ráð fyrir umhugsunartíma. Þá er nýju löggjöfinni ætlað að tryggja hraðari málsmeðferð sem ætti ekki síst að gagnast þolendum heimilisofbeldis. Þessi langþráða lagabreyting tekur þannig meðal annars á þeirri brýnu þörf að gera þolendum heimilisofbeldis auðveldara fyrir að leita skilnaðar. Miðar löggjöfin að því sögðu, að því að styrkja stöðu þolenda og veita þeim greiðari leið út úr ofbeldishjónaböndum.

## 6.5 Samantekt

Þrátt fyrir að reynt hafi verið að samræma löggjöf á milli Norðurlandanna að því er varðar lok hjúskapar og hjúskaparslit er ljóst af framangreindu að ekki gætir fulls samræmis milli landanna. Í Noregi og Svíþjóð hafa ekki verið gerðar breytingar á hjúskaparlögum með það að markmiði að bæta stöðu þolenda heimilisofbeldis. Í norsku hjúskaparlögunum er þó að finna ákvæði sem kveður á um beinan lögskilnað á grundvelli heimilisofbeldis. Í sænsku hjúskaparlögunum er aðeins að finna almennt ákvæði um skilnað sem aðeins fæst í gegn að loknum sex mánaða umhugsunartíma. Þá er í framangreindum ákvæðum í norsku og sænsku

---

<sup>224</sup> „How Will the New Divorce Act Impact on Victims of Domestic Abuse?“ (*Family Law Group*) <<https://www.familylawgroup.co.uk/news/new-divorce-act-and-domestic-abuse>> skoðað 5. nóvember 2023.

<sup>225</sup> *Owens v Owens* (2018) UKSC 41 (2018) 1 WLR 3582.

hjúskaparlöggjöfni að finna fremur ströng skilyrði sem gilda um hjónaskilnaði. Norsk lög hafa þó það fram yfir þau sænsku og íslensku að gera einstaklingum kleift að fá í gegn skilnaðarleyfi án þess að fjárskipti hafi farið fram. Dönsk stjórnvöld réðust í breytingar á hjúskaparlögnum árið 2014 sem höfðu það að markmiði að bæta stöðu þolenda heimilisofbeldis og auðvelda þeim að komast undan ofbeldinu. Gerir ákvæði dönsku hjúskaparlaganna þó enn þá kröfu að játning geranda liggi fyrir, sem gerir skilnaðar ferlið erfiðara fyrir þolendur ofbeldis. Að lokum hefur, eins og áður segir, á Englandi og í Wales verið ráðist í umtalsverðar breytingar á skilnaðarlögum hvað varðar *skilnað án sakar*, meðal annars með það að markmiði að styrkja stöðu þolenda og veita þeim greiðari leið undan ofbeldinu.

## Niðurstöður

Hér að framan hefur verið fjallað um umfang heimilisofbeldis á Íslandi og er niðurstaðan sú að um sé að ræða alvarlegt samfélagslegt vandamál sem ekki aðeins hefur alvarlegar afleiðingar fyrir þá einstaklinga sem fyrir því verða, heldur einnig víðtæk samfélagsleg áhrif. Þær tölfræðiupplýsingar og rannsóknir sem að framan hafa verið raknar, gefa vísbendingu um umfang ofbeldisins. Þó svo að fyrirbyggjandi upplýsingar gefi til kynna að heimilisofbeldi hafi aukist, er fullt tilefni til að álykta sem svo að fjölgun tilkynninga um heimilisofbeldi eigi einnig rætur að rekja til aukinnar vitundarvakningar um eðli og afleiðingar ofbeldis. Sú vitundarvakning sem hefur átt sér stað á síðustu árum og áratugum hefur meðal annars birst í aukinni umfjöllun um efnið. Afleiðing aukinnar umræðu eru meðal annars breytt samfélagsleg viðhorf sem auðveldar þolendum að leita sér aðstoðar. Í kjölfar þeirra rannsókna á heimilisofbeldi sem framkvæmdar voru á seinni hluta síðustu aldar, var lögð aukin áhersla á bætt verklag í heimilisofbeldismálum innan stjórnarsýslunnar, en löggjafarvaldið hefur einnig haft áhrif á þróunina og gerðar hafa verið ýmsar lagabreytingar í því skyni að skerpa enn frekar á regluverki og viðbrögðum við ofbeldi.

Markmið þessarar ritgerðar var að varpa ljósi á það hvort breytingin á 40. gr. hjúskaparlaganna hafi í raun verið til þess fallin að bæta stöðu þolenda heimilisofbeldis. Verður helstu niðurstöðum ritgerðarinnar skipt í þrjú hluta og eru eftirfarandi:

Fyrsti hluti snýr að alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Ljóst er að á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins hefur farið fram víðtæk vinna á mörgum sviðum með það að markmiði að bæta stöðu kvenna og stúlkna í heiminum. Ísland er aðili að mörgum þeim alþjóðasáttmálum er varða kynbundið ofbeldi með beinum eða óbeinum hætti, sem hafa í grunninn sama markmið, að vernda mannréttindi og mannfrelsi og stuðla að auknu jafnrétti og



öryggi kvenna. Tilgangur þess að rýna í sáttmálana var að kanna hvort einhver þeirra legði þá skyldu á íslenska ríkið að setja ákvæði í hjúskaparlög sem kveður á um heimild til beins lögskilnaðar á grundvelli heimilisofbeldis. Í sáttmálunum er hvergi að finna ákvæði sem leggur þá skyldu með beinum hætti á aðildarríki, en segja má að lagasetningin sé í samræmi við það markmið sáttmálanna, að uppræta heimilisofbeldi. Samkvæmt MSE eru rétturinn til lífs og rétturinn til þess að þurfa ekki að þola ofbeldi eða vanvirðandi háttsemi, mannréttindi sem hver og einn einstaklingur nýtur, óháð aðstæðum að öðru leyti. Leiða má að því líkur að rétturinn til þess að þurfa ekki að þola ofbeldi þurfi að fela í sér heimild til að geta lokið hjónabandi einhliða, fyrir þann einstakling sem er þolandi heimilisofbeldis. Þá er vert að nefna að alþjóðlegir eftirlitsaðilar hafa ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að ríkjum sé óheimilt að setja of ströng skilyrði fyrir einstaklinga til þess að fá notið réttarins til að ganga í hjúskap. Gagnályktun á því sviði leiðir til þess, að einstaklingur sem naut frelsis til að ganga í hjúskap, hljóti að njóta frelsis um þá ákvörðun að ljúka þeim hjúskap, sem ekki stóðst væntingar vegna ofbeldis og annarrar vanvirðandi meðferðar af hálfu maka, einhliða og án tafar.

Annar hluti snýr að íslenskri hjúskaparlöggjöf í samræmi við önnur lönd innan Evrópu. Ljóst er að reynt hefur verið að samræma hjúskaparlöggjöf á milli Norðurlandanna. Að ofangreindu virtu er ljóst að ekki er samræmi í ákvæðum laganna um lögskilnaði. Í sænsku hjúskaparlögunum er ekki að finna ákvæði sem kveður á um heimild til lögskilnaðar á grundvelli heimilisofbeldis, þrátt fyrir ítrekaðar tillögur þess efnis. Í þeim norsku er að finna ákvæði um heimild til lögskilnaðar á grundvelli ofbeldis en þar eru gerðar afar strangar kröfur um alvarleika ofbeldisins til þess að hægt sé að fella heimilisofbeldi undir ákvæðið. Í Danmörku er byggt á svipaðri hugmyndafræði og liggur að baki hinu nýja íslenska ákvæði, að því undanskildu að þar er gerð krafa um að fyrir liggi játning gerandans. Í Englandi og Wales hefur verið ráðist í umtalsverðar breytingar á skilnaðarlögum með það að leiðarljósi að styrkja stöðu þolenda og veita þeim greiðari leið undan ofbeldinu. Að því sögðu er ljóst að umræddar breytingar á íslensku hjúskaparlögunum eiga ekki rætur sínar að rekja til hjúskaparlöggjafar annarra landa.

Þriðji hluti varðar 40. gr. hjúskaparlaganna eftir breytingar 1. júlí 2023 og framkvæmd hennar. Fyrir breytingar var þröng heimild til þess að krefjast lögskilnaðar ef annað hjóna hafði orðið uppvíst að líkamsárás eða kynferðisbroti sem bitnar á hinu eða barni sem býr hjá þeim, eða hafði sýnt af sér hegðun sem til þess var fallin að vekja alvarlegan ótta um að það gerist sekt um slíkan verknað. Er það þó háð samþykki geranda að óska skilnaðar á grundvelli brota sinna, sbr. 2. mgr. 41. gr. laganna. Leiðir framangreint til þess að heimild til að krefjast lögskilnaðar hjá sýslumanni á grundvelli heimilisofbeldis sé þrengri en heimild til að dæma

mann fyrir sambærileg brot þar sem ekki er gerð krafa um játningu sakbornings. Af greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum um breytingu á hjúskaparlögunum má ráð að markmið laganna hafi verið að auðvelda skilnaðarferli þolenda heimilisofbeldis, með því að færa það í hendur sýslumanns. Þannig þurfa þolendur ekki að fara með málið til dómstóla með tilheyrandi tögum, tilkostnaði og álagi. Í kjölfar breytinganna er a-liður 2. mgr. 40. gr. þó eini staflíður ákvæðisins sem gerir ráð fyrir að sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra fari með úrlausn um kröfu um lögskilnað. Skilnaðar samkvæmt öðrum staflíðum má leita hjá sýslumönnum ef hjóna eru sammála um að leita skilnaðar, en ella hjá dómstólum.

Vekur þetta upp ákveðnar vangaveltur um tilgang ákvæðisins í heild og hvort að b-d liðir ákvæðisins séu í raun þýðingarlausir. Í framangreindum staflíðum er kveðið á um að veita skuli leyfi til skilnaðar á grundvelli ákvæðisins ef fyrir liggja upplýsingar frá lögreglu sem staðfesta útkall vegna heimilisofbeldis, ef áverkavottorð, mat sálfræðings eða heildarmat á aðstæðum og upplýsingum gefur tilefni til þess að ætla að annað hjóna hafi mátt þola ofbeldi af hálfu hins. Frjálst sönnunarmat dómara er meginregla í íslenskum rétti. Að því sögðu getur dómari ekki veitt leyfi til skilnaðar af þeirri ástæðu einni að slík gögn liggja fyrir, heldur þarf dómari að meta hvað hann telur sannað hverju sinni. Veltir höfundur því fyrir sér hvort að orðalag staflíða b-d geti vakið ringulreið hjá hinum almenna borgara sem ætlar sér að bera fyrir sig ákvæðið. Vert er þó að nefna að umrætt frumvarp er varð að lögum um breytingu á hjúskaparlögunum nr. 71/2022, er þingmannafrumvarp, en allþingismenn eiga rétt á að flytja frumvarp sameiginlega, sbr. 38. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þingmannafrumvörp eru oft á tíðum ekki eins ítarleg og fá ekki sömu rýni og stjórnarfrumvörp. Getur það leitt til bágrar lagasetningar sem ekki nær þeim markmiðum sem stefnt er að hverju sinni.

Höfundur efast þó ekki um að sú breyting sem gerð var á 40. gr. hjúskaparlaganna 1. júlí 2023 hafi verið til þess fallin að bæta stöðu þolenda ofbeldis. Aðeins tíminn mun leiða í ljós að hve miklu leyti framkvæmd ákvæðisins bætir stöðu þolenda ofbeldis.

## Heimildaskrá

„Aðgerðaáætlun vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis“ (29. september 2006) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/09/29/Adgerdaaaetlun-vegna-ofbeldis-a-heimilum-og-kynferdislegs-ofbeldis/>> skoðað 14. nóvember 2023

„Aldrei fleiri tilkynningar um heimilisofbeldi og ágreining til lögreglu en árið 2022“ (*Lögreglan*, 26. janúar 2023) <<https://www.logreglan.is/aldrei-fleiri-tilkynningar-um-heimilisofbeldi-til-logreglu-en-arid-2022/>> skoðað 7. nóvember 2023

„Andlegt og félagslegt ofbeldi“ (*Heilsuvera*, 4. júlí 2023) <<https://www.heilsuvera.is/efnisflokkar/ofbeldi-og-vanraeksla/tegundir-ofbeldis/andlegt-og-felagslegt-ofbeldi/>> skoðað 19. september 2023

Andri Yrkill Valsson, „Samfélagið vakandi fyrir heimilisofbeldi á covid-tímum.“ *ruv.is* (Reykjavík, 24. mars 2022) <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-03-28-samfelagid-vakandi-fyrir-heimilisofbeldi-a-covid-timum/>> skoðað 7. nóvember 2023

„Álit eftirlitsnefndar CEDAW nr. 19: Violence against women, 1992.“ <<https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html>>

Ármann Snævarr, „Hjúskaparlöggjöf á hvörfum“ (1972) 2 *Úlfljótur* 111

——, *Hjúskapar- og sambúðarréttur* (Bókaútgáfan Codex 2008)

„Ársskýrsla 2000“ (Samtök um Kvennaathvarf) <<https://kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2017/01/Arsskyrsla2000.pdf>>

„Ársskýrsla 2015“ (Samtök um Kvennaathvarf) <<https://kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2017/01/SUK-2015.pdf>>

„Ársskýrsla 2018“ (Samtök um Kvennaathvarf) <<https://www.kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2019/04/%C3%81rssk%C3%BDrsla-2018-4.pdf>>

„Ársskýrsla 2022“ (Samtök um Kvennaathvarf) <<https://www.kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2023/04/SUK-Skyrsla-2022.pdf>>

„——“ (Bjarkarhlíð) <<https://bjarkarhlid.is/wp-content/uploads/2023/06/Arsskyrsla-2022-uppfaerd.pdf>>

„Ársskýrsla lögreglustjórans á Suðurnesjum“ (Lögreglustjórinn á Suðurnesjum 2014)  
<<https://dev.logreglan.is/wp-content/uploads/2015/08/%C3%81rssk%C3%BDrsla-LSS-2014.pdf>>

Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Lagadeild Háskólans í Reykjavík 2005)

—, *Alþjóðlegir mannréttindasamningar sem Ísland er aðili að* (Mannréttindastofnun Háskóla Íslands)

Brynhildur G. Flórenz og Elsa S. Þorkelsdóttir, „Samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum.“ (1998) 1 Tímarit lögfræðinga 6

Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. (Lagadeild Háskólans í Reykjavík)

Elsa S. Þorkelsdóttir, „Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex 2009)

„Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence“ (Council of Europe 2011)  
<<https://rm.coe.int/1680a48903>>

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, „Karlur til ábyrgðar“ (*Stjórnarráðið*, 29. maí 2006)  
<<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2006/05/29/Karlar-til-abyrgdar/>>  
skoðað 16. nóvember 2023

Finkelhor D, *Childhood Victimization. Violence, Crime and Abuse in the Lives of Young People*. (Oxford university press 2008)

„Fjöldi heimilisofbeldismála skv. gögnum lögreglu fyrstu 6 mánuði ársins“ (*Lögreglan*, 11. september 2023) <<https://www.logreglan.is/fjoldi-heimilisofbeldismala-skv-gognum-logreglu-fyrstu-6-manudi-arsins/>> skoðað 7. nóvember 2023

„Fjöldi kynnti sér Suðurnesjamódelið“ (17. mars 2016) <[https://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/03/17/fjoldi\\_kynnti\\_ser\\_sudurnesjamodelid/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/03/17/fjoldi_kynnti_ser_sudurnesjamodelid/)> skoðað 8. nóvember 2023

„Geðvernd: Ársrit Geðverndarfélags Íslands“ (Geðverndarfélag Íslands 1982) <<https://sigjul.internet.is/>>

GREVIO, „Baseline Evaluation Report Iceland“ (Council of Europe nóvember 2022) <<https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-26-eng-final-report-on-iceland/1680a8efae>>

Guðmundur Alfredsson og Jakob Þ. Möller, „Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Bókaútgáfan Codex 2009)

Guðmundur Skúli Hartvigsson og Björn L. Bergsson, *Lög á sviði sifjaréttar* (Úlfljótur 1988)

Guðrún Erlendsdóttir, „Fjármál hjóna og sambúðarfólks.“ [1981] *Tímarit lögfræðinga* 118

———, „Sifjaréttur tuttugustu aldar“ [2000] *Úlfljótur* 11

Guðrún Gauksdóttir, „Bann við pyndingum“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. (Lagadeild Háskólans í Reykjavík 2005)

Guðrún Kristinsdóttir, „Ofbeldi á heimilum. Leitað til barna og unglunga“, *Ofbeldi á heimili. Með augum barna* (Háskólaútgáfan 2014)

Gunnar Narfi Gunnarsson, „Skýrsla um samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi og aðlögun íslenskra laga og reglna vegna aðildar“ (Mannréttindastofnun Háskóla Íslands 2012) <<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Istanb%C3%BAI-samningurinn.pdf>>

Gunnhildur Sigurhansdóttir, „Skjól og skjöldur: Stofnun samtaka um kvennaathvarf og Kvennaatharfs í Reykjavík 1982“ *Sagnir: tímarit um söguleg efni* <<https://timarit.is/page/5955725>> skoðað 16. nóvember 2023

Hagstofa Íslands, „Hjónavígslur 1951-2020“ (*Hagstofan*) <[https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar\\_fjolsk\\_giftingarogskilnadir\\_giftingarogskilnadir/MAN06100.px/](https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar_fjolsk_giftingarogskilnadir_giftingarogskilnadir/MAN06100.px/)> skoðað 8. desember 2023

——, „Lok hjúskapar og skilnaðir að borði og sæng 1951-2020“ (*PxWeb*) <[https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar\\_\\_fjolsk\\_\\_giftingarogskilnadir\\_\\_giftingarogskilnadir/MAN06201.px/](https://px.hagstofa.is:443/pxispxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__fjolsk__giftingarogskilnadir__giftingarogskilnadir/MAN06201.px/)> skoðað 8. desember 2023

Halldóra Dýrleifar Gunnarsdóttir, „Saman gegn ofbeldi. Samvinnuverkefni Reykjavíkurborgar, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Kvennaathvarfsins og Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu.“ (Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar 11. mars 2021)

„Heimilisofbeldismál-þróun fram til 2019“ (Deild rannsókna og þróunar Nóvember 2019) <[https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/11/Samantekt\\_heimilisofbeldi\\_t%C3%B6lur-l%C3%B6greglu-2018.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/11/Samantekt_heimilisofbeldi_t%C3%B6lur-l%C3%B6greglu-2018.pdf)>

„Heimsmarkmiðin“ <<https://unwomen.is/un-women/heimsmarkmidin/>> skoðað 6. október 2023

„Hjúskapur og sambúð“ (*Stjórnarráðið*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/hjuskapur-og-sambud/>> skoðað 27. september 2023

Hjördís Björk Hákonardóttir, „Réttur til lífs“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrifa á íslenskan rétt* (Lagadeild Háskólans í Reykjavík 2005)

„Hlutverk UN Women“ <<https://unwomen.is/verkefnin/hlutverk-un-women/>> skoðað 6. október 2023

„How Will the New Divorce Act Impact on Victims of Domestic Abuse?“ (*Family Law Group*) <<https://www.familylawgroup.co.uk/news/new-divorce-act-and-domestic-abuse>> skoðað 5. nóvember 2023

Hrefna Friðriksdóttir, „Hjúskapur og hrun: Ábyrgð, áhrif og afleiðingar“ [2010] Þjóðarspejillinn 89

Ingólfur V. Gíslason, *Ofbeldi í nánnum samböndum* (Félags- og tryggingamálaráðuneytið 2008)

Jafnréttisstofa, „Istanbúlsamningurinn“ (*Jafnréttisstofa*) <<https://www.jafnretti.is/is/samfelag-og-vinumarkadur/kynbundid-ofbeldi/istanbulsamningurinn>> skoðað 8. október 2023

Jenný Kristín Valberg, „Ég á þig, ég má þig!“ <<https://bjarkarhlid.is/eg-a-thig-eg-ma-thig/>> skoðað 19. september 2023

Jónasdóttir D o.fl., „Women and Intimate Partner Violence: Prevalence of Hospital Visits and Nature of Injuries in the Icelandic Population“ (SAGE Publications Ltd STM 1. maí 2021) <<https://doi.org/10.1177/1403494820916093>> skoðað 8. nóvember 2023

Jónatan Þórmundsson, *Afbrot og refsíabyrgð I* (Háskólaútgáfan 1999)

Kvennanefnd Sameinuðu þjóðanna, „Lokaathugasemdir Kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna við níundu skýrslu Íslands um framkvæmd samnings um afnám allrar mismununar gagnvart konum“ (2023)

Landspítalinn, „Úrræði fyrir þolendur heimilisofbeldis“ (Stöndum saman gegn heimilisofbeldi, Reykjavík) <<https://www.landspitali.is/library/Sameiginlegar-skrar/Gagnasafn/Starfsmadurinn/Stondum-saman-gegn-Heimilisofbeldi/4%20%C3%9Arr%C3%A6%C3%B0i%20heimilisofbeldi.pdf>> skoðað 16. nóvember 2023

„Líkamlegt Ofbeldi“ (*Sjúk ást*, 16. mars 2021) <<https://sjukast.is/ofbeldi-og-sambond/likamlegt-ofbeldi/>> skoðað 19. september 2023

Logar R, „The Austrian Model of Intervention in Domestic Violence Cases.“ (2005) <<https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/experts/logar.dv.pdf>>

Lögreglan, „Heimilisofbeldi janúar til des“ (Lögreglan 2022) <<https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/01/Heimilisofbeldi-og-manndrap-BI-skyrsla-fyrir-ytri-vef-2022-jan-des.pdf>>

„Mannréttindasáttmáli Evrópu“ <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/althjodlegir-mannrettindasamningar/mannrettindasattmali-evropu/>> skoðað 21. september 2023

„Mannréttindi“ (*Upplýsingaskrifstofa Sameinuðu - Iceland*, 24. október 2019) <<https://unric.org/is/mannrettindi/>> skoðað 21. september 2023

McMahon S, „Fundur Kvennanefndar SP er hafinn“ <<https://unwomen.is/fundur-kvennanefndar-sth-er-hafinn/>> skoðað 6. október 2023

„Measuring the shadow pandemic: Violence against women during Covid-19“ (UN Women 2021) <<https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic.pdf>>

„Nýsköpunarverðlaun í opinberri þjónustu og stjórnsýslu“ <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/rekstur-og-eignir-rikisins/opinbernyoskopun/nyskopunarverdlaun/>> skoðað 23. nóvember 2023

„Ofbeldi gegn börnum - Fræðsluefni“ (*Stjórnnarráðið*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/malefni-barna/ofbeldi-gegn-bornum-fraedsluefni/>> skoðað 27. nóvember 2023

*Peking áætlunin á Íslandi: Útdráttur úr framkvæmdaráæltun ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um málefni kvenna, Peking 4.-15. september 1995* (Félagsmálaráðuneytið 1998)

Ragnar Aðalsteinsson, „Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar og íslenskur landsréttur.“ [1990] Tímarit lögfræðinga 3

Ríkisútvarpið, „Austurríska leiðin samþykkt sem lög“ *ruv.is* (Reykjavík, 11. júní 2011) <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/austurriska-leidin-samthykkt-sem-log/>> skoðað 9. desember 2023

„Samningur Sþ gegn pyndingum“ <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/althjodlegir-mannrettindasamningar/samningur-sth-gegn-pyndingum/>> skoðað 21. september 2023

Sigurður Gizurarson, „Lagaárekstrar og lagasamræming“ (1990) 1 *Úfljóttur* 119

„Skilgreiningar á heimilisofbeldi“ (*Kvennaathvarfið*) <<https://www.kvennaathvarf.is/ur-moppum/>> skoðað 19. september 2023

„Skýrsla dómsmálaráðherra um forvarnir gegn heimilisofbeldi.“ (Dómsmálaráðuneytið 7. maí 1998) <<https://www.althingi.is/altext/122/s/1382.html>> skoðað 23. september 2023

„Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum.“ (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið febrúar 1997) <<https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/heimilisofbeldi---skyrsla-III.pdf>>



Skýrsla starfshóps, „Fyrirkomulag þjónustu vegna ofbeldis“ (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið 2023) <[https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Fyrirkomulag\\_thjonustu\\_vegna\\_ofbeldis\\_skyrsla%20starfshops\\_2023.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Fyrirkomulag_thjonustu_vegna_ofbeldis_skyrsla%20starfshops_2023.pdf)>

„Skýrsla velferðarráðherra um aðgerðir samkvæmt aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis karla gegn konum í nánnum samböndum.“ (Velferðarráðuneytið 13. apríl 2011) <<https://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1214.pdf>> skoðað 15. nóvember 2023

„Stafrænt Ofbeldi |“ (*Sjúk ást*, 22. mars 2022) <<https://sjukast.is/ofbeldi-og-sambond/staфраent-ofbeldi/>> skoðað 19. september 2023

Svala Ísfeld Ólafsdóttir, „Ákvæði hegningarlaga um ofbeldi í nánnum samböndum“ [2017] Tímarit lögfræðinga 72

„Sviar taka upp Suðurnesjamódelið“ *mbl.is* (15. september 2015) <[https://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/09/15/sviar\\_taka\\_upp\\_sudurnesjamodelid/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/09/15/sviar_taka_upp_sudurnesjamodelid/)> skoðað 8. nóvember 2023

„Tillaga til nýsköpunarverðlauna í opinberri þjónustu og stjórnslu 2013“ (Lögreglustjórnin á Suðurnesjum 2013) <[https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Rekstur-og-eignir-rikisins/Nyskopun/2014\\_A%C3%B0%20halda%20glugganum%20opnum.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Rekstur-og-eignir-rikisins/Nyskopun/2014_A%C3%B0%20halda%20glugganum%20opnum.pdf)>

„Tillögur starfshóps um fjölbreyttari úrræði fyrir gerendur í ofbeldismálum“ (Félagsmálaráðuneytið 2020) <<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=f106df98-530b-11ea-9455-005056bc530c>>

„Um Bjarkarhlíð“ <<https://bjarkarhlid.is/about-us/>> skoðað 16. nóvember 2023

„Um heimilisfrið“ (*Heimilisfriður*) <<https://heimilisfridur.is/2-um-heimilisfrid/>> skoðað 17. nóvember 2023

„Um samtökin“ (*Kvennaathvarfið*) <<https://www.kvennaathvarf.is/sagan/>> skoðað 7. nóvember 2023

Utanríkisráðuneytið, „Upprætum kynbundið ofbeldi“ (*Stjornarráðið*, 2021) <<https://www.stjornarradid.is/gogn/raeda/2021/11/25/Uppraetum-kynbundid-ofbeldi/>> skoðað 5. október 2023

„Violence against Women“ (*World Health Organization*) <<https://www.who.int/health-topics/violence-against-women>> skoðað 25. nóvember 2023

„Þjónusta vegna ofbeldis – óskað eftir tillögum og ábendingum“ (*Stjórnarráðið*, 5. desember 2022) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/12/05/Thjonusta-vegna-ofbeldis-oskad-efrir-tillogum-og-abendingum/>> skoðað 17. nóvember 2023