



NIDURSTÖÐUR SAMRÁÐS Í MÁLINU:

Tillaga til þingsályktunar um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun fyrir árin 2021-2025.

Nr. S 25/2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is

Efnisyfirlit

1.	Fyrirkomulag	3
2.	Málsefni.....	3
3.	Þátttaka	4
4.	Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim.....	5
	4.1 Yfirlit yfir umsagnir	5
	4.2 Efnisatriði í umsögnum	5
	4.2 Viðbrögð við umsögnum	6
	4.3 Önnur álitaefni í umsögnum	7
5.	Næstu skref	8

1. FYRIRKOMULAG

Drög að tillögu til þingsályktunar um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun fyrir árin 2021-2025 voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is og fyrirkomulag málsins svo sem hér segir:

Slóð á mál nr. S-25/2020	https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\$Cases/Details/?id=2614 .
Umsagnarfrestur:	05.02.2020 - 24.02.2020.
Birting umsagna í samráðsgátt:	Umsagnir birtar jafnóðum.

Í almennri kynningu málsins kemur fram að niðurstöður samráðsins verði birtar þegar unnið hafi verið úr þeim ábendingum og athugasemdum sem berast.

2. MÁLSEFNI

Í kynningu málsins í samráðsgáttinni segir svo:

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs, Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins skipaði Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra, stýrihóp um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi í upphafi árs 2018. Meginhlutverk hópsins er að beita sér fyrir framsæknum og samhæfðum aðgerðum stjórnvalda gegn kynbundnu ofbeldi og kynferðislegri og kynbundinni áreitni og að Ísland sé í fremstu röð í baráttunni gegn hvers kyns ofbeldi. Meðal verkefna hópsins er að móta stefnu gegn stafrænu ofbeldi, leggja til leiðir til að styrkja réttarstöðu brotþola í kynferðisbrotamálum, gera tillögu um samræmd viðbrögð stjórnvalda við #églíka (#metoo)-hreyfingunni, og að vinna að heildartillögum er varðar forvarnir og fræðslu gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni. Stýrihópurinn lagði til skipan sérstakrar ráðgefandi nefndar um mótun stefnu í forvörnum og fræðslu í því skyni að tryggja aðkomu stofnana sem gegna þýðingarmiklu hlutverki í forvarnamálum og standa fyrir viðtæku samráði við stofnanir, fræðafólk og félagasamtök sem koma að forvarna- og fræðslumálum. Vinna nefndarinnar fór fram með reglulegum fundum, lokuðum samráðsfundum með fræðafólki, frjálsum félagasamtökum og fulltrúum stofnana og opnu málþingi sem haldið var í samstarfi við Menntavísindasvið Háskóla Íslands um forvarnir og fræðslu meðal barna og ungmenna.

Nefndin skilaði tillögum sínum til stýrihóps forsætisráðherra um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi í janúar 2020 og í framhaldinu til ráðherranefndar um jafnréttismál. Byggir þingsályktunartillagan á tillögum nefndarinnar.

Í tillögunni er sett fram sú framtíðarsýn að kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni eigi sér hvergi stað í íslensku samfélagi. Vísað er til þess að ofbeldi og áreitni er samfélagslegur vandi og því þarf að uppræta þá þætti í samfélagsgerðinni sem leyfa slíku ofbeldi að viðgangast. Kynferðislegt og kynbundið ofbeldi er bæði orsök og afleiðing annars kynjamisréttis og verður aðeins upprætt með samhentum átaki sem byggir á djúpstæðum skilningi á eðli og afleiðingum slíks ofbeldis. Öflug forvarnastefna er lykilþáttur í þeirri vegferð. Með forvörnum er leitast við að fyrirbyggja kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni en einnig að draga úr þeim skaða sem slík háttsemi hefur á þolendur og aðstandendur þeirra. Markviss viðbrögð við kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni - og hegðun sem ýtir undir slíkt - er liður í forvörnum til framtíðar. Þannig er ekki aðeins nægjanlegt að fjalla um ofbeldi og áreitni, heldur einnig að ýta undir samskipti virðingar og jafnréttis fólks í milli. Markviss viðbrögð þurfa einnig að taka til þeirra sem beita ofbeldi svo þeir axli ábyrgð á sínum gjörðum, sem hefur forvarnagildi í sjálfu sér.

Á undanförunum árum hefur meðvitund um kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni aukist til muna í íslensku samfélagi, meðal annars fyrir tilstilli frjálsra félagasamtaka, fræðilegra

rannsókna og samfélagsbyltinga á borð við #églika eða #metoo og #höfumhátt. Stjórnvöld hafa gripið til margvíslegra aðgerða með það að markmiði að sporna gegn slíku ofbeldi sem og að bregðast við afleiðingum þess. Í þessu samhengi má nefna aðgerðir sem lúta að málsmeðferð kynferðisbrota í réttarvörslukerfinu, þingsályktun um áætlun fyrir árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess, Vitundarvakningu um kynferðislegt, andlegt og líkamlegt ofbeldi gegn börnum sem fram fór á árunum 2012-2015 og stefnumótun um kynferðislega friðhelgi (stafrænt kynferðisofbeldi).

Þrátt fyrir viðamikið starf hefur aldrei verið mótuð heildstæð stefna um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni. Fjölmargir starfshópar hafa þó kallað eftir því, auk þess sem ríkar kröfur hvíla á íslenskum stjórnvöldum vegna alþjóðlegra skuldbindinga, sem nánar verður fjallað um í III. kafla þessarar greinargerðar, sem og í samhengi við innlenda lagasetningu. Má þar nefna að eitt af markmiðum laga nr. 10/2008 um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla er að vinna gegn kynbundnu ofbeldi og að samkvæmt Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem fullgiltur var á Íslandi árið 1992 og lögfestur árið 2013 ber stjórnvöldum að gera allar viðeigandi ráðstafanir, þar á meðal á sviði félags- og menntunarmála, til að vernda börn gegn hvers kyns ofbeldi, þar á meðal kynferðislegri misnotkun.

Aðgerðaáætlunin sem sett fram með þingsályktuninni er lykilþáttur í þeirri vegferð stjórnvalda að uppræta þann samfélagslega vanda sem kynferðislegt og kynbundið ofbeldi er í íslensku samfélagi. Með forvörnum sem eru samþættar kennslu og starfi á öllum skólastigum, innan frístundarheimila og félagsmiðstöðva, íþrótta- og æskulýðsstarfs og í öðru tómstundarstarfi er leitast við að fyrirbyggja kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni og einnig að draga úr þeim skaða sem slík háttsemi hefur á þolendur og aðstandendur þeirra. Slíkar forvarnir eru fyrirbyggjandi aðgerð sem ætlað er að auka umræðu og vitund ungmenna um skaðsemi kynferðislegs og kynbundins ofbeldis og þau úrræði sem eru í boði hverju sinni. Mikilvægt er að mennta börn og ungmenni um heilbrigða kynhegðun, s.s. um mörk, stafrænt kynferðislegt ofbeldi, kynferðislega friðhelgi einstaklinga, samþykki og fleira.

Að meginstefnu til er nálgunin á forvarnir þrípætt:

- 1) Almennar forvarnir sem stuðla að sterkri sjálfsmynd og þekkingu á mörkum og markaleysi, þar á meðal í samskiptum kynjanna, samskiptum milli fullorðinna og barna og í öðrum tilfellum þar sem valdamisræmi kann að vera fyrir hendi;
- 2) efld kennsla um kynheilbrigði og kynhegðun, einkum í efri bekkjum grunnskóla og framhaldsskólum; og
- 3) opinská umfjöllun um eðli og birtingarmyndir kynferðislegs og kynbundins ofbeldis og áreitni, þ.m.t. í samskiptum einstaklinga á milli með stafrænni tækni.

3. ÞÁTTTAKA

Fjöldi umsagna sem bárust í samráðsgátt:	Einstaklingar: 2 Lögaðilar: 9 Samtals: 11
--	---

Alls var um 60 aðilum boðið að veita umsögn. Í því skyni var úr samráðsgátt stjórnvalda sendur tölvupóstur með tilkynningu um málið og boði um umsögn á hagsmunaðila og fagaðila á málefnasviðum lýðheilsu- og stjórnsýslu velferðarmála, menningu-, lista-, íþrótta- og æskulýðsmála, heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa, leikskóla, grunnskóla, starfsnáms og stjórnsýslu mennta- og menningarmála. Auk þess var óskað umsagna frá félagsmálastjórum allra sveitarfélaga á landinu.

4. SJÓNARMÍÐ UMSAGNARAÐILA OG VIÐBRÖGÐ VIÐ ÞEIM

YFIRLIT YFIR UMSAGNIR

Alls bárust 11 umsagnir frá eftirfarandi aðilum: Samtökunum Fræðsla ekki hræðsla; Þroskahjálpar - landssamtökum; Ólafi Grétari Gunnarssyni, Bjarna Þórarinssyni og Valgerði Snæland Jónsdóttur; UN Women; Barnaheill - Save the Children á Íslandi; Fjölmenningssetri; Tabú, Kvenréttindafélagi Íslands; Stígamótum; Barnaverndarstofu; og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

EFNISATRIÐI Í UMSÖGNUM

Almennt lýstu umsagnaraðilar ánægju með stefnuþrógingu og aðgerðaáætlunina sem þeim fylgir. Verður hér tæpt stuttlega á efnisatriðum umsagna einkum hvað varðar tillögur til úrbóta en vísað er til umsagnanna sjálfra til að fá glögga mynd af athugasemdum og ábendingum. Þá verður gerð grein fyrir viðbrögðum við umsögnum og breytingum sem gerðar voru á tillögutextanum með tilliti til þeirra.

Í umsögn Arnrúnar Magnúsdóttur f. hönd verkefnisins Fræðsla ekki hræðsla er tillögunni fagnað og mikilvægi forvarna sem beinast að leikskólabörnum áréttað.

Í umsögn Þroskahjálpar - landssamtaka er því fagnað að taka eigi mið af sérstökum aðstæðum barna á öllum skólastigum en að kveða þurfi á um það með skýrari hætti hvað varðar íþróttir og æskulýðsstarf og annað tómstundastarf. Sérstaklega er áréttað að fræðsluefni þurfi að vera á auðlesnu og aðgengilegu máli fyrir börn og ungmenni með þroskahamlanir og einhverfu. Athygli er vakin á mikilvægi þess að afla tölfraeðigagna um ofbeldi og áreitni gegn fötluðum börnum og ungmennum sérstaklega.

Í umsögn Ólafs Grétars Gunnarssonar o.fl. er óskað eftir stuðningi til að sinna fræðslu sem beinist að unglingum og ungum verðandi foreldrum.

Í umsögn UN Women er lagt til að beina fræðslu einnig að foreldrum og að gera þurfi kynjafræði að skyldufagi í skólum.

Í umsögn Barnaheilla er óskað eftir samstarfi við framkvæmdaaðila aðgerðaáætlunarinnar, bæði á breiðum grundvelli og hvað varðar einstaka aðgerðir. Lagt er til að nýta efni sem samtökin hafa þróað og hvatt til ríkulegs samstarfs við félagasamtök við framkvæmd áætlunarinnar.

Í umsögn Fjölmenningsseturs er lagt til að sérstakt fjármagn sé eyrnamerkt til að tryggja að forvarnir, kennsla og umfjöllun sé í boði á fleiri tungumálum og jafnvel í umhverfi sem taki tillit til bakgrunns og menningarmunar.

Í umsögn Tabú er lögð áhersla á að eðli kynferðislegs og kynbundins ofbeldis og áreitni geti verið annars konar í tilfelli fatlaðra barna og ungmenna. Jafnframt þurfi forvarnir að taka mið af því að fötluð börn verji oft tíma sínum á öðrum stöðum en ófötluð börn, s.s. í ferðaþjónustu fatlaðs fólks, skammtímadvöl fyrir fötluð börn og innan íþróttafélaga fatlaðra. Fötluð börn og ungmenni fari oft á mis við forvarnir og fræðslu, bæði um ofbeldi/áreitni og um kynlíf/kynheilbrigði en að sama fræðslan þurfi að ná til fatlaðra og ófatlaðra barna þótt hún geti verið útfærð með ólíkum hætti. Sérstaklega er lagt til að í forvarnateymum grunnskóla (skv. aðgerð C1) sitji ávallt sá starfsmaður sem ábyrgist sérkennslu. Þá er lögð áhersla á aðkomu fatlaðs fólks og á kerfisbreytingar í þágu fatlaðs fólks.

Í umsögn Kvenréttindafélags Íslands er er lögð áhersla á að forvarnir þurfi að haldast í hendur við kennslu í kynja- og jafnréttisfræði á öllum skólastigum. Er lagt til að kynjafræði verði skyldufag í grunn- og framhaldsskólum landsins og að bæta þurfi kennaranám í því sambandi, sem og að beina fræðslu að kennaranemum og fleirum. Lagt er til að ritstjóri Menntamálastofnunar safni saman öllu útgefnu efni sem fjallar um jafnrétti í víðum skilningi. Einnig er kallað eftir auknu fjármagni til endurmenntunar starfsfólks.

Í umsögn Stígamóta er óskað eftir samráði um framkvæmd á aðgerð um netnámskeið (A.4.) með vísan til þekkingar Stígamóta af starfi með brotapolum. Þá er áréttað mikilvægi úttektar á áhrifum kláms en spurningarmerki sett við hvort kostnaðaráætlun sé raunhæf.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er vakin athygli á því að verkefni Sambandsins séu ákvörðuð út frá stefnumörkun hvers tíma og forgangsriðun sveitarfélaganna. Hlutverk Sambandsins skv. drögunum að þingsályktunartillögu, þar á meðal ráðning forvarnafulltrúa, rúmist vel innan stefnumörkunar sambandsins. Sambandið telur óraunhæft að einn einstaklingur geti sinnt því starfi og leggur einnig til að starfið verði staðsett utan höfuðborgarsvæðisins í samræmi við byggðáætlun. Sambandið telur að verkefni skólaskrifstofa rúmist ekki innan ramma og óskar eftir aðkomu að frekari mati á kostnaðaráhrifum.

Í umsögn Barnaverndarstofu er lagt til að netnámskeið fyrir starfsfólk grunnskóla verði tvískipt þar sem grunnskólinn nær yfir langt aldursbil. Þá er lögð áhersla á að starfsfólk leikskóla hljóti haldgóða fræðslu um hvað teljist eðlileg kynferðisleg hegðun og hvenær þurfi að grípa tafarlaust til aðgerða.

VIÐBRÖGÐ VIÐ UMSÖGNUM

Í umsögnunum komu fram ýmsar gagnlegar ábendingar og var brugðist við þeim með eftirfarandi hætti:

- Við nokkrar aðgerðir var frjálsum félagasamtökum bætt við sem samstarfsaðilum en áréttað er að slík upptalning er ekki tæmandi heldur aðeins sett fram í dæmaskyni.
- Orðalagi aðgerðar A.3. var breytt lítillega til að taka af vafa um að hún nái einnig til námsefnis í jafnréttis- og kynjafræðum.
- Aðgerð A.4. um netnámskeið var þróuð nánar þannig að gert er ráð fyrir tveimur námskeiðum fyrir starfsfólk grunnskóla (yngri og eldri) og bætt var við aukanámskeiði með itarefni fyrir fagaðila sem starfa með fötluðum börnum og ungmennum.
- Orðalagi aðgerðar C.1. var breytt í því skyni að tryggja að í forvarnateymi grunnskóla sitji ætíð sá aðili sem ber ábyrgð á sérkennslu.
- Bætt var við sérstakri aðgerð (E.2) um fræðslu fagaðila, sjálfbóðaliða og annarra sem starfa með fötluðum börnum og ungmennum.
- Í aðgerð F.1. um vöktun upplýsinga er sérstaklega tilgreint að horfa þurfi til upplýsinga um tíðni og eðli kynferðislegs og kynbundins ofbeldis og áreitni sem beinist að fötluðum börnum og ungmennum.
- Í greinargerð með tillögunni var bætt við umfjöllun um sérstöðu fatlaðra barna og ungmenna hvað varðar kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni, forvarnir gegn ofbeldi og áreitni og umfjöllun um kynlíf og kynheilbrigði og fjallað nánar um hvað felst í því útfæra námsefni og fræðslu með tilliti til ólíkra þarfa nemenda.

ÖNNUR ÁLITAEFNI Í UMSÖGNUM

Hvað varðar ábendingar í umsögnum um menntun fagstétta, svo sem kennara, vísast til umfjöllunar í greinargerð með þingsályktunartillögunni. Háskólar hafa fullt sjálfstæði um innihald náms og því geta stjórnvöld ekki fyrirskipað með hvaða hætti menntun fagstétta fer fram. Hins vegar er hvatt til þess að fagstéttir sem eru í beinum og daglegum tengslum við börn öðlist í gegnum menntun sína grunnþekkingu á eðli og afleiðingum af kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni.

Að því er varðar umfjöllun um jafnréttis- og kynjafræði sem skyldufag í grunn- og framhaldsskólum þá er vísað til þess að jafnrétti er einn af grunnþáttum menntunar á öllum skólastigum samkvæmt aðalnámskrá. Með auknu aðgengi að vönduðu námsefni má ætla að umfjöllun um þessu málefni aukist innan skóla. Nefndin sem vann drög að þessari þingsályktunartillögu hafði ekki umboð til að leggja til ný fög til stúdentsprófs sem gæti tryggt kynjafræði sem skyldufag í framhaldsskólum og er því farin sú leið að fjalla um reynslu af kynjafræðikennslu innan framhaldsskóla og ýta þannig undir þekkingu á þeim fordæmum sem eru fyrir hendi.

Hvað varðar tillögu um að sníða forvarnir og fræðslu að börnum með annað móðurmál en íslensku og annan bakgrunn þá var gert ráð fyrir því frá upphafi að tekið væri mið af slíkri sérstöðu við hönnun námsefnis.

Í umsögnum barst einnig beiðni um stuðning við framtak sem lýtur að fræðslu fyrir unglinga um foreldrahlutverkið og um stuðning við unga foreldra. Slík verkefni eru mikilvæg og áriðandi er að nýta þá þekkingu sem einstaklingar og samtök sem hafa sinnt slíkri fræðslu hafa innan sinna vébanda. Ekki er hægt að kveða á um stuðning við slík einstök verkefni í tengslum við þessa áætlun en umsagnaraðilar eru hvattir til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ábyrgðaraðila tiltekinna aðgerða.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga komu fram áhyggjur af mögulegu vanmati á kostnaði. Rétt er að starf forvarnafulltrúans mun vera umfangsmikið og kalla á mikil samskipti við skólaskrifstofur og skólastofnanir um land allt. Hins vegar er um fullt starf að ræða og viðkomandi einstaklingur - í samráði við samstarfsfólk sitt og aðra ábyrgðaaðila einstaka aðgerða - mun geta forgangsraðað verkefnum sínum yfir fimm ára tímabil. Skólaskrifstofur eru vissulega mikilvægir aðilar í framfylgd aðgerðaáætlunarinnar - sem skýrir staðsetningu forvarnafulltrúans innan Sambands íslenskra sveitarfélaga - en í þessu felst þó engin eðlisbreyting á þeirra starfi. Hins vegar verða skólaskrifstofum veitt tæki og stuðningur til að efla forvarnir og fræðslu innan síns umdæmis. Ekki er fallist á tillögu um að starf forvarnafulltrúa sé auglýst sérstaklega utan höfuðborgarsvæðisins. Í því sambandi ber að líta til þess að þekking á forvarnamálum er mest innan stærri sveitarfélaga og þau eru flest á höfuðborgarsvæðinu. Hins vegar kemur vel til greina að auglýsa slíkt starf án staðsetningar og opna þá fyrir að fulltrúinn geti verið staðsettur annars staðar ef svo ber undir. Hins vegar er ekki rétt að binda það á þessu stigi enda mikilvægast að fá til starfa einstakling með réttan bakgrunn og þekkingu til að takast á við þetta viðamikla starf. Þá skal tekið fram að þingsályktunartillagan fer ekki í gegnum frekara kostnaðarmat, eins og á til dæmis við um frumvörp til laga.

Að lokum er rétt að bregðast við tillögu um að beina aukinni fræðslu að foreldrum en sú umræða kom reglulega upp við vinnslu þingsályktunartillögunnar. Með aðgerðaáætluninni er lagt til að forgangsraða fjármunum og atorku í að tryggja forvarnir á öllum skólastigum. Mest áhersla er lögð á grunnskóla þar sem öll börn ganga í grunnskóla. Vissulega væri æskilegt að beina fræðslu einnig að foreldrum og má líta til þess við endurskoðun þessara

aðgerðaáætlunar. Á þessu stigi er árangursríkast að nýta almenna menntun til að ná til allra barna.

5. NÆSTU SKREF

Ríkisstjórn samþykkti á fundi sínum 6. mars 2020 að tillaga til þingsályktunar um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun fyrir árin 2021 - 2025, yrði tekin til umræðu í þingflokki stjórnflokkanna og lögð fram sem stjórnartillaga. Samkvæmt dagskrá þingsins mælir forsætisráðherra fyrir tillögunni fimmtudaginn 12. mars.