

Júní 2023

# Greining á þjónustumiðstöðvum fyrir þolendur ofbeldis

Höfundur:  
Kristín Anna Hjálmarsdóttir  
Sjálfstætt starfandi kynjafræðingur

## EFNISYFIRLIT

1. Inngangur.....	4
2. Aðferð .....	5
2.1 Greining á skuldbindingum stjórnvalda.....	5
2.2 Greining á erlendum þolendamiðstöðvum.....	5
2.3 Greining á íslenskum þolendamiðstöðvum.....	5
2.4 Greining á aðkomu lögregluembættum að þolendamiðstöðvum .....	6
3. Skuldbindingar stjórnvalda.....	7
3.1 Istanbúlsamningurinn .....	7
3.2 Hlutverk og ábyrgð íslenskra stjórnvalda.....	8
3.3 Hlutverk og ábyrgð lögreglu og ákærvalds .....	12
4. Family Justice Center hugmyndafræðin.....	14
4.1 Lög og skilgreiningar.....	14
4.2 Stofnun og sjálfbærni.....	15
4.3 Rekstrarform, samstarfsaðilar og rekstur.....	16
4.4 Mönnun, þjónusta og samráð.....	17
4.5 Ávinningar og áskoranir .....	18
5. Íslenskar þolendamiðstöðvar .....	20
5.1 Hlutverk og skilgreiningar.....	20
5.2 Rekstrarform, samstarfsaðilar og rekstur.....	21
5.3 Aðsókn og þjónustuþegar .....	25
5.4 Mönnun, þjónusta og samstarf.....	27
5.5 Aðrar áskoranir og tækifæri .....	32
5.6 SVÓT greining.....	33
6. Niðurstöður og tillögur.....	35
Víðauki 1. Endurskoðun á verklagsreglum RLS .....	41

## Töflu og myndaskrá

Tafla 1. Yfirlit yfir framlag samstarfsaðila Bjarkarhlíðar, Bjarmahlíðar og Sigurhæða.....	22
Tafla 2. Heildarupphæð framlaga og styrkja til Bjarkarhlíðar, Bjarmahlíðar og Sigurhæða .....	24
og hlutfall eftir uppruna. ....	24
Tafla 3. Innri og ytri áhrifaþættir í starfsumhverfi íslenskra þolendamiðstöðva. ....	34
Mynd 1. Þróun aðsóknar í fyrsta viðtal hjá Bjarkarhlíð, Bjarmahlíð og Sigurhæðum á tímabilinu 2017-2022.....	30

## Samantekt

Meginmarkmið verkefnisins er að greina hentugustu leiðina til að tryggja starfsemi miðstöðva fyrir þolendur ofbeldis til framtíðar á Íslandi og leggja grunn að stefnumótun vegna aðkomu lögregluembættanna að þolendamiðstöðvunum.

Þolendamiðstöðvar sem byggja á Family Justice Center líkaninu eru fjölskipaðar, þverfaglegar miðstöðvar sem t.d. sveitarfélög, þolendasamtök, heilbrigðisstofnanir, lögregla og fleiri leggja til starfsfólk til að hægt sé að veita þolendum kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis sem mesta þjónustu á einum stað. Þrjár slíkar miðstöðvar eru starfandi á Íslandi, Bjarkarhlíð í Reykjavík, Bjarmahlíð á Akureyri og Sigurhæðir á Selfossi. Þær eru allar reknar af frjálsum félagasamtökum með fjárhagslegum stuðningi frá ríki, sveitarfélögum og öðrum styrktaraðilum og þjónusta þeirra þolendum að kostnaðarlausu. Miðstöðvarnar eru að stærstum hluta mannaðar með ráðnu starfsfólki en samstarfsaðilar leggja þeim einnig til starfsfólk. Aðsókn er mikil og fer vaxandi ár frá ári. Allar miðstöðvarnar hafa sín sérkenni og eru um margt ólíkar, m.a. hvað varðar starfssvæði, fjölda þjónustuþega, fjölda og framlag samstarfsaðila og þjónustu í boði. Þær hafa þó ýmsa sameiginlega styrkleika og veikleika í innra umhverfi sínu. Helstu styrkleikar þeirra eru að þær hafa fest sig sessi, viðhorf til þeirra er jákvætt, starfsfólkið faglegt og hæft, samstarfsaðilar innan húss og utan margir og tengslanet sterk, þjónustan fjölbreytt og nálgun við hana í samræmi við ákvæði Istanbúlsamningsins. Helstu sameiginlegu veikleikar þeirra eru óljós stefna og framtíðarsýn, veikari tengsl við velferðarþjónustu sveitarfélaga og heilbrigðiskerfið en æskilegt væri og ókerfisbundið samstarf og samráð.

### **Þolendamiðstöðvarnar geta sjálfar með ýmsu móti eflt og tryggt starfsemi sína til framtíðar.**

Helstu ógnir í ytra umhverfi miðstöðvanna eru kerfislægar. Stærsta áskorunin er án efa óljós ábyrgð á málefnum þolendamiðstöðva og þjónustu í þágu þolenda og ótrygg fjármögnun til framtíðar. Sveitarfélögum ber skylda til að sinna almennri velferðarþjónustu en engar kröfur eru gerðar til þeirra um að veita eða auðvelda aðgengi þolenda að nauðsynlegri þjónustu. Skilgreiningar á þolendamiðstöðvum, kröfum sem gerðar eru til þeirra, samstarfsaðila og gæða þjónustunnar og ábyrgð á eftirliti og fjármögnun skortir. Lykilþáttur í starfsemi þolendamiðstöðva er þverfaglegt samstarf, samráð og samþætting þjónustu við þolendur. Óvissa um heimildir til að skrá og deila eða miðla upplýsingum milli samstarfsaðila er einnig stór áskorun sem þolendamiðstöðvar og einstakir aðilar sem þjónusta þolendur standa frammi fyrir. Þetta takmarkar verulega möguleika til samstarfs og samráðs. Einnig skortir leiðbeiningar og samskiptareglur um samstarf og samráð. Aðgengi að stuðningsþjónustu sérfræðinga hjá þolendasamtökum er ekki gott á landsvísu. Það er hægt að bæta með því að tryggja betur rekstrargrundvöll þeirra og burði til að sinna útrásarverkefnum. Þolendamiðstöðvar gætu einnig stigið inn og boðið slíka þjónustu en þeim þarf einnig að tryggja fjármagn til að standa straum af kostnaði.

### **Til að tryggja sjálfbæra starfsemi þolendamiðstöðva til framtíðar þarf fjárhagslegan og kerfislægan stuðning frá stjórnvöldum.**

## 1. Inngangur

Ofbeldi gegn konum telst brot á mannréttindum og mismunun gegn konum er stórt samfélagslegt vandamál um allan heim.<sup>1</sup> Kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi auka líkur á fjárhagslegum, félagslegum, heilsufarslegum og geðrænum vandamálum hjá þolendum með tilheyrandi persónulegum og afleiddum samfélagslegum kostnaði.<sup>2</sup> Markvissar og árangursríkar aðgerðir gegn ofbeldi eru því mikilvægar.

Þolendur ofbeldisins hafa margir þörf fyrir fjölbætta þjónustu. Þó að til staðar sé gott samfélagslegt stuðningskerfi getur það verið þeim ofviða að ganga á milli stofnana í leit að upplýsingum og nauðsynlegri aðstoð. Þá aukast líkur á verri þjónustu, auknu brottfalli, færri sakfellingum og endurteknu ofbeldi.<sup>3</sup> Þolendamiðstöðvum sem grundvallast á svokölluðu Family Justice Center (FJC) líkani er ætlað að bæta þjónustu við þolendur og fjölskyldur þeirra. Þær hafa verið skilgreindar sem fjölskipaðar, þverfaglegar þjónustumiðstöðvar sem opinberir aðilar og einkaaðilar leggja til starfsfólk, í fullu starfi eða hlutastarfi, til að veita þolendum kynbundins ofbeldis, heimilisofbeldis, ofbeldis gegn börnum og fjölskyldum þeirra þjónustu undir einu þaki.<sup>4</sup> Lykilþáttur í starfsemi þeirra er sem mest og samþætt þjónusta á einum stað. Þrjár slíkar miðstöðvar eru starfandi á Íslandi; Bjarkarhlíð, Bjarmahlíð og Sigurhæðir. Miðstöðvarnar hafi sannað gildi sitt og þykja mikilvægir samstarfsaðilar í aðgerðum gegn kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi. Íslensk stjórnvöld leggja því áherslu á að tryggja varanlega fjármögnun þeirra og sjálfbærni.<sup>5</sup>

Þessi skýrsla, *Greining á þjónustumiðstöðvum fyrir þolendur ofbeldis*, er unnin að beiðni Ríkislögreglustjóra í samræmi við ákvörðun dómsmálaráðherra í samvinnu við félags- og vinnumarkaðsráðherra og heilbrigðisráðherra. Hún fjallar um niðurstöður úttektar á íslensku þolendamiðstöðvunum þremur og starfsumhverfi þeirra. Ríkislögreglustjóri samdi við Kristínu Hjálmsdóttur, sjálfstætt starfandi kynjafræðing, um að taka að sér greininguna og skrifað var undir samning þess efnis þann 4. október 2022. Meginmarkmið verkefnisins er „að greina hentugustu leiðina til að tryggja starfsemi þolendamiðstöðva til framtíðar á Íslandi og leggja grunn að stefnu um aðkomu lögregluembættanna að þjónustumiðstöðvunum og samræmingu við verklag lögreglu í heimilisofbeldismálum og við rannsókn á öðrum ofbeldisbrotum.“ Kristín sá um framkvæmd úttektarinnar og er ábyrgðarmaður hennar. Hún er með MA í kynjafræði frá Háskóla Íslands og hefur unnið sem sjálfstætt starfandi fræðimaður frá árinu 2013. Kristín sá meðal annars um framkvæmd úttektanna *Bjarkarhlíð, miðstöð fyrir þolendur ofbeldis. Frá tilraun til framtíðarverkefnis* fyrir RÍKK og *Frá hugmynd til framkvæmdar. Ytra mat á undirbúningi og innleiðingu Sigurhæðaverkefnisins* fyrir Soroptimistaklúbb Suðurlands. Dr. Þorgerður J. Einarsdóttir, prófessor við stjórnfræðideild Háskóla Íslands, og Dr. Finnborg Salome Steinþórsdóttir skipuðu ráðgjafarteymi. Rannsóknir Þorgerðar spanna vítt svið innan kynjafræðinnar, einkum á stöðu kynjanna og kynjatengslum í efnahagslegu, félagslegu og pólitísku samhengi. Finnborg hefur í rannsóknum sínum einkum beint sjónum að kynjuðum fjármálum, samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða, stjórnarfyrríkomulagi misréttis og kynjaðri vinnumenningu innan stofnana.

Í skýrslunni er fjallað um aðferðafræði (2), skuldbindingar stjórnvalda og ábyrgð lögreglu og ákærvalds (3), hugmyndafræði þolendamiðstöðva og reynslu af rekstri þeirra erlendis (4) og íslenskar þolendamiðstöðvar, einkenni þeirra, þjónustu, reynslu og helstu áskoranir og tækifæri framundan (5). Að lokum eru helstu niðurstöður dregnar saman og tillögur að aðgerðum settar fram (6).

<sup>1</sup> Sjá t.d. [Violence against women \(who.int\)](#)

<sup>2</sup> Sjá t.d. [The National Intimate Partner and Sexual Violence Survey: 2010 Summary Report | National Sexual Violence Resource Center \(NSVRC\) and Gender-based violence costs the EU €366 billion a year — EUbusiness.com | EU news, business and politics.](#)

<sup>3</sup> [A team approach to healing sexual, domestic violence \(familyjusticecenter.org\)](#)

<sup>4</sup> [About the Family Justice Centers - Family Justice Centers Europe \(efjca.eu\)](#), þýðing höfundar.

<sup>5</sup> [550/149 stjórnartillaga: áætlun fyrir árin 2019--2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

## 2. Aðferð

Úttektin byggir á fyrirliggjandi og nýjum gögnum sem nýttust til að greina skuldbindingu stjórnvalda og reynsluna af stofnun og starfsemi erlendra og íslenskra þolendamiðstöðva.

### 2.1 Greining á skuldbindingum stjórnvalda

Við greiningu á skuldbindingum stjórnvalda var einkum litið til Istanbúlsamningsins, skýringa með honum, forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 6/2022, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, með áorðnum breytingum, og verklagsreglna Ríkislögreglustjóra um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála, dags. 13. september 2018. Skýrslan, *GREVIO (Baseline) Evaluation Report Iceland*, dags. 13. október 2022, var meðal annars notuð sem greiningartæki til að draga fram áskoranir og tækifæri stjórnvalda á málefnasviðinu.

### 2.2 Greining á erlendum þolendamiðstöðvum

Við gagnaöflun vegna erlendra þjónustumiðstöðva var áhersla lögð á að ná heildstæðri mynd af sögu og hugmyndafræði þolendamiðstöðva, eignarhaldi, rekstri, mönnun og öðru framlagi samstarfsaðila sem og þjónustu og reynslu af starfsemi þeirra. Upplýsingar um sögu, hugmyndafræði, stofnun og sjálfbærni voru aðgengilegar á heimasíðum bandarískra og evrópskra regnhlífarsamtaka þolendamiðstöðva, *Alliance for HOPE International* (Alliance for HOPE) og *European Family Justice Center Alliance* (EFJC)<sup>6</sup> en einnig var víðar leitað gagna.

Aðgengi að heildstæðum gögnum um eignarhald, rekstur og mönnun reyndist mjög erfitt og það skortir aðferðafræðilega sterkar rannsóknir þar sem tengslin milli samstarfs, samhæfingar og viðhorfs þjónustuþega eru könnuð. Aðgengilegustu gögnin frá Bandaríkjunum voru helstu niðurstöður árlegrar könnunar sem Alliance for HOPE gera meðal stjórnenda bandarískra miðstöðva og ársskýrslur bandarísku miðstöðvanna. Sambærilegar upplýsingar reyndust ekki aðgengilegar um evrópskar miðstöðvar, höfðu t.d. ekki verið teknar saman og ársskýrslur yfirleitt einungis til á frummálinu. Forseti EFJC, Bert Groen, og varaforseti EFJC, Pascale Franck, buðust því til að svara spurningum í gegnum fjarfundabúnað. Fundur var haldinn 1. nóvember 2022. Rætt var við þau í rúmlega klukkustund og samtalið hljóðritað. Upptakan var þemagreind, niðurstöður teknar saman skriflega og fylgt eftir með fleiri samtölum og tölvupóstum.

### 2.3 Greining á íslenskum þolendamiðstöðvum

Til að kortleggja íslensku þolendamiðstöðvarnar var gagna aflað um starfsemi þeirra eins og eignarhald, rekstur, þjónustu, samstarfsaðila og framlag þeirra en einnig sérstöðu og sameiginlega þætti. Til afmörkunar er ekki fjallað um nokkur sérverkefni og tilraunaverkefni sem Bjarkarhlíð sinnir samkvæmt sérstöku afmörkuðum þjónustusamningum við ráðuneyti. Aðgengilegustu fyrirliggjandi gögn eru ársskýrslur og ársreikningar miðstöðvanna, úttektir á tveimur þeirra, samþykktir Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar og verklýsing Sigurhæða og ársskýrslur og ársreikningar samstarfsaðila sem veita stuðningsþjónustu sérfræðinga.

Í október 2022 var beiðni um gögn og upplýsingar send með tölvupósti til teymisstýra Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar og helstu samstarfsaðila sem veita þjónustu í miðstöðvunum, þ.e. lögreglu, frjálsra félagasamtaka og óháðra skrifstofa. Samtals voru þetta 10 aðilar og bárust svör frá átta þeirra. Ákveðið var að senda ekki póstinn til teymisstýru Sigurhæða þar sem ný sambærileg gögn voru aðgengileg og mikil þekking til staðar hjá framkvæmdaðila. Meðal annars var óskað eftir ársskýrslum, ársreikningum og öðrum skriflegum gögnum sem ekki reyndust aðgengileg með öðrum hætti og tölvulegum gögnum um aðsókn á tímabilinu janúar-september 2022. Þá var einnig óskað eftir upplýsingum um viðhorf og reynslu

<sup>6</sup> Gengur einnig undir heitinu *European Alliance for Hope and Empowerment*

af starfseminni og samstarfinu þ. á m. ábendingum og óskum tengdum reynslu af stofnun, rekstri og sýn á þróun þjónustu í miðstöðvunum til framtíðar.

Í desember 2022 voru tekin 40-50 mínútna hálfstöðluð viðtöl við fulltrúa félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og dómsmálaráðuneytis sem voru hljóðrituð með samþykki viðmælanda. Fulltrúi heilbrigðisráðuneytis óskaði eftir því að fá að fá spurningar sendar með tölvupósti og svara skriflega. Orðið var við því og svar barst í janúar 2023. Stjórn Bjarkarhlíðar og framkvæmdastjórn Bjarmahlíðar óskuðu eftir samtali til að ræða úttektina og koma sínum áherslum og áskorunum á framfæri og við þeirri ósk var orðið. Fundað var í gegnum fjarfundabúnað með framkvæmdastjórn og teymisstjóra Bjarmahlíðar og mætt á stjórnarfund hjá Bjarkarhlíð í nóvember 2022. Fundurinn með framkvæmdastjórn var hljóðritaður en stjórnarfundur hjá Bjarkarhlíð ekki. Frekari upplýsinga var einnig aflað frá teymisstjóra Bjarkarhlíðar með upplýsingaviðtali í nóvember 2022 og var það hljóðritað. Öll þessi gögn voru þemagreind, niðurstöður teknar saman skriflega og þeim fylgt eftir með fleiri samtölum og tölvupóstum þegar þörf var á meðan á vinnslu skýrslunnar stóð.

Fyllilega samanburðarhæfar upplýsingar um rekstur og tekjur allra þolendamiðstöðvanna reyndust ekki aðgengilegar. Stuðst var við ársreikninga Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar árið 2021 og áætlun um rekstrar-kostnað árið 2022 frá Sigurhæðum (sjá nánar í kafla 5.2).

Upplýsingar um aðsókn og þjónustuþegahópin koma úr árskýrslum Bjarkarhlíða og Bjarmahlíðar og skýrslu um úttekt á starfsemi Sigurhæða eftir fyrsta heila starfsár miðstöðvarinnar. Teymisstjórar miðstöðvanna tóku einnig saman upplýsingar um aðsókn yfir tímabilið janúar-september árið 2022, greindar eftir mánuðum (sjá nánar í kafla 5.3).

Til að kortleggja íslensku miðstöðvarnar voru upplýsingar um starfsemi þeirra, þar á meðal stofnun þeirra, eignarhald, rekstur, þjónustu og reynslu af samstarfi mátaðar við skuldbindingar íslenskra stjórnvalda, Family Justice Center hugmyndafræðina og reynsluna erlendis frá. Áhersla var lögð á að draga fram sameiginlega og ólíka þætti í starfsemi og starfsumhverfi þolendamiðstöðva hérlendis og erlendis, varpa ljósi á sameiginlega styrkleika og veikleika íslensku miðstöðvanna sem og ógnir og tækifæri í starfsumhverfi þeirra. SVÓT-greining var meðal annars notuð sem greiningartæki við þá vinnu. Markmiðið með kortlagningunni var að draga fram aðgerðir sem líklegar eru til að tryggja rekstur og sjálfbærni þolenda-miðstöðva á Íslandi.

#### 2.4 Greining á aðkomu lögregluembættum að þolendamiðstöðvum

Til að greina aðkomu lögregluembættum að þolendamiðstöðvum með það að markmiði að leggja grunn að stefnumótun á sviðinu, voru verklagsreglur Ríkislögreglustjóra og reynsla af starfsemi íslenskra þolendamiðstöðva og þjónustu lögreglu þar rýndar, m.a. út frá ábendingum GREVIO vegna innleiðingar Istanbúlsamningsins með áherslu á tækifæri til að bæta þjónustuna.

Skýrsluhöfundur þakkar öllum þeim sem lögðu sitt af mörkum við gagnaöflun og vinnu við skýrsluna.

### 3. Skuldbindingar stjórnvalda

Íslenska ríkið á aðild að fjölda mannréttindasamninga og yfirlýsinga er snerta kynbundið ofbeldi, heimilisofbeldi og rekstur þolendamiðstöðva. Sem dæmi má nefna mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna<sup>7</sup>, sáttmála Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum<sup>8</sup>, yfirlýsingu um afnám ofbeldis gegn konum<sup>9</sup>, Mannréttindasáttmála Evrópu<sup>10</sup> og Félagsmálasáttmála Evrópu.<sup>11</sup> Síðast en ekki síst er það samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, svokallaður Istanbúlsamningur.<sup>12</sup> Hér er rýnt í skyldur íslenska ríkisins tengdum þjónustu við þolendur ofbeldis, m.a. þolendamiðstöðva, út frá stöðlum Istanbúlsamningsins, skiptingu málefna sviða og málaflokka milli ráðuneyta og stjórnsýslustiga og verklagi lögreglu í heimilisofbeldismálum.

#### 3.1 Istanbúlsamningurinn

Samningur um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, svokallaður Istanbúlsamningur, er fyrsti bindandi alþjóðlegi samningurinn sem tekur heildstætt á baráttunni gegn ofbeldi gegn konum. Ísland var meðal fyrstu ríkja Evrópu til að undirrita hann. Samningurinn tekur til allra birtingarmynda ofbeldis gegn konum og allra þolenda heimilisofbeldis (sbr. 2. gr.). Hann kveður á um réttindi þolenda og skyldur hins opinbera til að vernda og aðstoða konur sem verða fyrir ofbeldi, fræða almenning, stjórnvöld og fagaðila, forvarnir gegn ofbeldi og að bjóða gerendum meðferð. Meginmarkmið samningsins er að koma í veg fyrir ofbeldi. Í honum eru gerðar sérstakar kröfur til aðila um aðgerðir til að verja þolendur fyrir áframhaldandi ofbeldi og veita þeim stuðning og aðstoð við að vinna úr afleiðingunum og byggja líf sitt upp að nýju.

Stjórnvöldum aðildarríkja er í sjálfsvald sett hvort þau velja að fara hina svokölluðu lagalegu leið eða aðrar færar leiðir til að uppfylla ákvæði samningsins. Í honum er meðal annars kveðið á um skyldu aðila til að:

- viðurkenna, hvetja og styðja starf frjálsra félagasamtaka í baráttunni við ofbeldi gegn konum (sbr. 9. gr.),
- veita eða styrkja þjálfun fagfólks sem vinnur með þolendum eða gerendum til að koma í veg fyrir og skima eftir slíku ofbeldi (sbr. 15. gr.),
- veita fræðslu um jafnrétti kvenna og karla, þarfir og réttindi þolenda (sbr. 12. gr.) og einnig hvernig koma megi í veg fyrir afleidd brot. Einnig ber samningsaðilum að hvetja til þess að þjálfunin feli í sér þjálfun um samræmda og fjölbreytta samvinnu stofnana til að tryggja heildstæða meðferð vegna ofbeldismála (sbr. 16. og 18. gr.),
- tryggja að þolendur fái fullnægjandi og tímanlega upplýsingar um stuðningsþjónustu sem er í boði og lagaleg úrræði á tungumáli sem þeir skilja (sbr. 19. gr.),
- tryggja að þolendur hafi aðgang að almennri stuðningsþjónustu sem gerir þeim kleift að ná sér eftir ofbeldi (sbr. 20. gr., 1. mgr.),
- tryggja að þolendur hafi aðgang að heilsugæslu og félagsþjónustu og að þjónustan hafi burði til að sinna hlutverki sínu og að starfsfólk hafi hlotið þjálfun í að aðstoða þolendur og vísa þeim á viðeigandi þjónustu (sbr. 20. gr., 2. mgr.),
- tryggja að þolendur hafi upplýsingar um og aðgang að viðeigandi svæðisbundnum og alþjóðlegum kæruleiðum og stuðla að því að þolandi sem leggur fram kæru geti notið aðstoðar fólks með næman skilning og þekkingu á stöðu hans (sbr. 21. gr.),

<sup>7</sup> [Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna | Mannréttindaskrifstofa Íslands \(humanrights.is\)](#)

<sup>8</sup> [Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum | Mannréttindaskrifstofa Íslands \(humanrights.is\)](#)

<sup>9</sup> [Yfirlýsing um afnám ofbeldis gagnvart konum | Mannréttindaskrifstofa Íslands \(humanrights.is\)](#)

<sup>10</sup> [Mannréttindasáttmáli Evrópu | Mannréttindaskrifstofa Íslands \(humanrights.is\)](#)

<sup>11</sup> [Félagsmálasáttmáli Evrópu | Mannréttindaskrifstofa Íslands \(humanrights.is\)](#)

<sup>12</sup> [getfile.aspx \(stjornarradid.is\)](#)

- veita eða sjá til þess að fyrir hendi sé fullnægjandi stuðningsþjónusta sérfræðinga sem þolendur hafa tafarlausan aðgang að, hvort sem það er til skamms eða langs tíma (sbr. 22. gr.).

IV. kafli Istanbúlsamningsins fjallar um vernd og stuðning. Þar er kveðið á um skyldur stjórnvalda til að tryggja samvinnu allra viðkomandi stofnana, þar á meðal dómskerfis, saksóknara og annarra ákæranda, löggæslustofnana, stað- og svæðisbundinna stjórnvalda auk frjálsra félagsamtaka og annarra samtaka og aðila. Markmiðið er að vernda og styðja þolendur og vitni að öllum birtingarmyndum ofbeldis sem falla undir gildissvið samningsins, þar á meðal almenna og sérhæfða stuðningsþjónustu (sbr. 18. gr., 2. mgr.). Þar segir einnig að aðilar skuli tryggja að ráðstafanir byggi á kynjuðum skilningi á ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og séu með áherslu á mannréttindi og öryggi þolenda, miði að valdeflinu og fjárhagslegu sjálfstæði og taki á sérstökum aðstæðum varnarlausra einstaklinga, þar á meðal barna þolenda og bregðist við þeim (sbr. 3. gr.).

Stuðningsþjónusta er einnig skilgreind í IV. kaflanum og skiptist í almenna stuðningsþjónustu og stuðningsþjónustu sérfræðinga. Almenn stuðningsþjónusta vísar til þjónustu sem gerir þolendum kleift að ná sér eftir ofbeldi, t.d. almenn lögfræðiráðgjöf, sálfræðiráðgjöf, fjárhagsaðstoð, húsnæðisaðstoð, fræðsla, þjálfun og aðstoð tengd atvinnumálum og aðgengi að heilsugæslu og félagsþjónustu. Stuðningsþjónusta sérfræðinga hefur sérhæft sig í að veita stuðning og aðstoð sem er sérsníðin að þörfum þolenda heimilisofbeldis og annarra tegunda ofbeldis sem undir samninginn falla og eru ekki aðgengilegar öðrum en þolendum. Stuðningsþjónusta, t.d. svæðisbundinna stjórnvalda og kvennasamtaka með sérhæft og reynslumikið starfsfólki með djúpa þekkingu á kynbundnu ofbeldi, þykir best til þess fallin að veita slíka þjónustu.<sup>13</sup>

Þolendamiðstöðvar eru ekki sérstaklega tilgreindar og flokkaðar í Istanbúlsamningnum en vísað er til þeirra með óbeinum hætti í 18. gr., 3. mgr. Þar segir að stjórnvöld skuli tryggja að ráðstafanir sem gerðar eru samkvæmt kaflanum „... heimili margs konar verndar- og stuðningsþjónustu í sama húsnæði, þar sem við á.“ Í skýringum með samningnum<sup>14</sup> kemur fram að ástæðan sé góð reynsla af „one-stop-shops“ fyrir þolendur heimilisofbeldis með aðkomu lögreglu og ákærvalds. Í sömu grein eru einnig settar fram almennar grundvallarreglur sem hafa þarf í huga við veitingu bæði almennrar og sérhæfðrar verndar og stuðningsþjónustu. Ein þeirra er þörf fyrir samstillta og samræmda þjónustu með þátttöku allra viðkomandi stofnana. Nálgunin þarf að vera heildstæð og taka tillit til tengsla milli þolenda, gerenda, barna og félagslegs umhverfis. **Þverfaglegt og fjölbætt inngríp á lands-, svæðis- og staðarvísu er talið lykillinn að því að tryggja markviss og samræmd viðbrögð. Staðbundið samráð þykir sérstaklega mikilvægt til að tryggja að viðbrögð séu í samræmi við samfélagslegar þarfir og að þjónusta sé í boði undir einu þaki.**

IX. kafli samningsins fjallar um eftirlitskerfi. Þar kemur meðal annars fram að sérfræðingahópur um aðgerðir gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, kallaður GREVIO, hafi eftirlit með framkvæmd samningsins hjá samningsaðilum (sbr. 66. gr.). Fyrsta skýrsla um stöðu innleiðingar samningsins á Íslandi, *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report*, var birt þann 14. nóvember 2022.<sup>15</sup>

### 3.2 Hlutverk og ábyrgð íslenskra stjórnvalda

Fjallað er um einstök stjórnarmálefni og undir hvaða ráðuneyti þau heyra í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.<sup>16</sup> Málefnið vísa til þeirra verkefna sem framkvæmdarvaldinu er falið að fara með samkvæmt stjórnarskrá og almennum lögum. Það eru svo

<sup>13</sup> [CETS 210 - Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence \(istat.it\)](#), mgr.132. mgr.

<sup>14</sup> Sama heimild, mgr. 119.

<sup>15</sup> [1680a8efae \(coe.int\)](#)

<sup>16</sup> [6/2022: Forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)



ráðherrar sem bera ábyrgð á framkvæmd stjórnarmálefna og stefnumótun á þeim málefna sviðum sem undir þau falla samkvæmt úrskurðinum.

Forsenda þess að fjallað sé um þjónustu í þágu þolenda kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og þolendamiðstöðvar í forsetaúrskurði og lista yfir lögbundin og lögheimil verkefni sveitarfélaga<sup>17</sup> er að lagaákvæði eða sérstök lög séu í gildi um málaflokkinn. Engin lagaákvæði eða lög eru í gildi um þjónustu við þolendur ofbeldis, þ.m.t. heimilisofbeldi og kynbundið ofbeldi og starfsemi þolendamiðstöðva, og því kemur ekki fram í forsetaúrskurðinum hvaða ráðuneyti fara með málaflokkinn.

Þau málefni sem tengjast þjónustu í þágu þolenda og þolendamiðstöðvum með nokkuð beinum hætti eru til dæmis mannréttindamál, jafnréttismál, ákærvald, réttarfar, skaðabótaréttur og sanngirnibætur, lögregla og löggæsla, sifjaréttur, persónuréttur og persónuvernd, framkvæmdarvald og stjórnsýsla ríkisins í héraði, félags- og fjölskyldumál, heilbrigðisþjónusta og málefni barna og unglinga. Samkvæmt forsetaúrskurðinum skiptast þessir málaflokkar milli ráðuneyta með eftirfarandi hætti:

- Forsætisráðuneytið fer með mannréttindi og mannréttindasáttmála. Þar með talinn er Istanbúlsamningurinn og innleiðing hans. Ráðuneytið fer einnig með jafnréttismál og kynbundið ofbeldi fellur undir þann málaflokk. Nokkur dæmi eru um að ráðuneytið hafi styrkt þolendamiðstöðvar fjárhagslega sem bendir til þess að lítið sé svo á að skýr tengsl séu við málaflokka þess.
- Dómsmálaráðuneytið fer með málefni ákærvaldsins (embætti ríkissaksóknara og héraðssaksóknara), réttarfars (meðferð einkamála og sakamála, nálgunarban og brottvísun af heimili, skaðabótarétt og sanngirnibætur eins og bætur til þolenda afbrota, lögreglu og löggæslu (lögregluembætti), sifjarétt, persónurétt og persónuvernd (persónuvernd og vinnsla persónuupplýsinga). Ráðuneytið er aðili að tveimur þolendamiðstöðvum og hefur styrkt þær allar fjárhagslega.
- Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið fer með félags- og fjölskyldumál (félagsleg aðstoð og félagsþjónusta sveitarfélaga fyrir 18 ára og eldri), þjónustu við ýmsa viðkvæma hópa (t.d. aldraðir, fatlaðir, innflytjendur, hælisleitendur) og vinnumál (atvinnutengda starfsendurhæfingu og Vinnumálastofnun). Ráðuneytið fer því með mál sem varða almenna stuðningsþjónustu á félagsþjónustusviði eins og hún er skilgreind í Istanbúlsamningnum. Gera má ráð fyrir að stuðningsþjónusta sérfræðinga innan og utan almennrar stuðningsþjónustu, sem ekki fellur undir önnur ráðuneyti (t.d. heilbrigðisráðuneytið), falli hér einnig undir. Þar með talin er sú sérhæfða stuðningsþjónusta sem þolendasamtök á málefna sviðinu veita og rekstur athvarfa. Þess er þó ekki sérstaklega getið í úrskurðinum eða lögum. Ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins á málaflokknum endurspeglast þó með skýrum hætti, m.a. í því að það var ráðherra félagsmála sem staðfesti Istanbúlsamninginn fyrir hönd íslenskra stjórnvalda<sup>18</sup> og bar ábyrgð á þingsályktun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess fyrir árin 2019-2022.<sup>19</sup> Ráðuneytið hefur einnig styrkt frjáls félagasamtök sem starfa á málefna sviðinu, m.a. Kvennaathvarfið, Stígámót, Aflið og þolendamiðstöðvarnar þrjár og er auk þess aðili að tveimur miðstöðvanna.
- Heilbrigðisráðuneytið fer með mál er varða heilbrigðisþjónustu (Landspítala, Sjúkrahúsið á Akureyri, heilsugæslu, heilbrigðisstofnanir, sérhæfða heilbrigðisþjónustu utan stofnana, endurhæfingarstarfsemi og meðferðarstofnanir) og lýðheilsu og forvarnir. Ráðuneytið fer því með mál sem varða almenna stuðningsþjónustu á heilbrigðisviði eins og hún er skilgreind í Istanbúlsamningnum. Aðgengi að henni hefur nýlega verið bætt með rammasamningi Sjúkratrygginga Íslands við sjálfstætt starfandi sálfræðinga sem veitt er eftir tilvísun frá heilsugæslu.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> [Yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga \(stjornarradid.is\)](http://Yfirlit_yfir_loegmaelt_verkefni_sveitarfelaga_(stjornarradid.is))

<sup>18</sup> [Ráðherra fullgildir Istanbúlsamninginn - RUV.is \(ruv.is\)](http://Radherra_fullgildir_Istanbulsamninginn_-_RUV.is_(ruv.is))

<sup>19</sup> [550/149 stjórnartillaga: áætlun fyrir árin 2019--2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess | Þingtiðindi | Alþingi \(althingi.is\)](http://550/149_stjornartillaga_aetlun_fyrir_arin_2019--2022_um_a_dgerdir_gegn_ofbeldi_og_aflei_dingum_þess_|_Þingti_dindi_|_Alþingi_(althingi.is))

<sup>20</sup> [Stjórnarráðið | Nýr samningur um sálfræðiþjónustu \(stjornarradid.is\)](http://Stjornarradi_d_|_Ny_r_samningur_um_salfradilpjonustu_(stjornarradid.is))

- Gera má ráð fyrir að stuðningsþjónusta sérfræðinga fyrir þolendur ofbeldis innan og utan heilbrigðisstofnana falli einnig undir heilbrigðisráðuneytið. Hennar er þó ekki sérstaklega getið í úrskurðinum. Viðurkenning á ábyrgð ráðuneytisins á þjónustunni endurspeglast þó til dæmis í því að nýlega var samþykkt að ráða tvo félagsráðgjafa til starfa innan heilbrigðiskefisins til að sinna þolendum heimilisofbeldis á öllu landinu, þvert á stofnanir, og að ráðinn verði sérfræðingur á áfallamiðstöð Landspítala háskólasjúkrahúss í meðferð áfalla í kjölfar heimilisofbeldis, sem sjái um að meta þörf á meðferð og veita meðferð við áfallastreituröskun.<sup>21</sup>
- Mennta- og barnamálaráðuneytið fer með málefni barna og ungmenna (samþætting þjónustu í þágu farsældar barna, barnvernd og Barna- og fjölskyldustofa).

Það eru því fimm ráðuneyti sem tengjast með einum eða öðrum hætti málefnum þolenda heimilisofbeldis og kynferðislegs ofbeldis og þjónustu við þann hóp. Mennta- og barnamálaráðuneytið er talið með þar sem það er venjan erlendis að þolendamiðstöðvar þjónusti einnig a.m.k. börn þolenda. Þó ekki sé hefð fyrir því hér á landi að barnavernd sveitarfélaga, sem ber ábyrgð á vinnslu mála sem tengjast ofbeldi gegn börnum, sé í hópi þeirra sem leggja miðstöðvunum til starfsfólk þá er ekki ólíklegt að svo verði í framtíðinni enda áhersla lögð á samþættingu þjónustu, ekki síst við börn og foreldra þeirra sbr. lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 (Farsældarlög).

Eins og íslensku þolendamiðstöðvarnar starfa í dag eru það dómsmálaráðuneytið, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið sem tengjast rekstri, þjónustu, samstarfi og samráði í miðstöðvum með skýrustum hætti. Samstarf og samráð er í gangi milli ráðuneytanna og/eða undirstofnana þeirra tengt þjónustu við þolendur. Ýmis umbótaverkefni eru komin í framkvæmd eða eru í undirbúningi. Sem dæmi má nefna aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota í réttarvörslukerfinu á árunum 2023-2025<sup>22</sup>, þingsályktun um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021-2025<sup>23</sup>, þingsályktun um áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess 2019-2022<sup>24</sup>, skuldbindingar íslenskra stjórnvalda í átaksverkefninu *Kynslóð jafnréttis 2020-2026*<sup>25</sup> og áherslur stjórnvalda gegn mansali og annarri hagnýtingu sem samþykktar voru 2019<sup>26</sup>. Þá eru einnig ýmsir starfs- og stýrihópar að störfum, m.a. starfshópur um forvarnir og vitundarvakningu gegn kynbundnu ofbeldi sem dómsmálaráðherraskipaði árið 2022<sup>27</sup>, starfshópur um þjónustu vegna kynferðisofbeldis í heilbrigðisþjónustu skipaður af heilbrigðisráðherra árið 2022 og stýrihópur ráðuneyta um gerð fyrstu landsáætlunar Íslands um Istanbúlsamninginn í framhaldi af fyrstu úttekt Greivio nefndarinnar á framkvæmd samningsins hér á landi. Samþætting þjónustu í þágu þolenda kynbundins ofbeldis<sup>28</sup> og heimilisofbeldis er þó ekki meðal mála hjá neinu ráðuneyti. Eitt dæmi er um að fleiri en eitt ráðuneyti fari með mál sem varða sama málaflokk, þ.e. vegna þjónusta í þágu velsældar barna. Í því tilviki eru lagaákvæði til staðar um samþættingarskyldu í málaflokknum, þ.e. áðurnefnd Farsældarlög.

Sveitarfélögum ber skylda til að sinna ýmsum verkefnum sem þeim eru falin að lögum þar á meðal félagsþjónustu. Um hana gilda lög um félagsþjónustu nr. 40/1991 með áorðnum breytingum. Það er þjónusta sem skilgreind er sem almenn stuðningsþjónusta í Istanbúlsamningnum. Í lögnum er hvergi kveðið

<sup>21</sup> [Verklag í heilbrigðisþjónustu við móttöku þolenda heimilisofbeldis \(stjornarradid.is\)](#)

<sup>22</sup> [Aðgerðaaætlun um meðferð kynferðisbrota 2023-2025.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

<sup>23</sup> [1094/150 stjórnartillaga: forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021--2025 | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

<sup>24</sup> [550/149 stjórnartillaga: áætlun fyrir árin 2019--2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

<sup>25</sup> [GEF-Iceland.indd \(stjornarradid.is\)](#)

<sup>26</sup> [ÁHERSLUR STJÓRNVALDA Í ADGERÐUM GEGN MANSALI OG ANNARS KONAR HAGNÝTINGU - Copy \(1\).pdf \(stjornarradid.is\)](#)

<sup>27</sup> [Stjórnarráðið | Nýjar áherslur í vitundarvakningu gegn kynferðisofbeldi \(stjornarradid.is\)](#)

<sup>28</sup> GREVIO bendir á að hugtökin ofbeldi gegn konum og kynbundið ofbeldi hafi ekki verið skilgreint í íslenskum lögum eða reglugerðum, sbr. stöðuskýrslu, mgr. 9, bls. 13.

sérstaklega á um ábyrgð sveitarfélaga á málefnum þolenda eða þjónustu við þá. Af niðurstöðum ýmissa úttekta á íslenskum verkefnum sem tengjast vinnu gegn heimilisofbeldi og kynferðisofbeldi er þó ljóst að sumar félagsþjónustur sveitarfélaga starfrækja til dæmis sérstök ofbeldisteymi, bjóða upp á sérstök úrræði fyrir þolendur eins og fleiri sálfræðitíma en venjan er, sveigjanlegri reglur vegna fjárhagsaðstoðar, forgang í félagslegt húsnæði og fleira. Í því samhengi er rétt að benda á að við gagnaöflun í þessu verkefni varpaði forseti EFJC fram þeirri spurningu hvort í því fælist ekki mismunur á grundvelli búsetu, og þá brot á alþjóðasamningum, ef aðgerðir eru ekki samræmdar á landsvísu. Æskilegt er að leita svara við þeirri spurningu. Samkvæmt Istanbúlsamningnum á fagfólk sem sinnir þessari þjónustu að hafa fengið sértæka fræðslu og þjálfun til að sinna þjónustu við þolendur. Í skýrslu GREVIO kemur fram að engar upplýsingar hafi borist um þjálfun starfsfólks félagsþjónustu og barnaverndar, hvorki skyldubundna né innanhússþjálfun.<sup>29</sup> Það má túlka sem vísbendingu um að víða sé pottur brotinn hvað fræðslu og þjálfun starfsfólks sveitarfélaga varðar. Ef rétt reynist er því ekki gefið að almenn stuðningsþjónusta sveitarfélaga hafi burði til að veita þolendum fullnægjandi þjónustu í samræmi við ákvæði samningsins. Skýringa á skorti á upplýsingum kann þó að vera að leita í því að *Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála*, sem fer með eftirlit með gæðum velferðarþjónustu sem veitt er, m.a. á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sbr. lög nr. 88/2021, tók ekki til starfa fyrir en 1. janúar 2022. Hún hefur það hlutverk að efla og samræma faglegt eftirlit með gæðum velferðarþjónustu, m.a. að þróa gæðaviðmið, veita rekstrarleyfi, hafa eftirlit með gæðum þjónustu og taka á móti og vinna úr kvörtunum frá notendum þjónustunnar.<sup>30</sup> Þar sem ábyrgð sveitarfélaga á þjónustu við þolendur hefur ekki verið skilgreind verður að telja ólíklegt að búið sé að þróa gæðaviðmið fyrir þjónustu við þolendur en ekki var kallað eftir upplýsingum þar um frá stofnuninni.

Í lögnum er ekki heldur að finna ákvæði um skyldu sveitarfélaga til að styrkja, veita eða auðvelda aðgengi þolenda að stuðningsþjónustu sérfræðinga, t.d. með því að reka eða styrkja slíka þjónustu eða greiða kostnað þegar þolendur þurfa að sækja sér þjónustuna utan búsetusveitarfélags. Sveitarfélög hafa þó styrkt þolendasamtök og eru samstarfsaðilar allra þriggja þolendamidstöðvanna sem starfa hérlandis. Oftast eru það þó einungis sveitarfélögin sem þolendasamtökin eða midstöðvarnar eru með starfstöð í sem styrkja þau og langur vegur frá að öll sveitarfélög hafi valið að gera það, þó vitað sé að þjónusta þeirra sé nýtt af íbúum þeirra. Þeim er enda í sjálfsvald sett hvort þau kjósa að taka þátt í slíku samstarfi og/eða styrkja t.d. þolendamidstöðvar eða þolendasamtök sem starfa á svæðinu. Að öllu samanteknu virðist því ljóst að sveitarfélögum ber ekki lagaleg skylda til að tryggja með einum eða öðrum hætti aðgengi þolenda að þjónustu og úrræðum umfram það sem almenningur hefur aðgengi að. Verið er að vinna að umbótum á þessu sviði og starfshópur verið skipaður til að skoða með hvaða hætti best megi tryggja þá þjónustu sem standa þarf bæði þolendum og gerendum ofbeldis til boða, einkum með tilliti til Istanbúlsamningsins.<sup>31</sup>

Í stöðuskýrslu GREVIO er almennt lögð mikil áhersla á skipulagt og víðtækt kerfis- og stofnanabundið samráð innan og milli stjórnsýslustiga og við frjáls félagasamtök og aðra þjónustuveitendur utan stjórnsýslunnar. Í skýrslunni eru fjölmargar ábendingar og tillögur til stjórnvalda í viðauka 1. Þar á meðal að:

- Auka verulega viðleitni til að stuðla að kerfisbundnu þverfaglegu samstarfi allra sem þjónusta þolendur sem byggir á samræmdum samskiptareglum og leiðbeiningum um slíkt samstarf og grundvallast á kynjuðum skilningi á ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og áhersla er lögð á mannréttindi, öryggi, valdeflingu og fjárhagslegt sjálfstæði (21).
- Binda í lög leiðbeiningar og/eða samskiptareglur fyrir fagfólk um viðbrögð í málum vegna ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldis á grundvelli þverfaglegs samstarfs (22).

<sup>29</sup> [1680a8efae \(coe.int\)](https://www.coe.int), mgr. 124.

<sup>30</sup> [1725/151 lög í heild: Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

<sup>31</sup> [Stjórnarráðið | Starfshópur sem falið er að móta tillögur að framtíðarskipulagi í þjónustu vegna ofbeldis \(stjornarradid.is\)](#)

- Tryggja að stuðningsþjónusta sérfræðinga fái nægilegan og sjálfbæran fjárhagsgrundvöll til að geta boðið ráðgjöf og stuðning vegna allra tegunda ofbeldis sem undir samninginn falla (26).
- Tryggja að landfræðilega dreifð stuðningsþjónusta sérfræðinga sé í boði (27).
- Tryggja að kerfisbundið og kynjað áhættumat verði viðtekið verklag hjá öllum sem fást við mál sem varða ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og að nálgunin sé þverfagleg til að tryggja mannréttindi og öryggi þolenda og aðkomu þolendasamtaka, athvarfa og heilbrigðisgeirans (53).

### 3.3 Hlutverk og ábyrgð lögreglu og ákærvalds

Um hlutverk og ábyrgð lögreglunnar og ákærvalds sem tengjast með beinum eða óbeinum hætti þjónustu í þágu þolenda kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og þolendamiðstöðva er m.a. fjallað í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, lögreglulögum nr. 90/1996 og reglugerð um starfsemi, hlutverk og ábyrgð embættis Ríkislögreglustjóra. Þar kemur fram að:

- Dómsmálaráðherra er æðsti yfirmaður lögreglunnar.
- Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra, í samræmi við ákvæði lögreglulaga og reglugerða. Embættið hefur með höndum samhæfingu og samræmingu í störfum lögreglu og annast ákveðna miðlæga þjónustu við lögregluembættin. Hlutverk hans er einnig að annast viðfangsefni sem eðli málsins samkvæmt eða aðstæðna vegna kallar á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísi, sbr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 10. gr. reglugerðar um starfsemi, hlutverk og ábyrgð Ríkislögreglustjóra. Á þeim grundvelli hefur embættið gefið samræmdar verklagsreglur í heimilisofbeldismálum. Þær reglur sem nú eru í gildi eru *Verklagsreglur um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála, dags. 13. september 2018* og eiga við um allt ofbeldi milli skyldra og tengdra. Verklagsreglurnar skilgreina heimilisofbeldi og tengsl aðila og lýsa því hvernig lögreglan á að bregðast við í slíkum málum og haga samstarfi við félagsþjónustu og barnavernd sveitarfélaga. Í þeim er meðal annars fjallað um brotaflokkar sem á að tengja við heimilisofbeldismál þegar það á við, farið yfir viðbrögð á vettvangi, hvernig safna skuli sönnunargögnum, fylla út gátlista, fylgja málum eftir og skrá þau í málaskrá. Einnig er lýst hvernig aðstoða eigi og leiðbeina þolendum og gerendum. Loks er farið yfir skilyrði nálgunarbanns og brottvísunar af heimili, málshraða, rýni mála og kærur.
- Lögreglustjórar fara með stjórn lögregluliðs í sínu umdæmi, annast daglega stjórn og rekstur lögreglu í umdæminu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess, þ.m.t. lögreglurannsóknir. Rannsókn refsiverðra brota er í höndum lögreglu í því umdæmi þar sem þau eru framin, með ákveðnum undantekningum.<sup>32</sup> Rannsókn heimilisofbeldis og kynbundins ofbeldis getur verið undir stjórn héraðssaksóknara eða lögreglustjóra, sbr. 8. gr. lögreglulaga. Lögreglu er einnig skylt að leiðbeina brotaþola um réttindi hans lögum samkvæmt og upplýsa hann um afdrif kæru til lögreglu.

Ráðherra setur nánari reglur, að tillögu ríkissaksóknara, um hvernig stjórn rannsóknar skuli háttáð og samvinnu héraðssaksóknara og lögreglustjóra. Ríkissaksóknari birtir fyrir máli til ákæranda og má þar nefna RS: 2/2018 um rannsóknáætlanir og greiningu sakamála, RS: 11/2017 um ákvörðun um að vísa frá kæru, hætta rannsókn eða fella mál niður og RS: 7/2017 um mál sem send eru héraðssaksóknara til ákærumeðferðar o.fl. er snertir rannsókn sakamála, þar með talið heimilisofbeldi og kynbundið ofbeldi.<sup>33</sup> Ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar, að undanskildum Ríkislögreglustjóra, fara með ákærvaldið í landinu. Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds og ráðherra getur því ekki sagt ákærvaldi fyrir verkum. Hlutverk handhafa ákærvalds (ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og

<sup>32</sup> [660/2017 – Reglugerð um stjórn lögreglurannsókna og samvinnu héraðssaksóknara og lögreglustjóra við rannsókn sakamála. \(island.is\)](#)

<sup>33</sup> [Fyrirmæli | Ríkissaksóknari \(rikissaksoknari.is\)](#)

lögreglustjóra (að undanskildum Ríkislögreglustjóra) er að tryggja í samvinnu við lögreglu, að þeir sem fremja afbrot verði beittir lögmætum viðurlögum. Með öðrum orðum er það hlutverk þeirra að höfða sakamál sem tengjast brotum á almennum hegningarlögum, m.a. fyrir ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi sem undir Ístanbúlsamninginn fellur, sbr. 6. gr. almennra hegningarlaga. Héraðssaksóknari fer með ákærvald og höfðar mál vegna brota á tilteknum ákvæðum hegningarlaga sbr. 23. gr. laga nr. 88/2008, ríkissaksóknari fer með ákærvald vegna tiltekinnna brota almennra hegningarlaga en lögreglustjórar fara með ákærvald og höfða mál vegna allra annarra hegningarlagabrota en þeirra sem sérstaklega eru falin ríkissaksóknara eða héraðssaksóknara.

Allt frá stofnun fyrstu miðstöðvanna sem byggðu á FJC líkaninu hefur mikil áhersla verið lögð á mikilvægi þess að í þolendamiðstöðvum starfi sérhæfðir lögreglumenn og saksóknarar. Þátttaka lögreglu og ákærvalds þykir m.a. senda skýr skilaboð til gerenda og út í samfélagið um að ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi verði ekki liðið.<sup>34</sup> Þátttaka lögreglu í þverfaglegu samráði þykir einnig stuðla að betra áhættumati, markvissari aðgerðaáætlun og aukinni þekkingu og skilningi á afleiðingum ofbeldis og inngripa og þar með betri þjónustu.<sup>35</sup> Embættum ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjóra ber ekki lagaleg skylda til að taka þátt í stofnun þolendamiðstöðva og/eða veita þar þjónustu. Hefð er þó fyrir því hér á landi að lögregluembætti á starfssvæði þolendamiðstöðva séu aðilar að þeim og leggi þeim til starfsfólks. Þjónusta lögreglunnar í miðstöðvunum tekur mið af áður nefndum verklagsreglum Ríkislögreglustjóra í heimilisofbeldismálum.

---

<sup>34</sup> [Dream Big, Start Small: How to Start and Sustain a Family Justice Center by Gael Strack, Casey Gwinn | Goodreads](#)

<sup>35</sup> Bert Groen, forseti EFJC, munnleg heimild.

## 4. Family Justice Center hugmyndafræðin

Saga þolendamiðstöðva sem byggja á Family Justice Center líkaninu er um tveggja áratuga löng og draga má ýmsan lærdóm af reynslunni af starfsemi þeirra.

Hugmyndafræðin er upprunnin í Bandaríkjunum og á sér rætur í átaki gegn heimilisofbeldi. Hún var fyrst kynnt fyrir stjórnvöldum í San Diego árið 1989 en það var ekki fyrr en árið 2002 sem fyrsta þolendamiðstöðin í Bandaríkjunum sem byggði á líkaninu var opnuð og þá þar í borg. Síðan þá hefur hugmyndafræðin þróast og hreyfingin fest sig í sessi þar í landi og dreifst út um heiminn. Á árunum 2013-2014 kynnti hópur evrópskra samstarfsaðila, sem fjármagnaður var af Framkvæmdastjórn Evrópu-sambandsins, Family Justice Center hugmyndafræðina í Evrópu. Farið var af stað með tveggja ára tilraunaverkefni í sex sveitarfélögum í fimm ríkjum innan sambandsins og líkanið aðlagð að evrópsku samfélagi. Að tilraunatímabilinu loknu voru allir samstarfsaðilar sammála um að halda verkefninu áfram og staðráðnir í að vinna saman að þróun hágæða þjónustumiðstöðva.

Í Bandaríkjunum starfa regnhlífarsamtökin *Alliance for HOPE International*<sup>36</sup> (Alliance for HOPE) og í Evrópu systursamtök þeirra, *European Family Justice Center Alliance (EFJCA)*.<sup>37</sup> Hlutverk þeirra er að vera miðlægur samstarfsvettvangur fyrir aðila að samtökunum og veita þeim ráðgjöf, stuðning, fræðslu og þjálfun. Árið 2021 voru að minnsta kosti 150 miðstöðvar sem byggja á FJC líkaninu starfandi í 44 ríkjum Bandaríkjanna og 25 öðrum ríkjum í Evrópu og víðar.<sup>38</sup>

### 4.1 Skilgreiningar og lög

Engin ein samræmd alþjóðleg skilgreining er til á þolendamiðstöðvum en á þeim er þó einungis blæbrigðamunur. Hér er litið til evrópsku skilgreiningarinnar og evrópska móðelsins sem er svohljóðandi, í þýðingu höfundar:

*Family Justice Center er fjölskipuð, þverfagleg þjónustumiðstöð sem opinberir aðilar og einkaaðilar leggja til starfsfólki, í fullu starfi eða hlutastarfi, til að veita þolendum kynbundins ofbeldis, heimilisofbeldis, ofbeldis gegn börnum og fjölskyldum þeirra þjónustu á einum stað.*<sup>39</sup>

Evrópska Family Justice Center líkanið er skilgreint af leiðbeinandi grundvallarreglum sem leggja meðal annars áherslu á mannréttindi, jafnrétti, öryggi, þarfir þolenda og viðhorf, heildstæða nálgun, valdeflingu, gerendaábyrgð, viðhorfsbreytingar, forvarnir, þjónustuþróun og menningarnæmi.<sup>40</sup> Í reglunum endurspeglast kröfur sem gerðar eru til aðila að alþjóðlegum samningum og sáttmálum sem tengjast baráttu gegn misrétti, kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi, meðal annars í Istanbúlsamningnum.

Áherslan er á sem mesta og heildstæðasta þjónustu við þolendur ofbeldis undir einu þaki (e. one-stop-shop/one location). Markmiðið með þjónustu undir einu þaki er að:

1. Fækka stöðum sem þolendur þurfa að heimsækja til að fá alla þá aðstoð og þjónustu sem þeir þurfa til að binda endi á ofbeldið.
2. Draga úr líkum á að þolendur þurfi að endurtaka sögu sína.
3. Ýta undir samstarf og samræmda nálgun stofnana við þjónustu við þolendur.
4. Bæta aðgengi að þjónustu og stuðningi við þolendur og börn þeirra.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> [Alliance for Hope International](#)

<sup>37</sup> [Welcome to the website of the Family Justice Centers Europe - Family Justice Centers Europe \(efjca.eu\)](#)

<sup>38</sup> [Studio Profile \(allianceforhope.com\)](#)

<sup>39</sup> [About the Family Justice Centers - Family Justice Centers Europe \(efjca.eu\)](#)

<sup>40</sup> [About the Family Justice Centers - Family Justice Centers Europe \(efjca.eu\)](#)

<sup>41</sup> Sama heimild.

## **Sem mest og samþætt þjónusta á einum stað er því lykilþáttur í starfsemi þolendamiðstöðva sem byggja á FJC líkaninu.**

Það er þó ekki húsnæðið sem er aðalatriðið heldur tengslin milli samstarfsaðila og nálgunin við þjónustuna. Hugmyndin er að taka bestu þjónustuna við þolendur ofbeldis sem í boði er á hverju sviði innan hvers starfssvæðis, hjá til dæmis velferðarþjónustu, þolendasamtökum, heilbrigðisþjónustu, lögreglu og fleirum, og skapa samstarfsvettvang undir einu þaki þar sem sem áherslan er á kerfisbundið þverfaglegt samráð og samþættingu þjónustu í þágu þolenda og með hagkvæma nýtingu bjarga að leiðarljósi.<sup>42</sup> Pascale Franck, varaforseti EFJC, bendir á að þó það sé ekki hugmyndin að miðstöðvarnar komi í staðinn fyrir eitthvað sem þegar er til staðar þá geti þær „brúað bilið ef það eru gloppur í kerfinu.“ Það geti þær gert annað hvort með því að stíga inn með viðbótarþjónustu, ef vandinn er til dæmis óásættanlega langir biðlistar, eða þá með því að þróa nýja þjónustu ef hún er ekki til staðar eða gæðum þjónustu í boði er ábótavant.<sup>43</sup>

## **Þolendamiðstöðvar eru í eðli sínu ekki ný þjónusta en þær geta stoppað í götin í kerfinu ef á þarf að halda.**

Fátítt er að ákvæði um þolendamiðstöðvar hafi verið bundin í lög en þrjú dæmi fundust, öll frá Bandaríkjunum. Í Bandaríkjunum eru einnig í gildi lög, *Violence Against Women Act of 1994, and for other purposes* (VAWA), sem fjalla m.a. um skilgreiningar, styrkveitingar, samstarf og þjónustu í tengslum við aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi og liggja m.a. til grundvallar lögum um þolendamiðstöðvar.<sup>44</sup> Misjafnt er undir hvaða lög ákvæði um miðstöðvar hafa verið felld. Í Kaliforníu hefur ákvæðið til dæmis verið felld undir hegningarlög<sup>45</sup> en í Louisiana undir lög um velferð íbúa og aðstoð.<sup>46</sup> Í kalifornísku lögunum er t.d. kveðið á um það hverjir geti stofnað þolendamiðstöð, frá hvaða stofnunum starfsfólk þeirra getur komið, samráðsskyldu og kröfur sem gerðar eru til gæðamats, verklagsreglna, sí- og endurmenntunar fagfólks, persónuverndar og miðlunar upplýsinga milli samstarfsaðila.<sup>47</sup> Samkvæmt upplýsingum frá varaforseta EFJCA hefur lögfesting ákvæða um miðstöðvar komið til tals í Evrópu líka og umræðan líklega komin lengst í Belgíu.

**Lagasetning er ein leið til að skilgreina þolendamiðstöðvar með skýrum hætti, þróa besta verklagið, tryggja trúnað, skilgreina kröfur sem gerðar eru til samstarfsaðila innan húss og utan og skerpa á heimildum stjórnvalda til að þróa fjármögnunarleiðir sem tryggja sjálfbærni miðstöðvanna.**<sup>48</sup>

### 4.2 Stofnun og sjálfbærni

Til að stofna og viðhalda vel virkum miðstöðvum er talið mikilvægt að fara í gegnum þrjú stig: Á fyrsta stiginu þarf að kynna sér vel sögu Family Justice Center hreyfingarinnar og öðlast skilning á leiðbeinandi meginreglum sem liggja til grundvallar starfsemi, þróunar og reksturs slíkra miðstöðva. Á öðru stiginu er farið í gegnum stefnumótunarferli fyrir undirbúning opunar þar sem safnað er saman nauðsynlegum upplýsingum og björgum sem tengjast stofnun, hönnun og starfsemi slíkra miðstöðva. Þriðja og síðasta síðasta stigið snýr að mati, innleiðingu og stuðningi og er í þremur þrepum. Í fyrsta þrepinu þarf að kanna hvort samfélagslegur vilji sé til staðar til að opna þolendamiðstöðina. Hann er nauðsynleg forsenda stofnunar miðstöðvarinnar enda skilningur á þörfinni, trú á nálguninni og vilji til samstarfs grundvallar-

<sup>42</sup> Bert Groen, forseti EFJC og Pascale Franck, varaforseti EFJC, munnleg heimild.

<sup>43</sup> Pascale Franck, varaforseti EFJC, munnleg heimild, þýðing höfundar.

<sup>44</sup> [Text - S.3623 - 117th Congress \(2021-2022\): Violence Against Women Act Reauthorization Act of 2022 | Congress.gov | Library of Congress](#)

<sup>45</sup> [Codes Display Text \(ca.gov\)](#)

<sup>46</sup> [Microsoft Word - Oklahoma SB726 final\[1\].doc \(familyjusticecenter.org\)](#)

<sup>47</sup> [Microsoft Word - Oklahoma SB726 final\[1\].doc \(familyjusticecenter.org\)](#)

<sup>48</sup> [Developing FJC State Legislation Checklist \(familyjusticecenter.org\)](#)

atriði. Ef vilji er til staðar er tímabært að fara upp á annað þrep og skipuleggja verkefnið og innleiða það. Síðasta þrepið kemur eftir að miðstöðin hefur verið opnuð og snýr að sjálfbærni og stuðningi og vísar til þess að það þarf alltaf einhverja utanaðkomandi aðstoð og stuðning til að viðhalda vel virkri miðstöð.<sup>49</sup>

### 4.3 Rekstrarform, samstarfsaðilar og rekstur

Allur gangur er á í hvaða formi rekstur þolendamiðstöðva er. Í Bandaríkjunum er til dæmis rúmlega fimmtungur miðstöðva rekinn af borgar- eða sveitarstjórnnum, rúmlega fimmtungur af frjálsum félagsamtökum sem sérstaklega voru stofnuð til að reka miðstöðvarnar og fimmtungur af frjálsum félagsamtökum sem þegar voru starfandi. Einnig eru dæmi um miðstöðvar sem reknar eru sem samstarfsverkefni borgarstjórna/sveitarstjórna og frjálsra félagsamtaka eða af saksóknaraembættum, lögregluembættum eða athvörfum.<sup>50</sup> Sambærilegar upplýsingar voru ekki aðgengilegar fyrir Evrópu en að sögn forseta og varaforseta EFJC eru rekstrarform þar einnig fjölbreytt.<sup>51</sup>

Family Justice Center líkanið gerir ráð fyrir því að hver miðstöð taki mið af þörfum og aðgengilegum úrræðum á hverjum stað og tíma. Þær eru því af öllum stærðum og gerðum og engin ein fyrirmynd að umfangi þjónustu eða fjölda samstarfsaðila sem hægt er að afrita. Gert er ráð fyrir að útkoman í hverju tilviki fyrir sig taki mið af greiningu á þörfum þolenda, hvaða þjónusta er í boði hjá viljugum og hæfum samstarfsaðilum á starfssvæði miðstöðvanna og hvaða þjónustu skortir og þarf að þróa.

Fjöldi samstarfsaðila er misjafn. Í Bandaríkjunum og Evrópu er fjöldi samstarfsaðila sem er með þjónustu innan miðstöðva allt frá tveimur og upp í meira en 20 en oftast eru þeir 6-10. Auk þess eru flestar miðstöðvar einnig með samstarfsaðila utan húss og allur gangur á fjölda þeirra.<sup>52</sup>

Í Bandaríkjunum er algengast að miðstöðvarnar séu í leiguhúsnæði (39%) eða eigin húsnæði (28%). Einnig eru dæmi um að samstarfsaðilar eða velunnarar leggi til húsnæði (15%) eða annar háttur sé hafður á.<sup>53</sup> Sambærileg gögn voru ekki aðgengileg fyrir Evrópu en samkvæmt upplýsingum frá EFJCA mun allur gangur vera á húsnæðismálum þar líka. Algengt er að evrópskar miðstöðvar hefji starfsemi í litlu húsnæði sem samstarfsaðili leggur til. Það er svo regla frekar en undantekning að samstarfsaðilum þolendamiðstöðva fjölgar og aðsókn eykst þegar þær sanna gildi sitt. Þá þurfa þær oftast stærra húsnæði og fara á almennan leigumarkað með tilheyrandi viðbótarkostnaði sem greiðist af rekstrarfé miðstöðvanna.<sup>54</sup>

Helstu útgjaldaliðir þolendamiðstöðva eru húsnæðiskostnaður, almennur rekstrarkostnaður, laun, stjórnunarkostnaður og kostnaður vegna stuðnings við starfsfólk og þjálfun þess. Annar kostnaður er til dæmis vegna fræðslu- og kynningarverkefna og sérverkefna, þ.e. þegar miðstöðin þarf að stíga inn vegna skorts á sérhæfðri þjónustu eða lélegs aðgengis að henni. Útrásarverkefnum, sem hafa það að markmiði að ná til hópa sem af ýmsum ástæðum upplifa hindranir í aðgengi að þjónustu miðstöðvanna (t.d. landfræðilegar eða menningartengdar), fylgir einnig kostnaður.

Fjármögnun þolendamiðstöðva er alltaf vandamál.<sup>55</sup> Algengast er að fjármagn til rekstursins komi að stærstum hluta frá borg og sveitarfélögum (60-90%) en miðstöðvarnar sækja einnig styrki til einstaklinga, fyrirtækja, einkasjóða eða opinberra sjóða sem hafa það hlutverk að styrkja aðgerðir og/eða verkefni tengd kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi. Reynslan sýnir að það er ekki fyrr en stofnanir eins og sveitarfélög, heilbrigðisstofnanir, lögregla og aðrir hagaðilar fara að sjá og viðurkenna að miðstöðvar sem starfa eftir

<sup>49</sup> <https://www.efjca.eu/centers/start-a-fjc>

<sup>50</sup> [2019 Directors Survey Highlights \(familyjusticecenter.org\)](https://www.familyjusticecenter.org/2019-directors-survey-highlights)

<sup>51</sup> Bert Groen, forseti EFJC og Pascale Franck, varaforseti EFJC, munnleg heimild.

<sup>52</sup> [2019 Directors Survey Highlights \(familyjusticecenter.org\)](https://www.familyjusticecenter.org/2019-directors-survey-highlights); Bert Groen, forseti EFJC og Pascale Franck, varaforseti EFJC, munnleg heimild.

<sup>53</sup> Directors Survey 2019.

<sup>54</sup> Bert Groen og Pascale Franck, 2022.

<sup>55</sup> Bert Groen og Pascale Franck, 2022.; Directors Survey 2019.



Family Justice Center líkaninu skili árangri að fjármögnun verður auðveldari. Það getur tekið mörg ár og krefst þrautseigju.<sup>56</sup>

#### 4.4 Mönnun, þjónusta og samráð

Family Justice Center líkanið gengur út á að opinberir aðilar og einkaaðilar leggi miðstöðvunum til starfsfólk til að hægt sé að bjóða sem mesta og fjölbreyttasta þjónustu á einum stað og auðvelða samstarf, samráð og samþættingu þjónustunnar. **Eðli málsins samkvæmt er starfsfólkið því oftast á launum hjá samstarfsaðilum en ekki miðstöðinni og laun og launatengdur kostnaður yfirleitt ekki stærsti útgjaldaliðurinn hjá erlendum miðstöðvum.** Dæmi eru þó um framlög til miðstöðvanna sem eyrnamerkt eru tilteknum störfum. Einn eða fleiri úr sérfræðingahópnum eru svo tilnefndir til að stýra starfinu og samhæfingarvinnunni og miðstöðvarnar greiða yfirleitt laun fyrir það hlutverk.

Algeng þjónusta í boði er ráðgjöf og stuðningur fyrir þolendur, börn þeirra og aðra fjölskyldumeðlimi, öryggismat og öryggislausnir (t.d. nálgunarbann og öryggishnappur), stuðningur og þjónusta í tengslum við dóms- og löggæslumál, aðstoð við að sækja bætur fyrir þolendur og vitni að ofbeldi, geðheilbrigðisþjónusta, fræðsla, kynningarstarf og útrásarverkefni. Í flestum miðstöðvum er samvinnan sambland af samstarfi sérfræðinga og stuðningsaðila. Sérfræðingarnir koma meðal annars frá félagsþjónustu og barnavernd borga og sveitarfélaga, þolendasamtökum, lögreglu, saksóknaraembættum og heilbrigðisstofnunum. Jafnframt því að starfa innan miðstöðvanna eru þeir tengiliðir inn í sínar starfsstöðvar og veita samstarfsfólki sínu þar stuðning og ráðgjöf. Sem dæmi má nefna að á starfssvæði *Family Justice Center Antwerp* starfa um 500 félagsráðgjafar hjá félagsþjónustu. Hluti þeirra hefur sérhæft sig í kynbundnu ofbeldi og ofbeldi gegn börnum og það eru sérfræðingarnir sem eru með starfsstöð í miðstöðinni. Þeir vinna með öllum hinum félagsráðgjöfunum sem eru í samskiptum við þolendur. Stundum veita þeir kollegum sínum einungis ráðgjöf og stuðning en í alvarlegri tilvikum, til dæmis þegar um stigvaxandi ofbeldi og öryggisógn er að ræða og þörf á meiri sérþekkingu en til staðar er, getur miðstöðin tekið málin yfir.<sup>57</sup> Stuðningsaðilar innan miðstöðva eru til dæmis sjálfboðaliðar, sjálfshjálparhópar og jafningjastuðningshópar. Dæmi um verkefni sem sjálfboðaliðar eru með í gangi eru jóga, aðstoð við að hefja aftur þátttöku í tómsundastarfi, fata- og matarúthlutanir og svo mætti lengi telja. Flestar þolendamíðstöðvar eru einnig með samstarfsaðila utanhúss, oftast í tengslum við ráðgjöf og stuðning fyrir fullorðna, stuðning fyrir börn og ungmenni, útrásarverkefni og fræðslu, neyðarhúsnæði og áfangenheimili, fíknimeðferð, ofbeldi gegn öldruðum, barnavernd, mansal og neyðarmóttöku vegna kynferðisofbeldis.

Ferlið innan miðstöðvanna er í meginatriðum eins. Oftast eru það málstjórar (e. case managers) sem taka fyrsta viðtalið við þjónustuþega og sami aðili sem fylgir málum eftir þegar þörf er á meiri þjónustu. Starfi málstjóra sinna yfirleitt sérfræðingar sem samstarfsaðilar leggja miðstöðvunum til. Sem dæmi má nefna að í *Family Justice Center Antwerp* koma málstjórar frá flæmsku héraðsstjórninni, af sveitarstjórnarstiginu eða frá frjálsum félagasamtökum. Í *Family Justice Center Mechelen* eru þeir framlag flæmsku héraðsstjórnarinnar eða sveitarstjórna. Í hollensku miðstöðinni *Family Justice Center Rotterdam* koma allir málstjórar frá Rotterdamborg.<sup>58</sup> Málstjórar halda utan um allar aðgerðir sem farið er í með þolendum og fjölskyldum þeirra, hvort sem þjónustuveitendur starfa innan miðstöðvanna eða veita þjónustu í stofnunum sínum. Málstjórar sjá líka um að samræma aðgerðaáætlun, stilla saman strengi með þjónustuveitendum sem að hverju máli koma og fylgja málum sínum eftir þangað til þolendur þurfa ekki lengur á þjónustu að halda.

<sup>56</sup> Bert Groen og Pascale Franck, 2022.

<sup>57</sup> Bert Groen og Pascale Franck, 2022.

<sup>58</sup> Pascale Franck, tölvupóstur, 14.01.23.

## 4.5 Ávinningar og áskoranir

Þrátt fyrir að saga þolendamiðstöðva sé orðin meira en tveggja áratuga löng, skortir aðferðafræðilega sterkar rannsóknir þar sem tengslin milli samstarfs, samhæfingar og viðhorfs þjónustuþega eru könnuð. Það eru þó skýrar vísbendingar í ýmsum rannsóknum, úttektum, skýrslum og könnunum um mikla ánægju, árangur og ávinning meðal þjónustuþega, þjónustuveitenda og samstarfsaðila.

Miðstöðvar sem byggja á Family Justice Center líkaninu þykja hafa alla burði til að mæta þörfum þolenda, fullnægja þjónustuþörf þeirra, draga úr ótta og kvíða, bæði þjónustuþega og barna þeirra, auka öryggi þolenda, gera þolendur sjálfstæðari og sterkari, hjálpa þolendum að koma í veg fyrir afneitun eða smækkun á ofbeldisupplifun, auka skilvirkni og samstarf þjónustuveitenda og auka líkur á saksókn og sakfellingu. Einnig eru vísbendingar um að geðheilbrigðisþjónusta fyrir þolendur ofbeldis í nánnum samböndum virki vel og sé árangursrík í samstarfsumhverfi miðstöðvanna og þær einnig taldar í einstakri stöðu til að sinna þolendum með flókna og fjölþætta áfallasögu.<sup>59</sup> Þolendur sem nýtt hafa þjónustu miðstöðvanna telja sig hafa öðlast meiri von og betri líðan.<sup>60</sup> Árangurinn hefur fyrst og fremst verið rakinn til þess að greining á þjónustuþörf, tilvísanir og eftirfylgni verði markvissari með þverfaglegu samstarfi og málstjórn í miðstöðvunum. Nálgunin hefur einnig skilað árangri í baráttunni gegn kvennamorðum (e. femicide), bæði í Bandaríkjunum<sup>61</sup> og Evrópu.<sup>62</sup>

Sérfræðingar sem innan miðstöðvanna starfa upplifa ávinning sem er ekki bara fólgin í því að þeir geti stutt betur við skjólstaðinga sína heldur einnig persónulegum ávinningi. Helsti kostirnir við einn samstarfsvettvang er að samstarfsaðilar hittast, ræða saman og læra hver af öðrum og aðgengi að sérfræðingum til að ræða við og leita ráða hjá er alltaf auðvelt. Þátttaka hjálpar ekki bara lögfræðingum, lögreglumönnum, ráðgjöfum og heilbrigðisstarfsfólki að fá skýrari sýn út frá eigin sjónarhorni heldur læra þau einnig að skoða málin út frá sjónarhorni samstarfsaðilanna, t.d. að skilja hvaða sálfræðilegar afleiðingar inngríp lögreglu, félagsþjónustu eða barnaverndar hefur á þolendurna og fjölskyldur þeirra. Reynslan hefur einnig sýnt að þegar samvinnan og samráðið er komið í góðan farveg og farin að skila árangri þá upplifa yfirmenn sérfræðinga í húsi gjarnan ávinning innan eigin stofnana, einkum betri málstjórn.

**Family Justice Center líkanið virkar illa ef sérfræðingarnir hittist bara öðru hverju, þeir þurfa að vinna náið saman undir einu þaki til að allt virki eins og best verður á kosið.**<sup>63</sup> Reynslan kallast á við niðurstöður stórrar hollenskrar rannsóknar *Verwey-Jonker Instituut* þar sem gerð var úttekt á afdrifum barnafjölskyldna sem leituðu til *Veilig Tuis*, hjálparlínu og upplýsingamiðstöðvar fyrir þolendur heimilisofbeldis og ofbeldis gegn börnum. Hjá henni fá þolendur skammtíma stuðning, ráðgjöf og upplýsingar um aðgengilega þjónustu en ekkert skipulagt samráð er milli miðstöðvarinnar og þjónustuveitenda og engin eftirfylgni með einstökum málum. Í þýði voru 1.100 barnafjölskyldur og var 576 þeirra fylgt eftir í 18 mánuði með spurningalistum auk þess sem tekin voru djúpvíðtöl í 74 fjölskyldum og 31 viðtal tekið við starfsfólk *Veilig Tuis*. Niðurstöðurnar sýndu að börn eru í allt að 90% tilvika beinir þolendur ofbeldis en ekki bara vitni að því. Hálfu öðru ári eftir komu til *Veilig Tuis* þjuggu 60% barnanna ennþá við óásættanlegar aðstæður og oft við mjög alvarlegt ofbeldi. Sem dæmi má nefna að algengur fjöldi

<sup>59</sup> Sjá t.d. Rizo, C.F., Van Deirse, T., Durant, S. et al., 2022 (<https://doi.org/10.1007/s10896-021-00257-6>); [FJC-Framework-Impact-Report-Interactive-v2021.pdf \(familyjusticecenter.org\)](#); [Studio Profile \(familyjusticecenter.org\)](#); [Evaluation of the Polyvictimization Initiative at the Queens Family Justice Center \(urban.org\)](#)

<sup>60</sup> [Nurturing Hope and Well-Being Among Survivors of Domestic Violence Within the Family Justice Center Model | Request PDF \(researchgate.net\)](#)

<sup>61</sup> [Dream big : a simple, complicated idea to stop family violence : Gwinn, Casey : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive](#); [FJC-Framework-Impact-Report-Interactive-v2021.pdf \(wpengine.com\)](#)

<sup>62</sup> Bert Groen, forseti EFJC, munnleg heimild, 2022.

<sup>63</sup> Bert Groen og Pascale Franck, munnleg heimild, 2022.

ofbeldisatvika í fjölskyldunum var 70 á ári sem samsvarar einu eða fleiri ofbeldisatvikum í hverri viku allt árið. Rannsóknin opnaði augu fyrir því að samfella í þjónustu er mjög mikilvæg.

Sá lærdómur sem dreginn hefur verið af niðurstöðunum er að:

- **Tilvísanir eru ekki það sama og samvinna.**
- **Samvinna er ekki það sama og samþætting.**
- **Samþætting felst í þverfaglegri vinnu sem miðar að því að leysa fljótt, auðveldlega og á sjálfbæran hátt eins mörg vandamál og hægt er.**
- **Hlutverk stjórnenda er mikilvægt og það þarf að vera mjög skýrt hver á að gera hvað.**
- **Samskiptaleiðir milli stofnana þurfa að vera stuttar og traust að ríkja.**
- **Skipuleggja þarf aðgerðaáætlun með þjónustuþegum og tryggja að markmið nálgunarinnar og þjónustuþegans fari saman og hann eignir sér þau.<sup>64</sup>**

---

<sup>64</sup> Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, nóvember 2020, glærur um niðurstöður rannsókna (frá Pascale Franck, varaforseta EFJC).

## 5. Íslenskar þolendamiðstöðvar

Þjónustumiðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis á Íslandi eru þrjár, Bjarkarhlíð í Reykjavík, Bjarmahlíð á Akureyri og Sigurhæðir á Selfossi. Bjarkarhlíð hóf starfsemi árið 2017, Bjarmahlíð árið 2019 og Sigurhæðir árið 2021. Þjónusta þeirra er þolendum að kostnaðarlausu svo kostnaður hindri ekki aðgengi þolenda að þjónustu miðstöðvanna og skilaboðin skýr um samfélagslega ábyrgð og mikilvægi þess að þolendur leiti sér aðstoðar. Miðstöðvarnar eru allar aðilar að EFJC, evrópsku tengslaneti þolendamiðstöðva. Samstarfið hefur verið gott og íslensku miðstöðvarnar eiga meðal annars innlegg í kynningarmyndbandi samtakanna um Family Justice Center.<sup>65</sup> Í öllum miðstöðvunum hefur tekist að skapa hlýlegt og öruggt umhverfi þar sem þolendur ofbeldis mæta skilningi og þekkingu á aðstæðum sínum og eru upp til hópa ánægðir með þjónustuna.<sup>66</sup> Í öllum tilvikum var árangur metinn það góður að ákveðið var að halda rekstri miðstöðvanna áfram. Allar miðstöðvarnar veita sambærilega grunnþjónustu og sinna forvarna-, fræðslu- og kynningarstarfi en eru þó jafnframt um margt ólíkar. Í kaflanum er fjallað um miðstöðvarnar, þjónustu þeirra og reynslu af starfsemi og rekstri út frá ýmsum sjónarhornum og samanburður gerður við skuldbindingu stjórnvalda með áherslu á Istanbúlsamninginn og Family Justice Center hugmyndafræðina.

### 5.1 Hlutverk og skilgreiningar

Samkvæmt samþykktum Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar og verkefnislýsingu Sigurhæða er tilgangur miðstöðvanna að auka samstarf milli aðila sem þjónusta þolendur kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og samhæfa og bæta þjónustu og úrræði fyrir þolendur á einum stað. Tilganginum á meðal annars að ná með því að veita þolendum þverfaglega þjónustu með aðkomu og samstarfi við þolendasamtök og aðra þjónustuveitendur, m.a. á sviði félagsráðgjafar, lögfræði, löggæslu, heilbrigðisþjónustu og fræðslu.<sup>67</sup> Engin miðstöðvanna hefur þó lokið markvissri stefnumótunarvinnu og hafa því m.a. ekki með skýrum og formlegum hætti skilgreint hlutverk sitt og samstarfsaðila og markað sér stefnu og framtíðarsýn um samstarf, samþættingu, gæði þjónustu og gæðamat.

Samkvæmt samþykktum Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar þjónusta þær þolendur ofbeldis almennt og óháð búsetu og kyni. Reyndin mun þó vera sú að þjónustuþegar eru fyrst og fremst þolendur kynbundins ofbeldis, kynferðisofbeldis og heimilisofbeldis. Starfssvæði og markhópur Sigurhæða er þrengri og miðstöðin þjónustar einungis konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis og eru búsettir á Suðurlandi.<sup>68</sup> Ekki hefur komið til tals að veita þjónustu þar óháð búsetu en til umræðu hefur komið að bjóða einnig karlkyns þolendum þjónustu. Æskilegt er að samræma hugtakanotkun í skilgreiningum þolendamiðstöðva. Í því samhengi má benda á að GREVIO hvetur íslensk stjórnvöld eindregið til þess að taka upp og eða aðlaga skilgreiningar á hugtökum eins og „ofbeldi gegn konum“, „kynbundið ofbeldi gegn konum“, „heimilisofbeldi“ og „þolandí“ og færa til samræmis við Istanbúlsamninginn.

Samkvæmt skilgreiningu EFJC á þolendamiðstöðvum þjónusta þær þolendur, börn þeirra og fjölskyldur. Reynslan erlendis frá sýnir enda að aðgerðir gegn heimilisofbeldi og kynbundnu ofbeldi verða markvissari og árangursríkari eftir því sem nálgunin verður heildstæðari, þ.e. nái til sem flestra sem tengjast málum. Íslensku miðstöðvarnar hafa markað þá stefnu að þjónusta ekki börn þolenda. Við eftirgretnslan kom fram það viðhorf að miðstöðvarnar ættu ekki að fara inn á verksvið barnaverndar sem ber ábyrgð á vinnslu mála sem tengjast ofbeldi gegn börnum. Það er þó í fullu samræmi við FJC líkanið að barnavernd sé meðal

<sup>65</sup> [Video about FJC - Family Justice Centers Europe \(efjca.eu\)](#)

<sup>66</sup> [Microsoft Word - Uttekt Bjarkarhlid 28.05.2020 2.docx \(hi.is\)](#); [Sigurhaedir matsskyrsla 25.05.22 KAH THE.pdf - Google Drive](#); Bjarney Rún Haraldsdóttir, fyrrverandi teymisstjóri Bjarmahlíðar, munnleg heimild.

<sup>67</sup> Samþykktir fyrir Bjarkarhlíð, dags. 23.05.2019; Samþykktir þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis á Norðurlandi, dags. 30.04.2019; Sigurhæðir. Þjónusta við þolendur kynbundins ofbeldis. Verkefnislýsing, dags. 01.03.2021.

<sup>68</sup> Samþykktir fyrir Bjarkarhlíð, dags. 23.05.2019; Samþykktir þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis á Norðurlandi, dags. 30.04.2019.

samstarfsaðila sem leggja miðstöðvunum til starfsfólks en hlutverkaskipting þarf að vera skýr og í samræmi við lög og reglugerðir.

Þolendamiðstöðvar í víðtæku, þverfaglegu samstarfi eru í kjöraðstæðum til að hafa yfirsýn yfir einstök mál, samþætta þjónustu innan húss og utan og leggja kerfisbundið mat á árangur. Hér á landi hefur það verkefni ekki verið skilgreint sem hlutverk miðstöðvanna. Ef þverfaglegt samráð er ekki virkt og hlutverkaskipting óljós er sú hættu fyrir hendi að þolendur séu á sama tíma að þiggja sömu eða sambærilega þjónustu hjá fleirum en einum þjónustuveitenda eða fái ekki nauðsynlega þjónustu ef hvor aðili um sig heldur að þjónustan sé veitt hjá hinum. Samráðinu er meðal annars ætlað að koma í veg fyrir það og málstjórn getur stuðlað að skilvirkari þjónustu og hagkvæmari nýtingu bjarga. Því er æskilegt að skilgreina málstjórn meðal hlutverka þolendamiðstöðva.

## 5.2 Rekstrarform, samstarfsaðilar og rekstur

Hjá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð var farin sú leið að stofna ný frjáls félagsamtök sem hafa það eina hlutverk að stofna og reka miðstöðvarnar. Um samtökin gilda samþykktir sem kveða m.a. á um aðild, stjórnun og rekstur.<sup>69</sup> Allir aðilar að Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð eru samstarfsaðilar miðstöðvanna en aðkoma þeirra með misjöfnum hætti. Hjá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð eiga allir aðilar að samtökunum einn eða fleiri fulltrúa í stjórn. Hlutverk stjórnar er að móta og hafa eftirlit með störfum samtakanna og afla þeim rekstrarfjár. Hlutverk framkvæmdastjórnar/framkvæmdaráðs er að fara með daglegan rekstur miðstöðvanna. Framkvæmdastjórn Bjarmahlíðar er kosin á aðalfundi og því misjafnt hvaða samstarfsaðilar eiga fulltrúa í henni. Framkvæmdaráð Bjarmahlíðar er alltaf skipað fulltrúm lögreglu, Akureyrarbæjar og Aflsins. Teymisstjóri ber ábyrgð á daglegum rekstri miðstöðvanna og vörslu fjármuna. Í samþykktum Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar er ekki kveðið sérstaklega á um ábyrgð á faglegu starfi og samstarfi og samráði innan miðstöðvanna.

Sigurhæðir eru verkefni í eigu þegar starfandi frjálsra félagsamtaka, Soroptimistaklúbbs Suðurlands. Í verklýsingu sem liggur til grundvallar innleiðingar á verkefninu er m.a. fjallað um samstarfsaðila og aðkomu þeirra að Sigurhæðaverkefninu.<sup>70</sup> Samstarfsaðilum miðstöðvarinnar má skipta upp í tvo flokka; samstarfsaðila sem hafa skrifað undir formlega viljayfirlýsingu um samstarf og stuðningsaðila sem styðja við verkefnið, m.a. með ráðgjöf, endurgjöf og/eða fræðslu. Hjá Sigurhæðum er það eigandinn, Soroptimistaklúbburinn, sem fer einn með endanlegt ákvörðunarvald og ber ábyrgð á að afla miðstöðinni rekstrarfjár. Allir samstarfsaðilar eiga einn eða fleiri fulltrúa í verkefnisstjórn sem er samstarfsvettvangur verkefnisins og gegnir auk þess ráðgefandi hlutverki. Verkefnisstjóri ber ábyrgð á daglegum rekstri miðstöðvarinnar og hitann og þungann af fjáröflunarmálum. Teymisstýra/medferðarstýra ber ábyrgð á faglega starfinu, samstarfi og samráði.

Tafla 1 gefur innsýn í það hverjir eru samstarfsaðilar Bjarkarhlíðar, Bjarmahlíðar og Sigurhæða og framlag þeirra til miðstöðvanna. Hún varpar því ljósi á sérstöðu hvernar miðstöðvar hvað aðild og framlag samstarfsaðila varðar. Misjafnt er milli miðstöðva hverjir og hversu margir samstarfsaðilar eru og í hverju framlag þeirra er fólgið. Vakin er athygli á því að þegar vísað er til framlags samstarfsaðila sem „Stjórn“ í töflu 1 er átt við fulltrúa í stjórn og/eða framkvæmdastjórn/framkvæmdaráði eftir því sem við á samkvæmt samþykktum miðstöðvanna.

<sup>69</sup> Samþykktir fyrir Bjarkarhlíð, dags. 23.05.2019 ; Samþykktir þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis á Norðurlandi, dags. 30.04.2019. Athugið að samþykktirnar eru ekki aðgengilegar á heimasíðum miðstöðvanna.

<sup>70</sup> Sigurhæðir. Þjónusta við þolendur kynbundins ofbeldis. Verkefnislýsing, dags. 01.03.2021.

Tafla 1. Samstarfsaðilar Bjarkarhlíðar, Bjarmahlíðar og Sigurhæða og framlag þeirra til miðstöðvanna.<sup>71</sup>

	<b>BJARKARHLÍÐ</b>	<b>BJARMAHLÍÐ</b>	<b>SIGURHÆÐIR</b>
<b>RÁÐUNEYTI</b>			
Dómsmálaráðuneytið	Stjórn	-----	-----
	Reglulegir styrkir - skuldbinding	-----	-----
Félags- og vinnumarkaðs- ráðuneytið	Stjórn	-----	-----
	Reglulegir styrkir - skuldbinding	-----	-----
<b>SVEITARFÉLÖG</b>			
	<b>Reykjavíkurborg</b>	<b>Akureyrarbær</b>	<b>Öll sveitarfélög á Suðurlandi</b>
	Stjórn	Stjórn	Verkefnisstjórn
	Húsnæði og húsnæðiskostnaður	Húsnæði og húsnæðiskostnaður	-----
	-----	Starfsmenn - óreglulegt hlutastarf	-----
	Stakir verkefnastyrkir	-----	Reglulegir styrkir - ekki skuldbinding
<b>LÖGREGLU- OG SÝSLUMANNSEMBÆTTI</b>			
Lögregluembætti	Stjórn	Stjórn	Verkefnisstjórn
	Starfsfólk - reglulegt hlutastarf	Starfsfólk - óreglulegt hlutastarf	Starfsfólk - óreglulegt hlutastarf
Sýslumannsembætti	-----	-----	Verkefnisstjórn
<b>FRJÁLS FÉLAGASAMTÖK OG ÓHÁÐAR STOFNANIR</b>			
Aflið á Norðurlandi	-----	Stjórn	-----
	-----	Allt starfsfólk og starfsemi í sama húsi	-----
Kvennaathvarfið	Stjórn	Stjórn	-----
	Starfsfólk - reglulegt hlutastarf	-----	-----
Kvennáráðgjöfin	Stjórn	Stjórn	Verkefnisstjórn
	Starfsfólk - reglulegt hlutastarf	Starfsfólk - símaráðgjöf og heimsóknir	Starfsfólk - óreglulegt hlutastarf
Mannréttindaskrifstofa Íslands	Stjórn	Stjórn	Verkefnisstjórn
	Starfsfólk - reglulegt hlutastarf	Starfsfólk - símaráðgjöf og heimsóknir	Ráðgjöf og stuðningur
Soroptimistaklúbbur Suðurlands	-----	-----	Stjórn
	-----	-----	Verkefnisstjórn
	-----	-----	Sjálfboðaliðar í skipulögðu starfi
Stígamót	Stjórn	-----	-----
	Starfsfólk - reglulegt hlutastarf	-----	-----
<b>HEILBRIGÐISSTOFNANIR</b>			
Heilsugæsla Norðurlands	-----	Stjórn	-----
	-----	Áfallameðferð utan miðstöðvar	-----
	-----	Stuðningur og ráðgjöf	-----
Heilbrigðisstofnun Suðurlands/Geðteymi	-----	-----	Verkefnisstjórn
	-----	-----	Stuðningur og ráðgjöf
Sjúkrahúsið á Akureyri	-----	Stjórn	-----
	-----	Óhindrað aðgengi þjónusta/skoðun	-----
	-----	Stuðningur og ráðgjöf	-----
<b>HÁSKÓLAR</b>			
Háskólinn á Norðurlandi	-----	Stjórn	-----
	-----	Samstarf í fræðslumálum	-----
	-----	Nemar í samfélagslegu verknámi	-----

Bjarkarhlíð er eina miðstöðin með ráðuneyti í hópi formlega skilgreindra aðila og sú miðstöð sem oftast fær framlag frá samstarfsaðila í formi starfsmanns með fasta viðveru í húsi. Bjarmahlíð er eina miðstöðin þar sem þolendasamtök eru með starfsstöð í sama húsi og miðstöðin, sveitarfélag leggur miðstöðinni til starfsfólk, heilbrigðisstofnanir eru með skilgreinda þjónustu utanhúss og háskóli er meðal samstarfsaðila. Sigurhæðir er eina miðstöðin þar sem öll sveitarfélög á starfssvæði miðstöðvarinnar eru í hópi samstarfsaðila sem öll hafa styrkt reksturinn með beinum fjárframlögum og með sýslumannsembætti í samstarfsaðilahópnum. Þær eru einnig eina miðstöðin sem er á almennum leigumarkaði. Sameiginlegt með öllum miðstöðvum er að samstarfsaðilar leggja miðstöðvunum ekki til framlínustarfsfólk/málástjóra.

Þjónusta þolendamíðstöðva er lágþröskuldþjónusta og því þolendum að kostnaðarlausu. Reksturinn er því að fullu fjármagnaður með styrkjum og framlögum, einkum frá ríki, sveitarfélögum, sjóðum, fyrirtækjum og einstaklingum. Fyllilega sambærilegar upplýsingar um tekjur og gjöld reyndust ekki aðgengilegar. Ársreikningar 2021 frá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð voru til dæmis aðgengilegir en Sigurhæðir höfðu ekki enn starfað í heilt almanaksár í árslok 2022 og ársreikningur því ekki aðgengilegur. Ákveðið var í samráði við verkefnisstjóra Sigurhæða að styðjast við kostnaðaráætlun fyrir árið 2022 til að gefa innsýn í árlegan rekstrarkostnað. Öllu snúnara reyndist að gefa innsýn í tekjur miðstöðvarinnar þar sem styrkir hafa verið að koma mjög óreglulega inn. Niðurstaðan var að upplýsingarnar um alla styrki sem verkefnið hefur fengið á tímabilinu október 2020 og til loka september 2022 gæfu bestu innsýnina í hlutfallslega skiptingu eftir uppruna þeirra. Sigurhæðir eru á almennum leigumarkaði en Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð eru báðar í húsnæði sem samstarfssveitarfélag þeirra leggur þeim til. Hjá Bjarkarhlíð er leigukostnaður gjaldfærður og sama upphæð færð í bókahaldið sem styrkur. Það hefur ekki tíðkast hjá Bjarmahlíð og til samræmingar var upplýsinga aflað frá Akureyrarbæ um áætlað virði leigustyrks og upphæðinni bætt við sem leigukostnaði og styrk hjá Bjarmahlíð.

Árið 2021 voru rekstrargjöld Bjarkarhlíðar rúmar 49 milljónir og afkoma án fjármagnsliða jákvæð um tæplega eina milljón. Rekstrargjöld Bjarmahlíðar voru um 16,5 milljónir sama ár (að viðbættum leigukostnaði) og afkoma án fjármagnsliða neikvæð um rúm 260 þúsund. Rekstrargjöld Sigurhæða voru áætluð um 32 milljónir fyrir árið 2022 og er það talið nokkuð rétt áætlað. Ýmsar skýringar eru á misjöfnum rekstrarkostnaði miðstöðvanna, meðal annars fjöldi þjónustuþega en einnig hvaða og hversu mikla þjónustu þær veita. **Allar miðstöðvarnar eiga það þó sameiginlegt að stærsti einstaki útgjalda-liðurinn er starfsmannatengdur kostnaður. Hann var í kringum 80% af rekstrargjöldum hvers árs hjá öllum miðstöðvunum.** Leigukostnaður allra miðstöðvanna er því sem næst sá sami í krónum talið eða í kringum 3 milljónir á ári. Þar sem rekstrarkostnaður miðstöðva er mismikill er því hlutfall kostnaðar vegna húsaleigu mjög misjafn milli miðstöðva. Þar er einnig sá grundvallarmunur á að húsnæði Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar er framlag samstarfssveitarfélags til reksturs miðstöðvanna sem þurfa þá ekki að afla fjár til að standa straum af leigukostnaði en Sigurhæðir eru á almennum leigumarkaði og greiða leigu af rekstrarfé miðstöðvarinnar. Annar kostnaður er vegna aðkeyptrar þjónustu, m.a. vegna hönnunar og viðhalds vefsíðu, endurnýjunar og viðhalds tölvukerfa, námskeiðahalds, útrásarverkefna<sup>72</sup>, túlkaþjónustu og fleira.

Teknar voru saman upplýsingar um framlög og styrki til miðstöðvanna þriggja. Stuðst var við ársreikninga 2021 frá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð að frátöldum styrkjum sem eyrnamerkir eru sérverkefnum, t.d. tilraunverkefni um mansal hjá Bjarkarhlíð og samstarfsverkefni Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar með atvinnutryggingasjóði. Eins og fram hefur komið voru sambærilegar upplýsingar ekki aðgengilegar frá Sigurhæðum þar sem skammt er síðan miðstöðin hóf starfsemi. Vakin er sérstök athygli á því að hér er því stuðst við upplýsingarnar um alla styrki sem verkefnið hefur fengið á tímabilinu október 2020 og til loka

<sup>71</sup> Heimildir: Samþykktir Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar, verkefnislýsing Sigurhæða, ársskýrslur Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar, ytra mat á undirbúningi og innleiðingu Sigurhæðaverkefnisins ([Sigurhaedir\\_matsskyrsla\\_25.05.22\\_KAH\\_THE.pdf - Google Drive](#)) og önnur gögn rannsóknarinnar.

<sup>72</sup> Til að auka aðgengi hópa sem af ýmsum ástæðum upplifa hindranir í aðgengi að þjónustu miðstöðvanna.

september 2022 þ.e. yfir 24 mánaða tímabil en ekki eitt ár eins og hjá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð. Framlög og styrkir til miðstöðvanna voru flokkaðir eftir uppruna og tafla 2 sýnir niðurstöðuna. Þar sem málefni þolenda og þolendamiðstöðva hafa ekki verið skilgreind meðal málefna tiltekinna ráðuneyta eru fjármögnunarleiðir til að styrkja þær og tryggja sjálfbærni þeirra óskýrar. Ríkið hefur ekki markað framtíðarstefnu um aðkomu að fjármögnun þolendamiðstöðva, ef frá eru taldar aðgerðir í tengslum við aðgerðaáætlun gegn ofbeldi og afleiðingum þess 2019-2022.<sup>73</sup> Styrkir sem miðstöðvarnar fengu á úttektartímabilinu eru því stakir styrkir sem stjórnir og teymisstjórar Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar og verkefnisstjóri Sigurhæða hafa aflað árlega. **Stöðug óvissa er því um fjármögnun miðstöðvanna frá ári til árs sem takmarkar svigrúm miðstöðvanna til að skipuleggja starfsemina og þróun þjónustunnar til framtíðar.** Styrkir frá ríkinu koma inn til miðstöðvanna í gegnum mismunandi ráðuneyti sem endurspeglar ekki endilega nákvæmlega uppruna þeirra og auk þess misjafnt milli miðstöðva hvernig ríkisstyrkir eru merktir í ársreikningum þeirra. Þar sem allir þessir styrkir eiga það sameiginlegt að koma frá Fjársýslu ríkisins voru allir styrkir sem samkvæmt ársreikningum miðstöðvanna komu frá samstarfsráðuneytum, öðrum ráðuneytum og Alþingi, settir saman í einn flokk, ríkisstyrkir.

Þegar litið er til **hlutfalls styrkja eftir uppruna** þá sýnir tafla 2 að Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð eiga ýmislegt sameiginlegt í fjármögnunarmálum, m.a. að þær eru að stærstum hluta reknar með styrkjum frá ráðuneytum og Alþingi. Sigurhæðir eru sér á báti en þær hafa hingað til verið reknar að stærstum hluta með sjálfsaflastyrkjum, meðal annars frá samstarfsveitarfélögum.

Tafla 2. Upphæð og hlutfall framlaga og styrkja til Bjarkarhlíðar, Bjarmahlíðar og Sigurhæða eftir uppruna.

UPPRUNI STYRKJA	BJARKARHLÍÐ 2021		BJARMAHLÍÐ 2021		SIGURHÆÐIR OKT. 2020-SEPT. 2022	
	Krónur	Hlutfall	Krónur	Hlutfall	Krónur	Hlutfall
Ráðuneyti og Alþingi	38.000.000	86%	11.500.000	75%	14.000.000	14%
Samstarfsveitafélög, þ.m.t. húsaleiga	2.900.012	7%	3.100.000	20%	11.873.284	22%
Önnur sveitarfélög	1.100.000	2%	-----	-----	-----	-----
Aðrir samstarfsaðilar	960.000	2%	-----	-----	-----	-----
Fyrirtæki, stéttarfélög og einstaklingar	1.278.000	3%	249.247	2%	4.493.380	8%
Opinberir samkeppnissjóðir	-----	-----	-----	-----	5.000.000	9%
Aðrir sjóðir	-----	-----	-----	3%	10.694.200	20%
Soroptimistar	-----	-----	500.000	-----	6.828.240	13%
Aðrir	-----	-----	-----	-----	1.000.000	2%
<b>Samtals</b>	<b>44.538.012</b>	<b>100%</b>	<b>15.349.247</b>	<b>100%</b>	<b>53.889.104</b>	<b>100%</b>

Eins og fram hefur komið er starfsmannakostnaður Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar um 80% af rekstrar-kostnaði þeirra og samsvarandi framlag komið frá ríkinu. Framlag ríkisins hefur ekki verið skilgreint með skýrum hætti en af ýmsum gögnum rannsóknarinnar má þó ráða að hingað til hafi framlög til Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar miðað við að standa straum af launakostnaði miðstöðvanna tveggja.<sup>74</sup>

Um 6% styrkja hjá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð eru sjálfsaflafé sem aflað er með styrkumsóknum til aðila utan ríkisstofnana og standa þá undir öðrum rekstrarkostnaði en vegna húsnæðis og launa. Samkvæmt samþykktum Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar er það hlutverk stjórnar að afla samtökunum rekstrarfrjár og

<sup>73</sup> [550/149 stjórnartillaga: áætlun fyrir árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

<sup>74</sup> Sjá t.d. [Microsoft Word - Uttekt\\_Bjarkarhlid\\_28.05.2020\\_2.docx \(hi.is\)](#) og Ársskýrslur Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar.



meðal hlutverka teymisstýra að annast fjáröflun fyrir samtökin með styrkumsóknum. Fram kom að styrkumsóknum fylgir mikil vinna sem skilar ekki alltaf miklu lausafé eins og endurspeglast í töflu 2. Við gagnaöflun bentu bæði starfsfólk og aðilar að samtökunum á að tíma fagfólks væri betur varið í þjónustu við þolendur og var því óskað eftir auknum fjárframlögum frá hinu opinbera. Í því samhengi má benda á að Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð þjónusta alla þolendur sem til þeirra leita, óháð búsetu. Um þriðjungur þjónustuþega hjá Bjarkarhlíð og um fjórðungur þjónustuþega hjá Bjarmahlíð eru búsettir utan samstarfs-sveitarfélags miðstöðvanna. Það vekur því athygli að einungis 2% styrkja til Bjarkarhlíðar og 0% styrkja til Bjarmahlíðar komu frá öðrum sveitarfélögum en þeim sem eru samstarfsaðilar miðstöðvanna. Það er því ekki mikil hefð fyrir því að sveitarfélög, sem ekki eru samstarfsaðilar þolendamiðstöðva, taki þátt í rekstri þolendamiðstöðva þó vitað sé að íbúar þeirra nýti þjónustu miðstöðvanna. Þeim ber enda ekki skýr lagaleg skylda til þess að tryggja aðgengi þolenda að þjónustu umfram almenna stuðningsþjónustu (sjá kafla 3.2).

Sigurhæðir hafa sérstöðu í fjármögnunarmálum því framlög verkefnisins eru allt styrkir sem verkefnisstjóri og eigandi verkefnisins, Soroptimistaklúbbur Suðurlands, hafa aflað eða miðstöðinni borist eftir öðrum leiðum. Frá upphafi hefur rúmlega fjórðungur styrkja komið frá ríkinu í formi stakra styrkja af ýmsum toga, tæplega fjórðungur frá sveitarfélögum á Suðurlandi og heildarsamtökum þeirra, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga í gegnum sóknaráætlun 2022, og ríflega helmingur eru einskiptis styrkir frá opinberum samkeppnisjóðum, einkasjóðum, fyrirtækjum, stéttarfélögum og einstaklingum. Reynslan sýnir að mikil vinna liggur að baki þessum árangri og ljóst þykir að þetta er ekki fjármögnunarmodel sem hægt er að byggja á til lengri tíma. Verkefnisstjóri hefur því þróað og kynnt fjármögnunarmodel til framtíðar sem gerir ráð fyrir því að um helmingur styrkja komu frá ríkinu, þriðjungur frá sveitarfélögum á Suðurlandi í samræmi við íbúafjölda og eigandi Sigurhæða, Soroptimistaklúbburinn, afli sjálfur styrkja fyrir því sem út af stendur. Viðbrögð samstarfssveitarfélaga hafa verið jákvæð og sveitarfélögin upp til hópa tekið mið af útreikningum verkefnisstjóra við síðustu styrkveitingar. Það er því gert ráð fyrir að árið 2022 verði hlutfall styrkja frá samstarfssveitarfélögum og heildarsamtökum þeirra að mestu í samræmi við fjármögnunarmodelið eða 30% af heildarupphæð styrkja. Nokkuð ljóst er að vilji sveitarfélaga til að styrkja reksturinn tengist þeim árangri að tekist hefur að þróa þolendamiðstöð sem býður upp á nýtt og metnaðarfullt stuðnings-, ráðgjafar- og meðferðarúræði sem samstarfsaðilar hafa trú á að mæti þörfum þolenda, nýta það og treysta.<sup>75</sup>

**Enn sem komið er hafa hvorki ríki né sveitarfélög gefið Bjarkarhlíð, Bjarmahlíð og Sigurhæðum nein loford um fjárveitingar til framtíðar.**

### 5.3 Aðsókn og þjónustuþegar

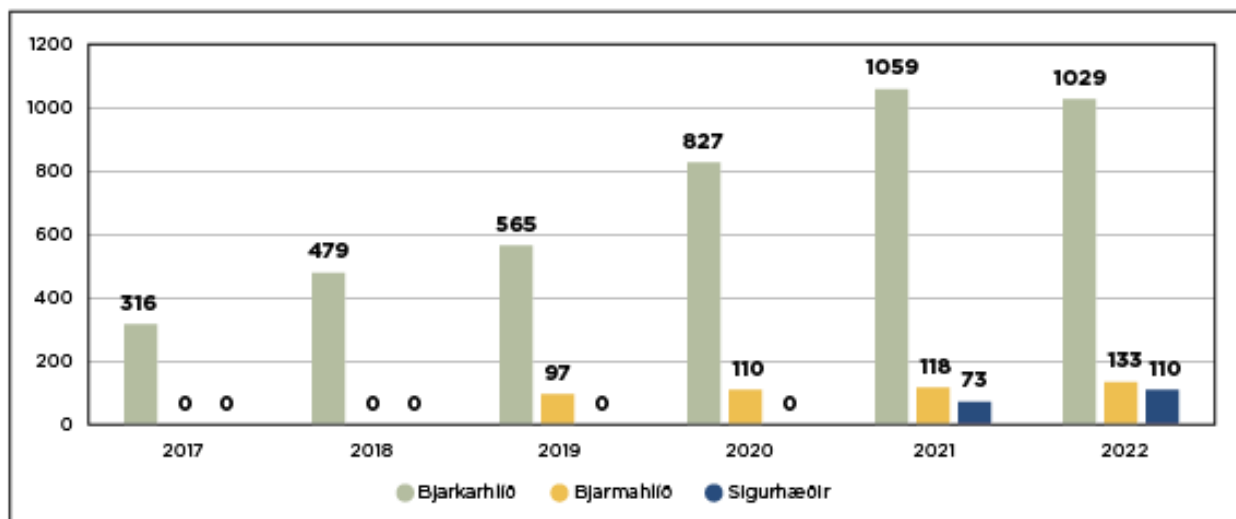
Bjarkarhlíð, Bjarmahlíð og Sigurhæðir eiga það sameiginlegt að aðsókn var strax í upphafi meiri en áætlað hafði verið.<sup>76</sup> Mynd 1 sýnir fjölda nýrra þjónustuþega á tímabilinu 2017-2022. Hafa þarf nokkur atriði í huga við túlkun á myndinni. Allar miðstöðvarnar störfuðu í um níu mánuði á fyrsta starfsári sínu og þær tölu voru ekki endurreiknaðar á ársgrundvelli. Aðsóknartölur ársins 2022 eru áætlaðar út frá fjölda nýrra þjónustuþega á tímabilinu janúar-september það ár. Engar vísbendingar voru um verulegt misræmi í aðsókn eftir mánuðum það árið og fyrri ár og aðsóknartölur fyrir allt árið 2022 því áætlaðar út frá þeim upplýsingum.<sup>77</sup> Biðlistar eru hjá Bjarkarhlíð og Sigurhæðum og þjónustugeta Bjarkarhlíðar skertist árið 2022 vegna húsnæðisvanda eftir að mygla greindist í húsnæði miðstöðvarinnar. Myndin er því langt í frá fullkomin en varpar þó ljósi á tilhneiginguna sem einkennir þróunina. Hún einkennist af því að aðsókn var alls staðar mikil strax í upphafi og hefur farið vaxandi milli ára. Bjarkarhlíð er bæði langstærsta miðstöðin og hlutfallsleg aukning í aðsókn milli ára er langmest þar. Þegar á heildina er litið hefur tilhneigingin verið

<sup>75</sup> [Sigurhaedir\\_matsskyrsla\\_25.05.22\\_KAH\\_THE.pdf - Google Drive](#)

<sup>76</sup> Sama heimild og allar ársskýrslur Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar.

<sup>77</sup>  $= (X/9) \times 12$ .

sú að aðsókn hjá Bjarkarhlíð hefur að meðaltali aukist um 30% milli ára og um 10% hjá Bjarmahlíð og Sigurhæðum en hafa þarf í huga að takmörkuð reynsla er enn komin á aðsóknarþróun hjá þeim.



Mynd 2. Þróun aðsóknar í fyrsta viðtal hjá Bjarkarhlíð, Bjarmahlíð og Sigurhæðum á tímabilinu 2017-2022.

Allir þjónustuvegar hjá Sigurhæðum eru konur og átta til níu af hverjum tíu hjá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð. Mikill meirihluti er af íslensku bergi brotinn en um einn af hverjum tíu af erlendum uppruna. Það er heldur lægra hlutfall en meðal kvenna með erlent ríkisfang á landsvísu sem árið 2021 var 12%. Um þriðjungur þjónustuvega í öllum miðstöðvum er á aldrinum 18-30 ára, um þriðjungur 31-40 ára, um fimmtungur 41-50 ára og 15 af hverjum hundrað eldri en 50 ára. Samanburður við hlutfall landsmanna eftir aldurshópum sýnir að best hefur gengið að ná til þolenda á aldrinum 31-40 ára og næstbest til aldurshópsins 18-30 ár.<sup>78</sup> Vitund er til staðar hjá öllum miðstöðvum um mikilvægi þess að ná betur til þolenda af erlendum uppruna, eldri aldurshópa og ekki síst yngsta aldurshópsins.

Misjafnt er hvort leitað er til miðstöðvanna fyrst og fremst vegna nýrra eða gamalla atvika. Sem dæmi má nefna að 2/3 hlutar þjónustuvega komu í Bjarkarhlíð árið 2021 vegna nýlegs atviks ( $\leq 1$  ár) og 1/3 hluti vegna eldra atviks ( $> 1$  ár). Þessu er þveröfugt farið hjá Sigurhæðum. Þar eru líka fjórar af hverjum 10 konum öryrkjar eða á endurhæfingarlífeyri sem er mun hærra hlutfall en hjá Bjarkarhlíð (23%)<sup>79</sup> og Bjarmahlíð (27%)<sup>80</sup>. Það bendir til þess að hjá Sigurhæðum sé hærra hlutfall þjónustuvega sem þurfa á langtíma stuðningsþjónustu sérfræðinga að halda og reynslan að hluti hópsins er í slíkri þjónustu mánuðum saman.

Aðgengi þolenda að miðstöðvum út frá búsetu má skoða út frá ýmsum sjónarhornum. Árið 2021 voru til dæmis um 2/3 hlutar þjónustuvega í Bjarkarhlíð búsettir í Reykjavík, rétt rúmlega fimmtungur í nágrenna-sveitarfélögum borgarinnar og 16% á landsbyggðinni, erlendis eða búseta óþekkt.<sup>81</sup> Árið 2020 voru um 3/4 hlutar þjónustuvega Bjarmahlíðar búsettir í sveitarfélaginu Akureyri og um fjórðungur annars staðar, langflestir í sveitarfélögum í nágrenni Akureyrar og annars staðar á Norðurlandi eystra. Allir þjónustuvegar Sigurhæða eru búsettir á Suðurlandi enda stendur þjónustan ekki öðrum til boða. Miðað við höfðatölu er aðsóknin þó mest frá íbúum sem búsettir eru í stærstu íbúakjörnum í nágrenni miðstöðvarinnar. Vitað er

<sup>78</sup> Hagstofan. Mannfjöldi eftir kyni og aldri 1841-2022.

<sup>79</sup> Ársskýrsla Bjarkarhlíðar 2021.

<sup>80</sup> Ársskýrsla Bjarmahlíðar 2020 (nýjustu tölur).

<sup>81</sup> Ársskýrsla Bjarkarhlíðar 2021.

að landfræðilegar hindranir eru til staðar. Ljóst er að það er ekki eina skýringin og hugsanlegt að þær séu einnig lýðfræðilegar.

Upplýsingar skortir um það hversu miklar landfræðilegar hindranir mæta þolendum sem þurfa að sækja sér þjónustu þolendamiðstöðva um langan veg. Reynsla Stígamóta, stærstu þolendasamtakanna sem starfa á sviðinu hér á landi, mun þó vera að landfræðilegar hindranir séu til staðar, ekki síst vegna langtímaþjónustu.<sup>82</sup> Ef lítið er til aðgengis að þolendamiðstöðvum eftir landssvæðum eru engar þolendamiðstöðvar starfandi á Suðurnesjum, Austurlandi, Vestfjörðum, og Vesturlandi. Hvort tveggja fleiri þolendamiðstöðvar og útrásarverkefni þegar starfandi miðstöðva geta bætt aðgengi.

#### 5.4 Mönnun, þjónusta og samstarf

Hjá Bjarkarhlíð, Bjarmahlíð og Sigurhæðum starfar bæði ráðið starfsfólk og starfsfólk sem samstarfsaðilar leggja miðstöðvunum til. Frá upphafi hefur tíðkast að manna stöður teymisstjóra og ráðgjafa sem stýra faglega starfinu og/eða ber ábyrgð á móttöku þjónustuþega og eftirfylgni einstakar mála með starfsfólki sem ráðið er til miðstöðvanna sjálfra. **Þessi nálgun við mönnun er ólík því sem erlendis gerist þar sem meginreglan er að t.d. velferðarþjónusta sveitarfélaga manni þessar stöður.** Bjarkarhlíð er fyrsta íslenska miðstöðin og virðist hafa mótað þessa nálgun við mönnun þessara framlínustarfa. Leitað var skýringa á því hvers vegna þessi leið var farin í upphafi en engin skýr svör fengust. Álag og skortur á sérhæfðu starfsfólki hjá samstarfsaðilum var þó oftast nefnt sem hugsanleg skýring. Gögn úttektarinnar benda þó til þess að það hafi einfaldlega aldrei komið til umræðu af neinni alvöru að manna þessi framlínustörf í miðstöðvunum með starfsfólki frá t.d. félagsþjónustu samstarfssveitarfélaga. Hver svo sem skýringin er, þá er mikilvægt að varpa ljósi á það af hverju erlenda mönnunarmódelið hefur ekki verið innleitt hér nema að takmörkuðu leyti, enda grundvallarspurning í stefnumótun í fjármögnunarmálum. Mönnunarmódelið ýtir einnig undir orðræðu sem einkennist af því að talað er um miðstöðvarnar og ráðið starfsfólk þeirra sem eitt og starfsfólk samstarfsaðila annað. Það má túlka sem vísbendingu um að fremur sé lítið á þolendamiðstöðvar sem nýja þjónustu en nýjan sameiginlegan vinnustað.

Ráðið starfsfólk er með menntun, þekkingu og/eða reynslu sem tengist heimilisofbeldi, kynferðislegu ofbeldi eða jafnréttismálum með einum eða öðrum hætti. Þar á meðal eru sérfræðingar í áfengis- og fíkniráðgjöf, félagsráðgjöf, fjölskyldumeðferð, gedheilbrigði, hjúkrun, kynjafræði, listmeðferð og vinnu með þolendum hjá þolendasamtökum og öðrum aðilum sem starfa á sviðinu. Hjá Bjarkarhlíð starfa teymisstýra og fjórir sérhæfðir ráðgjafar í fullu starfi. Hjá Bjarmahlíð er teymisstjóri í 70% starfi og faglegur verkefnisstjóri í 30% starfi. Hjá Sigurhæðum starfa teymisstýra, tveir faglegir ráðgjafar og sálfræðingur auk verkefnisstjóra sem stýrir verkefninu, ber ábyrgð á daglegum rekstri og sinnir fjáröflunarmálum. Þeir eru allar verktakar og í hlutastarfi hjá Sigurhæðum, oftast samhliða annarri vinnu eða eigin rekstri, og stöðugildin um 3,5. Í Sigurhæðum starfa einnig sjálfboðaliðar frá Soroptimistaklúbbi Suðurlands, sem sjá um síma- og tímabantanir og móttöku við komu í hús. Upplýsingar liggja ekki fyrir um fjölda stöðugilda þeirra en þær eru a.m.k. alltaf að störfum á meðan opið er. Hjá Bjarkarhlíð og Sigurhæðum hefur stöðugildum fjölgað frá því að starfsemi miðstöðvanna hófst en hjá Bjarmahlíð hefur frá upphafi verið eitt stöðugildi en þörf talin fyrir fleiri. Vert er að benda á að miðstöð með einn lykilstarfsmann sem stýrir faglega starfinu og sinnir móttöku þjónustuþega er mjög viðkvæm fyrir óvæntum áföllum, t.d. ef starfsmaðurinn veikist eða hættilr skýndilega störfum af einhverjum ástæðum.

Hjá öllum miðstöðvunum er hægt að bóka tíma í síma, á vefsíðum og samfélagsmiðlum eða mæta á staðinn þegar opið er. Bjarkarhlíð er eina miðstöðin sem er opin þjónustuþegum alla virka daga á dagvinnutíma. Bjarmahlíð er opin frá 10-14 á virkum dögum. Hjá Sigurhæðum er opið á þriðjudögum frá 10-17, fimmtudögum frá 13-19 og á föstudögum frá 10-17. Starfsfólk í Bjarmahlíð og Sigurhæðum er þó á

<sup>82</sup> [Ársskýrsla Stígamóta 2021 | Stígamót \(stigamot.is\)](#)

staðnum utan opnunartíma, bæði til að sinna öðrum verkefnum en þjónustu og ef koma þarf til móts við sértækar þarfir þjónustuþega, t.d. vegna búsetu fjarri miðstöðvunum.

Í öllum miðstöðvunum eru það teymisstýrur og ráðgjafar sem hafa það hlutverk að taka **fyrsta viðtal/forviðtal** og yfirleitt sami aðili sem fylgir þjónustuþegum eftir innan miðstöðvanna. Ferlið er í megindráttum sambærilegt milli miðstöðva. Í fyrsta viðtali eru bakgrunnsupplýsingar skráðar og farið yfir sögu og stöðu skjólstaðinganna og mat lagt á þjónustuþörf. Upplýsingar eru veittar um þjónustu og úrræði í boði, vísað í úrræði sem í boði eru innan miðstöðvanna og hjá þjónustuveitendum utan þeirra og aðstoð veitt við að afla upplýsinga um úrræði og bóka tíma. Talsverður tími getur því farið í umsýslu vegna hvers máls. Allar miðstöðvarnar bjóða líka upp á a.m.k. forviðtöl í síma eða með myndrænum, öruggum fjarskiptalausnum fyrir þjónustuþega sem ekki eiga heimangengt. Sigurhæðir hafa einnig verið með **útrásarverkefni** í gangi og teymisstýra heimsótt sveitarfélögin Hornafjörð og Vestmannaeyjar og boðið þolendum búsettum þar viðtöl. Útrásarverkefni eru einnig komin á dagskrá hjá Bjarmahlíð, a.m.k. innan Norðurlands eystra og hjá Bjarkarhlíð á Vesturlandi og Vestfjörðum.

Allar miðstöðvarnar bjóða upp á **stuðningsviðtöl** hjá sama ráðgjafa og tekur forviðtal en misjafnt hversu mörg eru í boði. Hjá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð hefur það verið meginreglan að bjóða upp á 1-2 viðtöl hjá ráðgjafanum en vegna lélegs aðgengis að stuðningsþjónustu sérfræðinga hjá þolendasamtökum eða hindrana af öðrum toga er nú miðað við 1-3 viðtöl. Áherslan er á sérhæfðan stuðning og ráðgjöf og þörf verið greind fyrir fleiri. Hjá Sigurhæðum er ekkert þak á fjölda einstaklingsviðtala og svigrúm verið til að bregðast við mismikilli þörf fyrir slíkan stuðning. Reynslan bendir til þess að flestar konurnar nýti sér 4-6 einstaklingsviðtöl en dæmi eru um að þau séu mun fleiri. Í viðtölunum er áhersla bæði á almennan stuðning og upplýsingagjöf til að byrja með en á síðari stigum færast áherslan á áhrif ofbeldisins á daglegt líf þolanda, valdeflingu og uppbyggingu sjálfsmýndar.<sup>83</sup> Það er sambærileg þjónusta og þolendasamtök eins og Stígamót og Aflið veita en engin þolendasamtök eru starfandi á starfssvæði miðstöðvarinnar og Sigurhæðir hafa því stigið inn með slíka þjónustu. Almennt má segja að forviðtöl og stuðningsviðtöl séu þjónusta sambærileg við þá sem málástjórar erlendu FJC miðstöðvanna veita en þeir koma yfirleitt frá velferðarsviði sveitarfélaga/borga sem eru samstarfsaðilar (sjá kafla 4.4).

**Hópastarf** er í boði í öllum miðstöðvunum. Ráðgjafar Bjarkarhlíðar hafa lengi greint þörf fyrir slíka þjónustu og stundum skipulagt hópastarf eða tekið þátt í slíku starfi með samstarfsaðilum. Hingað til hefur hópastarf þó ekki verið fastur liður í starfsemi miðstöðvarinnar. Haustið 2022 var þó farið af stað með nýtt tilraunaverkefni með stuðningshópa sem ráðið starfsfólk sér um. Hóparnir hittast 10 sinnum í tvo tíma í senn og hver tími samanstendur af fræðslu og samtali. Í árslok 2022 höfðu 40 konur nýtt sér þjónustuna og yfir 100 konur voru komnar á biðlista eftir þjónustunni á nýju ári. Mikill áhugi bendir til þess að mikil þörf sé fyrir slíka þjónustu. Bjarmahlíð byrjaði einnig nýlega að bjóða upp á hópastarf í sex manna hópum sem hittast sex sinnum í þrjár klukkustundir í senn. Í hópunum er unnið með sjálfstyrkingu og fræðslu um meðvirkni og mörk undir stjórn faglega verkefnisstjórans. Mikil ánægja er með hópastarfið en ljóst þykir að þörfin er meiri en miðstöðin ræður við með hliðsjón af fjölda stöðugilda, takmörkuðu fjárhagslegu svigrúmi og forgangsroðun verkefna. Sigurhæðir hafa frá upphafi boðið upp á hópastarf og eru nú með sérstaka hópa fyrir yngri þolendur, eldri þolendur og enskumælandi. Það er skipulagt í þremur 10 vikna lotum sem taka hver við af annarri og eru með ólíkar áherslur og val hvers og eins hversu margar lotur farið er í gegnum. Hóparnir hittast einu sinni í viku í 90 mínútur í hvert sinn. Reynslan er að um 2/3 hlutar þjónustuþega taki þátt í fyrstu lotu og um 75% þátttakenda í hverri lotu haldi áfram í þá næstu. Þegar þátttöku í meðferðarlotum lýkur stendur hópunum til boða að halda áfram að hittast í Sigurhæðum þegar fagfólk er í húsi en án faglegs stuðnings og dæmi um að hópar hafi nýtt sér það. Hjá öllum miðstöðvunum tengist þörfin fyrir hópastarf hindrunum í aðgengi að stuðningsþjónustu sérfræðinga,

<sup>83</sup> [Sigurhaedir\\_matsskyrsla\\_25.05.22\\_KAH\\_THE.pdf - Google Drive](#)

huglægum og eða hlutlægum. Sérhæft hópastarf hjá íslenskum miðstöðvum er því dæmi um að FJC miðstöð hafi stigið inn með viðbótarþjónustu eða nýja.

Sigurhæðir eru eina miðstöðin sem býður upp á gagnreynda **EMDR áfallameðferð** en slík meðferð er ekki í boði á Suðurlandi og miðstöðin hefur því einnig stoppað í það gat. Talsverð eftirspurn hefur verið eftir þjónustunni. Hún stendur þó eingöngu konum til boða þegar niðurstöður skimunar teymisstýru og sálfræðings benda til þess að þær séu með áfallastreituröskun, tilbúnar í slíka sjálfsvinnu og líklegar til að hafa gagn af henni. Reynslan er að þolendur þurfi 8-12 viðtöl til að ná settu markmiði, að sýna ekki lengur einkenni áfallastreituröskunar. Viðtöl eru á 1-2 vikna fresti og meðferðaraðili í hlutastarfi. Það tekur því talsverðan tíma að ljúka meðferðinni og biðtími í árslok 2022 var 3-4 mánuðir. Konurnar eru yfirleitt búnar að vera í þjónustu hjá Sigurhæðum í nokkra mánuði áður en þær hefja EMDR-meðferð. Þær eru því vel undirbúnar og reynslan bendir til þess að meðferðin skili tilætluðum árangri. Þetta er því dæmi um vel samþætta þjónustu. Hjá Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð hafa stjórnir markað þá stefnu að miðstöðvarnar bjóði ekki upp á meðferð eins og EMDR eða aðra klíníska meðferð. Svo virðist sem átt sé við að miðstöðin muni ekki ráða inn sérfræðinga til að sinna slíkri þjónustu en það þarfnast staðfestingar. Í því samhengi má benda á að ekkert er því til fyrirstöðu að sjálfstætt starfandi sálfræðingur eða meðferðaraðili sem er starfsmaður samstarfsaðila veiti slíka þjónustu í miðstöðinni. Slíkt er í góðu samræmi við FJC líkanið og t.d. var opnað fyrir slíkan möguleika með nýlegum rammamningi Sjúkratrygginga Íslands við sjálfstætt starfandi sálfræðinga, þar á meðal vottaða EMDR meðferðaraðila.

Hjá Bjarmahlíð á Akureyri var verið að þróa **þjónustu fyrir unga þolendur**, 16-18 ára (ekki börn þolenda) þegar gagna var aflað fyrir þessa skýrslu. Þjónustan er tilkomin vegna ungmenna sem eru treg til að leita til Barnaverndarþjónusta Eyjafjarðar, m.a. vegna þess að þau upplifa sig fremur sem fullorðna en börn, og er þróuð í góðu samráði við barnaverndaryfirvöld. Gert er ráð fyrir að þjónustan verði í boði árið 2023 og að ráðnir sérfræðingar miðstöðvarinnar veiti ungmennunum ráðgjöf og stuðning. Sigurhæðir hafa einnig fengið beiðnir frá barnavernd sunnlenskra sveitarfélaga um þjónustu fyrir ungemni.

**Lögreglan** er aðili að öllum miðstöðvunum og með þjónustu í húsi hjá þeim öllum. Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu er með fastan starfsmann í Bjarkarhlíð þrjá daga í viku. Lögreglan á Norðurlandi eystra er með þjónustu í Bjarmahlíð og Lögreglan á Suðurlandi í Sigurhæðum. Í þeim miðstöðvum var upphaflega lagt upp með fasta viðveru en frá því horfið þar sem fastir viðtalstímar og þarfir þjónustuþega fóru ekki alltaf saman. Nú kemur lögregla í miðstöðvarnar þegar þjónustuþegar óska eftir viðtali. Lögreglumenn eru óeinkennisklæddir í miðstöðvunum og þjónustan tekur mið að verklagsreglum Ríkislögreglustjóra í heimilisofbeldismálum. Farið er yfir stöðu mála með þjónustuþegum og veittar upplýsingar um réttarvörslukerfið og framgang mála hjá lögreglu, meðal annars kærufæri og málsmeðferð. Einnig eru úrræði á borð við nálgunarbann, brottvísun og fleira kynnt og ráðleggingar gefnar um næstu möguleg skref og vísað á önnur úrræði sem komið gætu þolendum að gagni. Meginreglan er að mál eru bókuð í lögreglukerfið LÖKE og tilkynning send til barnaverndar ef börn eru á heimilinu og greint hefur verið frá ofbeldi. Dæmi eru þó um að óskað hafi verið eftir óformlegu viðtali í meðferðarlegum tilgangi með það að markmiði að byggja upp traust á lögreglunni. Nýverið bættist sú þjónusta við að þjónustuþegar hjá Bjarkarhlíð, sem ákveðið hafa að leggja fram kæru, geta farið í skýrslutöku í miðstöðvunum. Sambærileg þjónusta stendur ekki enn til boða í Bjarmahlíð og Sigurhæðum en óskað er eftir því og vilji til að skoða það. Einnig er stefnt að því að öryggismat verði liður í þjónustu lögreglu í framtíðinni, a.m.k. í Bjarkarhlíð, en ekki bærust upplýsingar um það hvort stefnt er að þverfaglegri nálgun við þá vinnu. Árið 2021 var 13% þjónustuþega Bjarkarhlíðar vísað til lögreglu að loknu fyrsta viðtali og hlutfallið var svipað hjá Sigurhæðum árið 2022. Hlutfallið er mun hærra hjá Bjarmahlíð eða 27% sem vekur athygli. Skýringa var ekki leitað en hugsanlegt er að þeirra sé að leita í því að lögregluembættið á Norðurlandi eystra hefur einnig lagt Bjarmahlíð til þjónustu lögfræðinga embættisins og starfsfólks af ákærusviði sem sinnir sértækri ráðgjöf við þolendur

þegar eftir því er óskað. Það þarfnast þó staðfestingar. Engir biðlistar eru eftir þjónustu lögreglu í neinni miðstöðvanna.

**Stígamót** er einungis aðili að Bjarkarhlíð og með fasta viðveru í miðstöðinni tvo daga í mánuði. Samtökin bjóða upp á eitt viðtal en fleiri einstaklingsviðtöl og hópastarf í starfsstöðvum sínum. Áherslan í viðtölum er á almenna ráðgjöf og stuðning, upplýsingamiðlun, leiðbeiningar og tilvísanir. Árið 2021 var samtals 16% þjónustuþega Bjarkarhlíðar vísað til þolendasamtaka, 9% til Stígamóta og 7% til Drekaslóðar, sem nú er hætt starfsemi af fjárhagsástæðum. Stígamótum hefur tekist að anna eftirspurn eftir viðtölum í Bjarkarhlíðarhúsinu en vegna mikils álags er almennt löng bið eftir þjónustu Stígamóta í starfsstöð þeirra fyrir alla þolendur.

**Aflið** er aðili að Bjarmahlíð. Þar sem samtökin eru til húsa í sama húsnæði og miðstöðin stendur öll þjónusta Afslins þolendum til boða þar, bæði einstaklingsviðtöl og hópastarf. Árið 2021 var ríflega helmingi þjónustuþega Bjarmahlíðar vísað til Afslins sem hefur haft burði til að sinna eftirspurn eftir þjónustu með stuðningi frá ríki og sveitarfélögum og engir biðlistar eru hjá samtökunum.

**Kvennaathvarfið** er aðili að Bjarkarhlíð og Bjarmahlíð en eingöngu með ráðgjafa með viðveru hjá Bjarkarhlíð. Þar er hann með fasta viðveru þrjá daga í viku og býður upp á 1-2 viðtöl í miðstöðinni. Þjónustan felst í ráðgjöf og stuðningi, leiðbeiningum, tilvísunum og upplýsingum um þjónustu athvarfsins sem býður upp á neyðarhúsnæði, áfangahúsnæði og einstaklingsviðtöl með sambærilegum áherslum og hjá þolendasamtökum en ekki hópastarf. Vegna myglu sem upp kom í Bjarkarhlíðarhúsinu vorið 2022 gátu samtökin ekki boðið upp á viðtöl á meðan miðstöðin var í bráðabirgðahúsnæði og reynslan sýndi að þá dró úr aðsókn í viðtöl. Það undirstrikar mikilvægi þess að geta boðið þjónustu Kvennaathvarfsins í þolendamiðstöðvum. Kvennaathvarfið hefur getað sinnt þjónustu í miðstöðinni eins og lagt er upp með en hefur einnig áhuga á að taka þátt í þróun hópstarfs. Kvennaathvarfið á Norðurlandi er ekki aðili að Bjarmahlíð og býður enn sem komið er ekki þjónustu í miðstöðinni en þolendum er vísað í þjónustu til þess. Úrræðið er tilraunaverkefni og erfiðlega hefur gengið að finna rekstrarform og tryggja rekstur sem uppfyllir þau skilyrði sem Samtök um Kvennaathvarf setja fram til að tryggja öryggi og stuðning við konur og börn í athvörfum sínum. Ljóst þykir að þörf er á viðtæku samstarfi til að tryggja rekstur athvarfs á Norðurlandi til lengri tíma.<sup>84</sup> GREVIO bendir á að Ísland uppfylli ekki ákvæði Istanbúlsamningsins um landfræðilega dreift aðgengi að athvörfum, jafnvel þó að rekstur Kvennaathvarfsins á Akureyri verði tryggður til frambúðar.<sup>85</sup> Það er því meðal verkefna stjórnvalda að tryggja betra aðgengi að athvörfum á landsvísu.

**Kvennaráðgjöfin** og **Mannréttindaskrifstofa Íslands** eru aðilar að öllum þolendamiðstöðvunum. Þær sinna lögfræði- og mannréttindaráðgjöf og felst þjónusta þeirra einkum í að svara fyrirspurnum þjónustuþega og veita ráðgjöf varðandi réttarstöðu brotaþola, bæði almennt og varðandi afmörkuð atriði í einstökum ofbeldismálum. Mannréttindaskrifstofan hefur einnig aðstoðað með túlkun og aðra sérhæfða þjónustu fyrir þolendur sem ekki eru íslenskumælandi. Lögmansþjónusta, t.d. vegna bótakröfu til undirritunar og afhendingar til lögreglu vegna lögreglurannsókna, er ekki í boði í miðstöðvunum og miðstöðvarnar eru ekki í samstarfi við lögfræðinga sem sinna réttargæslu fyrir þolendur ofbeldis, hvorki þá sem neyðarmóttaka Landspítala háskólasjúkrahúss greiðir fyrir þolendur kynferðisofbeldis né þá sem lögreglan tilnefnir í samræmi við ákvæði 41. gr. sakamála laga. Þjónustuþegar sem leita eftir sérhæfðri lögfræðiráðgjöf í miðstöðvunum eru enda yfirleitt annað hvort í þeirri stöðu að hafa þegar kært brot, og fengið við það réttargæslumann sem er lögmaður og annast gerð bótakrafna og fleira, eða hafa ekki kært ofbeldið og eru frekar að óska eftir almennum upplýsingum um réttarstöðu en lögmansþjónustu vegna ofbeldisins. Efasemdir eru reyndar um að þolendamiðstöðvar hér á landi geti tekið að sér lögmans-

<sup>84</sup> [Breyttur rekstur kvennaathvarfs á Akureyri – Kvennaathvarfið](#)

<sup>85</sup> [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 140.

þjónustu fyrir brotaþola að óbreyttum lögum og spurning hvort þess gerist þörf þegar réttargæsla er lögbundin með þeim hætti sem hér er, þó auðvitað megi bæta það kerfi eins og önnur.

Kvennaráðgjöfin og Mannréttindaskrifstofan eru með viðveru í Bjarkarhlíð samtals fjóra daga í mánuði og hafa annað eftirspurn eftir þjónustu hingað til. Um 6% þjónustuþega nýttu sér þjónustu þeirra þar árið 2021. Sömu aðilar sinna ráðgjöfinni hjá Bjarmahlíð oftast í gegnum síma en reynt er að fara á staðinn einu sinni í mánuði. Tæpur fimmtungur þjónustuþega Bjarmahlíðar nýtti sér þjónustu þeirra árið 2021. Kvennaráðgjöfin hefur að megninu til sinnt lögfræðiráðgjöf hjá Sigurhæðum á staðnum. Á tímabilinu janúar-september árið 2022 hitti fulltrúi ráðgjafarinnar átta þolendur í miðstöðinni eða sem svarar til þess að um 12% skjólstaðinga Sigurhæða hafi nýtt sér þjónustuna á ársgrundvelli. Það er því greinilega þörf fyrir þessa þjónustu í þolendamiðstöðvum.

Mannréttindaskrifstofan er með þjónustusamninga við ríkið og hefur getað staðið við skuldbindingar sínar um þjónustu. Kvennaráðgjöfin er ekki með þjónustusamning, hefur ekki notið reglulegra styrkja frá ríkinu og stendur illa fjárhagslega. Fyrirséð er að draga þurfi úr þjónustu a.m.k. í miðstöðvum úti á landi nema reksturinn verði styrktur af stjórnvöldum eða kostnaði velt yfir á miðstöðvarnar. Spurst var fyrir um það hvers vegna t.d. dómsmálaráðuneytið styrkti ekki ráðgjöfina fjárhagslega. Samkvæmt þeim upplýsingum sem bárust veitti ráðuneytið Kvennaráðgjöfinni einskisstyrk árið 2022 í samræmi við tillögur starfshóps um forvarnir og vitundarvakningu gegn kynbundnu ofbeldi en stuðningurinn hefur sætt gagnrýni út frá jafnræðisskyldu stjórnvalda, í þessu tilviki vegna lögfræðiþjónustu til þolenda ofbeldis. Það er því greinilega ágreiningur uppi um edli þjónustu Kvennaráðgjafarinnar. Svo virðist sem gagnrýnin sé á misskilningi byggð enda ekki um lögmannsþjónustu að ræða. Þar sem stór hópur þolenda hefur greinilega þörf fyrir þjónustu Kvennaráðgjafarinnar er æskilegt að leiða þennan ágreining til lykta og leita leiða til að tryggja áframhaldandi hindrunarlaust aðgengi að þjónustunni til framtíðar. Erfitt er að sjá að það verði gert með öðrum hætti en að stjórnvöld viðurkenni þjónustu Kvennaráðgjafarinnar í þolendamiðstöðvum sem stuðningsþjónustu sérfræðinga og styrki hana með sambærilegum hætti og önnur frjáls félagasamtök sem veita stuðningsþjónustu sérfræðinga hér á landi.

**Sveitarfélagið** Akureyrarbær er samstarfsaðili Bjarmahlíðar og eina samstarfsveitarfélag þolendamiðstöðva sem leggur miðstöð til starfsfólks. Þar koma félagsráðgjafi frá félagsþjónustu og lögfræðingur frá bænum reglulega í hús. Félagsráðgjafinn veitir stuðning, ráðgjöf og upplýsingar um þjónustu sveitarfélagsins og í kjölfarið flyst ábyrgð á málinu til félagsþjónustunnar. Lögfræðingur velferðarsviðs veitir almenna lögfræðiráðgjöf, t.d. í tengslum við skilnað og sambúðarslit. Sambærileg þjónusta frá samstarfsveitarfélögum Bjarkarhlíðar og Sigurhæða hefur ekki komið til umræðu enn.

**Sjúkrahúsið á Akureyri og Heilsugæsla Norðulands** eru samstarfsaðilar Bjarmahlíðar. Stofnanirnar veita ekki þjónustu innan miðstöðvanna en Bjarmahlíð er eina dæmið um samstarf sem miðar að því að auðvelda aðgengi þjónustuþega að þjónustu svæðisbundinna heilbrigðisstofnana, til dæmis að skoðun og áfallameðferð.

Allir samstarfsaðilar í þolendamiðstöðvunum þremur eru ánægðir með samstarfið. Reynslan er góð, aðgengi að samstarfsaðilum auðveldara, boðleiðir styttri og þekking og traust hefur aukist milli samstarfsaðila. Allir þjónustuveitendur vísa þjónustuþegum til samstarfsaðila innan húss og utan, miðla stundum upplýsingum sín á milli og ráðfæra sig hver við annan og aðstoða þolendur við að koma á tengslum eða panta tíma ef óskað er. Engin miðstöðvanna er þó með formlega verkferla eða önnur formleg skjöl sem lýsa þjónustuferlinu eða kveða skýrt á um það hver ber ábyrgð á hverju, við hverja eigi að hafa samráð og á hvaða formi það eigi að vera. Vinna mun þó sums staðar vera í gangi á þessu sviði. Miðstöðvarnar eru ekki heldur með skipulagða þverfaglega samráðsfundi þar sem fagfólk miðstöðvanna og starfsfólk samstarfsaðila fara yfir þau mál sem inn hafa komið, rýna sameiginlegt áhættumat og þjónustuþörf og leggja drög að heildstæðri og samræmdri áætlun um aðgerðir, þjónustu, utanumhald og eftirfylgni. Komið hefur til umræðu í öllum miðstöðvunum að halda slíka fundi en hvergi komist í framkvæmd. Samstarfið er því frekar óformlegt og undir hverjum og einum starfsmanni komið hvort

samráð er haft, við hverja og í hverju það felst. Það má því frekar segja að um tilvísanir og óformlegt samstarf sé að ræða en kerfisbundið þverfaglegt samráð og samþættingu þjónustu. Allar miðstöðvarnar hafa stigið inn með viðbótar- eða nýja þjónustu þegar gloppur eru í kerfinu og fyrst og fremst ráðið starfsfólk sem hefur þróað þjónustuna og veitir hana.

**Mikil óvissa ríkir um heimildir til að skrá persónuupplýsingar og deila eða miðla upplýsingum um einstök mál milli samstarfsaðila bæði innan húss og utan.** Þetta takmarkar möguleika þolendamíðstöðva á yfirsýn yfir stöðu og sögu einstaklinga, þjónustubörf, nýtingu þjónustu og árangur. Einnig aukast líkur á að þolendur þurfi að segja sögu sína oft, jafnvel innan miðstöðvanna, og dæmi eru um slíka gagnrýni frá samstarfsaðilum og úr þjónustukönnunum. Það er ekki í samræmi við grundvallarreglur FJC líkansins þar sem lögð er áhersla á að fækka slíkum tilvikum. Einnig má benda á að ef ekki er hægt að skoða sögu þjónustubega ef þeir þurfa að leita aftur til miðstöðvanna þá þarf að fara í gegnum allt ferlið aftur með tilheyrandi álagi á þolendur og kostnaði og vinnu fyrir miðstöðina og samstarfsaðila. **Eindregið er óskað eftir samræmdum leiðbeiningum og verklagsreglum fyrir fagaðila frá hinu opinbera um skráningu og miðlun upplýsinga milli samstarfsaðila.**

## 5.5 Aðrar áskoranir og tækifæri

Almennt ríkir sameiginleg sýn á það að tækifærin til að fjölga samstarfsaðilum, auka samráð og bæta þjónustu séu fjölmörg. Kallað er eftir auknu samstarfi, innan húss og utan, ekki síst við fleiri sveitarfélög og heilbrigðisstofnanir. Engin miðstöðvanna er til dæmis í formlegu samstarfi við barnavernd og/eða félagsráðgjafa og barnaverndarstarfsfólk sem sinna bakvöktum vegna heimilisofbeldisútkalla hjá lögreglu. Aukið samstarf við félagsþjónustur og barnavernd, helst starfsfólk frá þeim, myndi til dæmis tengja almenna stuðningsþjónustu sveitarfélaga inn í miðstöðvarnar og með samstarfi við barnavernd væri hægt að skapa meiri samfellu í þjónustu við fullorðna þolendur og börn þeirra. Teymisstýrur Bjarkarhlíða og Bjarmahlíðar óskuðu eftir auknu samstarfi við heilbrigðisstofnanir. Viðvera læknis eða hjúkrunarfræðings í húsi var til dæmis nefnt sem dæmi um eftirsóknarverða þjónustu. Einnig kom fram að það skortir samstarfsaðila sem hafa sérhæft sig í áfengis- og fíknivanda. Rótin, félag um málefni kvenna með áfengis- og fíknivanda, var oft nefnd sem dæmi um slíkt. Félagið sótti formlega um aðild að Bjarkarhlíðar-samtökunum árið 2020. Ákveðið var að gera samstarfssamning um tilraunaverkefni um veitingu þjónustu í húsi til eins árs til að byrja með. Almenn ánægja var með samstarfið og þá viðbótarþjónustu og sérþekkingu sem kom inn með félagskonum. Samstarfssamningurinn var þó ekki framlengdur og aðildarumsóknin aldrei samþykkt og Rótin gekk ekki eftir því. Það á sér ýmsar skýringar, þar á meðal lítil viðbrögð við aðildarumsókn en einnig áherslubreytingar hjá Rótinni. Félagið leggur nú megináherslu á námskeið fremur en ráðgjöf og stuðningsviðtöl og hefur ekki fjárhagslega burði til að bjóða þjónustu sína ókeypis.<sup>86</sup>

Aðgengi að stuðningsþjónustu sérfræðinga innan og utan heilbrigðisstofnana hefur verið lélegt en ýmislegt er að gerast á þeim vettvangi. Síðla árs 2022 var t.d. samþykkt að ráða tvo félagsráðgjafa til starfa innan heilbrigðiskefisins til að sinna þolendum heimilisofbeldis á öllu landinu, þvert á stofnanir. Þeir eiga m.a. að sinna málstjórn og fylgja þjónustubegum sínum eftir í gegnum kerfið. Heilbrigðiskerfið hefur hingað til ekki lagt þolendamíðstöðvum til starfsfólk og ekki er ætlunin að staðsetja ráðgjafana í þolendamíðstöð, t.d. Bjarkarhlíð sem þjónustar allt landið, en stefnt að því að þeir taki a.m.k. þátt í kynningarfundum Bjarkarhlíðar úti á landi. Staðsetning ráðgjafanna í Bjarkarhlíð myndi þó falla vel að FJC líkaninu enda auðvelt aðgengi þar, t.d. að Stígamótum, Kvennaathvarfinu og lögreglu sem öll leggja miðstöðinni til starfsfólk með fasta viðveru í húsi. Þá hefur verið ráðinn sérfræðingur í meðferð áfalla í kjölfar

<sup>86</sup> [Microsoft Word - Uttekt\\_Bjarkarhlid\\_28.05.2020\\_2.docx \(hi.is\)](#); [Heim - RÖTIN \(rotin.is\)](#); Kristín I. Pálsdóttir, talskona og framkvæmdastjóri Rótarinnar, munnleg heimild.



heimilisofbeldis á áfallamiðstöð Landspítala háskólasjúkrahúss. Hann sér um að meta þörf þolenda fyrir meðferð og veita meðferð við áfallastreituröskun.<sup>87</sup>

Verið er að vinna að innleiðingu á samræmdu verklagi vegna heimilisofbeldis og kynferðisofbeldis innan allra heilbrigðisstofnana, m.a. með þróun samræmds skráningarforms í sjúkraskráningarkerfinu Sögu og uppfærslu á gæðaferlum heilbrigðisstofnana. Aðgengi almennings að þjónustu sálfræðinga hefur einnig nýlega verið bætt með með rammasamningi Sjúkratrygginga Íslands við sjálfstætt starfandi sálfræðinga sem veitt er eftir tilvísun frá heilsugæslu.<sup>88</sup> Á lista yfir sálfræðinga á rammasamningi<sup>89</sup> eru ekki sérstaklega tilgreindir sálfræðingar sem hafa sérhæft sig í að veita þolendum kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis þjónustu. Samningurinn tryggir því ekki aðgengi að stuðningsþjónustu sérfræðinga á þessu sviði auk þess sem samningurinn kveður ekki á um forgang þolenda umfram aðra. Það er því ekki tryggt að aðgengi þolenda ofbeldis að þjónustunni sé hindrunarlaust.

Við gagnaöflun kom fram mismunandi sjónarmið um hvort lögregla ætti að vera með fasta viðveru í öllum miðstöðvum, jafnvel alltaf þegar opið er. Reynslan sýnir að eftirspurn eftir þjónustu lögreglu er ekki svo mikil að þörf sé á viðveru alltaf þegar opið er. Föst viðvera hluta úr degi fer ekki heldur alltaf saman við þarfir þolenda, t.d. þegar langt er að sækja þjónustuna. Eins og starfsemi þolendamiðstöðva er í dag verður það því að teljast bæði óraunhæft og óhentugt að gera kröfu um að lögreglumenn séu alltaf í húsi eða með fasta viðtalstíma þar. Ekki er dregið í efa að samstarf og tilvísarnir séu í gangi innan miðstöðvanna en bent er á að reynslan sýnir að FJC líkanið virkar illa ef sérfræðingarnir hittist bara öðru hverju, þeir þurfa að vinna náið saman undir einu þaki til að allt virki eins og best verður á kosið. Fram hefur komið að meðal þess sem hindrar slíka vinnu er að samstarfsaðilar eru ekki allir með starfsfólk í húsi á sama tíma og æskilegt að tryggja að svo sé. Ljóst er því að fastri viðveru fylgja eftirsóknarverðir kostir, ekki síst aukin tækifæri til kerfisbundins og formlegs samráðs.

Almenn ánægja hefur verið með húsnæði þolendamiðstöðvanna sem þykir notalegt og þolendavænt. Þær eru þó allar til húsa í gömlum timburhúsum með tilheyrandi hljóðvistarvanda sem fellur ekki vel að starfsemi eins og þessari. Aðgengi fyrir hreyfihamlaða er ekki alltaf gott og stundum hefur þurft að veita þjónustu utanhúss. Húsnæði Bjarkarhlíðar og Sigurhæða rúmar ekki mikið fleira starfsfólk nema þá á mismunandi tímum í húsi auk þess sem húsnæði þeirra henta illa fyrir hópastarf. Ljóst þykir að miðstöðvarnar þurfi að flytja í stærra og hentugra húsnæði í náninni framtíð. Þó er vitund um að það getur orðið áskorun að finna stærra húsnæði sem hentar starfseminni og fjárhagslegu svigrúmi miðstöðvanna.

## 5.6 SVÓT-greining

SVÓT-greining er hér notuð til að draga saman og flokka innri og ytri áhrifaþætti í starfsumhverfi íslenskra þolendamiðstöðva. Styrkleikar og veikleikar tengjast innri áhrifaþáttum en ógnir og tækifæri þeim ytri. Markmiðið með greiningunni er að draga fram til hvaða aðgerða hægt er að grípa til að styrkja þolendamiðstöðvar og tryggja rekstur þeirra til framtíðar. Hafa þarf í huga að rekstrarfyrirkomulag miðstöðvanna er misjafnt, þær misstórar, með mismarga samstarfsaðila og þjónusta þeirra þróuð með tilliti til aðstæðna í nærumhverfi hverrar fyrir sig. **Í greiningunni er því áhersla á styrkleika, veikleika, ógnir og tækifæri sem niðurstöður benda til að eigi almennt við um starfs- og rekstrarumhverfi íslenskra þolendamiðstöðva.**

<sup>87</sup> [Verklag í heilbrigðisþjónustu við móttöku þolenda heimilisofbeldis \(stjornarradid.is\)](http://stjornarradid.is)

<sup>88</sup> [Stjornarráðið | Nýr samningur um sálfræðiþjónustu \(stjornarradid.is\)](http://stjornarradid.is)

<sup>89</sup> [Greiðsluþátttaka vegna sálfræðiþjónustu | Island.is \(island.is\)](http://island.is)

Tafla 3. Innri og ytri áhrifaþættir í starfsumhverfi íslenskra þolendamiðstöðva.

INNRA UMhverfi	
STYRKLEIKAR	VEIKLEIKAR
Fastar í sessi og hafa sannað gildi sitt	Misræmi í skilgreiningum á þjónustumiðstöðvum
Góð ímynd og jákætt viðhorf	Skiptar skoðanir á hlutverki og eðli þjónustu
Nálgun við þjónustu í samræmi við Istanbúlsamninginn	Stefna og framtíðarsýn óljós, skiptar skoðanir
Fjölbreytt þjónusta	Engar formlegar kröfur til samstarfsaðila
Nýting á öruggum tæknilausnum	Veik tenging við velferðarþjónustu
Útrásarverkefni raunhæfur möguleiki	Samstarf og samráð ekki skipulagt og kerfisbundið
Hæft starfsfólk	Þjónusta ekki börn þolenda
Þverfaglegt samstarf	Veik tenging við heilbrigðisþjónustu
Stuttar boðleiðir milli samstarfsaðila og traust ríkjandi	Óhentugt húsnæði
Sterk tengslanet	Ná ekki jafnt til allra í markhópi
Aðild að EFJC	-----

YTRA UMhverfi	
ÓGNIR	TÆKIFÆRI
Óljós ábyrgð á málaflokknum þolendamiðstöðvar	Lögbinda ákvæði um þolendamiðstöðvar
Óljós skylda sveitarfélaga v/þjónustu í þágu þolenda	Lögbinda ákvæði um samþættingu þjónustu í þágu þolenda
Raunverulegur samfélagslegur vilji ekki til staðar	Lögbinda leiðbeiningar og/eða samskiptareglur fyrir fagfólk
Samþætting þjónustu í þágu þolenda ekki lögbundin	Formlegt samstarf við sem flest sveitarfélög á starfssvæði miðstöðva
Lélegt aðgengi að stuðningsþjónustu sérfræðinga	Fleiri og fjölbreyttari samstarfaðilar innan húss og utan
Kröfur til þjónustumiðstöðva ekki skilgreindar	Aukið samstarf samstarfsaðila við þjónustupróun
Kröfur til samstarfsaðila ekki skilgreindar	Meira og fjölbreyttara framlag frá samstarfsaðilum
Leiðbeiningar og samskiptareglur um samstarf og samráð skortir	Fleiri þolendamiðstöðvar
-----	Þverfagleg útrásarverkefni

## 6. Niðurstöður og tillögur

Meginmarkmið verkefnisins er að greina hentugustu leiðir til að tryggja starfsemi þjónustumiðstöðva til framtíðar á Íslandi og leggja grunn að stefnumótun vegna aðkomu lögregluembættanna að þjónustumiðstöðvum og samræmingu við verklag lögreglu í heimilisofbeldismálum.

Rýning á skuldbindingum íslenskra stjórnvalda, hugmyndafræði Family Justice Center líkansins og reynslu af starfsemi erlendra og íslenskra þolendamiðstöðva hjálpar við að draga fram helstu styrkleika, veikleika, ógnir og tækifæri í innra og ytra umhverfi íslensku miðstöðvanna. Þannig má greina helstu aðgerðir sem líklegar þykja til að tryggja starfsemi þolendamiðstöðva til framtíðar.

Þolendamiðstöðvar sem byggja á Family Justice Center líkaninu eru fjölskipaðar, þverfaglegar miðstöðvar sem t.d. sveitarfélög, þolendasamtök, heilbrigðisstofnanir, lögregla og fleiri leggja til starfsfólk til að hægt sé að veita þolendum kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis þjónustu á einum stað. Í samstarfinu er áhersla lögð á kerfisbundið, þverfaglegt samráð, samræmda nálgun við þjónustu og samþættingu þjónustu í þágu þolenda. Þolendamiðstöðvar eru því í eðli sínu ekki ný þjónusta en ef það eru til dæmis langir biðlistar eftir þjónustu utan miðstöðvanna eða nauðsynleg þjónusta ekki í boði í nærsamfélaginu, geta þær stigið inn með viðbótarþjónustu eða nýja. Þrjár slíkar miðstöðvar eru starfandi á Íslandi, Bjarkarhlíð í Reykjavík, Bjarmahlíð á Akureyri og Sigurhæðir á Selfossi. Þær eru allar reknar af frjálsum félagasamtökum með fjárhagslegum stuðningi frá ríki, sveitarfélögum og öðrum styrktaraðilum. Þjónusta þeirra er þolendum að kostnaðarlausu og aðsókn hefur alltaf verið mikil og farið vaxandi ár frá ári. Allar hafa þær sín sérkenni og eru um margt ólíkar, m.a. hvað varðar fjölda þjónustuþega, fjölda og framlag samstarfsaðila og þjónustu í boði. Þær hafa þó ýmsa sameiginlega styrkleika og veikleika í innra umhverfi sínu. Helstu styrkleikar miðstöðvanna þriggja eru að þær hafa fest sig sessi, viðhorf til þeirra er jákvætt, starfsfólkið faglegt og hæft, samstarfsaðilar innan húss og utan margir og tengslanet sterk, þjónustan fjölbreytt og nálgun við hana í samræmi við ákvæði Istanbúlsamningsins. Helstu sameiginlegu veikleikar þeirra eru óljós stefna og framtíðarsýn, veikari tengsl við velferðarþjónustu sveitarfélaga og heilbrigðiskerfið en æskilegt væri skv. FJC líkaninu, samstarf og samráð sem ekki er kerfisbundið eins og áhersla er lögð á t.d. í Istanbúlsamningnum og mikil þörf fyrir utanaðkomandi stuðning. Miðstöðvarnar geta því með ýmsu móti sjálfar tryggt betur starfsemi sína til framtíðar.

Þegar litið er til ytra umhverfis íslenskra þolendamiðstöðva eru helstu ógnirnar kerfislegar. Þar á meðal er óljós ábyrgð á málefnum þolendamiðstöðva og þjónustu í þágu þolenda. Það er til dæmis ekki skýrt undir hvaða ráðuneyti málefni þolendamiðstöðva heyra og hvernig aðkomu ríkisins að rekstri þeirra skuli háttað. Miðstöðvarnar þurfa því að sækja um styrki frá ári til árs til ýmissa ráðuneyta og ríkisstofnana. Rekstrarumhverfi þeirra er því mjög ótryggt sem takmarkar svigrúm þeirra til að skipuleggja starfsemi sína til lengri tíma og þróa þjónustuna. Ótrygg fjármögnun til framtíðar er án efa stærsta áskorunin sem þolendamiðstöðvar standa frammi fyrir. Sveitarfélögum ber skylda til að sinna almennri velferðarþjónustu en í lögum er hvergi kveðið sérstaklega á um ábyrgð sveitarfélaga á málefnum þolenda eða þjónustu við þá. Það er því nokkuð ljóst að sveitarfélögum ber ekki lagaleg skylda til að taka þátt í rekstri þolendamiðstöðva eða styrkja þær. Hér á landi hafa kröfur til þolendamiðstöðva ekki verið skilgreindar með skýrum hætti. Eins og staðan er getur því hver sem er boðið þolendum þjónustu og/eða stofnað þolendamiðstöð án þess að kröfur til gæða þjónustunnar og ábyrgð á eftirliti hafi verið skilgreind. Lykilþáttur í starfsemi þolendamiðstöðva er þverfaglegt samstarf, samráð og samþætting þjónustu við þolendur. Önnur stór áskorun sem þolendamiðstöðvar og einstakir aðilar sem þjónusta þolendur standa frammi fyrir er óvissa um heimildir til að skrá og deila eða miðla upplýsingum milli samstarfsaðila. Þetta takmarkar verulega möguleika til samstarfs og samráðs eins og endurspeglast m.a. í skorti á kerfisbundnu samstarfi og samráði innan miðstöðvanna. Það skortir því leiðbeiningar og samskiptareglur um samstarf

og samráð. Niðurstöðurnar sýna því að þörf er á bæði fjárhagslegum og kerfislægum stuðningi frá íslenskum stjórnvöldum til að tryggja starfsemi þolendamistöðva til framtíðar.

Almenn ánægja er með aðkomu lögregluembætta að miðstöðvunum og samstarf við lögreglu. Þjónustan tekur í flestu mið af verklagsreglum Ríkislögreglustjóra í heimilisofbeldismálum en reglurnar þarfnast endurskoðunar (sjá viðauka 1). Samræmt áhættumat í virkum ofbeldismálum og mótun á sameiginlegri aðgerðaáætlun á grundvelli áhættumatsins til verndar og stuðnings þolenda er þó ekki fastur liður í þjónustunni. Við gagnaöflun kom fram mismunandi sjónarmið um viðveru lögreglu í þolendamistöðvum. Reynslan sýnir að ekki er þörf á viðveru lögreglu alltaf þegar opið er og föst viðvera hluta úr degi fer ekki heldur alltaf saman við þarfir þolenda. Ljóst er þó að fastri viðveru fylgja eftirsóknarverðir kostir því reynslan erlendis frá sýnir að Family Justice Center líkanið virkar illa ef sérfræðingarnir hittist bara öðru hverju, þeir þurfa að vinna náið saman undir einu þaki til að líkanið virki eins og best verður á kosið.

Aðgengi að stuðningsþjónustu sérfræðinga sem þolendasamtök veita er ekki gott. Einungis tvö þolendasamtök eru starfandi hér á landi, Stígamót í Reykjavík og Aflið á Akureyri. Aflið og Stígamót hafa verið með útrásarverkefni í gangi í samstarfi við einstök sveitarfélög. Aflið stendur nokkuð vel fjárhagslega en Stígamót þurfa á mun meiri fjárhagslegum stuðningi að halda til að geta boðið hindrunarlaust aðgengi að allri þjónustu sinni. Þótt þolendasamtök verði styrkt eins og æskilegt væri þá má nokkuð ljóst vera að þessi tvenn samtök munu eiga erfitt með að tryggja landfræðilega dreifða þjónustu og hindrunarlaust aðgengi á landsvísu. Þolendamistöðvar gætu stigið hér inn og boðið slíka þjónustu og eru Sigurhæðir dæmi um slíkt. Allar miðstöðvarnar hafa einnig verið í útrás eða eru með slík verkefni í undirbúningi. Þær þurfa þó að hafa fjárhagslegt svigrúm og sérhæft starfsfólki til að sinna slíkri þjónustu. Með fjölgun og/eða eflingu þolendamistöðva með starfsemi á landssvæðum þar sem stuðningsþjónusta sérfræðinga er ekki í boði, væri því hægt að tryggja betri landfræðilega dreifingu og betra aðgengi að henni.

Samtök um Kvennaathvarf eru eina úrræðið á landinu sem býður neyðarhúsnæði fyrir þolendur heimilisofbeldis og íslensk stjórnvöld uppfylla ekki kröfur Istanbúlssamningsins um landfræðilega dreift aðgengi að athvörfum. Kvennaathvarfið starfrækir athvarf í Reykjavík og í tilraunaskyni á Akureyri, þar sem tilraunaverkefnið *Kvennaathvarfið á Norðurlandi* hefur verið í gangi frá árinu 2020. Reynslan sýnir að þörf er fyrir kvennaathvarfi á Norðurlandi en víðtækt samstarfi þarf til að tryggja rekstur athvarfsins til lengri tíma. Kvennaathvarfið veitir einnig þolendum einstaklingsmiðaða, sérhæfða ráðgjöf og stuðning í starfsstöðvum sínum og hjá Bjarkarhlíð. Skýrar vísbendingar eru um að það auðveldi aðgengi þolenda að þjónustu samtakanna ef hægt er bjóða einstaklingsviðtöl í miðstöðinni.

## 6.1 Fjárhagslegur stuðningur

Þolendamistöðvar sem sækja fyrirmynd sína til FJC líkansins, eins og þær íslensku, byggja á þeirri hugmynd að taka bestu þjónustuna við þolendur ofbeldis sem í boði er á hverju sviði innan hvers starfssvæðis og skapa samstarfsvettvang undir einu þaki þar sem sem áherslan er á kerfisbundið, þverfaglegt samráð og samþættingu þjónustu í þágu þolenda. Helstu þjónustuveitendur á þessu sviði eru velferðarþjónusta sveitarfélaga, heilbrigðisþjónusta, lögregla, þolendasamtök o.s.frv. Þolendamistöðvar þurfa á utanaðkomandi fjárhagslegum stuðningi að halda til að standa undir rekstrarkostnaði sem til fellur, t.d. vegna launa, húsnæðis, almenns rekstrar, stjórnunar, stuðnings við starfsfólk og þjálfun þess, fræðslu-, kynningar- og samstarfsverkefna, útrásarverkefna og sérverkefna vegna skorts á sérhæfðri þjónustu eða lélegs aðgengis að henni.

**Þolendamistöðvar og þarfir þeirra eru þó misjafnar því hönnun þeirra tekur mið af þörfum þolenda, aðstæðum og aðgengilegum úrræðum á hverjum stað og tíma auk þess sem tvær af**

**þremur þjónusta þolendur óháð búsetu. Það er því ekki til neitt eitt fjármögnunarmodel fyrir styrki stjórnvalda til þolendamiðstöðva.**

Nokkuð ljóst er því að mikið verk er fyrir höndum og að **það mun taka tíma að undirbúa, þróa og innleiða kerfislægar breytingar og fjármögnunarmodel fyrir þolendamiðstöðvar.** Meðal annars er æskilegt að leggja áherslu á leiðir sem hvetja til aukinnar aðkomu t.d. sveitarfélaga og heilbrigðiskerfis að þolendamiðstöðvum og styðja við starfsemi og þátttöku frjálsra félagsamtaka og annarra sem veita þolendum stuðningsþjónustu sérfræðinga. Einnig er æskilegt að þróa þjónustukerfi sem geta stuðlað að og flýtt fyrir aukinni atvinnuþátttöku þolenda og þar með auknu fjárhagslegu sjálfstæði þeirra og samþætta þjónustu þeirra við aðra þjónustu við þolendur.

**1. Lagt til að leitað verði leiða til að tryggja rekstur starfandi þolendamiðstöðva a.m.k. út árið 2026 svo góður tími gefist til undirbúnings.**

Áhersla er lögð á mikilvægi þess að tryggja fjármögnun þolenda- og miðstöðvanna þriggja á meðan verið er að undirbúa þróun og innleiða kerfislægra breytinga og fjármögnunarmódelis fyrir þolendamiðstöðvar. Bert Groen, forseti EFJCA bendir til dæmis á að sú hættu sé til staðar að það takist ekki að endurreisa miðstöðvarnar ef þær þurfa að hætta starfsemi. Hefð virðist vera fyrir því að ríkið leggi þolendamiðstöðvum til fjármagn sem samsvarar launakostnaði vegna starfsfólks sem ráðið er til starfa hjá miðstöðvunum og sinnir grunnþjónustu þ.e. forviðtali og 1-3 stuðningsviðtölum. Miðstöðvarnar hafa þó einnig verið í ýmsum sérverkefnum sem óskað hefur verið eftir ríkisstuðningi við. Miðstöðvarnar þurfa einnig tíma til að vinna markvisst að stefnumótun og framtíðarsýn og greina starfsumhverfi sitt og tækifæri og áskoranir í sínu nærumhverfi með skipulögðum hætti. Við undirbúning ákvörðunar um fjármögnun til skemmri tíma er æskilegt að kallað verði eftir mati allra miðstöðvanna á þjónustu- og styrkjapörf til skemmri tíma, t.d. út árið 2026. Sömu fjármögnunartillögur og að ofan ættu að nýtast við fjármögnun til skemmri tíma.

**2. Hvatt til þess að settur verði saman starfshópur með þátttöku þolendamiðstöðva og annarra hagaðila til að marka stefnu um aðkomu ríkisins að þolendamiðstöðvum og þróa fjármögnunarlíkan sem gerir ráð fyrir ólíkum þörfum þeirra.**

Þolendamiðstöðvar eru af öllum stærðum og gerðum og þörf fyrir utanaðkomandi stuðning er misjöfn. Sérstakur sjóður gæti verið heppileg leið. Núverandi þolendamiðstöðvar og nýjar gætu þá sótt um styrk til hans með nokkurra ára millibili. Styrkumsóknir sem byggjast á skýru matskerfi ættu að nýtast til að meta fjárþörf en líka til að veita aðhald og sinna eftirliti með starfseminni. Í þeim væri t.d. hægt að afla upplýsinga um nálgun við þjónustu, markhóp, rekstrarform, samstarfsaðila og framlag þeirra, rekstraráætlanir, þjónustu í boði, þjónustu sem þarf að þróa, starfsfólk (hlutverk, menntun, reynslu, fræðslu-, þjálfunar- og stuðningsáætlanir) og skipulagt samstarf, samráð og samþættingu þjónustu. Hvatakerfi til að ýta undir framlag samstarfsaðila í framlínustörf, víðtækt þverfaglegt, skipulagt og kerfisbundið samráð og samvinnu væri æskilegt.

## 6.2 Kerfislægur stuðningur

**1. Mælt með því að sett verði sérstök lög eða lagaákvæði um þolendamiðstöðvar.**

Lagalega leiðin hefur marga kosti. Þá opnast leið til að skilgreina þolendamiðstöðvar og hugtök þeim tengd með skýrum og samræmdum hætti, hverjir geta stofnað þær og þær kröfur sem gerðar eru til þeirra og samstarfsaðila þeirra. Þá er einnig tækifæri til að marka stefnu um fjölda slíkra miðstöðva og hvernig aðkomu stjórnvalda og eftirlit með starfseminni verður háttáð. Í þessu samhengi er rétt að minna á að samfélagslegur vilji er nauðsynleg forsenda opnunar þolendamiðstöðva sem byggja á Family Justice Center líkaninu. Það er því ekki æskilegt að koma slíkum miðstöðvum á fót með boðvaldi. Það mælir þó ekkert gegn því að hvatt sé til stofnunar þeirra,

fjölgun samstarfsaðila og útrásarverkefna og stuðningur boðinn til að styðja við slíkt framtak. Lagasetning skerpir einnig á heimildum stjórnvalda til að þróa fjármögnunarleiðir sem tryggja sjálfbærni miðstöðvanna. Erlendar fyrirmyndir eru til en þær þarf að laga að íslenskum aðstæðum. Að mörgu er að hyggja og hugsanlegt að sérstök lög væru heppilegasta leiðin. Við þessa vinnu þarf að gæta samræmis við Istanbúlsamninginn hvað kröfur, hugtakanotkun, skilgreiningar, samstarf og samráð varðar og hafa náið og gott samráð við þolendamiðstöðvar og núverandi og æskilega samstarfsaðila þeirra.

**2. Mælt með því að stuðningsþjónusta fyrir þolendur ofbeldis verði skilgreind, kortlögð með heildstæðum hætti og styrkt.**

Í Istanbúlsamningnum er stuðningsþjónusta fyrir þolendur skilgreind sem og þær kröfur sem gerðar eru til hennar og hvert markmiðið með stuðningnum er. Æskilegt er að það endurspeglar í íslenskum lögum eða með öðrum skýrum hætti. Þannig er hægt að setja skýrari ramma fyrir bæði stjórnvöld og aðra sem reka eða styrkja slíka þjónustu. Skortur á skýrum skilgreiningum á stuðningsþjónustu sérfræðinga hefur m.a. skapað óvissu um heimildir stjórnvalda til að styrkja þær. Þekking á stöðunni er einnig gagnleg við mat á þörf miðstöðvanna fyrir utanaðkomandi stuðning. Leita þarf leiða til að styrkja þolendasamtök og aðra aðila sem veita stuðningsþjónustu sérfræðinga. Aðgengi að slíkri þjónustu hefur áhrif á þjónustuþörf í þolendamiðstöðvum og þar með þörf miðstöðvanna fyrir utanaðkomandi stuðning. Bent er á að til eru leiðbeiningar um það hvernig heppilegt er að nálgast slíka heildstæða kortlagningu út frá kröfum Istanbúlsamningsins.<sup>90</sup>

**3. Mælt með því að lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 verði endurskoðuð.**

Skýra þarf ábyrgð sveitarfélaga á þjónustu við þolendur og þær kröfur sem þjónustan þarf að uppfylla samkvæmt ákvæðum Istanbúlsamningsins. Það á bæði við um almenna stuðningsþjónustu, sem sveitarfélögum bera lagaleg skylda til að veita, og stuðningsþjónustu sérfræðinga, sem ekki er fjallað um í lögnum. Vitað er að sum sveitarfélög eru með sérstök úrræði fyrir þolendur (a.m.k. heimilisofbeldis) um forgang mála og viðbótarstuðning umfram það sem almenningur hefur aðgang að. Rýna þarf hvort svo þarf ekki að vera í öllum sveitarfélögum svo þolendum sé ekki mismunað á grundvelli búsetu sem gæti verið brot á alþjóðasamningum. Einnig þarf að taka ákvörðun um það hvort sveitarfélögum ætti að bera lagaleg skylda til að veita eða tryggja aðgengi að stuðningsþjónustu sérfræðinga innan og/eða utan almennrar stuðningsþjónustu.

**4. Mælt með því að mótaðar verði samræmdar reglur fyrir samstarfsaðila og leiðbeiningar fyrir fagfólk.**

Í Istanbúlsamningnum er mikil áhersla lögð á skipulagt og kerfisbundið samstarf og samráð. Meðal veikleika íslenskra þolendamiðstöðva er að ekki hefur tekist að kerfisbinda samráðið, meðal annars vegna óvissu um heimildir til að skrá persónuupplýsingar og deila upplýsingum milli samstarfsaðila. Kallað er eftir leiðbeiningum og/eða samskiptareglum fyrir fagfólk til að eyða þessari óvissu sem fyrst.

**6.3 Stefnumótunarvinna vegna aðkomu lögreglu að þolendamiðstöðvum**

**1. Endurskoða þarf verklagsreglur Ríkislögreglustjóra í heimilisofbeldismálum**

Við endurskoðun ætti að hafa ábendingar GREVIO í huga. Þar er meðal annars gerð athugasemd við að ekki séu til verklagsreglur vegna allra tegunda ofbeldis sem undir samninginn falla. Úr því þarf að bæta og taka mið af nýjum reglum við skilgreiningu á þjónustu lögreglu í þolendamiðstöðvum. Verklagsreglurnar þarf einnig að uppfæra og rýna. Í viðauka 1 eru nokkrar ábendingar um það sem betur mætti fara.

<sup>90</sup> [MAPPING SUPPORT SERVICES FOR VICTIMS OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN LINE WITH THE ISTANBUL CONVENTION STANDARDS \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/mapping-support-services-for-victims-of-violence-against-women-in-line-with-the-istanbul-convention-standards)

## 2. Æskilegt að lögregluembætti séu alltaf samstarfsaðilar þolendamiðstöðva

Hafa þarf í huga að það er forsenda virks samstarfs og samráðs í þolendamiðstöðvum að allir samstarfsaðilar séu viljugir þátttakendur og sjái sér hag í samstarfinu. Verði mörkuð stefna um þátttöku lögregluembætta í öllum þolendamiðstöðvum er mikilvægt að tryggja að skilningur á hlutverki þolendamiðstöðva og mikilvægi þeirra og þátttöku lögreglu í samstarfinu sé til staðar innan allra lögregluembætta.

## 3. Æskilegt að hlutverk lögreglu í þolendamiðstöðvum verði skilgreint

Reynslan hefur sýnt að lögreglan hefur sinnt fleiri verkefnum í þolendamiðstöðvum en kveðið er á um verklagsreglum Ríkislögreglustjóra. Við skilgreiningu verkefna hennar ætti að gæta þess að svigrúm sé til þjónustuþróunar í samræmi við þarfir þolenda. Istanbúlsamningurinn kveður á um að allir sem þjónusta þolendur ofbeldis eigi að gera sjálfstætt áhættumat í málum þar sem þolendur eru líklegir til að vera í mikilli hættu. GREVIO bendir á að þolendur í mikilli hættu gætu haft mikið gagn af þverfaglegu samráði við áhættumat og að þeir ættu einnig sjálfir að fá að leggja fram sitt eigið áhættumat.<sup>91</sup> Áhættumat í virkum ofbeldismálum sem inn koma hjá öllum þolendamiðstöðvum og þverfaglegt samráð í tengslum við þau ætti að skilgreina meðal verkefna lögreglu í öllum miðstöðvum.

## 4. Æskilegt að marka stefnu um viðveru lögreglu í þolendamiðstöðvum

Áhersla hefur verið lögð á að lögreglan veiti þjónustu í þolendamiðstöðvum óeinkennisklædd. Mikil ánægja er með það og æskilegt að svo verði áfram. Gera ætti kröfu um að lögreglumenn séu annað hvort í tilgreindu starfshlutfalli hjá þjónustustöðvum ef þörf er á eða komist með mjög skömmum fyrirvara í hús. Gera ætti skýra kröfu um þátttöku í skipulögðu samstarfi og samráði innan miðstöðvanna, óháð því hvort um fasta viðveru er að ræða eða ekki.

## 5. Æskilegt að gera skýra kröfu til þekkingar og skilnings

Istanbúlsamningurinn gerir kröfu um að starfsfólk sem veitir þolendum þjónustu hafi kynjaðan skilning á ofbeldi gegn konum, þekkingu á öllum tegundum ofbeldis sem undir samninginn falla og fleira. Embættin hafa valið lögreglumenn með reynslu og þekkingu á heimilisofbeldi og kynferðisofbeldi sem þykja vel hæfir til að sinna starfinu. Engar vísbendingar eru um að annað en að það sama eigi við um annað starfsfólk lögreglu- og saksóknaraembætta. Engu að síður er æskilegt að gera skýra kröfu um þekkingu og skilning starfsfólks embættanna í miðstöðvum og gæta þá samræmis við kröfur Istanbúlsamningsins um kynjaðan skilning, þekkingu á öllum tegundum ofbeldis sem undir samninginn falla og fleira.

## 6. Æskilegt að marka stefnu um þjónustu ákærusviðs

Eitt dæmi er um það frá Bjarmahlíð að starfsfólk ákærusviðs veiti þjónustu í þolendamiðstöð en ekki er ljóst hver þjónustuþörfin er. Leita ætti leiða til að greina hana og marka stefnu í samræmi við niðurstöðu.

## 7. Æskilegt að marka stefnu um skýrslutöku í þolendamiðstöðvum

Lengi hefur verið óskað eftir því að þjónustuþegar þolendamiðstöðva sem þess óska geti gefið skýrslu í miðstöðvunum. Sú þjónusta er komin á dagskrá. Skýrslutaka í þolendamiðstöðvum hefur þann augljósa kost að aðgengi að stuðningi við skýrslutöku sem og í kjölfar hennar ætti að vera gott í miðstöðvunum. Vert er að skoða hvort hægt sé að bjóða fleirum en skjólstaðingum þolendamiðstöðva að koma í skýrslutöku í miðstöðvum. Þannig væri hægt að tryggja þolendum stuðning frá miðstöðinni og tengja þá inn í meiri þjónustu. Í þessu samhengi er rétt að benda á að dómsmála- og heilbrigðisráðherra hafa nýverið ákveðið að vinna að því að tryggja brotaþolum kynferðisofbeldis stuðning hjá sálfræðingi á heilbrigðisstofnun að lokinni skýrslutöku hjá lögreglu.<sup>92</sup> Viðtækara samstarf, eins og við þolendamiðstöðvar, þar sem lögreglan tekur skýrslur í

<sup>91</sup> [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 33

<sup>92</sup> [Sálfræðiaðstoð vegna kynferðisofbeldis tryggð að lokinni skýrslutöku hjá lögreglunni | Lögreglan \(logreglan.is\)](#)

miðstöðvunum og annað starfsfólk þeirra veitir viðbótarstuðning og ráðgjöf, myndi auka enn betur samfellu og samþættingu þjónustu við þolendur. Það væri því enn eftirsóknarverðara að geta boðið slíka þjónustu innan miðstöðvanna eða í góðu samstarfi við þær.



## Viðauki 1. Endurskoðun á verklagsreglum RLS

- Endurskoða ætti heiti verklagsreglnanna. Æskilegt er að heiti þeirra hafi skýrari tilvísun til ofbeldis í nánnum samböndum. Til dæmis: Verklagsreglur um meðferð og skáningu heimilisofbeldismála og annars ofbeldis í nánnum samböndum eða fjölskyldutengslum.
- Færa ætti skilgreiningu á hugtakinu „skyldum og tengdum“ a.m.k. til samræmis við 218. gr. b í hegningarlögum en skilgreiningin í lögnum þarfnast einnig endurskoðunar. GREVIO bendir á að skilgreining tengsla í hegningarlögum nái ekki með skýrum hætti einnig til ofbeldis í nánnum samböndum án sambúðar.<sup>93</sup> Einnig má benda á að þó heimilisofbeldi, eins og það er skilgreint í Istanbúlsamningnum, sé oftast milli núverandi eða fyrrverandi maka eða sambúðaraðila eða ættingja, oftast foreldra og barna, þá eru það ekki einu flokkarnir. Í skilgreiningunni er til dæmis talað um ofbeldi innan bæði fjölskyldu og heimiliseiningar, óháð líffræðilegum eða lagalegum fjölskyldutengslum. Nákvæm skýring á því hvað átt er við með heimiliseiningu fannst ekki en Reykjavíkurborg hefur til dæmis óskað eftir því að verklag í heimilisofbeldismálum nái einnig til heimilisofbeldis sem á sér stað innan íbúðarkjarna.<sup>94</sup> Miðað við nýlegar fréttir um stöðu mála væri það mjög æskilegt.<sup>95</sup> Það er því full ástæða til að endurskoða bæði verklagsreglurnar og hegningarlögin í þessu samhengi.
- Skerpa má á því í verklagsreglunum hvernig samstarfi og hlutverkaskiptingu lögreglu, félagsþjónustu og barnaverndar er háttað. Við þá vinnu er æskilegt að rýna og samræma reglur frá öllum samstarfsaðilum.
- Endurskoða ætti texta sem tengjast stuðningi við börn og færa til samræmis við breytingar sem orðið hafa á barnaverndarlögum nr. 80/2002. Samkvæmt verklagsreglunum skal alltaf óska strax eftir aðkomu barnaverndar ef börn eru á vettvangi. Bakvaktir barnaverndar eru ekki til staðar í öllum sveitarfélögum, þrátt fyrir óskir lögreglustjóra þess efnis. Dæmi munu því vera um að starfsmaður barnaverndar komi ekki á vettvang. Það er því ekki tryggt að öll börn fái faglegan stuðning í útkalli. Leita þarf leiða til að tryggja að svo verði í öllum tilvikum. Kveða þarf skýrt á um skyldur sveitarfélaga varðandi slíka þjónustu.
- Samkvæmt reglunum virðist einungis gert ráð fyrir að fullorðnum þolendum sé boðið upp á stuðning starfsmanns félagsþjónustu þegar engin börn tengjast heimilinu og þarf samþykki þolanda fyrir því að kalla hann til. Vera kann að þetta endurspegli að víða eru starfsmenn barnaverndar einnig starfsmenn félagsþjónustu. Reyndin kann einnig að vera að fullorðnum þolendum sé alltaf boðið upp á stuðning frá félagsþjónustu og þá er æskilegt að skerpa á því í reglunum. Reynsla af samstarfsverkefnum eins og *Saman gegn ofbeldi* með Reykjavíkurborg og nágrannasveitarfélögum bendir til þess að fullorðnir hafi ekki síður en börn þörf fyrir sérhæfðan stuðning á vettvangi, ekki síst við skýrslutöku. Verklagið tryggir ekki að svo sé og æskilegt er að leita leiða til að tryggja það með samstarfi við félagsþjónustu, þolendasamtök og eða athvörf. Að minnsta kosti ætti að ítreka að lokinni skýrslutöku hvar og hvers konar stuðningur stendur til boða og vísa á þolendamíðstöðvar sem valkost því ekki er víst að allir þolendur séu tilbúnir til að þiggja aðstoð frá félagsþjónustu, þolendasamtökum og/eða athvörfum.

<sup>93</sup> [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 6.

<sup>94</sup> [Aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi.pdf \(reykjavik.is\)](#), aðgerð 19.

<sup>95</sup> [Fatað fólk ítrekað beitt ofbeldi: Reynt að þvinga konu í legnám - RUV.is \(ruv.is\)](#)

- GREVIO bendir á að verklagsreglurnar geri einungis ráð fyrir að þolendum sé bent á rafrænar upplýsingar en fái ekki afhentar neinar skriflegar. Tekið er undir þessa ábendingu auk þess sem rýning á rafrænum upplýsingum sem nefndar eru í reglunum eða viðauka við þær sýnir að þær þarfnast margar uppfærslu.
- Mikil ánægja er með viðmótið hjá neyðarmóttökum fyrir þolendur kynferðisofbeldis. Vert er að kanna hvort hægt er að koma á samstarfi við þær um að taka einnig á móti þolendum heimilisofbeldis, að minnsta kosti í alvarlegustu tilvikunum og ekki síst þegar rökstuddur grunur er um að kyrkingartaki hafi verið beitt.
- Í 8. gr. e lið er kveðið á um skyldur lögreglu til að kynna fyrir þolendum lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili og upplýsa um að beiðni um slíkt geti komið hvort heldur er frá þolanda sjálfum, félagsþjónustu/barnavernd, lögreglustjóra, fjölskyldu brotaþola eða öðrum sem honum nákomnum. Í lið f kemur einnig fram að samkvæmt lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 hefur lögregla heimild til að leggja sjálf fram beiðni um brottvísun af heimili og nálgunarbann og aflað staðfestingar hjá dómstólum. Bent hefur verið á að þolandi er oft ekki í stöðu til að taka slíka ákvörðun vegna valdamisræmis í ofbeldissamböndum. Þá þykir mikilvægt að utanaðkomandi aðili leggi mat á stöðuna og taki ákvörðunina fyrir hönd þolenda.<sup>96</sup> GREVIO hvetur eindregið til þess að þessum úrræðum verði beitt í ríkara mæli til að tryggja öryggi þolenda og barna.<sup>97</sup> Ástæða gæti verið til að kveða skýrar á um það í verklagsreglum við hvaða aðstæður lögreglan ætti undantekningalaust að leggja fram beiðni um slíkt ef þolandi er ekki viljugur til þess.
- Í lið f segir einnig, „... upplýsa skal brotaþola um að brjótí maður gegn nálgunarbanni geti það varðað sektum eða fangelsi og að brot sæti opinberri ákæru óháð kröfu þess sem misgert er við.“ Áherslan er á að upplýsa þolendur um atriði sem snýr fyrst og fremst að þeim sem sæta nálgunarbanni og óljóst hver tilgangurinn er. Í þessu samhengi má benda á að dæmi eru um þann misskilning meðal lögreglumanna, starfsfólks ákærusviðs og starfsfólks félagsþjónustu að nálgunarbann leggi einnig skyldur á brotaþola. Svo er ekki.<sup>98</sup> Orðalagið „brjótí maður gegn nálgunarbanni“ er líklegt til að ýta undir þennan misskilning þar sem það er ekki skýrt að „maður“ á við um þann sem sætir nálgunarbanni en ekki þolanda. Einnig eru dæmi um óþol gagnvart þolendum sem eru í sambandi við gerendur/sakborninga sem eru í nálgunarbanni sem þykir draga úr virkni úrræðisins. Hafa þarf í huga að mikið valdamisræmi er yfirleitt í ofbeldissamböndum og því þarf að sýna skilning. Þessa málsgrein f-liðar þarfnast endurskoðunar og mikilvægt að leggja kynjaðan skilning á ofbeldi til grundvallar og huga ekki bara að orðanotkun heldur einnig tilgangi ákvæðisins. Ástæða gæti einnig verið til að rýna bæði reglurnar og almenn hegningarlög með kynjagleraugum því orðanotkun virðist nokkuð karllæg. Í lögnum er orðið „maður“ til dæmis ítrekað notað í samræmi við þá orðræðu að konur séu líka menn. Sem dæmi má nefna að orðið maður í öllum föllum kemur 102 sinnum fyrir (ekki samsett orð eða starfsheiti) en manneskja 13 sinnum og einstaklingur 11 sinnum.
- 12. gr. fjallar um eftirfylgni. Samkvæmt upplýsingum sem fram komu við gagnaöflun hefur þessu verklagi verið breytt og hún nú á ábyrgð félagsþjónustu sveitarfélaga hafi hún komið að málinu. Bent er á að hafi eftirfylgni alfarið færst til félagsþjónustu er það varla á færi starfsmanna hennar að leggja mat á það hvort ný sönnunargögn hafi komið fram og safna þeim t.d. í formi

<sup>96</sup> [Lokauttekt Saman gegn ofbeldi.pdf \(hi.is\)](#) bls. 62.

<sup>97</sup> [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 284.

<sup>98</sup> [Lokauttekt Saman gegn ofbeldi.pdf \(hi.is\)](#), bls. 62.

ljósmynda af nýjum eða eldri áverkum sem komnir eru fram. Til að tryggja að málum sé fylgt eftir með markvissum hætti er mikilvægt að færa greinina til samræmis við viðtekið verklag, kveða á um viðbrögð ef safna þarf nýjum sönnunargögnum í eftirfylgniheimsókn, skilgreina hlutverk samstarfsaðila og ábyrgðina á eftirfylgni og tilgang hennar með skýrum hætti.