

# TILLÖGUR SAMEINADRAR KVENNAHREYFINGAR Á ÍSLANDI TIL BREYTINGA Á STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS

Þegar í ljós kom að ferlið við endurskoðun stjórnarskrárinnar var hafið fundu margar konur löngun og þörf til að hafa áhrif, enda mun nú vera í fyrsta sinn sem konur hafa tækifæri til að taka beinan þátt í mótun stjórnarskrár okkar. Það varð úr að fjöldi kvenna í hinum ýmsu samtökum og félögum, auk áhugasamra einstaklinga, komu saman til viðræðna um hvar brýnast væri að bæta úr til að tryggja öryggi og jafnrétti í íslensku samfélagi. Tillögurnar sem hér eru lagðar fram byggja á þeirri grundvallarhugmynd að konur og karlar skulu hafa jöfn tækifæri til að móta og stjórna samfélaginu. Þær byggja á þeirri staðreynd að jafnrétti ríkir ekki í reynd og að á ríkinu hvíli jákvæð skylda að leiðrétta misréttið. Sömuleiðis leggjum við áherslu á að allir borgarar, konur sem karlar, skulu örugg á opinberum vettvangi sem í einkalífinu og að stjórnvöld hafi þar ákveðnum skyldum að gegna. Tillögur okkar byggja á fordæmum annarra ríkja sem og sáttmálum og skuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir.

## **Tillögur:**

### **Lagt er til að 1. mgr. 31. gr. orðist svo:**

*Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingkarlar og þingkonur, kosin leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára. Í kosningalögum skal nánar mælt fyrir um hvernig náð skuli sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.*

### **Lagt er til að við 2. mgr. 65. gr. bætist:**

*Skal í lögum nánar kveðið á um aðgerðir til að afnema misrétti og tryggja jafnrétti kynjanna.*

### **Lagt er til að 1. mgr. 71. gr. orðist svo:**

*Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Allir skulu njóta mannhelgi og verndar gegn ofbeldi á opinberum vettvangi sem og í einkalífi.*

## Greinargerð

Einn af grundvallar mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna, Kvennasáttmálinn eða CEDAW samningurinn, var samþykktur af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1979. Ísland skrifaði undir samninginn ári síðar og fullgilti samninginn 18. júlí 1985. Í dag hafa 180 aðildarríki Sameinuðu þjóðanna fullgilt sáttmálann.

Með fullgildingu sáttmálans ábyrgjast stjórnvöld „að gera allar viðeigandi ráðstafanir á öllum sviðum, sérstaklega á sviði stjórn mála, félagsmála, efnahags og menningar, þ.á m. með lagasetningu ... til að ábyrgjast fulla þróun og framfarir.”<sup>1</sup> Þessi áhersla á völd og áhrif kvenna í samfélaginu til jafns við karla er ítrekuð í framkvæmdaáætlunum Sameinuðu þjóðanna frá 1995, 2000 og nú síðast frá vori 2005.

Samningurinn kveður á um „jákvæða skyldu” stjórnvalda til að vinna að jafnrétti kynjanna, þ.e.a.s. að ábyrgjast afnám misréttis gagnvart konum með sértækum aðgerðum. Kvennasáttmálinn tekur til allra sviða samfélagsins. Hann byggir á þeirri staðreynd að konur njóta ekki jafnréttis á við karla og hann skilgreinir tímabundnar aðgerðir til að flýta raunverulegu jafnrétti kynjanna sem hluta af jafnréttismarkmiðinu en ekki sem andstæðu þess.

### Breytingar á 1. mgr. 31. greinar

*Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingkarlar og þingkonur, kosin leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára. Í kosningalögum skal nánar mælt fyrir um hvernig náð skuli sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.*

Árið 2003 samþykkti ráðherraráð Evrópuráðsins tilmæli til aðildarríkja sinna um aðgerðir til að tryggja jafnan hlut kvenna og karla við ákvarðanatöku á sviði stjórn mála og hjá hinu opinbera, tilmæli nr. 3 frá árinu 2003. Tilmælin eiga m.a. rót í yfirlýsingu ædstu valdhafa aðildarríkja Evrópuráðsins frá leiðtogafundi þeirra árið 1997 sem og yfirlýsingum frá þingi Evrópuráðsins. Áhersla bæði Evrópuráðsins og þingsins er á jöfn áhrif kvenna og karla sem forsendu og órjúfanlegan þátt raunverulegs lýðræði.

Í tilmælunum er jafn hlutur kvenna og karla skilgreindur. Segir þar að hlutfall hvors kyns um sig á þingi, í opinberum nefndum og ráðum eða annars staðar þar sem opinberar ákvarðanir eru teknar skuli aldrei vera lægra en 40%. Í íslenskum lögum er ekki að finna skilgreiningu á jöfnum hlut kvenna og karla á þessu sviði. Með samþykkt íslenskra stjórnvalda á tilmælum Evrópuráðsins nr. 3 frá 2003 verður við það að miða að framangreind skilgreining gildi hér á landi. Þá er rétt að taka fram að ein af tilmælunum er að aðildarríkin skoði möguleika á breytingum á stjórnarskrám sínum og/eða löggjöf til að tryggja jafnan hlut kvenna og karla.

Á síðustu tveimur til þremur áratugum hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana hér á landi bæði á vegum hins opinbera, stjórn málasamtaka og ýmissa félagasamtaka til að jafna hlut kvenna á löggjafarþinginu. Er þar helst að nefna skipun nefndar um aukinn hlut kvenna í

---

<sup>1</sup> 3. gr. samningsins

stjórn málum í október 1998 en nefndin lauk störfum í janúar 2003. Ekkert hlutlægt mat hefur farið fram á árangri af störfum nefndarinnar. Almennt er þó viðurkennt að skilningur forystumanna stjórn málasamtaka og almennings á mikilvægi þess að konur jafnt sem karlar komi að mótun samfélagsins hafi aukist vegna aðgerða hennar. Þrátt fyrir það er Ísland fjarri því að ná jöfnuði á þessu sviði. Hefur þróunin verið mjög hæð og á stundum hefur verið um afturför að ræða.

Það er mat þeirra félagasamtaka sem standa að ofangreindri tillögu að nauðsynlegt sé að tryggja jöfn áhrif kvenna og karla á Alþingi í stjórnarskrá íslenska lýðveldisins. Ekki er lagt til að ákveðið hlutfall verði lögfest í stjórnarskránni heldur einungis að markmiðið sé þar tilgreint og sú jákvæða skylda lögð á löggjafarvaldið að útfæra það markmið nánar í almennum lögum. Þessi leið hefur verið farin í öðrum ríkjum, m.a. í Slóveníu og í Belgíu að hluta. Vegna kjördæmaskipunar á Íslandi er ekki hægt að tryggja algjöran jöfnuð með kynjunum og því er lagt til orðalagið „að náð skuli sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi” Ljóst er þó að viðmiðið er minnst 40% hlutur hvors kyns.

Algengasta leiðin til að ná markmiðinu um jafnan hlut kvenna og karla á þingi er að kveða á um svokallaða fléttulista í lögum um kosningar til Alþingis og eftir atvikum lögum um kosningar til sveitarstjórna. Með fléttulista er átt við að til að framboðslisti sé gildur skuli annað hvort sæti hans skipað karli, hitt konu. Til greina kemur einnig að tiltekinn fjöldi efstu sæta skuli þannig skipaður og hefur sú leið t.d. verið valin í Belgíu. Í 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar segir að í hverju kjördæmi skuli vera minnst sex kjördæmissæti en því til viðbótar koma s.k. jöfnunarsæti, sbr. 4. mgr. 31. gr. Má hugsa sér að miðað sé við að fyrstu sex sæti sérhvers framboðslista skuli skipað til skiptis konu og karli. Er það löggjafarvaldsins að útfæra nánar í kosningalögum hvernig „sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi” skuli náð.

Í frumvarpi stjórnarskrárnefndar sem lagt var fram á Alþingi á 118 löggjafarþingi þess var lagt til að stjórn málaflokka yrði sérstaklega getið í 74 gr. stjórnarskrárinnar er kveður á um félagafrelsi.<sup>2</sup> Segir að tillagan sé sett fram „í ljósi þess að hér er um að ræða einhverja mikilvægustu flokka félaga í sérhverju lýðræðisríki.”<sup>3</sup> Stjórn málaflokkar hafa því sérstöðu og gegna mikilvægu hlutverki í íslensku samfélagi. Má segja að þeir séu á vissan hátt hluti íslenskrar stjórnskipunar. Nauðsynlegt er því að skyldur stjórn málaflokka til að tryggja jafnan hlut kvenna og karla á þingi séu óumdeildar og skýrar.

Með því að lögfesta ofangreinda breytingu á 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar og nauðsynleg ákvæði í kosningalög er markmiðið um jöfnuð meðal kvenna og karla á þingi tryggt. Með því yrði stigið mikilvægt skref í að tryggja raunverulegt lýðræði á Íslandi.

---

<sup>2</sup> 12. gr. laga nr. 97/1995

<sup>3</sup> Sjá nefndarálit stjórnarskrárnefndar lagt fram á 118 löggjafarþingi árið 1994.

## **Viðbætur við 2. mgr. 65. greinar**

*Skal í lögum nánar kveðið á um aðgerðir til að afnema misrétti og tryggja jafnrétti kynjanna.*

Í framhaldi fullgildingar Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna hefur fjöldi nágrannaríkja okkar farið þá leið að tilgreina jákvæða skyldu stjórnvalda til að afnema mismunun í stjórnarskrá. Má þar nefna þýsku, finnsku og grísku stjórnarskrána. Í Þýskalandi er það orðað svo að stjórnvöld skulu stuðla að raunverulegu jafnrétti kynjanna og grípa til aðgerða til að eyða þeirri mismunum sem nú viðgengst.<sup>4</sup> Með breytingum á grísku stjórnarskránni frá árinu 2001 eru stjórnvöld nú skuldbundin til að afnema misrétti, sérstaklega misrétti gagnvart konum.<sup>5</sup> Í Finnlandi er aftur á móti sérstaklega vísað til jafnréttis á vinnumarkaði og það tilgreint að nánar skuli kveðið á um leiðir til að tryggja jafnrétti kynjanna í lögum.<sup>6</sup>

Rannsóknir, dómar vegna kærumála og tölulegar upplýsingar um t.a.m. kynbundinn launamun og sú staðreynd að enn skilar háskólanám körlum lengra á vinnumarkaði en konum staðfesta að mismunun er enn til staðar í íslensku samfélagi.<sup>7</sup> Með fullgildingu sáttmála Sameinuðu þjóðanna skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að „framfylgja með öllum tiltækum ráðum og án tafar stefnu sem miðar að afnámi mismununar gagnvart konum.”<sup>8</sup> Til að undirstrika hversu óumdeildar og skýrar skyldur stjórnvalda teljum við nauðsynlegt að ofangreind breyting verði gerð á 2. mgr. 65. greinar stjórnarskrár Íslands.

## **Viðbætur við 71. grein**

*Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Allir skulu njóta mannhelgi og verndar gegn ofbeldi á opinberum vettvangi sem og í einkalífi.*

Kynbundið ofbeldi er ein af verstu birtingamyndum kynjamisréttis hér á landi sem annars staðar. Hundruðir kvenna leita árlega til Neyðarmóttöku vegna nauðgunar, Stígamóta og Kvennaathvarfsins vegna ofbeldis af hendi karla – ofbeldis sem konur verða fyrir vegna kynferðis síns. Kynbundið ofbeldi lýsir sér í nauðgunum, sífjaspellum, klámi, vændi, mansali, kynferðisáreitni og líkamlegu og andlegu ofbeldi gegn konum og stúlkum inni á heimilum þeirra sem utan. Kynbundið ofbeldi hefur ekki einungis áhrif á þær konur sem verða beint fyrir því, heldur á sjálfsmynd kvenna í heild sinni. Allar konur vita að þær eiga, kynferðis síns vegna, á hættu að verða beittar ofbeldi af hendi karla og hlýtur það að

---

<sup>4</sup> Men and women shall have equal rights. The State shall promote the actual implementation of equal rights for women and men and take steps to eliminate disadvantages that now exist. (2. grein)

<sup>5</sup> Positive measures for the promotion of equality between men and women do not constitute gender discrimination. The State is committed to abolish inequalities which exist in practice, in particular those which are detrimental to women. (2. mgr. 116. greinar)

<sup>6</sup> Equality of the sexes is promoted in societal activity and working life, especially in the determination of pay and other terms of employment, as provided in more detail by an Act.

<sup>7</sup> Konur og karlar. Hagstofa Íslands 2004.

<sup>8</sup> 1. mgr. 2. greinar.

hafa áhrif á samskipti kynjanna sem með réttu ættu að byggjast á jafnrétti og virðingu á báða bóga.

Árið 1994 tók Mannréttindasáttmáli Evrópu gildi hér á landi.<sup>9</sup> Fram kemur í dómum sem kveðnir hafa verið upp hjá Mannréttindadómstól Evrópu og byggja á sáttmálanum að stjórnvöld eru talin hafa jákvæða skyldu til að tryggja þau réttindi sem kveðið er á um og varða mannhelgi kvenna.<sup>10</sup> Sömuleiðis er rétturinn til mannhelgi starfestur í 3. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna (the right to security of the person).<sup>11</sup>

Eftirlit með Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna er í höndum sérstakrar nefndar (CEDAW nefndarinnar) sem sendi eftirfarandi tilmæli frá sér árið 1994: „*Hvort heldur í einkalífi eða opinberlega séu konur lausar við kynbundið ofbeldi sem hafi verulega hindrað þær í að njóta einstaklingsbundinna réttinda sinna og frelsis.*“<sup>12</sup>

Sameinuðu þjóðirnar hafa barist ötullega gegn kynbundnu ofbeldi og hefur Ísland undirgengist þá sáttmála og samninga sem samþykktir hafa verið um málið. Árið 1993 samþykkti allsherjarþing SP yfirlýsingu um afnám alls ofbeldis gegn konum þar sem sjónum er meðal annars beint að lagasetningu og framkvæmd laga. Þar segir í 3. grein: *Konur eiga rétt á því að njóta allra mannréttinda og grundvallarfrelsis til jafns við aðra á sviði stjórn mála, efnahagsmála, félagsmála, menningarmála, í einkalífi eða á hverju öðru sviði. Þessi réttindi fela meðal annars í sér:*

- a) rétt til að lifa;
- b) rétt til að njóta jafnréttis;
- c) rétt til frelsis og persónulegs öryggis;
- d) rétt til að njóta réttaröryggis á við aðra;

Með undirritun ofangreindra samninga og yfirlýsingar hafa íslensk stjórnvöld viðurkennt skyldu sína til að berjast gegn kynbundnu ofbeldi, lagalega jafnt sem félagslega. Jafnframt hafa íslensk stjórnvöld staðfest að kynbundið ofbeldi sé brot á mannréttindum.

Þrátt fyrir undirritun Kvennasáttmála SP, Alþjóðasamnings SP um efnahagsleg, félagsleg, og menningarleg réttindi og Mannréttindasáttmála Evrópu, hefur íslenskum stjórnvöldum verið legið á hálsi fyrir að taka ekki nógu hart á kynbundnu ofbeldi.<sup>13</sup> Hefur jafnvel verið lýst furðu á því hversu léttvægur þessi málaflokkur virðist vera í lögunum og Íslendingar hvattir til breytinga á því sviði.<sup>14</sup>

Þjóðir sem nýlega hafa endurskoðað stjórnarskrá sína eða jafnvel samið þær frá grunni hafa hnykk á mikilvægi öryggis á heimilum og yfirráða yfir eigin líkama. Slík ákvæði er

<sup>9</sup> Lög um mannréttindasáttmála Evrópu, (1994), nr. 62, 19. maí.

<sup>10</sup> Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu, nr. 39272/98 og nr. 38272/98.

<sup>11</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/utanrikismal/IslandSth/nr/2403>

<sup>12</sup> Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum, þskj. 612, mál 340, 121. lþ.

<sup>13</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights 30<sup>th</sup> session, (2003), Genf, 5-23 maí.

<sup>14</sup> Fréttatilkynning frá SP: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/hrct659.doc.htm>

að finna í suður-afrísku stjórnarskránni,<sup>15</sup> kólumbísku stjórnarskránni<sup>16</sup> og brasilísku stjórnarskránni.<sup>17</sup> Kvinnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna var lagður til grundvallar breytingum á stjórnarskrám þessara ríkja og ríkt tillit var tekið til tillagna kvennasamtaka.

Íslensk stjórnvöld hafa nú þegar sýnt áhuga á að taka fast á málum í lagasetningu er varðar kynbundið ofbeldi. Vandamálið er stórt hér á landi og ekkert bendir til þess að það fari minnkandi. Stjórnvöldum ber skylda til að vernda borgarana en samkvæmt rannsóknum verða karlmenn frekar fyrir ofbeldi í hinu opinbera rými og konur inni á heimilum.<sup>18</sup> Það er því nauðsynlegt að fram komi skýr skilaboð um að verndin nái ekki einungis til hins opinbera rýmis heldur einnig til heimilanna. Með því móti nær vernd borgaranna ekki einungis til karla heldur kvenna líka.

Að njóta öryggis eru grundvallarréttindi borgara. Með því að staðfesta skyldur ríkisins í stjórnarskránni raðar Ísland sér í hóp framsæknustu ríkja í lagasetningu og gefur þau skilaboð að kynbundið ofbeldi sé vandamál sem ætlunin sé að taka á. Að svipta konur öryggi og frelsi með ofbeldi, eru sennilega algengustu mannréttindabrot sem konur verða fyrir hér á landi. Þessi brot verður að viðurkenna. Með því að tryggja í stjórnarskrá réttinn til mannhelgi og til verndar gegn ofbeldi í opinberu lífi sem og í einkalífi yrði staðfest að slík brot verði ekki liðin.

## Lokaorð

Það er staðreynd að misrétti ríkir milli karla og kvenna á Íslandi. Líkt og ítrekað hefur komið fram í framangreindu máli ber stjórnvöldum skýr skylda til að leiðrétta misréttið og jafna stöðu kynjanna í íslensku samfélagi. Stjórnarskrá lýðveldisins leggur grunninn að skipan samfélagsins og er yfir önnur lög hafin. Undirrituð samtök telja nauðsynlegt að stjórnarskráin fjalli um misrétti og skyldur yfirvalda til að leiðrétta það.

*Þess vegna leggjum við til að jafnir möguleikar kvenna og karla til áhrifa í samfélaginu séu tryggðir í stjórnarskrá lýðveldisins og að skyldur ríkisins til að afnema misrétti séu skýrar. Stjórnarskráin þarf sömuleiðis að kveða á um skyldur ríkisins til að gæta öryggis borgaranna og vernda konur gegn kynbundnu ofbeldi.*

Einnig viljum við styðja tillögur annarra hópa um breytingar á 1. mgr. 65. greinar þannig að við bætist orðin: *kynhneigð, aldur [og] fötlun*.

Síðast en ekki síst leggjum við til að annað heiti verði fundið yfir ráðherra; heiti sem rúmar bæði kynin.

---

<sup>15</sup> Suður afríska stjórnarskráin: 12. gr. (1) Everyone has the right to freedom and security of the person, which includes the right: c. to be free from all forms of violence from either public or private sources, 12. gr.(2) Everyone has the right to bodily and psychological integrity, which includes the right: b. to security in and control over their body.

<sup>16</sup> Kólumbíska stjórnarskráin: 42. gr. The State must punish „any form of violence within the family“

<sup>17</sup> Brasilíska stjórnarskráin, 226. gr. (8): The State shall ensure assistance the family in the person of each of its members and shall create mechanisms to suppress violence in family relationships

<sup>18</sup> Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum, þskj. 612, mál 340, 121. lþ.