

***Skýrsla nefndar sem falið var að gera tillögur  
um úrbætur vegna kláms og vændis***

***16. apríl 2002***



***Nefndina skipuðu:***

**Sigríður Ingvarsdóttir, héraðsdómari - formaður**

**Bragi Guðbrandsson, forstjóri Barnaverndarstofu**

**Erna Hauksdóttir, framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar**

**Karl Steinar Valsson, aðstoðaryfirlöggregluþjónn hjá Lögreglunni í Reykjavík**

**Lára Björnsdóttir, félagsmálastjóri**

**Sigurður Guðmundsson, landlæknir**

**Þórólfur Þórlindsson, prófessor í félagsvísindadeild Háskóla Íslands**

**Dís Sigurgeirsdóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu - ritari**



## *Efnisyfirlit*

<b>1.0 Inngangur</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1 Skipun og hlutverk nefndarinnar</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2 Vinnutilhögun, gagnaöflun og úrvinnsla</b> .....	<b>5</b>
<b>1.3 Tillögur og fyrirvarar</b> .....	<b>6</b>
<b>2.0 Klám, vændi og viðfangsefni sem því tengjast</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1 Heilsuvandi tengdur vændi</b> .....	<b>9</b>
<b>2.2 Vændi og kynferðisbrot gegn börnum</b> .....	<b>10</b>
<b>2.3 Verslun með konur</b> .....	<b>13</b>
<b>2.4 Rekstur og starfsemi nektardansstaða</b> .....	<b>14</b>
<b>2.5 Réttarstaða dansara</b> .....	<b>17</b>
<b>3.0 Helstu úrræði og ábendingar</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1 Forvarnir</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2 Hjálparúrræði fyrir þolendur</b> .....	<b>23</b>
<b>3.3 Tillögur um skipulögð viðbrögð í forvörnum og hjálparúrræðum</b> .....	<b>24</b>
<b>3.4 Tillögur um breytingar á almennum hegningarlögum</b> .....	<b>26</b>
<b>3.4.1 Vernd barna fyrir vændi</b> .....	<b>26</b>
<b>3.4.2 Vændi fullorðinna</b> .....	<b>29</b>
<b>3.4.3 Klám</b> .....	<b>34</b>
<b>3.4.4 Barnaklám</b> .....	<b>42</b>
<b>3.4.5 Refsilögsaga</b> .....	<b>46</b>
<b>3.4.6 Verslun með fólk</b> .....	<b>47</b>
<b>3.5 Veraldarvefurinn</b> .....	<b>48</b>
<b>3.6 Reglur um nektardansstaði og eftirlit með þeim</b> .....	<b>50</b>
<b>3.7 Alþjóðlegt samstarf</b> .....	<b>53</b>
<b>3.8 Baráttan gegn fíkniefnum</b> .....	<b>54</b>

<b>4.0 Samantekt á helstu niðurstöðum nefndarinnar .....</b>	<b>56</b>
<b>5.0 Lokaorð.....</b>	<b>62</b>
<b>Heimildaskrá .....</b>	<b>63</b>

## **1.0 Inngangur**

### **1.1 Skipun og hlutverk nefndarinnar**

Þann 10. apríl 2001 skipaði Sólveig Pétursdóttir dómsmálaráðherra nefnd í samráði við ríkisstjórn Íslands sem falið var að gera tillögur um viðbrögð við tveimur skýrslum sem unnar höfðu verið að beiðni dómsmálaráðherra. Umræddar skýrslur fjölluðu annars vegar um félagslegt umhverfi vændis hér á landi, og er það áfangaskýrsla unnin af Rannsóknnum og greiningu á árinu 2001, og hins vegar um samanburð á lagaumhverfi Íslands og annars staðar á Norðurlöndum varðandi löggjöf og eftirlit með klámi, vændi o.fl. og var sú skýrsla lögð fram á 126. löggjafarþingi Alþingis 2000-2001. Hér á eftir verður að jafnaði vísað til fyrrnefndu skýrslunnar undir heitinu „skýrsla Rannsóknar og greiningar um vændi á Íslandi“ og hinnar síðarnefndu undir heitinu „skýrsla dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi“.

Í nefndina voru skipuð Bragi Guðbrandsson, forstjóri Barnaverndarstofu, tilnefndur af félagsmálaráðuneytinu, Erna Hauksdóttir, framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar, tilnefnd af samgönguráðuneytinu, Lára Björnsdóttir félagsmálastjóri, tilnefnd af Reykjavíkurborg, Karl Steinar Valsson aðstoðaryfirlögregluþjónn, tilnefndur af Lögreglustjóranum í Reykjavík, Sigurður Guðmundsson landlæknir, tilnefndur af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, Þórólfur Þórlindsson, prófessor í félagsvísindadeild Háskóla Íslands, án tilnefningar og Sigríður Ingvarsdóttir, héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjavíkur, sem án tilnefningar var skipuð formaður nefndarinnar. Dís Sigurgeirsdóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, sem var skipuð ritari nefndarinnar, hefur verið starfsmaður nefndarinnar, setið fundi hennar og unnið við gerð skýrslunnar.

Í skipunarbréfum segir meðal annars að hlutverk nefndarinnar sé að gera tillögur um viðbrögð við niðurstöðum þeirra tveggja skýrslna, sem áður er getið, og öðrum upplýsingum sem koma þar fram. Meðal annars sé nefndinni falið að fara yfir gildandi refsilög sem varða vændi og kynferðislega misnotkun, rannsókn og meðferð slíkra mála, þ.m.t. hjálparúræði fyrir þolendur, og hvort unnt sé að veita börnum og

unglingum ríkari refsivernd á þessu sviði. Einnig verði kannað hvort ástæða sé til að setja reglur um rekstur og starfsemi nektardansstaða.

## **1.2 Vinnutilhögun, gagnaöflun og úrvinnsla**

Nefndin hóf störf 3. maí 2001 og fundaði að jafnaði einu sinni í viku í byrjun starfstímabilsins þegar gagnaöflun fór að mestu leyti fram en eftir því sem verkinu miðaði áfram og hafist var handa við úrvinnslu gagna og samningu skýrslu dró úr fundarsetu. Fundirnir urðu alls 15.

Við störf nefndarinnar var aðallega stuðst við hinar ítarlegu og greinargóðu skýrslur, sem getið er að framan, en þó aflaði nefndin víða upplýsinga á þeim mánuðum sem hún starfaði. Nefndin fékk á sinn fund sérfræðinga á ýmsum sviðum, m.a. Guðrúnu Agnarsdóttur, lækni og forstöðumann neyðarmóttöku Landspítalans, Guðrúnu Ögmundsdóttur alþingismann og Steinþór Haraldsson, deildarstjóra hjá Ríkisskattstjóra. Einnig aflaði nefndin margvíslegra skriflegra gagna en vísað er til þeirra í skýrslunni þar sem það á við og jafnframt eru þau talin í heimildaskrá.

Nefndin hefur farið yfir gildandi refsilög, sem varða klám og vændi, eins og henni var falið að gera með skipunarbréfi dómsmálaráðherra. Nefndin hefur einnig farið yfir önnur lög, einkum þau er gilda um starfsemi næturlúbba og vinnulöggjöf. Varðandi þá spurningu hvort veita megi börnum og unglíngum ríkari refsivernd en nú er gert hvað varðar vændi og kynferðislega misnotkun telja nefndarmenn brýnt að það verði forgangsverkefni að börn verði látin njóta verndar sem þau hafa þörf fyrir. Í því sambandi er mikilvægt að huga vandlega að fyrirbyggjandi úrræðum, ekki aðeins hvað refsivernd varðar heldur einnig á ýmsum öðrum sviðum, lagalegum og öðrum, eins og vikið verður að síðar. Nefndin hefur farið yfir reglur um rannsókn og meðferð kynferðisbrotamála og hugsanleg hjálparúrræði fyrir þolendur slíkra brota. Hefur í því sambandi einkum verið litið til erlendra fyrirmynda svo og annarra hjálparúrræða, sem gripið hefur verið til á ýmsum vettvangi, bæði hér á landi og í öðrum löndum. Reglur um rekstur og starfsemi nektardansstaða voru einnig til umfjöllunar í störfum nefndarinnar. Nefndin hefur kynnt sér skýrslu starfshóps Reykjavíkurborgar og Lögreglustjórans í Reykjavík frá september 2001 þar sem settar eru fram tillögur í



Þessum efnum. Tekur nefndin undir þær að flestu leyti eins og nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir.

### **1.3 Tillögur og fyrirvarar**

Þegar hugað er að því hvernig spornað verði við klámi og vændi er brýnt að fyrir liggja sem bestar upplýsingar um eðli, orsakir og afleiðingar þess. Í áfangaskýrslu Rannsóknar og greiningar um vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess, sem nefndin hefur hér lagt til grundvallar, eru m.a. raktar helstu ástæður fyrir því að einstaklingar leiðast út í vændi. Þar er einkum um að ræða einstaklinga, sem hafa sem börn eða unglingar orðið fyrir kynferðislegri misnotkun, þeir sem hafa búið við ótryggar, lélegar eða óstöðugar uppeldisaðstæður, þeir sem hafa farið ungir að heiman og þeir sem hafa verið eða eru í vímuefnaneyslu. Nefndinni virðist því grunnurinn einkum liggja í fíkniefnaneyslu, bágum aðstæðum eða jafnvel fátækt og kynferðislegri misnotkun. Hinum skaðlegu afleiðingum vændis er enn fremur lýst í skýrslunni en þær eru m.a. hætta á fíkniefnaneyslu, kynferðislegri misnotkun og ofbeldi, svo og andlegri og líkamlegri niðurlægingu, vanlíðan og vanheilsu.

Af þessu sést að orsakir og afleiðingar vændis geta í raun verið hinar sömu eða að erfitt getur reynst að greina hvar orsökina liggur og hverjar afleiðingarnar eru. Þessir þættir eru þannig oft nátengdir og fléttast saman á þann hátt að torvelt getur verið að skilgreina þá og meta hver úrræði komi að mestu gagni.

Rannsóknin, sem fjallað er um í skýrslunni, náði hins vegar ekki til þess að skilgreina umfang vændis en það hefur ekki verið kannað og liggja því engar nákvæmar upplýsingar fyrir um það sem nefndinni er kunnugt um. Það hefur hugsanlega þær afleiðingar að meiri óvissa ríkir um hvernig réttilega verði brugðist við og hvað eigi best við um álitamálin sem hér um ræðir. Nefndin leggur hins vegar ríka áherslu á að ávallt verði valdar raunhæfar leiðir í baráttunni gegn klámi og vændi svo og alvarlegum afleiðingum þess.

Þegar settar eru fram tillögur og ábendingar um úrbætur í þessu sambandi verður að hafa í huga að hér er um yfirgripsmikið og flókið viðfangsefni að ræða. Vændi hefur verið þekkt um aldir. Það hefur þó á undanförunum árum bæði orðið sýnilegra og augljósara en það var áður. Með því hefur það einnig orðið aðgengilegara fyrir „markaðinn“. Ástæður

fyrir þessu virðast vera aukin fíkniefnaneysla unglunga og ungs fólks og kynlífsvæðingarbylgja í kjölfar alþjóða- og hnattvæðingar, þar með talinn innflutningur á stúlkum frá fátækum eða illa settum löndum til starfa á nektardansstöðum. Af þeim gögnum, sem nefndin hefur aflað, má jafnvel ráða að hluti þessara stúlkna geti verið kynlífsþrælur skipulagðra glæpasamtaka.<sup>1</sup> Vændi hefur þannig orðið augljósara með tilvist nektardansstaða og með aukinni kynlífstengdri verslunarhyggju svo og með opnari og hispurslausari umræðu um kynlíf í kjölfar „kynlífsbyltingarinnar“ og HIV-sýkinga. Verkefnið, sem hér um ræðir, kallar því á að hugað verði að margvíslegum og ólíkum þáttum sem tengjast og ná meðal annars yfir fjölbreytt lagasvið. Úrvinnslan krefst því þekkingar og yfirsýnar yfir allt það sem skiptir máli og snertir þennan vettvang. Með það að leiðarljósi má búast við að tillögur í þessum efnum verði markvissari og fremur til þess fallnar að skila árangri.

Mat á ýmsum þáttum getur einnig skipt máli, t.d. getur þurft að beita ákveðnu gildismati. Þegar hagsmunir rekast á verður óhjákvæmilega að fara fram hagsmunamat. Við setningu reglna um klám og vændi verður t.d. að meta hvar eigi að setja mörk frelsisins, svo sem tjáningarfrelsis og kynferðislegs frelsis. Vega þarf og meta hversu langt er réttlætlanlegt að ganga í frelsisskerðingu í þeim tilgangi að tryggja aðra hagsmuni. Í þessu felst m.a. að taka afstöðu þar sem beita þarf gildismati.

Nefndin hefur leitast við að lýsa vandamálunum og draga fram þau atriði sem henni þykir mestu máli skipta þegar settar eru fram tillögur og ábendingar um efnið sem hér um ræðir. Nefndin telur mikilvægt að hafa í huga að slíkar tillögur verða ekki settar fram í eitt skipti fyrir öll. Hér á heldur ekki við að beita svokölluðum skyndilausnum. Miklu nær væri að líta svo á að um langtíma viðfangsefni sé að ræða.

Leggja verður áherslu á að ráðist verði að rót vandans. Þess vegna er brýnt að byrjað verði á að upplýsa og skilgreina hver rótin er. Þótt nefndin hafi haft hinar greinargóðu skýrslur og rannsóknir sem að ofan greinir til viðmiðunar, og hafi auk þess aflað margvíslegra gagna í sama tilgangi, telur hún að gera þurfi enn frekari rannsóknir í

---

<sup>1</sup> Sjá umfjöllun í Veru 2. tbl. 2001 bls. 16-31. Sjá einnig Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi 2000, viðauka til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn 2000 og tillögur Eystrasaltsráðsins á seminari um mansal í Kaupmannahöfn 21. maí 2001.

Þessum efnum til að unnt verði að setja fram markvissar tillögur um úrbætur og úrræði á þessu sviði, bæði hvað varðar löggjöf og aðrar úrbætur.

Efnistöð verða með því móti að í 2. kafla verður fjallað um þau vandamál sem til skoðunar eru og tengjast klámi og vændi og kynferðislegri misnotkun. Þar verður fyrst komið inn á heilsufarsvanda tengdan vændi, s.s. kynsjúkdóma, fíkniefnaneyslu og ofbeldi. Því næst verður fjallað um félagslegan bakgrunn þeirra sem stunda vændi og hvernig vandamálið snýr að börnum. Loks verður gerð grein fyrir verslun með konur og börn og sérstaklega fjallað um starfsemi nektardansstaða og réttarstöðu nektardansara. Í 3. kafla verður fjallað um helstu úrræði og ábendingar til lausnar vandamálunum. Verður þar fyrst gerð grein fyrir mikilvægi forvarna og hjálparúrræða fyrir þolendur og í kjölfarið lagðar til úrbætur í þeim efnum. Þá verður fjallað um þær breytingar sem gera þarf á almennum hegningarlögum varðandi ákvæði sem varða klám og vændi. Þar verður fyrst umfjöllun um vændi og hvort þörf sé á að veita börnum og fullorðnum vernd fyrir því. Því næst verður sérstaklega fjallað um klám, gerð grein fyrir mismunandi tegundum þess og sérstakri þörf á að vernda börn gegn því. Þá verður gerð grein fyrir hvort þörf sé á að rýmka refsilögsögu fyrir brot gegn ákvæðum hegningarlaga, sem varða barnaklám og vændi, og einnig fjallað um verslun með fólk. Að þeirri umfjöllun lokinni verður sérstök grein gerð fyrir klámi og vændi á veraldarvefnum, reglum um nektardansstaði og eftirlit með þeim, þörfinni fyrir aukið alþjóðlegt samstarf og baráttunni gegn fíkniefnum. Í 4. kafla verður loks tekið saman stutt yfirlit yfir helstu niðurstöður nefndarinnar.

## **2.0 Klám, vændi og viðfangsefni sem því tengjast**

Í störfum nefndarinnar kom fljótlega í ljós að efnið, sem hér um ræðir, tengist ýmsu öðru sem hefur áhrif á hvernig með það er farið. Þannig verða ekki settar fram raunhæfar tillögur um úrbætur án þess að setja það sem máli skiptir í rétt og eðlilegt samhengi. Í þessum kafla verða því dregin fram helstu atriði sem hafa þýðingu fyrir það sem um ræðir eins og nánar verður útskýrt hér á eftir.

### **2.1 Heilsuvandi tengdur vændi**

Tengsl vændis við ýmiss konar heilsufarsvandamál, einkum kynsjúkdóma, hefur verið þekkt um aldir. Mýmargar rannsóknir frá öðrum löndum lúta að þessu en litlar sem engar upplýsingar eru til hérlendis. Í meginatriðum má skipta heilsuvanda þeirra sem stunda vændi í þrennt:

#### **Kynsjúkdómar**

Þar má nefna til alla kynsjúkdóma en algengastir eru klamydía, lekandi, sýking af völdum lifrabólgu B og HIV. Lekanda og klamydíu er unnt að lækna. Einstaka tilvik (um 5%) lifrabólgu B verða langvinn og geta leitt til viðvarandi lifrarsjúkdóms og jafnvel krabbameins í lifur. Til er meðferð sem getur haldið sjúkdómnum í skefjum að nokkru leyti. Einnig er til, eins og kunnugt er, meðferð við HIV en sjúkdómurinn er ekki læknanlegur og er banvænn í öllum tilvikum þó að meðferð, sem fram hefur komið á undanförunum árum, geti bæði lengt líf og lífsgildi verulega. Áhyggjur manna af kynsjúkdómum tengdum vændi snúast því fyrst og fremst um HIV. Faraldsfræði sjúkdómsins er að breytast á Vesturlöndum og er að verða meira í átt við það sem verið hefur í Afríku frá því að sjúkdómsins varð fyrst vart, þ.e. jafnmargir karlar og konur hafa hann og vægi smits við samfarir karls og konu eykst stöðugt. Nýgengi HIV-smits hér á landi hefur farið vaxandi frá árinu 1993. Vegna meðferðarinnar hefur hins vegar dregið úr nýgengi alnæmis (sem er lokastig sjúkdómsins) og dánartalan hefur lækkað, einkum frá árinu 1996. Meirihluti þeirra sem greinst hafa með nýtt HIV-smit á undanförunum misserum eru gagnkynhneigðir. Þetta er gagnstætt því sem var í upphafi alnæmisfaraldursins en þá voru flestir samkynhneigðir sem talið var að hefðu smitast við kynmök. Þessar staðreyndir endurspeglar að hluta til hliðstæða þróun í nálægum löndum. Tíðni HIV-smits hefur þó farið sérstaklega vaxandi í löndum

Austur-Evrópu, nýfrjálsum ríkjum fyrrum Sovétríkjanna. Sérstaklega má þar nefna baltnesku löndin með Eistland í broddi fylkingar en þaðan koma einmitt margar af þeim ungu konum sem dansa sér til lífsviðurværis á íslenskum nektardansstöðum.

Ekki hefur verið leitað sérstaklega eftir sögu um vændi hjá sjúklingum með kynsjúkdóm hér á landi. Lausleg könnun meðal nokkurra þeirra heilbrigðisstofnana, sem annast fólk með þessa sjúkdóma, bendir ekki til að vændi komi oft fram í sögu. Meta verður þó hættuna talsverða í ljósi ofanskráðs.

### **Fíkniefnaneysla**

Tengsl vændis og fíkniefnaneyslu eru vel þekkt og koma m.a. fram í skýrslu Rannsóknar og greiningar um vændi á Íslandi. Lausleg athugun hjá meðferðarstofnunum fyrir fíkniefnaneytendur hér á landi veitir ekki frekari innsýn inn í vandamálið enda ekki leitað reglulega eftir upplýsingum um vændi þó að þær komi stundum fram. Heilsufarslegar afleiðingar fíkniefnaneyslu þarf ekki að fjölýrða um hér.

### **Ofbeldi**

Fólk, sem stundar vændi, er mun líklegra til að verða fyrir líkamlegu og andlegu ofbeldi en aðrir. Enn eru litlar haldbærar tölulegar upplýsingar um umfang þess vanda hér enda ekki leitað skipulega eftir upplýsingum um vændi hjá fórnarlömbum ofbeldis. Hins vegar eru vísbendingar um að ásýnd kynferðisofbeldis hér á landi sé að breytast en fram hefur komið að meira beri á hópnauðgunum. Samkvæmt upplýsingum frá Neyðarmóttöku Landspítalans eru fleiri en einn gerandi í 10–30% nauðgunarmála, sem þangað koma, og telja ýmsir að rekja megi þetta til tilvistar nektardansstaða og þeirra verslunarviðhorfa til kynlífs, sem þar koma fram, þó engum hafi tekist að rekja þetta til raunverulegs vændis.

### **2.2 Vændi og kynferðisbrot gegn börnum**

Alþjóðlegar rannsóknir hafa sýnt að þeir sem stunda vændi í ólíkum löndum heims eiga margt sameiginlegt. Algengt er að þeir hafi búið við fátækt, skort á menntun, vímuefnaneyslu, vanrækslu í uppeldi og félagslega einangrun. Í annan stað hefur verið sýnt fram á að yfirleitt hafa þessir einstaklingar sætt langvarandi og endurteknum áföllum áður en vændi hófst. Þannig gefa kannanir til kynna að frá 55% til 80%

vændiskvenna hafi sætt kynferðislegu ofbeldi í æsku<sup>2</sup>. Sá félagslegi bakgrunnur, sem einkennir þá sem stunda vændi, skýrir hversu viðnám þessara einstaklinga við markaðsvæðingu kynlífs er lítið og hversu auðveld bráð þeir reynast kynlífsvæðingunni. Þetta gefur mikilvægar upplýsingar um hverjar aðgerðir eru líklegastar til að varna því að einstaklingar leiðist í vændi, jafnframt því sem þær gefa vísbendingar um hvað þurfi að gera í því skyni að hjálpa þeim sem vændi stunda til að hverfa frá þeirri iðju. Þannig er vernd barna gegn hvers kyns vanrækslu og misbeitingu, ekki síst kynferðisofbeldi, ekki einungis réttur barnsins og skylda samfélagsins heldur samhliða áhrifaríkasta forvörnin til að hefta útbreiðslu vændis.

Börn geta sætt kynferðislegri misbeitingu í ólíku félagslegu samhengi. Gróflega má flokka það samhengi í þrjár tegundir:

- það sem er viðskiptalegs eðlis og varir í tiltölulega stuttan tíma
- það sem felur í sér efnahagslega umbun og varir í langan tíma
- það sem hvorki hefur beint viðskiptalegt né efnahagslegt inntak.<sup>3</sup>

Mörk þessara flokka kunna að vera óljós á stundum, ekki síst í þeim tilvikum sem gerandinn beitir sér á fleiri en einu sviði. Barnavændi er dæmi um fyrsta flokkinn þar sem kaupandi kynlífsþjónustu greiðir fyrir hana með fjármunum, vímuefnum eða öðrum hætti. Í þessu samhengi er kynlíf eins og hver önnur vara á markaði, gjarnan ásamt öðrum þáttum kynlífsiðnaðarins, svo sem mansali, klámi og nektardansi. Utan kynlífsiðnaðarins geta þessi samskipti verið óformlegri og tekið á sig fjölþættari myndir. Dæmi um slíka kynferðislega misnotkun, sem skilgreina má sem annarrar tegundar, er t.d. þegar vel stæðir fullorðnir einstaklingar veita fátækum fjölskyldum efnahagslegan stuðning gegn aðgangi að börnum í kynferðislegum tilgangi. Hér er um að ræða vel þekkta aðferð barnaníðinga (barnafikla), sem gjarnan leita til þróunarríkja í þeim tilgangi að svala fýsnum sínum. Kynferðislegt ofbeldi á börnum á Íslandi í viðskipta- eða efnahagslegu samhengi, eins og hér hefur verið lýst, er lítt þekkt þó vissulega þekkt þess einstök dæmi. Þau tengjast þá einkum neyslu á vímuefnum þar sem unglingar veita kynlífsþjónustu gegn áfengi eða öðrum fíkniefnum.<sup>4</sup> Engin mál af þessu tagi hafa þó leitt til ákæru eftir því sem best er vitað.

<sup>2</sup> UN Economic and Social Council: 2001 Report on the World Social Situation.

<sup>3</sup> J.O. Davidson, 2001, The sex exploiter, Theme paper for the Second World Congress Against Commercial Sexual Exploitation of Children.

<sup>4</sup> Rannsóknir & greining, Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess.

Hérlendis er kynferðisleg misbeiting barna fyrst og fremst í öðru samhengi en viðskipta- eða efnahagslegu þar sem gerandinn er yfirleitt innan fjölskyldunnar eða tengdur henni venslum eða kunningsskap<sup>5</sup>. Árlega fjalla barnaverndaryfirvöld um mál 120 til 130 barna, sem grunur leikur á að hafi sætt kynferðisofbeldi, og hefur þessi fjöldi tvöfaldast á síðustu fimm árum.<sup>6</sup> Á fyrstu þremur árum starfstíma Barnahúss var málum 360 barna vísað til meðferðar. Í rúmlega helmingi tilvika hefur grunur verið staðfestur að mati barnaverndaryfirvalda, óvissa ríkir í um 20% tilvika en í tæplega þriðjungu málanna hefur grunur ekki verið á rökum reistur. Rannsóknir erlendis benda hins vegar til að einungis lítill hluti af raunverulegum kynferðisbrotum gegn börnum komi til kasta yfirvalda. Engin ástæða er til að ætla að málum sé öðruvísi varið hérlendis. Því er óhætt að álykta að nokkur hundruð börn gætu sætt kynferðislegri áreitni eða ofbeldi árlega á Íslandi.

Ekki verður skilið við umfjöllun um kynferðisofbeldi gegn börnum án þess að vekja athygli á því að í um 20% tilvika eru gerendur í kynferðisbrotum gegn börnum sjálfir börn, þ.e.a.s. einstaklingar undir 18 ára aldri.<sup>7</sup>

Með hliðsjón af því samhengi sem er á milli vændis annars vegar og félagslegs vanda í bernsku, svo sem vímuefnaneyslu, hegðunar- og geðraskana, er rétt að vekja athygli á fjölda þeirra barna sem barnaverndaryfirvöld hafa afskipti af. Hér verður þó einungis getið afskipta af unglingum á aldrinum 13 til 18 ára en á síðasta ári eru það 1.005 drengir og 645 stúlkur. Er um að ræða rúmlega þreföldun frá árinu 1997 sem er síðasta árið fyrir hækkun sjálfræðisaldurs. Þessi fjölgun skjólstæðinga barnaverndarnefnda endurspeglast í verulegri fjölgun umsókna um meðferðarvistun unglunga á stofnanir Barnaverndarstofu. Þannig bárust stofnunni tæplega 200 umsóknir um meðferðarvistun fyrir börn og unglunga árið 2001 en árið 1997 voru þær tæplega 80. Vegna samhengis neyslu vímuefna og vændis/kynferðisbrota er rétt að geta þess að hlutfall umsókna þar sem áfengisneysla var tilgreind a.m.k. ein ástæða umsóknar um

<sup>5</sup> Sjá t.d. Jóhanna Kristín Jónsdóttir og Þorbjörg Sveinsdóttir (2001). Börn og kynferðisbrot: Framburður barns í rannsóknarvitali, orðalag ákæru og lyktir máls.

<sup>6</sup> Barnavernd á Íslandi. Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árið 1995–1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996–1999. (2000).

<sup>7</sup> Bryndís Ósk Gestsdóttir (2000). Hvað eru barnaverndarnefndir að gera fyrir unga gerendur í kynferðisbrotamálum?

meðferðarvistun er að jafnaði á milli 70 til 80% og þar sem ólögleg vímuefni koma við sögu á bilinu 50 til 60% af heildarfjölda umsókna.<sup>8</sup>

### **2.3 Verslun með konur**

Verslun með konur er viðfangsefni sem hefur fengið gríðarlega umfjöllun á alþjóðavettvangi á síðustu mánuðum. Þjóðir heims hafa vaknað til vitundar um að verslun með konur er mun viðameira og útbreiddara vandamál en menn óraði fyrir.

Í Evrópu birtist vandamálið þannig að konur frá Eystrasaltslöndunum og Austur-Evrópu koma þúsundum saman á ári hverju frá heimalöndum sínum til þess að þiggja atvinnutilboð frá Vesturlöndum en komast svo að því að þeirra biður kynlífsþrælkun. Efnahagsástandið í þessum ríkjum, sérstaklega Litháen og Rússlandi, er með þeim hætti að ungar stúlkur eiga sér mjög takmarkaða framtíð og litla tekjumöguleika. Atvinnuleysið er mikið, launin lág og mikill launamunur milli kynjanna. Jafnvel háskólamenntaðar konur fá ekki laun sem nægja til framfærslu. Kannanir frá þessum löndum hafa sýnt að allt að 80% stúlkna á aldrinum 20–30 ára eigi sér draum að fá atvinnu í útlöndum svo þær geti flutt þangað og helst gifst útlendingi.<sup>9</sup> Vonleysið um framtíð í heimalandinu hefur neytt þennan hóp kvenna til að þiggja vafasöm atvinnutilboð, t.d. störf dansara á nektardansstöðum, hvort sem þeim hefur verið ljóst að ætlast yrði til af þeim að þær stunduðu vændi eða ekki. Aðstæðurnar sem biðu þeirra hefðu hins vegar verið skelfilegri en þær hefði nokkurn tímann grunað.

Mörg af þeim ríkjum, sem geta talist upprunalönd mansals, þ.e. ríki þar sem fátækt og neyð hafa ýtt konum út á þessa braut, hafa tekið upp áróður gegn þessu vandamáli af ýmsu tagi, svo sem gefið út bæklinga og fræðsluefni og efnt til opinberrar umræðu um ástandið. Þrátt fyrir það hafa stúlkur látið glepjast af vafasömum atvinnutilboðum í þeirri von að það veiti þeim skjótfenginn gróða.

Sökum landfræðilegra þátta Íslands, þ.e. legu landsins og smæðar, og góðra lífsskilyrða, svo sem mjög lítils atvinnuleysis og jafnra tækifæra karla og kvenna til menntunar og atvinnu, er Ísland ekki í hópi ákjósanlegustu landa til að stunda verslun með konur. Þrátt fyrir það verður ekki litið fram hjá því að fjöldinn allur af erlendum

<sup>8</sup> Ársskýrsla 2000. Barnaverndarstofa (2001).

<sup>9</sup> Ona-Antanina Gustiene, Natalya Koderev og Stana Buchowska, fyrirlestur á málþingi á vegum mannréttindafulltrúa Eystrasaltsráðsins og bandaríska sendiráðsins í Kaupmannahöfn 21. maí 2001.



nektardansmeyjum kemur til Íslands til að dansa á næturlúbbum og er stór hluti þeirra frá löndum þar sem verslun með konur viðgengst. Samkvæmt upplýsingum hjá lögreglunni í Reykjavík kom upp mál síðastliðið sumar, þar sem fjórar nektardansmeyjar flúðu í Kvennaathvarfið og kærðu í kjölfarið eiganda eins næturlúbbsins í Reykjavík fyrir að hafa fengið þær til landsins á þeim forsendum að dansa nektardans en ætlaðist svo til þess að þær stunduðu vændi. Benda þessar upplýsingar til þess að Ísland sé ekki hólpíð fyrir starfsemi af þessu tagi. Því er mikilvægt að stjórnvöld séu á varðbergi gagnvart þessari brotastarfsemi og geti boðið fórnarlömbum mansals upp á virk úrræði til verndar og aðstoðar.

Þá er vert að geta þess að í 6. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum segir að aðildarríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir, þ. á m. með lagasetningu til að hamla gegn hvers konar verslun með konur og gróðastarfsemi tengdri vændi kvenna.

#### **2.4 Rekstur og starfsemi nektardansstaða**

Í nefndinni var talsvert fjallað um starfrækslu nektardansstaða en þeir falla undir skilgreiningu næturlúbba samkvæmt i-lið 9. gr. laga um veitinga- og gististaði, nr. 67/1985, sbr. 2. gr. laga nr. 66/2000. Þessir staðir eru því löglegir og hafa sveitarfélög almennt ekki talið stætt á því að banna tilvist þeirra. Á skömmum tíma spruttu þeir upp í Reykjavík eins og gorkúlur án þess að nokkuð yrði við ráðið, m.a. með tilvísan til jafnræðisreglunnar. Í kjölfar lagabreytinganna frá árinu 2000 um flokkun veitingastaða, sbr. lög nr. 66/2000, um breytingu á lögum um veitinga- og gististaði, hefur þó opnast sá möguleiki að takmarka staðsetningu næturlúbba á einstaka deiliskipulagssvæðum og hefur það verið gert í nokkrum sveitarfélögum og t.d. í miðborg Reykjavíkur.

Nokkur skoðanamunur var í nefndinni á því hvort æskilegt eða gerlegt væri að mæla með lagabreytingum um bann við starfrækslu nektardansstaða. Það sem talið var mæla gegn slíku banni var einkum að afleiðing þess yrði neðanjarðarstarfsemi slíkra staða og þá yrði enn erfiðara fyrir yfirvöld, þ.m.t. lögreglu, að hafa eftirlit með þeim. Á móti má benda á að eftirlit er mjög erfiðt viðureignar og segja má að það sé

takmarkað gagn af því sem stendur.<sup>10</sup> Færa má rök fyrir því að vændið, sem talið er að fari fram á eða í tengslum við einhverja nektardansstaðina, þrífist einmitt í skjóli hins löglega og leyfilega rekstrar og sé mjög aðgengilegt. Enn fremur er hægt að álykta að starfræksla nektardansstaða kyndi undir kynlífsvæðingu nútímans þar sem kynlíf er auglýst og gert að söluvöru leynt og ljóst. Einkum og sér í lagi verður að telja þá þróun óæskilega fyrir börn og óhörðnuð ungmenni sem þannig fá brenglaða mynd af samskiptum kynjanna og þeim gildum sem íslenskt samfélag vill að séu höfð í heiðri. Þær raddir verða æ háværi meðal almennings, t.d. í Reykjavík þar sem enn eru starfræktir 7 nektardansstaðir, að rétt væri að banna slíka staði eða í það minnsta færa þá til afviknari staða og ekki í íbúðabyggð. Jafnréttisnefnd Reykjavíkur hefur lýst því yfir að hún vilji að Reykjavíkurborg verði laus við nektardansstaði í framtíðinni og ekki verði í skipulagi borgarinnar gert ráð fyrir slíkum stöðum.<sup>11</sup> Þá skoraði landsfundur jafnréttisnefnda sveitarfélaga, sem haldinn var á Hvolsvelli 19. og 20. október 2001, á löggjafarvaldið að banna rekstur nektardansstaða, „eða að öðrum kosti veita sveitarfélögum lagaheimild til að úthýsa þeim“.

Þess má geta að í Ósló lokuðu borgaryfirvöld fjölda „nuddstaða“ á árunum 1995 til 1997 með tilvísan í skipulagslög þar sem talið var að þar þrífist vændi og í starfsáætlun Óslóborgar 2000 til 2003 gegn ofbeldi, kynferðislegu ofbeldi og vændi, „HJELP“, eru sett markmið um að loka stöðum þar sem talið er að skipulagt vændi fari fram.

Lagabreytingarnar hér á landi frá árinu 2000, sbr. lög nr. 66/2000, komu í kjölfar tillagna nefndar sem sett var á fót vorið 1999 og hafði það hlutverk að sporna við starfsemi svonefndra „erotískra“ veitingastaða. Nefndin var skipuð fulltrúum Reykjavíkurborgar, dómsmálaráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og samgönguráðuneytis. Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til lagabreytinganna, segir m.a. að með fjölgun á flokkum veitingastaða sé sveitarstjórnunum veitt úrræði til að geta haft áhrif á hvar slík starfsemi fari fram. Með því gætu sveitarfélög á grundvelli b-liðar 3. gr. laga nr. 36/1988, um lögreglusamþykktir, kveðið á um opunar- og lokunartíma nektardansstaða. Jafnframt gætu sveitarfélög kveðið á um það í skilmálum aðal- eða

<sup>10</sup> Sjá þó greinargerð starfshóps Reykjavíkurborgar og Lögreglustjórans í Reykjavík frá september 2001 þar sem settar eru fram 30 tillögur sem leiða eiga til betra eftirlits með veitingastöðum í Reykjavík.

<sup>11</sup> Ályktun jafnréttisnefndar Reykjavíkur 17. maí 2001.

deiliskipulags hvar heimilt sé að reka slíka staði og á grundvelli sömu heimildar sett einhver nánari skilyrði um það skemmtanahald sem fram fari á nektardansstöðum.<sup>12</sup> Að þessu athuguðu þykir nefndinni ekki tímabært að leggja til að banna starfsemi nektardansstaða áður en nánari reynsla fæst á þetta nýlega fyrirkomulag. Nefndinni þykir hins vegar brýnt að vel verði fylgst með þróuninni og að gripið verði til viðeigandi úrræða, þ.e. lagabreytinga eða annarra aðgerða ef þörf krefur.

Nektardansstaðir eru samkvæmt skilgreiningu i-liðar 9. gr. laga um veitinga- og gististaði flokkaðir sem næturklúbbar en það eru veitingastaðir þar sem aðaláhersla er lögð á áfengisveitingar og sýningu á nektardansi í atvinnuskyni. Þeir sem reka slíka staði þurfa því eins og aðrir, sem undir löggin falla, að hafa leyfi fyrir rekstrinum sem lögreglustjóri veitir að fenginni umsögn sveitarstjórnar, eldvarnaeftirlits, heilbrigðisnefndar og vinnueftirlits, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Um eftirlit með næturklúbbum fer samkvæmt lögum og reglugerðum um hollustuhætti og heilbrigðismál, eftirlit og aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og brunamál, sbr. 12. gr. laganna. Um næturklúbba gilda því ákveðnar reglur og þeir sæta eftirliti samkvæmt lögum eins og aðrir veitingastaðir.

Eftirlit með starfsemi nektardansstaða og lögbrotum, sem þar kunna að vera framin, hefur um nokkurn tíma verið áhyggjuefni lögreglunnar og annarra yfirvalda. Áður en starfsemi nektardansstaðanna hófst hér á landi hafði lögreglan einmitt vakið athygli á þeirri þróun sem kynni að leiða af opnun þeirra. Var þá vísað til þróunar sem átt hafði sér stað í öðrum Evrópulöndum á áttunda áratugnum. Síðan þá hefur lögreglan haldið áfram að vekja máls á þessu og bent á leiðir til úrbóta, þá einkum vegna atvinnuleyfa dansara. Sú þróun, sem hér er vísað til, hefur síðan verið talsvert hröð og tekið nokkrum breytingum, bæði hér á landi og eins í nágrannalöndum okkar á mjög skömmum tíma. Má segja að nær öll Evrópulönd hafi svipaða sögu að segja varðandi útbreiðslu nektardansstaða sem margir eru taldir hafa milligöngu um vændi. Fáein lönd hafa reynt að bregðast við málinu með lagasetningum sem setja frekari skorður við slíkri starfsemi. Má í þessu sambandi vísa til skýrslna breska yfirvalda sem

---

<sup>12</sup> 125. löggjafarþing 1999–2000, þskj. 662. - 406. mál.

nefndin hefur haft til skoðunar. Þar kemur skýrt fram sambærileg skoðun yfirvalda þar um þörf fyrir aðgerðir til að hindra brotastarfsemi tengda þessum rekstri.<sup>13</sup>

## **2.5 Réttarstaða dansara**

Nefndin ákvað að taka til skoðunar málefni dansara sem starfa á nektardansstöðum. Í því skyni aflaði nefndin upplýsinga hjá Vinnumálastofnun, Útlendingaeftirlitinu og Ríkisskattstjóra. Sá hópur, sem dansar á nektardansstöðunum, er í flestum tilfellum konur af erlendu bergi brotnar en þó hafa íslenskar konur starfað við þessa staði í einhverju mæli. Þau lög sem gilda um erlenda dansara, sem ekki koma frá EES-löndum, eru lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 133/1994. Með lögum nr. 41/2000, um breytingu á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, var afnumin undanþága á kröfu um atvinnuleyfi vegna dansara sem koma fram á næturlúbbum (nektardansstöðum). Við 14. gr. laganna bættist eftirfarandi málsgrein: „Þeir sem koma fram á næturlúbbum falla ekki undir þessa undanþágu“.

Fram til þess tíma höfðu dansarar á næturlúbbum komið til landsins á grundvelli undanþáguákvæðis í b-lið 14. gr. laganna sem undanskilur listamenn kröfu um atvinnuleyfi vegna vinnu í allt að fjórar vikur. Lagabreytingin var gerð eftir tillögu þeirrar nefndar, sem getið var í kafla 2.4. að framan, sem hafði það hlutverk að sporna við starfsemi svokallaðra „erótískra“ veitingastaða. Lagabreytingin var liður í að gera lögreglu kleift að hafa betra eftirlit með þeirri starfsemi sem færi fram á nektardansstöðunum.

Á tímabilinu 11. júlí 2000 til 29. maí 2001 komu 310 dansmeyjar til landsins frá löndum sem ekki eru í EES. Flestar voru frá Ungverjalandi (79), Eistlandi (67) og Tékklandi (60) en einnig var töluverður fjöldi frá Lettlandi (30), Brasilíu (16) og Slóvakíu (13).

---

<sup>13</sup> Liz Kelly og Linda Regan. Home Office, Police Research Series, Paper 125, 2000: Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the U.K.; Tiggey May, Alex Harocopos and Michael Hough, Home Office, Police Research Series, Paper 134, 2000: For Love or Money: Pimps and the management of sex work; Tryggey May, Mark Edmunds and Michael Hough, Home Office, Police Research Series, Paper 118, 1999: Street Business: The links between sex and drug markets.

Ferill umsókna er sá að erlendir nektardansarar þurfa bæði að afla sér dvalarleyfis hjá útlendingaeftirlitinu og atvinnuleyfis hjá Vinnumálastofnun. Algengast er að nektardansarar sæki um tímabundið atvinnuleyfi. Skilyrði fyrir veitingu á tímabundnu atvinnuleyfi er að finna í 7. gr. laga nr. 133/1994, um atvinnuréttindi útlendinga. Meðal skilyrða fyrir veitingu leyfis er að fyrir liggi umsögn stéttarfélags á staðnum í hlutaðeigandi starfsgrein eða viðkomandi landssambands, sbr. b-lið 1. mgr. lagagreinarinnar. Einnig er skilyrði að fyrir liggi undirritaður ráðningarsamningur til tiltekins tíma eða verkefnis, sem tryggi erlendum starfsmanni laun og önnur starfskjör til jafns við heimamenn, sbr. lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Í ráðningarsamningi skal einnig vera ákvæði um flutning hlutaðeigandi frá Íslandi að starfstíma loknum, svo og um greiðslur ferðakostnaðar og heimflutning í veikindum eða við óvænt ráðningarslit sem starfsmaður á ekki sök á, sbr. c-lið 1. mgr. sömu lagagreinar.

Við veitingu leyfa til næturlúbba vegna dansara hefur Vinnumálastofnun frá upphafi gert kröfu um eftirfarandi:

- að ráðningarsamningur sé undirritaður af starfsmanni
- að í ráðningarsamningi séu tilgreind lágmarkskjör viðkomandi starfsmanns
- að ráðningartímabil sé skilmerkilega tilgreint
- að í ráðningarsamningi komi fram að atvinnurekandi greiði heimflutning starfsmanns að ráðningartíma loknum svo og við óvænt ráðningarslit sem starfsmaður á ekki sök á
- tilgreint sé til hvaða lífeyrissjóðs lögboðin iðgjöld renni.

Leyfin hafa jafnframt verið veitt með því skilyrði að starfsmaður sé sjúkra- og slysatryggður og að gefnir séu út launaseðlar í samræmi við lög og kjarasamninga.

Eftir að útlendingur kemur til landsins skal leggja fram læknisvottorð og gefur Útlendingaeftirlitið þá út skírteini til staðfestingar veittu dvalar- og atvinnuleyfi, sbr. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 133/1994.

Eftirfylgni með því að ofangreindum skilyrðum sé fullnægt er fólgin í því að næturlúbbum er gert að skila inn á a.m.k. tveggja mánaða fresti til Vinnumálastofnunar launaseðlum, kvittuðum af starfsmanni fyrir móttöku á greiðslu,

staðfestingu á staðgreiðslu skatta, staðfestingu á kaupum á slysa- og sjúkratryggingu og á skilum í lífeyrissjóð.

Erlendir aðilar, sem dveljast hér á landi í skamman tíma og fá greiðslu fyrir þjónustu eða starfsemi sem innt er af hendi hér á landi, bera takmarkaða skattskyldu samkvæmt 3. gr. laga um tekjuskatt og eignaskatt. Skattarnir eru innheimtir í staðgreiðslu, sbr. 6. tl. 5. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Fram hefur komið að nauðsynlegt sé að fylgjast vel með því að sköttum sé skilað vegna dansara á næturklúbbum. Til þess þarf virkt skatteftirlit. Dansararnir sjálfir þurfa líka að fylgjast með því að sköttum, sem haldið er eftir af launum þeirra, sé skilað til ríkissjóðs. Til þess að auðvelda þeim það er nauðsynlegt að þeim sé ljós eigin réttarstaða.

Eins og greint var frá að framan er útgáfa á atvinnuleyfi til útlendinga háð því að stéttarfélag veiti umsögn um atvinnuumsóknina, sbr. 7. gr. laga nr. 133/1994. ASÍ hefur gegnt hlutverki umsagnaraðila varðandi umsóknir dansara um atvinnuleyfi. Félagið tók það hlutverk að sér í ágúst 2000, m.a. í þeim tilgangi að gæta réttinda dansaranna. Áður hafði stéttarfélagið Efling hafnað umfjöllun um þessar umsóknir. Í mars 2001 hafnaði ASÍ einnig hlutverki sínu sem umsagnaraðili, fyrst og fremst vegna þeirrar óvissu sem ríkti um eðli þeirra starfa, sem viðkomandi dansarar voru látnir sinna á grundvelli útgefinna atvinnuleyfa, og þeirra aðstæðna sem þeir störfuðu við. Vegna þessa hefur verið unnið að endurskoðun á ferli umsókna og hvernig fylgt er eftir að skilyrðum sem sett eru sé fullnægt. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að vaknað hafa grunsemdir um að þau gögn, sem lögð eru fram með umsóknum, séu ekki í raun það sem uppgjör við starfsmenn byggist á, m.ö.o. að gefnar séu rangar upplýsingar með umsóknum. Það virðist m.a. hafa gerst í nokkrum tilfellum að starfsmenn hafa annaðhvort ekki sjálfir undirritað framlagðan ráðningarsamning eða þá undirritað óútfyllt eyðublað. Þau kjör, sem gefin hafa verið upp sem lágmarkskjör, og skuldbinding atvinnurekanda til greiðslu á heimflutningi hafa því í þeim tilvikum ekki verið starfsmanni kunnug. Þess í stað virðist hafa verið byggt á öðrum samningi sem ekki hefur verið lagður fram með umsóknum. Vinnuálastofnun hefur borist afrit af slíkum samningi. Er þar m.a. að finna ákvæði um verktakagreiðslur, sem miðaðar eru við prósentur af sýningum og keyptum drykkjum, og eru það einu launa-greiðslurnar sem samningurinn kveður á um. Einnig er þar kveðið á um að draga skuli af launum vegna kaupa á tryggingum og farmiðum og ákvæði um sektargreiðslu

starfsmanns fari hann ekki að reglum klúbbsins. Við skoðun þessara mála hefur Vinnumálastofnun haft náið samstarf við bæði Útlendingaeftirlit og lögreglu og er unnið að því að finna viðunandi lausn á málinu.

### 3.0 Helstu úrræði og ábendingar

Nefndinni var falið að gera tillögur um úrbætur og viðbrögð við skýrslunum tveimur sem hér í upphafi var greint frá. Verða því settar fram helstu tillögur nefndarinnar og ábendingar um úrræði, sem til greina kemur að beita, eins og hér verður nánar gerð grein fyrir.

#### 3.1 Forvarnir

Svo sem vikið er að annars staðar í skýrslunni er að finna ótvíræð merki markaðsvæðingar kynlífs í íslensku samfélagi. Hún kemur fram í alls kyns *auglýsingum um kynlífsþjónustu og klám*, ekki síst í dagblöðum, tímaritum og á veraldarvefnum. Til dæmis lætur nærri að 20 til 30 auglýsingar birtist daglega í DV, einu útbreiddasta dagblaði landsins, er varða kynlífstengda þjónustu, jafnvel vændi. Varla er svo útgefið tímarit fyrir almenning að ekki sé sérstök umfjöllun um kynlíf, jafnvel sérstakar klámsíður í tímaritum sem ætlað er unglíngum.<sup>14</sup> Víða eru dæmi um auglýsingar, sem vekja athygli á erlendum klámsíðum á veraldarvefnum, jafnvel í tímaritum fyrir unglínga.<sup>15</sup>

Á veraldarvefnum er að finna innlendar vefsíður sem hafa að geyma auglýsingar tengdar kynlífi, um skyndikynni o.fl. Þannig er á vefsíðunni *einkamal.is* að finna á annan tug þúsunda auglýsinga um kynlífstengd kynni jafnframt því að klámmyndbönd af ýmsum gerðum eru auglýst til sölu, boðið er upp á stefnumótþjónustu og spjallrás. Vefsíðan *klam.is* hefur að geyma spjallrás auk klámefnis eins og nafnið segir til um. *Verslunum* með kynlífsefni, svo sem hjálpartæki og erótískar myndir, hefur fjölgað umtalsvert á síðustu misserum og eru a.m.k. fimm starfandi í Reykjavík einni.<sup>16</sup> Um *nektardansstaði og einkadans og hugsanlegt mansal og vændi* er fjallað annars staðar í skýrslunni. *Sjónvarpsefni* er í auknum mæli kynlífstengt, ekki síst þættir sem ætlaðir eru unglíngum, svo sem *Popp-Tívi*. Í *fjölvarpi* stendur áskrifendum til boða erlent klámefni frá miðnætti alla daga. Dæmi eru um að þessi dagskrá sé ólæst og því aðgengileg öllum almenningi, þ.m.t. börnum og unglíngum. Þá er klámefni einnig

<sup>14</sup> Undirtónar, sjá t.d. 44. og 47. tbl.

<sup>15</sup> Sbr. Bleikt og blátt. Sjá einnig Undirtóna.

<sup>16</sup> Romeo og Júlía, Erotica Shop, Exxxotica, Exodus, Private.



sýnt í ólæstri dagskrá á breiðbandi á tíma sem börn og unglingar eiga greiðan aðgang að því.

Kvikmyndir, sem sýndar eru í kvikmyndahúsum og dreift á myndböndum í myndbandaleigum, hafa sífellt grófara efni að geyma. Nægir í þeim eignum að benda á dreifingu frönsku myndarinnar *Baisse-moi*, í íslenskri þýðingu *Ríddu mér*, á myndbandi en áður hafði hún verið sýnd í kvikmyndahúsi. Myndin, sem hefur að geyma óvenjulega grófa blöndu af kynlífi og ofbeldi frá upphafi til enda, hefur raunar verið bönnuð til sýninga sums staðar erlendis eða verið klippt.

Ofangreind lýsing á markaðsvæðingu kynlífs gefur tilefni til að taka afstöðu til þess hvort ekki sé tímabært að bregðast með kerfisbundnum hætti við þessari þróun, einkum í ljósi þeirra áhrifa sem hún hefur á þá áhættuhópa sem áður hefur verið getið. Ljóst er að sú markaðsvæðing kynlífs, sem hér hefur verið lýst, er til þess fallin að auka á útbreiðslu vændis. Viðbrögðs samfélagsins í þá veru að sporna við þessari þróun gætu orðið margvísleg. Sérstakt mikilvægi felst í opinni umræðu í þjóðfélaginu um eðli þessarar þróunar og hinar alvarlegu afleiðingar sem vændi og klám geta haft í för með sér. Skipulögð fræðsla í þessum eignum ætti að vera sjálfsagt mótvægi, ekki síst fræðsla sem beinist að börnum og ungmennum. Samfélagsumræðuna er jafnframt nauðsynlegt að efla, m.a. gegn því að kynlíf og kynímynd verði notuð sem verslunarvara. Mynda þarf mótvægi gegn þessu og stuðla þarf að aukinni ábyrgð samfélagsins á þessu sviði. Hér má nefna atriði allt frá nektardansstöðum og fyrirkomulagi þeirra yfir í glannalegan og jafnvel kynferðislegan tiskufatnað barna. Þetta á að vera unnt að gera án forpokunar og forræðishyggu.

Nefndin telur mikilvægt að forvarnir beinist einkum að þeim þjóðfélagshópum sem ætla má að séu í áhættu. Eins og fram hefur komið, sbr. kafla 2.2, er ástæða til að ætla að börn, sem sætt hafa kynferðisofbeldi, séu í áhættu frekar en önnur börn varðandi vændi á fullorðinsárum. Raunar á þetta jafnframt við börn frá félagslega illa stöddum fjölskyldum og börn og unglunga sem ánetjast hafa áfengi og annarri vímuefnaneyslu. Þess vegna þarf sérstaklega að huga vel að því að börn njóti tryggra uppeldis- aðstæðna. Þeim sem eru í áhættuhópum þarf að koma til hjálpar. Hugla þarf að sértækri ráðgjöf svo og meðferð fyrir fórnarlömb kynferðisbrota og önnur börn í áhættuhópum. Sérstaklega eru börn sem beita önnur börn kynferðisofbeldi í þörf fyrir

meðferð.<sup>17</sup> Börn í þessum hópi, sem ekki fá viðeigandi stuðning og meðferð, eru líklegri en önnur til að verða neytendur kláms og stunda starfsemi sem felur í sér verslun með kynlíf, svo sem vændismiðlun. Brýnt er því að veita þeim meðferð og fræðslu.

Fátækt skiptir hér einnig máli en oft tengist vændi bágunum efnahagsaðstæðum, bæði hjá þeim sem hér eru bornir og barnfæddir og líklega einnig innflytjendum. Efla þarf stuðning við þá sem eru í hættu, eða hafa þegar lent í hættu, með samfélagslegum úrræðum en í því felst mikilvæg forvörn. Má þar nefna húsnæði, menntunartækifæri, fjárhagslegan stuðning, vinnu með fjölskyldum o.s.frv.

Þá er einnig brýnt að forða börnum frá því að lenda í áhættuhópum. Skipuleg fræðsla fyrir börn á grunnskólaaldri er nauðsynleg í þessu tilliti. Fræðsla, sem kæmi t.d. frá þekktum átrúnaðargoðum barna, væri líkleg til að gefa góða raun í slíku forvarnastarfi.

### **3.2 Hjálparúrræði fyrir polendur**

Vitað er að vændi hefur þrífist í flestum þjóðfélögum um aldir og er vissulega fylgiskur stórborganna þótt það birtist í ólíkum myndum allt eftir þjóðfélagsgerð og aðstæðum hverju sinni. Ætla má að vændi sé enn meira feimnismál og „tabú“ á Íslandi vegna smæðar þjóðfélagsins. Þetta kemur bæði fram í skýrslu Rannsóknar og greiningar um vændi á Íslandi og einnig í samtölum við forsvarskonur Stígamóta sem að undanförunu hafa í vaxandi mæli unnið með konum og körlum sem hafa verið að glíma við afleiðingar vændis. Flestir þessara einstaklinga hafa gengið í gegnum kynferðislega misnotkun og ofbeldi af einhverju tagi og í kjölfarið oftast lent í mikilli vímuefnaneyslu og að lokum farið út í vændi til þess að fjármagna neysluna. Svo virðist sem erfiðasti hjallinn að komast yfir og ræða um sé vændið og það sem því tengdist í lífi einstaklinganna á þessum tíma. Sem dæmi má nefna að flestir hafa verið í samskiptum við hið opinbera hjálpar- og meðferðarkerfi, og margir um árabíl, án þess að hafa nokkurn tíma nefnt á nafn þessa reynslu sína. Aðrir sem enn eru í vændi af annars konar orsökum, svo sem vegna fátæktar, kúgunar eða almenns aðstöðuleysis hringja í auknum mæli í Stígamót en mjög erfitt veitist að fá þá til að koma til viðtals

<sup>17</sup> J.O. Davidsson, The Sex Exploiter, Theme paper for the Second World Congress Against Commercial Sexual Exploitation of Children, 2001.

og er það m.a. talið stafa af auðmýkingunni og skömminni sem er þessu samfara. Í sama streng taka starfsmenn Rauða krossins sem hafa komið að aðstoð við einstaklinga sem eru í þessum sporum.

Af þessu má ráða að það er vandasamt verkefni að skipuleggja og vista þjónustu við einstaklinga í þessum vanda. Að því verki þurfa að koma til þekking og kraftar margra ólíkra aðila bæði stofnana hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, svo og frjálsra félagsamtaka ásamt einstaklingum með sérþekkingu.

Rétt er að leita í smiðju til nágrannaþjóða okkar og læra af þeim og þeirra reynslu. Bæði Norðmenn og Danir hafa glímt við þennan vanda um árabíl og báðar þjóðir hafa lagt áherslu á þekkingar- og hjálпамiðstöðvar, svo kölluð „Pro Center“, sem safna og samhæfa reynslu og þekkingu, en veita eða miðla einnig margvíslegri hjálp. Í Ósló hefur verið samþykkt starfsáætlun fyrir árin 2000 til 2003: „Gegn ofbeldi, kynferðislegri misnotkun og vændi“, sem er liður í því að gera Ósló að öruggari borg. Í þessari starfsáætlun kennir ýmissa grasa en höfuðáherslan er á samstarf, samþættingu og samhæfingu aðgerða ráðuneyta, Óslóborgar og frjálsra félagsamtaka og fullyrt að það sé forsenda þess að unnt verði að hamla gegn ofbeldi og vændi í Ósló. Í því skyni hefur verið sett á laggirnar tengslanet þar sem koma saman fulltrúar frá borgarhlutaskrifstofunum (félagsþjónustunni), lögreglunni, frjálsum félagsamtökum og Pro Sentret.

Brýnt er að þolendur geti leitað sér hjálpar jafnframt því að þeim séu veittar upplýsingar um hvar hana er að fá. Vera má að ástæða þyki til að stofna til úrræðis á borð við Pro Sentret héraendis í einu formi eða öðru. Þá er vert að leggja áherslu á að refsilöggjöf þarf að vera hagað þannig að einstaklingar kalli ekki yfir sig refsíabýrgð með því að leita til lögreglu eða annað þegar þeir þurfa á hjálp að halda. Slíkt getur leitt til þess að þolendur geti ekki nýtt þá hjálp sem í boði er. Verður nánar vikið að þessu í kaflanum sem fjallar um tillögur að breytingum á almennum hegningarlögum.

### **3.3 Tillögur um skipulögð viðbrögð í forvörnum og hjálparúrræðum**

Þau atriði sem hér hafa verið gerð að umtalsefni varðandi forvarnir og hjálparúrræði eru þess eðlis að ekki er um að ræða skyndilausnir sem gripið verður til í eitt skipti fyrir öll. Þvert á móti kallar árangur á þessu sviði á samfellt starf og viðbrögð sem

geta verið breytileg frá einum tíma til annars. Lykilatriði er að efla og bæta samfélagsvitund um þann vanda sem við blasir með upplýsingaöflun, fræðslu og skoðanaskiptum.

*Hér verður varpað fram þeirri hugmynd að sett verði á laggirnar verkefnisstjórn/tengslanet/samráðsnefnd sem hafi það meginhlutverk að fylgjast með þróun á þessu sviði og bregðast við henni með viðeigandi hætti, t.d. með því að samhæfa aðgerðir hinna ólíku aðila sem hlutverki hafa að gegna í þessum efnum, svo sem lögreglu og ákærvaldi, barnaverndaryfirvöldum og félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og útlendingaefirliti. Jafnframt væri aðild frjálsra félagasamtaka að þessu samstarfi tryggð, t.d. Stígamóta, Kvennaathvarfi og Rauða krossinum. Til viðbótar því eftirlits- og samhæfingarhlutverki, sem fyrr er getið um, gætu verkefni þessa samstarfshóps, sem verður hér eftir kallaður samráðsnefnd, orðið eftirfarandi:*

- að efla samfélagslega vitund um afleiðingar vændis, kláms og kynferðislegrar misnotkunar
- að sinna fræðslu, leiðbeiningu og upplýsingastarfi sem hefur forvarnargildi
- að stuðla að rannsóknum og annarri öflun þekkingar á sviði vændis, kynferðisbrota, útbreiðslu klámefnis o.fl.
- að hafa frumkvæði að aðgerðum sem eru til þess fallnar að stemma stigu við útbreiðslu vændis og dreifingu klámefnis
- að leggja fram tillögur um æskileg hjálparúræði, svo sem ráðgjöf, athvarf og neyðarlínur.

Undanfarin misseri hefur nokkur umræða orðið um nauðsyn samþáttunar forvarnastarfs hér á landi. Heilbrigðisráðherra hefur boðað að frumvarp um málið verði lagt fram innan tíðar. Í megindráttum er gert ráð fyrir að ýmis starfsemi á borð við tóbaksvarnaráð, áfengis- og vímuvarnaráð, manneldisráð, verkefni geðræktar, sjálfsvígsvarnir og fræðsla um kynsjúkdóma og fjölskylduráðgjöf o.s.frv. verði sett undir regnhlífarstofnun. Rökin eru ljóslega fyrst og fremst þau að leiðir til að ná árangri í forvörnum og aðferðir við að finna markhópa eru oftast nær hinar sömu þó skilaboðin kunní að vera mismunandi. Oft þarf að koma mörgum skilaboðum á framfæri við sama markhópinn sem stundum er öll þjóðin. Samþáttun af þessu tagi getur samnýtt hugmyndir, aðferðir og starfsfólk þótt mikilvægt sé að frumkvæði

glatist ekki. Forvarnastöð af þessu tagi þarf að starfa mjög náið með félagsmálayfirvöldum, skólayfirvöldum auk starfsfólks heilbrigðisþjónustunnar. Mjög beint liggur því við að starfsvettvangur þeirrar samráðsnefndar um klám og vændi, sem hér hefur verið fjallað um, verði þáttur í þeirri lýðheilsustöð. Hún á mjög vel heima með vörnum gegn fíkniefnum og kynsjúkdómum. Á vettvangi hennar má efla opna umræðu í samfélaginu enda skiptir fræðsla miklu máli til þess að sporna við vændi og alvarlegum afleiðingum þess.

### **3.4 Tillögur um breytingar á almennum hegningarlögum**

Nefndin hefur farið yfir skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi varðandi löggjöf og eftirlit með klámi, vændi o.fl. Nefndin hefur sérstaklega litið til XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og athugað hverra lagabreytinga er helst þörf.

Lögð hefur verið áhersla á að auka réttarvernd barna. Nefndin hefur sérstaklega athugað hver rök mæli með og á móti því að hækka kynferðislegan lögaldur. Endurskoða þarf lagareglur vegna auglýsinga og dreifingar myndefnis, kláms, sýninga og annarra þátta er varða kynlíf eða kynlífsþjónustu er einkum hafi það að markmiði að vernda börn.

#### **3.4.1 Vernd barna fyrir vændi**

Í samanburðarskýrslu um norræna löggjöf kemur fram að í hegningarlögum annars staðar á Norðurlöndum sé fortakslaust bann við því að kaupa kynlífsþjónustu af einstaklingum yngri en 18 ára. Ákvæðið hefur verið í sænsku hegningarlögunum frá árinu 1965 en er nýrra í hegningarlögum annars staðar á Norðurlöndunum; kom inn í finnsku hegningarlögin 1998, þau dönsku 1999 og þau norsku 2000. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að í íslensku hegningarlögunum sé ekkert sambærilegt ákvæði en þó sé þar að finna ákvæði sem geta átt við kaup á slíkri þjónustu, sbr. 1. og 2. mgr. 202. gr. hegningarlaganna. Í kjölfar þessarar skýrslu lagði dómsmálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum þar sem lagðar voru til tvær breytingar á lögunum, annars vegar að gera þá háttsemi að kaupa kynlífsþjónustu af barni eða ungmenni yngri en 18 ára að sértæku broti og hins vegar að þyngja refsingu fyrir vörslur á barnaklámefni. Um hina síðarnefndu breytingu verður fjallað

síðar, eða í kafla 3.4.4, en samkvæmt hinni fyrrnefndu hljóðar ákvæðið svo: „Hver sem greiðir barni eða ungmenni yngra en 18 ára endurgjald gegn því að hafa við það samræði eða önnur kynferðismök skal sæta fangelsi allt að 2 árum.“ Frumvarpið var samþykkt á Alþingi 18. febrúar síðastliðinn.<sup>18</sup> Nefndin telur að með lagabreytingunni hafi vernd barna gegn kynferðislegri misnotkun verið aukin til muna.

Nefndin hefur velt fyrir sér þeirri spurningu hvort þörf sé á að veita börnum ríkari vernd á þessu sviði. Rýmkun á gildissviði hegningarlaganna hvað varðar barnaklámsbrot og kynferðisbrot gegn börnum er eitt af þeim atriðum sem veitir börnum án efa ríkari réttarvernd en um það er fjallað í kafla 3.4.5 um refsilögsögu. Þá hefur nefndin velt fyrir sér öðrum úrræðum. Samkvæmt 202. gr. almennra hegningarlaga skal hver sá sem hefur samræði eða önnur kynferðismök við barn sæta fangelsi allt að 12 árum og önnur kynferðisleg áreitni varðar fangelsi allt að 4 árum. Þá varðar það að tæla ungmenni á aldrinum 14–16 ára til samræðis eða annarra kynferðismaka með blekkingum, gjöfum eða á annan hátt fangelsi allt að 4 árum. Samkvæmt þessu eru kynferðismök við 14 ára unglings, með hans vilja og samþykki og ef ekki er hægt að sýna fram á að hann hafi verið tældur til þeirra, refsilaus verknaður. Í samanburðarskýrslu um norræna löggjöf er sá aldur sem refsilaust er að hafa mök við ungmenni kallaður „kynferðislegur lögaldur“ og verður það hugtak notað hér. Í skýrslunni kemur fram að kynferðislegur lögaldur sé lægstur hér á landi af Norðurlöndunum; í Danmörku og Svíþjóð sé hann 15 ár en í Finnlandi og Noregi 16 ár. Vegna þessa og í ljósi þjóðréttarskuldbindinga á þessu sviði var þeirri spurningu varpað fram í skýrslunni hvort ekki bæri að hækka kynferðislegan lögaldur á Íslandi.

Nefndin hefur tekið þetta sérstaklega til skoðunar. Þau rök sem einkum hafa verið nefnd með hækkun kynferðislegs lögaldurs eru að með því sé börnum veitt aukin vernd. Þannig séu ákveðin skilaboð send út í þjóðfélagið en sú skoðun að rétt sé að veita börnum almennt ríkari vernd en tíðkast hefur hefur hlotið æ meira fylgi síðastliðin ár. Slík hækkun sé einnig í samræmi við þá hækkun á sjálfræðisaldri sem gerð var með lögum nr. 71/1997 en þá var sjálfræðisaldur færður úr 16 árum í 18 ár með þeim rökum að það væri í samræmi við breyttar þjóðfélagsaðstæður, aukna barnavernd og samræmingarsjónarmið hvað varðaði alþjóðlega sáttmála og löggjöf í

<sup>18</sup> 127. löggjafarþing 2001-2002, þskj. 820 -185. mál.

nágrannaríkjunum. Með hækkun á kynferðislegum lögaldri í hegningarlögum væri viðhaldið ákveðnu samræmi í löggjöfinni þannig að vernd barna væri ekki mun lakari þegar kæmi að kynferðisbrotum en á öðrum sviðum. Íslenskum börnum væri þannig fengin aukin réttarvernd til samræmis við það sem gildir í nágrannaríkjunum, einkum Norðurlöndunum, og væri slík vernd í samræmi við eitt af grunnsjónarmið Barna-sáttmála Sameinuðu þjóðanna að einstaklingur sé barn til 18 ára aldurs.

Allt eru þetta rök sem eru góð og gild og eiga fyllilega rétt á sér. Á hitt ber þó að líta að vandamálið, sem er hér til umfjöllunar og reynt er að finna lausn á, er vernd barna gagnvart fullorðnum einstaklingum, þ.e. einstaklingum 18 ára og eldri. Með því að hækka kynferðislegan lögaldur í hegningarlögum upp í 15 eða jafnvel 16 ár er börnum vissulega fengin aukin vernd en þó fylgir sá böggull skammrifi að með því er kynlíf ungmenna á þessum aldri gert refsivert. Hér er mikilvægt að skoða íslenskan raunveruleika varðandi kynhegðun ungmenna. Samkvæmt landskönnun frá 1996 sem tók m.a. til kynhegðunar ungs fólks kom í ljós að 83.3% höfðu haft kynmök einu sinni eða oft og 16.7% aldrei. Af þeim unglíngum, sem höfðu haft kynmök, voru 25,4% sem höfðu fyrstu kynmök 14 ára eða yngri. 27,2% voru 15 ára og 24,8% 16 ára. Könnunin sýndi að meðalaldur við fyrstu kynmök var 15,4 ár og var ekki teljandi munur milli kynja.<sup>19</sup> Miðað við þá sem byrjaðir eru að hafa kynmök er um fjórðungur þeirra sem hefur haft kynmök í fyrsta sinn fyrir 15 ára aldur og meira en helmingur fyrir 16 ára aldur. Þá virðist vera nokkuð algengt að 14–15 ára stúlkur eigi 15–16 ára kærasta. Með því að hækka kynferðislegan lögaldur í hegningarlögum væri því verið að gera stóran hóp unglínga að afbrotamönnum. Bent hefur verið á að draga megi úr slíkum afleiðingum í löggjöfinni með því að kveða á um að refsingu megi fella niður ef aldur og þroski þolanda og geranda er svipaður. Slíkt ákvæði er t.d. í norsku hegningarlögunum. Þrátt fyrir að slíkt ákvæði yrði leitt í lög þá breytir það ekki þeirri staðreynd að háttsemin er engu að síður refsiverð og viðkomandi hefur gerst brotlegur við almenn hegningarlög þótt honum verði ekki gerð refsing.

Þegar taka á ákvörðun um breytingar á löggjöf verður að gæta þess að þær breytingar séu í samræmi við raunveruleikann þannig að lögin verði ekki dauður bókstafur sem

---

<sup>19</sup> Könnunin sem unnin var af Sóleyju S. Bender, dósent, var send til 2.500 ungmenna (17–20 ára) alls staðar á landinu og byggðist greiningin á svörum frá 1.703 einstaklingum. Tölur birtar í *The International Encyclopedia of Sexuality* (vol. 4), R.T. Francoeur og R.J. Noonan (Ed.) New York: Continuum 2001.

almennt verður ekki farið eftir. Hvort sú staðreynd að meira en helmingur ungmenna hafi haft fyrstu kynmök fyrir 16 ára aldur sé æskileg skal ekki fullyrt um en hitt er ljóst að það eitt að hækka aldurstakmarkið í almennum hegningarlögum mun ekki snúa þeirri þróun á annan veg. Það að ákvæði 202. gr. almennra hegningarlaga skuli ekki gera refsivert að hafa mök við ungmenni, sem náð hafa 14 ára aldri, þýðir ekki að börn á þeim aldri eigi og megi stunda kynlíf á þeim aldri. Þar til börn verða sjálfráða er það foreldra og forráðamanna að setja boð og bönn. Ákvæði hegningarlaga kveða eingöngu á um hvort tiltekin háttsemi er refsiverð.

Nefndin telur að hækkun á kynferðislegum lögaldri í almennum hegningarlögum upp í 15 eða 16 ár á þann hátt sem getið hefur verið að framan sé ekki eina leiðin að því takmarki sem stefnt er að, þ.e. að vernda börn gegn fullorðnum einstaklingum. Það er skoðun nefndarinnar að það að gera samræði eða önnur kynferðismök fullorðinna við börn refsiverð sé frekar til þess fallið að ná settu takmarki. Því leggur nefndin til að við 202. gr. almennra hegningarlaga komi ný málsgrein sem verði svohljóðandi: „Hver sá er náð hefur 18 ára aldri og hefur samræði eða önnur kynferðismök við barn yngra en 15 ára, skal sæta fangelsi allt að 12 árum.“ Með slíku ákvæði er börnum veitt aukin vernd fyrir fullorðnum einstaklingum. Áfram verður refsivert að hafa mök við barn yngra en 14 ára óháð því á hvað aldri meintur brotamaður er en þegar barn nær 14 ára aldri er það verndað gegn fullorðnum einstaklingum þar til það verður 15 ára. Ekki þykir, með vísan til þjóðfélagslegra aðstæðna sem að framan voru raktar, fært að hækka aldursmarkið upp í 16 ár.

#### **3.4.2 Vændi fullorðinna**

Samkvæmt því lagaumhverfi, sem við búum við í dag, er refsivert að hafa viðurværi sitt af lauslæti, m.ö.o. að refsivert er að stunda vændi í framfærsluskyni. Í skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi kemur fram að Ísland sé eina ríkið á Norðurlöndunum þar sem refsivert er að stunda vændi í framfærsluskyni. Danir hafi lengst af verið með sambærilegt ákvæði í hegningarlögunum en hafi numið það úr lögum árið 1999 eftir endurskoðun á kynferðisbrotakafli hegningarlaganna, með þeim rökum að nauðsynlegt væri að hjálpa fólki sem hefði komið sér í þessa stöðu en ekki refsá því. Vændi væri fyrst og fremst félagslegt vandamál sem ætti að fyrirbyggja og freista þess að leysa í félagsmálalöggjöfni. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að við endurskoðun á ákvæðum kynferðisbrotakafli hegningarlaga hinna



þriggja norrænu þjóða, sem fram fór undir lok níunda áratugarins, hafi verið hugleitt hvort gera ætti sölu á vændi refsiverða. Sú endurskoðun leiddi til þeirrar niðurstöðu í ríkjunum þremur að ekki þótti æskilegt að fara þá leið. Svíar töldu afleiðingar slíks neikvæðar fyrir þá sem stunduðu vændi auk mikilla sönnunarörðugleika. Finnar töldu að slíkt myndi án efa draga úr vændi og einnig ef kaupendur yrðu á sama hátt látnir sæta refsíabýrgð en töldu ekki fært að lögleiða slíkt á kostnað þeirra neikvæðu afleiðinga sem það kynni að hafa í för með sér, svo sem að það gæti mögulega styrkt stöðu vændismiðlara þar sem þeir sem stunduðu vændi yrðu háðari þeim og einnig að þeir sem það stunduðu færu síður í læknisskoðun og myndu ekki kæra brot sem þeir yrðu fyrir af hálfu viðskiptavina eða miðlara. Norðmenn töldu að frekar ætti að styrkja þau ákvæði hegningarlaga sem beint væri gegn milligöngumönnum.

Ákvæði 1. mgr. 206. gr. almennra hegningarlaga hefur staðið í hegningarlögunum um árábil en aldrei hefur reynt á það fyrir dómstólum. Ekki skal hér fullyrt um hverju það sætir en bent er á að sönnunarstaðan samkvæmt ákvæðinu er erfíð. Ákvæðið sætti síðast endurskoðun með þeim lagabreytingum sem urðu á almennum hegningarlögum árið 1992 en þá þótti ekki fært að fella það úr lögum. Allsherjarnefnd Alþingis, sem hafði málið til umfjöllunar, klofnaði þó í afstöðu sinni og vildi minnihlutinn fella ákvæðið úr lögum.<sup>20</sup>

Nefndin er á þeirri skoðun að afnema eigi 1. mgr. 206. gr. almennara hegningarlaga. Nefndin telur að þeir sem veiti kynlífsþjónustu gegn gjaldi séu í flestum tilvikum einhvers konar fórnarlömb, hvort sem þeir eru fórnarlömb fikniefna, kynferðislegrar misnotkunar eða annarra þátta og þurfi því á hjálp að halda. Þeir þurfi að geta átt þess kost að leita sér hjálpar án þess að eiga yfir höfði sér refsingu. Með því að gera sölu á kynlífsþjónustu að refsilausum verknaði er á engan hátt verið að hvetja til slíkrar háttsemi eða verið að lögleiða vændi. Því fer fjarri. Hér er eingöngu verið að undirstrika að þeir einstaklingar, sem leiðst hafa út í slíka ánauð, fái hjálp en verði ekki refsað. Nefndin leggur áherslu á að hér er um fórnarlömb að ræða. Þá leggur nefndin einnig áherslu á að fullt kapp verði lagt á að koma lögum yfir þá sem gera sér neyð viðkomandi einstaklinga að féþúfu, vændismiðlarana.

<sup>20</sup> Alþingistiðindi A, 115. löggjafarþing, 1991-92, þskj. 836 - 58. mál, bls. 5082-5084. Sjá einnig skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi, bls. 27, 126. löggjafarþing 2000-01, þskj. 625 - 51. mál.

Á það hefur verið bent að afnám á refsingu við sölu á kynlífsþjónustu geti haft þær afleiðingar í för með sér að vændi verði sýnilegra en góðu hófi gegnir, þ.e. í formi götuvændis. Víða í þeim löndum þar sem sala á vændi er ekki refsiverð eru ákvæði í lögum um að ósiðleg eða hneykslanleg hegðun á almannafæri sé refsiverð. Slík ákvæði eru t.d. í sænsku og norsku hengingarlögunum. Fram kemur þó í sam-  
burðarskýrslu um norræna löggjöf að þetta ákvæði sé lítið notað í Noregi og nánast „en sovende paragraf“. Þá hefur þörf Svía til að notast við ákvæðið í þessum tilgangi dvínað þar sem allt sýnilegt vændi nánast hvarf af götunum þegar kaup á vændi voru gerð refsiverð. Nefndin leggur áherslu á að virkt ákvæði verði í löggjöfinni sem gerir refsivert að bjóða sölu á kynlífsþjónustu á almannafæri. Telur nefndin að brot gegn slíku ákvæði eigi að varða sektum.

Í íslenskum hegningarlögum er þess hvergi getið að það varði refsingu að kaupa kynlífsþjónustu. Slík háttsemi er því refsilaus. Nefndin tók til skoðunar hvort það að gera slík kaup refsiverð gæti hugsanlega dregið úr vændi. Eins og fram kemur í skýrslu dómsmálaráðherra um samburð á norrænu lagaumhverfi er Svíþjóð eina Norðurlandþjóðin sem kveður á um að kaup á kynlífsþjónustu séu refsiverð. Ákvæðið var lögfest með lögum um bann við kaupum á kynlífsþjónustu árið 1998 sem tóku gildi 1. janúar 1999. Lögin eru aðeins ein grein og samkvæmt henni varðar það sektum eða fangelsi í allt að sex mánuði að kaupa kynlífsþjónustu. Þá er einnig í Bandaríkjunum að finna löggjöf sem kveður á um að kaup á kynlífsþjónustu séu refsiverð. Í New York er sú háttsemi að kaupa kynlífsþjónustu talin smáglæpur eða vægt afbrot „misdemeanor“.

Við könnun nefndarinnar á hvernig bann við kaupum á kynlífsþjónustu hefði reynst annars staðar aflaði nefndin sér einkum upplýsinga frá Svíþjóð. Þar sem um er að ræða mjög nýlega löggjöf í Svíþjóð er ekki komin mikil reynsla á hversu vel hún reynist en þó hafa verið gefnar út áfangaskýrslur þar sem reynt hefur verið að meta kosti hennar og galla. Hér er einkum um að ræða skýrslu Brottsförebyggande rådet (BRÅ), sem út kom árið 2000.<sup>21</sup> Í skýrslu BRÅ-2000 kemur fram að með nýju

---

<sup>21</sup> BRÅ-report 2000:4. og skýrsla Ríkislögreglustjórans í Svíþjóð, Handel med kvinnor, lägesrapport 31 jan - 31 dec 2000, tilv. RKP, KUT RAPPORT 2001:3.

lögnum hafi dregið mjög úr sýnilegu götuvændi en hvort það hafi einungis orðið ósýnilegt, þ.e. farið neðanjarðar eða hvort raunverulega hafi dregið úr vændi hafi ekki verið rannsakað. Þá hafi heldur ekki verið rannsakað hvort óttinn við að verða gripinn og dæmdur fyrir brot á lögnum hafi dregið úr vændi. Erfitt sé að festa fingur á það vændi sem þrífist neðanjarðar. Besta leiðin til að koma upp um slíka starfsemi sé að beita leyndu eftirliti svo sem símahlerunum og lögregluftirliti en þar sem líklegt er að refsing við brotinu verði ekki þyngri en sektir þá er ekki mögulegt samkvæmt sænskum lögum að beita slíkum aðgerðum auk þess sem meðalhófsreglan setur skorður við því. Af því 91 máli, sem kom til kasta sænsku lögreglunnar árið 1999 og varðaði vændi, voru einungis tvö sem tengdust tilvikum þar sem um leynilegt vændi var að ræða. Þau voru felld niður sökum ónógra sannana sem leitt gætu til sakfellingar. Í sjö málum var gefin út ákæra þar sem sex leiddu til sakfellingar en sýknað var í einu. Í fimm málum gengust sakborningar við sektum án þess að málin færu fyrir dóm. Í öllum tilvikum vörðuð brotin sektum. Sönnunarörðugleikar í þessum málum skýra fæð dómsmála. Erfiðast hefur reynst að sanna að aðilar hafi samið um að kynlífsþjónusta verði látin í té gegn endurgjaldi. Þessi brot eru án kæranda og jafnvel þótt þeim sem selja kynlífsþjónustu, oftast vændiskonum, sé skylt að bera vitni þá er þeim ekki skylt að ljóstra upp að þær hafi sjálfar tekið þátt í vændinu. Þá hefur einnig reynst erfitt að hafa upp á vændiskonunum til að bera vitni þar sem þær eru fæstar með fasta búsetu á ákveðnum stað eða skráð símanúmer. Til að tryggja sakfellingu gegn neitun sakbornings hefur lögreglan þurft að temja sér ákveðna hætti við eftirlit. Í þeim málum, sem ákært var út af, hafði lögregla beðið með að hafa afskipti af viðkomandi þar til eftir að kynlífsviðskiptin höfðu farið fram.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögreglustjóra í Svíþjóð eru sænsku löggin til þess fallin að draga úr vændiskaupum ákveðinna einstaklinga. Ef hópnun, sem kaupir vændi, er skipt niður í tvennt þá er annars vegar um að ræða þá sem óvænt ákveða að kaupa sér slíka þjónustu, þá gjarnan tengt næturskemmtunum, ferðum á ráðstefnur erlendis, o.þ.h., og svo hins vegar þá sem eru fastir viðskiptavinir og eru á einhvern hátt háðir slíkri þjónustu. Í kjölfar nýju löggjafarinnar hefur dregið úr kaupum fyrrnefnda hópsins á vændisþjónustu en að sama skapi hefur reynst erfitt að ná til hins hópsins. Þá hefur löggjöfin það í för með sér að hún hefur fært Svíþjóð neðar á lista þeirra landa sem eru ákjósanleg fyrir mansal og þar með verið stórt skref í baráttunni gegn verslun með konur. Á hinn bóginn hafa nýju löggin haft það í för með sér að

erfiðara er að ná til vændismiðlaranna en áður. Nánast útilokað er að fá menn til að bera vitni þar sem í flestum tilfellum er um að ræða viðskiptavini vændiskvenna sem viðurkenndu með vitnisburði eigið brot og ættu þá yfir höfði sér sakfellingu. Á þennan hátt ýta nýju lögin undir það að lögum verði ekki komið yfir vændismiðlara. Þá hefur einnig verið bent á að ókostir við nýju löggjöfina sé aukinn heilsufarsvandi. Sænskir menn leiti í ríkara mæli til austantjaldslandanna eftir þessari þjónustu og komi heim með kynsjúkdóma.

Því hefur verið haldið fram að það skjóti skökku við að fullkomlega löglegt geti verið að bjóða ákveðna þjónustu en refsivert að kaupa hana en eins og að framan er getið hefur nefndin lagt til að sú háttsemi að selja kynlífsþjónustu verði ekki refsiverð. Þó að um þessa þjónustu gildi að einhverju leyti sömu markaðslögmál og um aðra þjónustu af hvaða tagi sem er, t.d. að framboð ráðist af eftirspurn, er þó ákveðinn grundvallarmunur sem einkennir þessa tegund af þjónustu. Í flestum tilfellum er sú þjónusta sem hér um ræðir boðin fram vegna neyðar þeirra sem hana bjóða. Það sem áður hefur verið rakið um bakgrunn þeirra sem leiðast út í vændi gefur glögg til kynna að hér er um fórnarlömb að ræða. Ljóst er að ekki er jafnræði milli aðila í þessum viðskiptum. Þeir sem þjónustuna kaupa notfæra sér eynd annars einstaklings. Nefndin er því á þeirri skoðun að það sé ekkert því til fyrirstöðu að kveða á um refsinaemi slíkrar háttsemi í löggjöfinni ef það er á annað borð talið líklegt til að hafa árangur í för með sér í baráttunni við vændi og fylgifiska þeirrar starfsemi.

Nefndin telur mjög margt mæla með því að kveða á um að kaup á kynlífsþjónustu verði gerð refsiverð en telur þó að í fyrsta kasti verði ekki horft fram hjá göllum sem því fylgja. Þar ber fyrst að nefna hættuna á að starfsemin fari neðanjarðar en vændi í hvaða mynd sem er hefur í raun verið mjög ósýnilegt á Íslandi og erfitt að koma auga á það. Skýrsla Rannsóknar og greiningar um vændi á Íslandi vakti athygli fólks á þessum vanda og kom þeim mjög á óvart sem stóðu í þeirri trú að vændi þrífist ekki á Íslandi. Í öðru lagi ber að nefna hættuna á að vændismiðlarar verði ósnertanlegri en áður þar sem mikilvæg vitni, kaupendur kynlífsþjónustu, fáist ekki til að bera vitni. Slíkt ástand yrði ekki til að bæta stöðuna. Þá er einnig bent á þann sönnunarsvanda sem Svíar standa frammi fyrir og hefur ekki enn tekist að leysa. Nefndin er á þeirri skoðun að mikilvægt sé að taka allar ákvarðanir um breytingar í skrefum og sjá hvað reynslan muni leiða í ljós. Að svo stöddu telur nefndin ekki ráðlegt að taka svo stórt skref að

gera kaup á vændi fullorðinna einstaklinga refsiverð en að framan kemur fram að nýlega hafi verið lögfest ákvæði sem gerir kaup á kynlífsþjónustu barna og ungmenna yngri en 18 ára refsiverð. Nefndin er á þeirri skoðun að sú breyting sé virkust til að koma þeim hópi til hjálpar sem er í hve mestri hættu á að leiðast út í vændi en eins og áður hefur komið fram er oft um að ræða einstaklinga sem eiga við áfengis- og fíkniefnavanda að stríða og búa í mörgum tilfellum við bágar uppeldis- og heimilisaðstæður. Til að forðast að eldri einstaklingar leiðist út í vændi eru aðrar leiðir tækar svo sem reglusetning á öðrum sviðum sem tengjast vandanum en má þar nefna sértæk úrræði eins og að banna einkadans á næturklúbbum og setja skýrar reglur um þá starfsemi sem þar er leyfileg. Um þær tillögur verður fjallað í kafla 3.6 á eftir.

Hér er um að ræða mál sem engin einföld lausn er á. Svíar hafa fyrstir Norðurlandaþjóðanna stigið skrefið lengst með því að gera kaup á kynlífsþjónustu refsiverð. Nefndin telur nauðsynlegt að þessi mál séu í sífelldri endurskoðun og er samstarfsnefndin, sem tillaga var gerð um að framan í kafla 3.3, stór þáttur í slíkri endurskoðun. Nefndin mælist til þess að leiði tillögur hennar til breytinga á löggjöfinni verði tekin saman skýrsla ári eftir að löggjöfin tók gildi um hvort breytingarnar hafi leitt til árangurs. Þá verði jafnframt endurskoðuð sú hugmynd hvort þörf sé á að banna kaup á kynlífsþjónustu fullorðinna.

Það er skoðun nefndarinnar að aðrar greinar ákvæðisins, sem snúa að vændismiðlurum, veiti fullnægjandi réttarvernd og leggur hún til að þær verði óbreyttar. Þó telur nefndin að rýmka beri gildissvið ákvæðisins en nánar verður fjallað um það atriði undir kafla 3.4.5.

### **3.4.3 Klám**

Birting og dreifing á klámi er refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum. Í lögum er hugtakið klám þó ekki skilgreint þar sem talið er að það mótist af siðferðisvitund á hverjum tíma. Í þremur nýlegum dómum má glögg sjá hvaða skilning Hæstiréttur leggur í hugtakið klám. Í Hrd. 1998:516 staðfesti Hæstiréttur þá niðurstöðu héraðsdóms að myndir sem sýndu kynfæri karla og kvenna, kynmök og aðrar kynlífsathafnir á opinskáan hátt án þess að séð yrði að listrænn, fagurfræðilegur eða leikrænn tilgangur

lægi að baki væru klámmyndir í skilningi 2. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga.<sup>22</sup> Í Hrd. 1998:969 studdist héraðsdómur við skilgreiningu sérfræðinganefndar Sameinuðu þjóðanna á klámi frá 1986 en samkvæmt henni er gerður greinarmunur á hugtökunum klámi (pornografía) og kynþokkalist (erotika). Samkvæmt skilgreiningunni er klám ögrandi framsetning á kynlífi í auðgunartilgangi, án ástar, blíðu eða ábyrgðar en kynþokkalist bókmenntaleg eða listræn tjáning ástar. Komst dómurinn að því að myndbönd með misgrófu klámefti innihéldu öll klám í skilningi 2. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga en í þeim var lögð áhersla á að sýna kynfæri og kynmök og sjálfsfróun á ögrandi hátt. Að mati dómsins hafði framleiðsla myndbandanna ekki listrænan eða fagurfræðilegan tilgang heldur væru þau einungis gerð í hagnaðarskyni. Dómurinn taldi þó klámið ekki af grófasta tagi þar sem á myndunum virtist ekki að finna barna- eða dýrklám eða klám tengt grófu ofbeldi. Hæstiréttur staðfesti þessa niðurstöðu héraðsdóms með vísan til forsendna.<sup>23</sup> Í nýjasta málinu, dómi Hæstaréttar nr. 321/2000 frá 19. desember 2000, vísaði héraðsdómur til dóma Hæstaréttar 1990:1103 og 1998:969 en í báðum þeirra var tilgreind skilgreining sérfræðinganefndar Menningarstofnunar Sameinuðu þjóðanna á klámi. Í niðurstöðum dómsins, sem var staðfestur í Hæstarétti, sagði svo: „Það er mat dómsins að öll myndskeiðin sem skoðuð voru [...] séu klámfengin, þótt misgróf séu. [...] Lögð er áhersla á að sýna kynfæri karla og kvenna, kynmök um leggöng og endaparm, munnmök, sjálfsfróun og fjöldakynmök, allt á ögrandi hátt. Þá eru gervilimir notaðir við ýmsar kynlífsathafnir í mörgum myndanna, sömuleiðis á ögrandi hátt. Í mörgum myndanna enda kynlífsсенur á því að karlmenn fá sáðfall yfir andlit, kynfæri eða annars staðar á skrokk rekkjunauta sinna. Myndskeið eru dregin á langinn og kynfæri sýnd í nærmynd við kynmök og sjálfsfróun án þess að séð verði að það þjóni neinu augljósu markmiði en því að sýna kynlífsathafnir. Listræn eða bókmenntaleg tjáning ástar var ekki sýnileg í þeim myndskeiðum, sem skoðuð voru. Hvorki í myndskeiðum þeim, sem skoðuð voru, né í lýsingu lögreglu á meginmyndefni umræddra kvikmynda er þó að finna klám af grófasta tagi; barna- eða dýrklám eða klám tengt grófu ofbeldi. Að mati dómsins er augljóst að framleiðsla myndanna í máli þessu hefur ekki listrænan eða fagurfræðilegan tilgang, heldur eru þær einungis gerðar í hagnaðarskyni. Telur dómurinn að í öllum myndunum sé klám, sem falli undir ákvæði 2. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.“

<sup>22</sup> Hrd. 1998:516. Mál nr. 206/1997.

<sup>23</sup> Hrd. 1998:969. Mál nr. 464/1997.

Samkvæmt nýjustu dómaframkvæmd virðist því nokkuð skýrt hvað teljist vera klám í skilningi ákvæðis 2. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga. Þess má þó geta að í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 11. desember 2001 í sakamálinu nr. 1717/2001 þar sem eigandi verslunarinnar Exxxotica var ákærður fyrir að hafa til sölu kynlífskvikmyndir á myndbandsspólum og mynddiskum kveður við nokkuð frjálslægri tónn í niðurstöðu dómsins. Í málinu hélt ákærði því fram að nú á dögum væri lagður annar skilningur í hugtakið klám en áður var og að myndefni það, sem hann hefði haft til sölu og ákært væri fyrir, væri sambærilegt tímaritum sem dreift væri um landið frá bensinstöðvum en það væru m.a. blöðin „Hustler“, „Fox“, „Club Confidential“ og „Cheri“. Þá lagði hann fram myndband með kvikmyndinni „Basse moi“, sem áður hefur verið nefnd, en hún gekk í kvikmyndahúsum nýlega og sýndi kynlífsatriði og ofbeldi þeim tengt. Þá mætti sjá sambærilegt efni í sjónvarpi hér á landi. Taldi ákærði að þetta sýndi að viðhorf almennings til þess sem talið væri til kláms væru allt önnur nú en áður. Þá lagði hann áherslu á að fólki yngra en 18 ára væri ekki heimill aðgangur að versluninni. Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu að kvikmyndir þær sem ákært væri fyrir væru hreint kynlífsefni og yrði ekki séð að þær hefðu annan tilgang en að sýna fjölbreytilega kynfróun á sem greinilegastan máta. Taldi dómurinn að myndirnar væru efni sem löggjafinn vildi láta 210. gr. almennra hegningarlaga taka til þegar sú lagagrein var lögleidd 1940. Dómurinn taldi að tímaritin, sem ákærði benti á að fengjust á bensinstöðvum víða um landið, væru vissulega sambærileg við kvikmyndirnar sem hann væri ákærður fyrir að dreifa. Þá væri alkunna að hliðstætt efni væri hægt að sjá í sjónvarpi hérlendis. Loks mætti það einnig vel vera rétt hjá ákærða að viðhorf almennings í þessum eignum hefði breyst og að fáir hneyksluðust nú orðið á því þótt efni af þessu tagi væri haft á boðstólum. Aftur á móti yrði ekki litið fram hjá því að í hæstaréttarmálinu nr. 321/2000 hefði maður verið sakfelldur og honum refsað fyrir að dreifa kvikmyndum af þessu tagi og yrði því ekki komist hjá því að sakfella ákærða í þessu máli fyrir brot gegn 2. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga. Málinu var ekki áfrýjað til Hæstaréttar.

Í tveimur nýjustu dómunum Hæstaréttar var minnst á að það efni, sem til skoðunar væri, innihéldi ekki klám af grófasta tagi, þ.e. barna- eða dýrklám eða klám tengt grófu ofbeldi. Það er einmitt hið grófa klámefni sem er sérstakt áhyggjuefni í huga nefndarmanna en hingað til hefur verið tiltölulega auðvelt að finna það á veraldarvefnum. Í norskri rannsókn sem gerð var á vegum SINTEF (Rannsóknarstofnun iðnaðarins í Noregi) og norska ríkislögregluskólans, sem bar yfirskriftina „Ofbeldisfullt klám á

netinu“, var klámi skipt upp í nokkra flokka sem voru til staðar á veraldarvefnum. Þeir eru eftirfarandi<sup>24</sup> :

a) Misþyrmingar á kynfærum. Hnefa, verkfærum, flöskum, tóngum o.fl. er troðið upp í leggöng eða endaparm. Sýnt í nærmyndum.

b) Bandingjar - pyntingar. Kvenmaður er bundinn upp eða festur á einhvers konar tækjabúnað, s.s. fallaxir, handjárn og/eða fótajárn. Járnpriónum er stungið í kynfæri, nef handleggi eða fætur. Konan er kefluð, bundin og pyntuð. Svipbrigði sýna ótta og skelfingu. Nánast alltaf er það nakin kona sem er pyntuð en böðullinn er karlmaður, fáklæddur með hettu á höfðinu. Í mörgum tilfellum er mikil áhersla lögð á að láta líta svo út sem aðstæður séu „raunverulegar“, þ.e. að atburðir hafi raunverulega gerst.

c) Plastpokar og kæfingar. Hér eru sýndar ýmsar aðferðir við að kæfa fólk í samförum eða til að ná kynferðislegu hámarki af einhverju tagi. Kyrkingar með ýmsum búnaði eru sýndar í smáatriðum. Nánast alltaf eru það konur sem verða fyrir ofbeldinu. Hér er einnig lögð mikil áhersla á „raunveruleikann“.

d) Nauðgun. Alls kyns útfærslur af nauðgunum eru sýndar á klámvefjum netsins. Lögð er áhersla á raunveruleika atburðarins og í sumum tilfellum eru sviðsettar nauðganir þar sem fórnarlambið, nánast alltaf kona, er myrt í lokin.

e) Barnaklám. Hér eru allar hugsanlegar aðfarir sýndar við kynferðislegt ofbeldi og misnotkun á börnum allt niður að þriggja ára aldri. Langflestir gerendur eru karlmenn. Oft eru aðstæður sviðsettar með þeim hætti að gerendur eru feður, afar eða frændur barnanna.

f) Náriðlar og dýraklám. Auk þess sem sýndar eru samfarir í alls kyns stellingum við lík og dýr af ýmsum tegundum eru sýndir sundurslitnir líkamar og líkamspartar sem síðan eru notaðir við kynferðislegar athafnir.

---

<sup>24</sup> Í Morgunblaðinu birtist þann 16. ágúst 2001 grein eftir Hávar Sigurjónsson þar sem hann gerir grein fyrir norsku rannsókninni. Flokkunin hér er byggð á þýðingu Hávars.



g) Morð og limlestingar. Hér er sýnt hvernig gerandinn (karlinn) myrðir og limlestir fórnarlambið (konuna) samtímis því sem hann kemur fram vilja sínum með ýmsum hætti.

h) Saur og þvag. Hér er saur og þvag orðið að ómissandi hluta af kynferðislegri upplifun. Gerendur ata sjálfa sig og aðra í eigin úrgangi með ýmsum hætti.

Eins og áður hefur verið getið er birting og dreifing á klámi refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum. Í skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu laga-umhverfi kemur fram að almennt bann við birtingu og dreifingu á klámi sé eingöngu í gildi í Noregi og á Íslandi. Annars staðar á Norðurlöndunum séu reglur sem miða að því að klámi sé ekki haldið að börnum og ungmennum og fólki sem ekki kærir sig um það. Meginrökin þar að baki séu að ekki hafi tekist að sýna fram á slík almenn skaðleg áhrif kláms að það réttlæti skerðingu á frelsi fólks til þess að nálgast það á löglegan hátt.

Það er staðreynd að þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir fræðimanna hefur ekki tekist að sýna fram á bein tengsl milli kláms annars vegar og kynferðilegs ofbeldis og eða kynferðisafbrotu hins vegar hvað einstaklinga varðar. Þannig hefur ekki verið sýnt fram á að einstaklingar, sem lesa klámblöð eða horfa á klámmyndir, hafi meiri tilhneigingu til þess að beita kynferðislegu ofbeldi heldur en þeir einstaklingar sem ekki gera slíkt. Hér eiga þó svólítið önnur sjónarmið við um börn og ungmenni. Þar sem hvorki siðferðisvitund þeirra né þroski til að gera nægjanlegan greinarmun á réttu og röngu eru fullmótuð þá eru þau í sérstökum áhættuhópi. Börn eru áhrifagjörn og því auðmótanlegri af samfélaginu en fullorðnir einstaklingar.

Það er ýmislegt sem veldur því að erfitt er að finna skýr tengsl milli kláms, vændis og kynferðisafbrotu. Í fyrsta lagi er erfitt að skýra klám á viðunnandi hátt. Hugtakið er hlaðið gildismati og misjafnt hvaða skilning einstaklingar leggja í það. Það sem einum finnst vera klám finnst öðrum ekki. Þannig er klám notað yfir margs konar fyrirbæri sem geta verið mjög ólík. Hugtakið klám er því notað jöfnum höndum yfir það eitt að sýna nakið fólk og að sýna kynferðislegar ofbeldisathafnir gegn börnum. Þessu tvennu er hins vegar ekki með neinum hætti hægt að jafna saman og mikilvægt að gera skýran greinarmun þar á milli.

Enda þótt ekki hafi tekist að sýna fram á bein tengsl milli kláms og kynferðisafbrotá má leiða líkur að því að mikilvæg óbein tengsl séu til staðar. Það flækir málið að vísu að félagslegar og lagalegar skilgreiningar þurfa ekki að fara saman. Félagslegar skilgreiningar á klámi, sem alla jafna eru nokkuð á reiki, geta tekið ótrúlega miklum breytingum á stuttum tíma jafnvel þó að lagalegar skilgreiningar breytist ekki. Vaxandi framboð á klámi bæði í fjölmiðlum og á veraldarvefnum getur leitt til þess að mörkin milli þess leyfilega og óleyfilega færast til. Vaxandi framboð á æ grófara efni getur breytt vitund fólks um það hvað sé eðlilegt og sjálfsagt. Þannig er líklegt að þeir sem selja eða dreifa klámi leitist sífellt við að ganga lengra og lengra í að sýna grófara og grófara klámefni. Eftir því sem umburðarlyndi fólks vex í þessum eignum og siðferðisvitund almennings slævist fer ýmislegt af því sem áður var talið afbrigðilegt að teljast sjálfsagt sem síðan leiðir til að framboð verður meira af grófara efni. Þá er rétt að hafa í huga að klámiðnaðurinn sem slíkur byggir í mörgum tilfellum á kúgun og misnotkun barna.

Svo virðist sem línan sem dregur mörkin milli þess kynlífs og nektar sem flokkast ekki undir klám og þess sem flokkast þar undir hafi hin síðustu ár smám saman verið að færast til í siðferðisvitund almennings. Það virðist þó ekki sem hugtakið sjálft hafi breyst í siðferðisvitundinni heldur virðist frekar vera tilhneiging til að skipta hugtakinu niður og tala annars vegar um klám sem telst eðlilegt og hins vegar um klám sem telst óeðlilegt eða afbrigðilegt. Í fjölmiðlum hefur verið vísað til hins venjulega bláa klámefnis og þá virst sem um sé að ræða það klámefni sem Hæstiréttur hefur í nýjustu dómum sínum talið rúmast undir 210. gr. almennra hegningarlaga. Svo virðist sem lögregluþyriföld hafi ekki lagt sig fram af fullum krafti við að framfylgja lagabókstafnum og skýrum dómafordæmum Hæstaréttar þar sem ólöglegt klámefni blasir við augum almennings nánast hvar sem er, á bensínstöðvum, í bókabúðum og ritfangaverslunum, á myndbandaleigum og í læstri jafnt sem opinni dagskrá sjónvarpsstöðva. Það dylst engum að klámefnið hefur orðið augljósara hin síðustu ár og má í raun segja að það flæði yfir markaðinn. Með slíkri þróun gerist „normalisering“ á klámi hratt. Þá leiðir hin mikla aukning á klámefni óneitanlega til þess að lögregluþyriföld eru verr í stakk búin til að sinna viðunandi eftirliti.

Hér er greinilegt að lögin og eftirfylgni með þeim haldast ekki í hendur. Mikilvægt er þó að samræmi sé milli þessara tveggja þátta. Tvær leiðir eru tækar til að sporna við

vandamálinu. Annars vegar að hreyfa ekki við löggjöfinni þannig að áfram verði almennt bann við dreifingu og birtingu á klámi en virkja eftirfylgni með lögunum. Þannig mætti með auknum mannafla lögreglu herða eftirlit með því að lögunum væri fylgt. Ókostirnir við þessa leið eru hins vegar þeir að hún felur í sér stóráukinn kostnað fyrir lögreglu og vandséð með tilliti til þess sem áður hefur verið sagt um siðferðisvitund almennings hvort slík leið sé í takt við tímann. Hætt er við að slík herferð myndi missa marks og að við stæðum innan skamms aftur frammi fyrir sama vandanum. Hin leiðin, sem er tæk, er að aflétta banni við dreifingu og birtingu á klámi með vissum takmörkunum. Sú leið er að mati nefndarinnar betur til þess fallin að ná settu markmiði. Ef til vill kann það að orka tvímælis að mæla fyrir afléttingu banns við klámi þegar takmarkið er að sporna við því og spurning hvort með því köllum við yfir okkur holskeflu af klámi. Nefndin er á þeirri skoðun að með þeim takmörkunum, sem verða lagðar til, þurfi ekki að óttast slíkt og leggur áherslu á að gera verður skýran greinarmun á tegundum kláms. Hér skiptir máli að þræða hinn gullna meðalveg og finna lausnir sem eru til þess fallnar að taka á vandamálinu með raunhæfum hætti.

Sú staðreynd að ekki hefur verið hægt að sýna fram á bein áhrif milli kláms og kynferðisbrota og að engar rannsóknir sýna að klám hafi beinlínis skaðleg áhrif á fullorðna einstaklinga leiðir til þeirrar niðurstöðu að mati nefndarinnar að fátt mæli gegn því að fullorðnir einstaklingar geti orðið sér úti um slíkt efni.<sup>25</sup> Hér verður þó enn og aftur að árétta að barnaklám, dýraklám og ofbeldisfullt klám er ekki sett undir sama hatt og annað klám og gilda því önnur sjónarmið um það. Nefndin telur þar af leiðandi mikilvægt að setja fram flokkun á klámi svo að hægt sé að lýsa ákveðnar tegundir kláms refsiverðar. Í slíkri flokkun yrði miðað við að það klám, sem sýnir á opinskáan hátt kynfæri karla og kvenna og samfarir einstaklinga þar sem kynfæri eru sýnd í nærmynd, yrði ekki refsivert. Hér er um að ræða þá tegund kláms sem Hæstiréttur hefur talið falla undir 210. gr. almennra hegningarlaga. Aðrar tegundir kláms yrðu lýstar refsiverðar. Slíkir flokkar væru barnaklám, dýraklám og klám þar sem ofbeldi er jafnframt beitt.

---

<sup>25</sup> Þótt ekki hafi tekist að sýna fram á bein tengsl milli kynferðisofeldis og kláms, þ.e. að þeir sem eiga klámefni beita ekki endilega kynferðisofbeldi, er þó vert að geta þess að reynslan hefur sýnt að þeir sem fremja kynferðisafbrot hafa í flestum tilfellum haft klámefni af einhverjum toga í förum sínum. Þetta hefur orðið til þess að sú starfsvenja hefur skapast hjá lögreglunni að þegar kæra hefur verið lögð fram vegna meints kynferðisbrots gegn barni er húsleit gerð hjá ætluðum brotamanni.

Þá verður einnig að taka inn í myndina að þrátt fyrir að ekki hafi verið hægt að sýna fram á skaðsemi kláms varðandi fullorðna einstaklinga gilda önnur sjónarmið um börn og ungmenni. Því leggur nefndin til að það verði refsivert að selja eða afhenda börnum yngri en 18 ára allar tegundir klámefnis og refsivert að hafa það til sýnis þar sem börn og þeir sem ekki kæra sig um það ættu þess kost að sjá það.

Nefndin telur að með þessu móti verði hægt að beina spjótum að því klámefni sem ríka áherslu verður að leggja á að uppræta, þ.e. hið grófa klámefni; barnaklám, dýra-klám og ofbeldisfullt klám. Þá verður eftirlit lögreglu einnig að beinast að því að klám sé ekki haft fyrir augum barna og þeirra sem ekki kæra sig um það. Nefndin telur að blygðunarsemisákvæði almennra hegningarlaga setji því skorður hvaða efni megi hafa til sýnis en leggur jafnframt til að reglur verði settar, t.d. í lögreglusamþykktir, sem kveði nánar á um hvernig haga skuli uppstillingu slíks varnings. Hér er einnig möguleiki á að nýta krafta þeirrar samráðsnefndar sem nefndin hefur lagt til að verði komið á fót.

2. mgr. 210. gr. tekur ekki einvörðungu til framleiðslu, innflutnings í útbreiðsluskyni, sölu og dreifingu á klámi heldur tekur hún einnig til þeirrar háttsemi að efna til opinbers fyrirlestrar eða leiks sem er ósiðlegur vegna þess að hann er klámfenginn. Hér má benda á að í skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu laga-umhverfi segir að varpa megi fram þeirri spurningu hvort lagaákvæðið geti tekið til nektarsýninga á veitinga- og skemmtistöðum. Segir þar enn fremur að tæpast verði þó talið að venjulegar nektarsýningar geti almennt talist svo klámfengnar að þær falli þar undir. Þetta verði þó að meta í hverju einstöku tilfelli.

Með þeirri breytingu sem lögð er til að verði á klámhugtakinu, þ.e. að það verði flokkað niður í klám og gróft klám, þar sem birting og dreifing á hinu vægara klámi verði heimilud svo framarlega sem því verði haldi fjarri börnum og þeim sem ekki kæra sig um það, er nefndin ekki að leggja til að slíkt skuli einnig eiga við um opinbera fyrirlestra eða ósiðlega leiki sem getið er um í 2. mgr. 210. gr. almennu hegningarlaganna. Hvað varðar slíkar samkomur verður klámhugtakið að taka til allra tegunda þess þannig að óheimilt verði t.d. að sýna kynlífsathafnir á sviði (live shows).

Nefndinni þykir full ástæða til að fylgjast með nektardanssýningum þannig að unnt verði að bregðast við brotum gegn lagaákvæðinu. Í því sambandi hljóta velsæmismörk að skipta máli og haft verði til viðmiðunar að klám brjóti ekki gegn almennum velsæmisreglum. Hér hlýtur viðmiðunin að vera sú að reynt verði að sporna við aukinni kynlífsvæðingu og slæmum afleiðingum hennar. Nefndin leggur því til að lögreglan hafi eftirlit með nektarsýningum og að brugðist verði við brotum með kærur sem fylgt verði eftir með viðeigandi aðgerðum. Vísað er í nánari umfjöllun um nektardansstaði í köflum 2.4 og 3.6.

#### **3.4.4 Barnaklám**

Samkvæmt 2. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga varðar það almennt sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum að dreifa klámi en ef efnið sýnir börn á kynferðislegan eða klámfenginn hátt þá getur það varðað allt að 2 ára fangelsi. Þá getur það varðað sektum eða allt að 2 ára fangelsi að hafa barnaklám í vörslum sínum, sbr. 4. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga eins og henni var breytt með lögum sem samþykkt voru á Alþingi 28. febrúar 2002.

Í skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi er vakin athygli á því að ekki sé skýrt hverjir teljist börn í skilningi ákvæðisins. Í greinargerð með frumvarpi því sem fylgdi lögum nr. 126/1996, sem breyttu hegningarlögunum og kváðu á um aukið refsineami barnaklámsbrota, væri ljóst að miðað hefði verið við þá skilgreiningu sem fram kom í barnaverndarlögum á þeim tíma, eða 16 ár. Með þeirri breytingu, sem gerð hefði verið á barnaverndarlögum 1998, að færa aldursmarkið úr 16 árum í 18 ár væri ekki ljóst lengur hvorn aldurinn bæri að miða við. Þá er jafnframt bent á að hinar norrænu þjóðirnar nálgist skilgreiningu á því hvað teljist barn í skilningi ákvæðisins útfrá öðrum sjónarhóli en aldri, þ.e. miðað er við kynþroska. Í norsku hegningarlögunum var t.d. horfið frá því miða við sérstakt aldurstakmark þegar barnaklám er skilgeint en samkvæmt skilgreiningunni telst það til barnakláms þegar klámefni inniheldur kynferðislegar lýsingar á einstaklingum sem gera má ráð fyrir að séu börn eða eru látnir líta út fyrir að vera börn.

Nefndin er á þeirri skoðun að miða beri við 18 ára aldur í íslenska ákvæðinu þannig að ef það er kunnugt að barn á klámmynd er undir 18 ára aldri þá falli það undir

barnaklám. Sé hins vegar ekki kunnugt um aldur þess einstaklings sem á myndinni er þá beri að miða við þroska barns yngra en 18 ára. Að vísu getur slíkt mat verið vandkvæðum bundið þar sem kynþroski barna yngri en 18 ára getur verið æði mismunandi. 14–16 ára barn getur tekið kynþroska út snemma og verið kynþroska á þeim aldri á meðan 17 ára barn hefur ekki tekið út kynþroska. Slíkt mat myndi því ávallt tengjast mati á kynþroska og yrði slíkt mat í höndum dómstóla. Nefndin telur að þar sem hugsanlega geti ríkt vafi um á hvaða hátt ákvæðið yrði túlkað sé brýnt að gera úrbætur. Því leggur nefndin til að við endurskoðun á ákvæðnu verði tekið fram í greinargerð að miðað sé við ákvæði barnaverndarlaga sem gilda á hverjum tíma um það hvað teljist barn í skilningi ákvæðisins og að kynþroskaaldur verði hafður til hliðsjónar við mat á því hvað teljist barn í skilningi ákvæðisins sé aldur barns ekki þekktur. Þá er einnig nauðsynlegt að kveðið verði á um að ákvæðið taki til þess þegar einstaklingur sé látinn líta út fyrir að vera barn en sé það í raun ekki.

Í skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænnu lagaumhverfi er bent á að á Íslandi sé þrengri refsiramma fyrir vörslur á barnaklámi en annars staðar á Norðurlöndunum. Á Íslandi geti slíkt brot einungis varðað sektum en annars staðar á Norðurlöndunum geti vörslur á barnaklámeftni alls staðar varðað þyngri refsingum en sektum; í Danmörku varðhaldi eða fangelsi í allt að 6 mánuði, í Finnlandi allt að 6 mánaða fangelsi, í Noregi og Svíþjóð fangelsi allt að 2 árum en í Svíþjóð sé lágmarksrefsing fyrir stórfellt barnaklámsbrot 6 mánuðir og geti orðið allt að 4 ára fangelsi. Þess má geta að Danir eru um þessar mundir að endurskoða sitt hegningarlagaákvæði með refsipýngingu í huga. Eins og áður hefur verið getið lagði dómsmálaráðherra, í kjölfar skýrslunnar, frumvarp fyrir Alþingi þar sem lagt var til að refsing við vörslum á barnaklámi yrði aukin í allt að 2 ára fangelsi og hlaut frumvarpið samþykki Alþingis 28. febrúar síðastliðinn. Nefndin telur að með þessari lagabreytingu hafi verið stigið skref fram á við í baráttunni að stemma stigu við kynferðisbrotum gegn börnum. Með því að hækka refsimörkin vegna varslna á barnaklámeftni er áhersla lögð á alvarleika þessara brota og aukinnar þarfar til að veita börnum ríkari vernd. Með þessari breytingu hefur einnig orðið samræmi milli refsiramma 4. mgr. og 2. mgr. ákvæðisins sem kveður á um dreifingu slíks efnis.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 127. löggjafarþing 2001–02, þskj. 820 - 185. mál.

Í skýrslunni um samanburð á norrænu lagaumhverfi er vakin athygli á því að ekki sé sérstaklega kveðið á um refsinaemi þess að verða sér úti um aðgang að barnaklámi gegn greiðslu svo sem gert er í dönskum og norskum hegningarlögum. Sé þá einkum hafður í huga aðgangur manna að barnaklámefni um rafræna miðla, t.d. netið, án þess að efnið sé afritað eða aðrar ráðstafanir gerðar til þess að varðveita það. Nefndin tekur undir það sjónarmið, sem fram kemur í skýrslunni, að vörsluhugtakið sé illa til þess fallið að taka yfir háttsemi sem þessa. Því er lagt til að 4. mgr. 210. gr. verði breytt á þann hátt að hún taki einnig til þeirrar háttsemi að verða sér úti um aðgang að barnaklámi gegn greiðslu.

Þá kemur fram í skýrslu dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi að sérstök ákvæði séu í hegningarlögum Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar sem leggja refsingar við því að fá börn eða ungmenni yngri en 18 ára til þátttöku í gerð klámefnis. Bent er á að í íslenskum hegningarlögum sé að finna ákvæði sem taki til slíks atferlis en ákvæðið taki ekki sérstaklega til barna og ungmenna. Hér er átt við 5. mgr. 206. gr. almennra hegningarlaga en hún hljóðar svo: „Hver sem stuðlar að því með ginningum, hvatningum eða milligöngu að aðrir hafi holdlegt samræði eða önnur kynferðismök gegn greiðslu eða gerir sér lauslæti annarra að tekjulind, svo sem með útleigu húsnæðis eða öðru, skal sæta fangelsi allt að 4 árum en sektum eða fangelsi allt að 1 ári ef málsbætur eru.“ Þá myndi 65. gr. barnaverndarlaga líklega taka til slíks atferlis en þar er m.a. refsivert að leiða barn á siðferðilega glapstigu.

Í skýrslunni kemur einnig fram að Danir hafi nýlega bætt ákvæðinu, sem kveður á um bann við að fá börn eða ungmenni undir 18 ára aldri til að taka þátt í klámmyndum, inn í hegningarlögin, þ.e. með lögum nr. 441/2000. Ástæða þess að Danir tóku slíkt bann sérstaklega upp í hegningarlög var til að uppfylla ákvæði ILO-samþykktar nr. 182 um afnám barnavinnu í sinni verstu mynd auk þess sem löggjafinn taldi að sérstök þörf væri á að auka vernd barna og ungmenna gegn kynferðislegru misnotkun af því tagi að vera notuð sem klámmyndafyrirsætur. Áður hafði ekki verið ákvæði í löggjöfinni sem kvað beinlínis á um þetta þótt margar greinar hefðu tekið til kynferðislegrar misnotkunar á börnum.<sup>27</sup> Svipað ákvæði væri einnig nýmæli í norsku

<sup>27</sup> Skýrsla dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi, bls. 45–46. 126. löggjafarþing 2000–2001, þskj. 625 - 51. mál.

hegningarlögum en það kom inn með lögum nr. 76/2000. Markmiðið með ákvæðinu var að veita 16 og 17 ára ungmennum, sem enn væru ólögráða, sérstaka vernd gegn misnotkun í tengslum við hinn umfangsmikla klámmyndaiðnað og hins vegar að vernda þau fyrir þeim óæskilegu áhrifum sem það gæti haft á allt líf þeirra að hafa setið fyrir á myndum sem hefðu kynferðislegt innihald en flokkuðust þó ekki endilega undir klámmyndir (pornografi), svo sem nektarmyndum sem birtust í tímaritum.<sup>28</sup> Í Svíþjóð tæki ákvæðið, sem fjallaði m.a. um kynferðislega áreitni gagnvart börnum og ungmennum, til þessa. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins væri lögð refsing við því að sýna börnum yngri en 15 ára kynferðislega áreitni eða fá þau til að taka þátt í verknáði sem væri kynferðislegs eðlis. Í 2. mgr. ákvæðisins væri sérstaklega mælt fyrir um kynferðislega misnotkun ungmenna á aldrinum 15–18 ára í tengslum við framleiðslu barnakláms. Rökin fyrir slíkri vernd eru að ungmenni séu oft áhrifagjörn og geti þannig látið til leiðast að taka þátt í gerð barnakláms án þess að gera sér grein fyrir neikvæðum afleiðingum ákvörðunar sinnar þegar til lengri tíma er litið.<sup>29</sup>

Nefndin telur mikilvægt að í hegningarlögum sé sérstakt ákvæði sem kveði á um refsinaemi þeirrar háttsemi að fá börn eða ungmenni til að taka þátt í gerð klámefnis. Nefndin leggur því til að slíkt ákvæði verði tekið upp í kynferðisbrotakafla almennu hegningarlaganna og á það að mati nefndarinnar heima undir 210. gr. laganna. Þó kæmi til greina að setja það undir 202. gr. Refsingu fyrir slíkt brot telur nefndin hæfilega sektir eða allt að 2 ára fangelsi.

Sökum þess hversu víðtækar breytingar nefndin hefur lagt til að verði á 210. gr. almennra hegningarlaga mælir nefndin með að hún sæti heildarendurskoðun.

Eins og áður hefur komið fram er í hegningarlögum almennt bann við birtingu og dreifingu á klámi. Þá er í 2. mgr. 210. gr. almennra hegningarlaga ákvæði sem veitir börnum sérstaka vernd gegn klámi en samkvæmt ákvæðinu varðar það sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum að láta af hendi við unglínga yngri en 18 ára, klámrit, klámmyndir eða aðra slíka hluti. Ýmis önnur lög banna útbreiðslu á klámi og öðru ósiðlegu efni, þar með talið efni sem talið er að geti haft skaðleg áhrif á börn. Nefna

<sup>28</sup> Skýrsla dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi, bls. 59–60. 126. löggjafarþing 2000–2001, þskj. 625 - 51. mál.

<sup>29</sup> Skýrsla dómsmálaráðherra um samanburð á norrænu lagaumhverfi, bls. 69–70. 126. löggjafarþing 2000–2001, þskj. 625-51. mál.



má 14. gr. útvarpslaga nr. 53/2000 þar sem segir að sjónvarpsstöðvum sé óheimilt að senda út dagskrárefni sem gæti haft alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi dagskrárefni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi, á þeim dagskrártíma sem hætta er á að börn sjái viðkomandi efni. Lög um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum, nr. 47/1995, hafa sama markmið eins og fram kemur í 2. mgr. 3. gr. þeirra og reglugerð um Kvikmyndaskoðun, nr. 388/1995, en Kvikmyndaskoðun getur bannað að kvikmynd verði sýnd eða afhent börnum innan 16 ára aldurs telji hún að myndin geti haft skaðleg áhrif á siðferði eða sálarlíf barna. Vert er að benda á að sú tillaga hefur verið lögð fram af menntamálaráðherra að leggja Kvikmyndaskoðun niður og fela þess í stað einstökum sýningaraðilum að meta hverju sinni hvaða aldursflokki tiltekin mynd hæfi. Það er svo hlutverk barnaverndaryfirvalda og lögregluyfirvalda að hafa eftirlit með framkvæmdinni. Í 3. mgr. 22. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993, segir að auglýsingar skuli miðast við að börn sjái þær og heyri og megi þær á engan hátt misbjóða þeim. Reglugerð nr. 611/1989, um auglýsingar í útvarpi, fjallar einnig um þetta efni.

Samkvæmt því sem áður hefur komið fram í kafla 3.1, um að klámefni hafi verið sýnt í ólæstri dagskrá á tíma sem hætta hefur verið á að börn sæju það, er augljóst að pottur er brotinn í því eftirlitskerfi sem nú þegar er fyrir hendi samkvæmt íslenskum lögum. Nefndin telur brýnt að eftirlit af þessu tagi sé til staðar og leggur áherslu á að eftirlitsaðilar gegni hlutverki sínu á virkan og skipulegan hátt til að veita börnum þá vernd sem þau eiga rétt á. Þá telur nefndin að eftirlit af þessu tagi eigi að ná til fleiri þátta, svo sem auglýsinga í tímaritum og dagblöðum. Móta þarf ákveðna stefnu í þessum málum. Nefndin leggur til að samráðsnefndin móti slíka stefnu, þá meðal annars með tilliti til þess hvort þörf sé á lagabreytingum og hafi umsjón með samþáttun aðgerða þeirra mismunandi aðila sem hafa eftirlitshlutverki að gegna lögum samkvæmt.

#### **3.4.5 Refsilögsaga**

Samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 5. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, skal refsá íslenskum ríkisborgurum, eða mönnum búsettum á Íslandi, eftir íslenskum lögum fyrir verknað, sem þeir hafa framið erlendis, ef verknaðurinn er jafnframt refsiverður eftir lögum þess lands þar sem verknaðurinn var framinn. Mörg ríki í Evrópu hafa rýmkað

gildissvið hegningarlagna þannig að þau taki einnig til barnklámsbrota sem þegar þeirra ríkja hafa framið utan heimalandsins, án tillits til þess hvort verknaðurinn var refsiverður samkvæmt lögum þess lands þar sem hann var framinn. Má í þessu sambandi nefna Noreg, Finnland, Þýskaland og Frakkland.

Í Noregi var gildissvið hegningarlagna rýmkað með lögum nr. 76/2000 á þann hátt að a-liður 3. mgr. 12. gr. hegningarlagna, sem hefur að geyma upptalningu þeirra ákvæða sem falla undir rýmkaða refsilögsögu, var látinn ná til 103. og 104. gr. hegningarlagna sem fjalla annars vegar um bann við kaupum á kynlífsþjónustu barna yngri en 18 ára og hins vegar um bann við framleiðslu, innflutningi, vörslum og afhendingu á barnklámi auk útvegum þess gegn gjaldi.<sup>30</sup> Áður höfðu Norðmenn rýmkað gildissvið 202. gr. hegningarlagna sem fjallar um vændismiðlara.

Nefndin er eindregið þeirrar skoðunar að fara eigi sömu leið og áður nefnd ríki hafa farið og rýmka gildissvið íslenskra hegningarlagna þannig að brot gegn 2. másl. 2. mgr. og 4. mgr. 210. gr. almennra hegningarlagna, sem varða framleiðslu, innflutning, sölu, vörslur og dreifingu á barnklámi, verði refsiverð án tillits til þess hvar brotin eru framín. Það sama gildi um ákvæði það er fjallar um bann við kaupum á kynlífsþjónustu barna. Þá telur nefndin að slík rýmking refsilögsögu eigi einnig að taka til vændismiðlunar samkvæmt 206. gr. almennra hegningarlagna.

#### **3.4.6 Verslun með fólk**

Nauðsynlegt er að sporna við þeirri skipulögðu brotastarfsemi sem verslun með fólk er. Samkvæmt íslensku hegningarlögunum er verslun með fólk ekki sérstaklega skilgreint brot heldur taka nokkur ákvæði laganna yfir slíkt brot, svo sem ýmis ákvæði 206. gr. sem fjalla um vændismiðlun, og eftir atvikum 225. gr. um hótun um frelsissviptingu og 226. gr. um frelsissviptingu. Nefndin telur til bóta að gera verslun með fólk að sérgreindu broti í hegningarlöggjöfnni. Með því væru tekin af öll tvímæli um hvaða háttsemi væri refsiverð og alvarleiki brotastarfseminnar undirstrikaður. Nefndin leggur því til að sett verði sérstakt ákvæði í almenn hegningarlög sem kveði á um að verslun með fólk sé refsiverð.

---

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 28 (1999–2000).

Þá telur nefndin nauðsynlegt að í löggjöfinni séu virk úrræði sem veita fórnarlömbum aukna vernd svo að þau geti snúið sér til lögregluþyrvalda án ótta um líf og heilsu og að þeim sé ekki refsað með því að senda þau umsvifalaust úr landi ef atvinnu- og dvalarleyfi eru útrunnin eða ef þau eru af öðrum sökum ólöglega stödd í landinu. Hjálparúrræði af öðrum toga, svo sem að veita fórnarlömbum húsaskjól, lækni- aðstoð, sálfræði- og lögfræðilega ráðgjöf svo að fátt eitt sé nefnt, eru einnig mikilvæg skref í baráttunni gegn verslun með fólk. Þá telur nefndin að upplýsingar um réttarstöðu þess fólks sem kemur til Íslands í þeim tilgangi að sýna nektardans á næturklúbbum séu nauðsynlegar. Slíkar upplýsingar mætti taka saman í bækling og afhenda með dvalar- eða atvinnuleyfum.

Eitt stærsta skrefið í baráttunni gegn mansali væri án efa fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna gegn skipulagðri glæpastarfsemi „United Nations Convention Against Transnational Organized Crime“ og viðauka hans sem fjallar um aðgerðir til að koma í veg fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn. Nefndur samningsviðauki tekur til allra þeirra atriða sem getið hefur verið hér að ofan, ýmist þannig að um ófrávíkjanlega skuldbindingu sé að ræða eða að þess sé æskt af samningsríki að það taki upp slíka framkvæmd. Þá hefur Evrópusambandið samþykkt rammaákvörðun sem fjalar um baráttu gegn verslun með fólk þar sem ríkjum bandalagsins er gert að kveða á um að verslun með fólk sé refsiverð og að hámark refsingar fyrir slíkt brot skuli vera að minnsta kosti 6 ár. Íslenska ríkið hefur þegar undirritað nefndan samning Sameinuðu þjóðanna og samningsviðaukann um verslun með konur og hvetur nefndin til fullgildingar þeirra.

Aukin alþjóðleg samvinna á þessu sviði er einnig lykilatriði til að hægt sé að kortleggja vandamálið og taka á rötum þess en um það verður fjallað í kafla 3.7.

### **3.5 Veraldarvefurinn**

Veraldarvefurinn er mjög öflugur upplýsinga- og samskiptamiðill í nútímapjóðfélagi og efast enginn um ágæti hans sem slíks. En á sama hátt og netið getur verið vettvangur gagnlegra og þarflegra upplýsinga getur það einnig verið vettvangur alls kyns starfsemi af miður góðum toga. Eins og dæmin hafa sýnt hefur verið hægt að komast auðveldlega yfir klárefni af misgrófu tagi á veraldarvefnum og hefur það að mestu

leyti verið aðgengilegt hverjum sem það vill skoða. Engar sérreglur er að finna í íslenskri löggjöf um birtingu og dreifingu kláms á veraldarvefnum og gilda því um það sömu reglur og um klám yfirleitt.

Nefndin er á þeirri skoðun að núgildandi löggjöf, sem tekur til kláms á veraldarvefnum, sé að mestu leyti fullnægjandi en að henni mætti fylgja betur eftir með kröftugra eftirliti. Á sviði lagasetningar megi þó gera betur og telur nefndin að lög, sem gerðu rekendur netþjóna ábyrga fyrir því efni sem þar væri að finna, væru til bóta. Fyrirmynd að slíkum lögum er til í sænskri löggjöf en þar gilda lög nr. 112 frá 1998 um ábyrgð þeirra sem reka netþjóna. Í 5. gr. laganna er kveðið á um skyldu þess sem rekur netþjón að eyða eða stöðva frekari útbreiðslu efnis af ákveðnu tagi, þ.á m. barnakláms. Geta brot gegn ákvæðinu varðað sektum eða fangelsi allt að 6 árum.

Eftirlit er mjög mikilvægur þáttur í baráttunni gegn klámi á veraldarvefnum. Nú þegar hefur stórt skref verið stigið í rétta átt með vefsíðu Barnaheilla á veraldarvefnum. Verði menn varir við barnaklám á veraldarvefnum geta þeir nú farið inn á heimasíðu Barnaheilla og tilkynnt um það á sérstöku formi eða sent Barnaheillum tölvupóst. Barnaheill fara svo yfir efnið sem athygli hefur verið vakin á og sjá um að tilkynna það til lögreglu.

Lögregla fer með rannsókn mála, sem varða barnaklám, og áður en vefur Barnaheilla kom til sögunnar var eftirlit með klámefni á veraldarvefnum eingöngu í hennar höndum. Frá því að vefur Barnaheilla opnaði 30. október 2001 hafa margar ábendingar um barnaklám borist Barnaheillum.<sup>31</sup> Því er óhætt að fullyrða að eftirlit með barnaklámi sé orðið virkara en áður en það breytir þó ekki þeirri staðreynd að lögregla fer ein með rannsókn slíkra mála. Lögreglan þarf að vera vel í stakk búin til að sinna rannsókn þessara mála á skilvirkan hátt. Í fyrsta lagi þarf lögreglan að búa yfir sérstakri þekkingu á tölum til að geta fundið klámefnið þegar tölvur meintra brotamanna hafa verið haldlagðar. Þá þarf lögreglan að hafa sérstaka þekkingu til að geta fundið barnaklámefni á veraldarvefnum og að geta komist inn á spjallrásir og fylgst með hvort nokkuð ólöglegt eigi sér stað þar eins og t.d. vændi barna. Til að slíkt eftirlit sé raunhæft þarf lögregla að vera nauðsynlegum tækjum búin. Nefndin telur

---

<sup>31</sup> Sjá frétt frá 2. nóvember 2001 á heimasíðu Barnaheilla, <http://www.barnaheill.is>.

mikilvægt að lögreglumenn búi yfir þeirri þekkingu sem til þarf til að geta haft eftirlit með klámi og vændi á veraldarvefnum. Í því sambandi er vert að nefna að Interpol og Europol halda reglulega slík námskeið fyrir lögreglumenn. Nauðsynlegt er að lögreglan geti sinnt slíku eftirliti með leynd því annars er það gagnslaust. Þá er nauðsynlegt að setja upp gagnagrunn sem heldur skipulega utan um það barnaklámefni sem lögreglan fær upplýsingar um til að rannsókn slíkra mála verði sem skilvirkust.

Nefndin er á þeirri skoðun að með því að styrkja eftirlitsaðila og fjölga þeim verði hægt að koma upp öflugu eftirliti með klámi á veraldarvefnum. Fyrsta skrefið hefur þegar verið tekið með vef Barnaheilla. Þá verður rekendum netþjóna falið eftirlit með því efni, sem þar er að finna, ef tillögur nefndarinnar, sem getur um að framan, verða að veruleika. Samskipti eftirlitsaðila og lögreglu verða að vera þjál og mikilvægt að boðleiðir séu skýrar þannig að sá eftirlitsaðili er tilkynnir til lögreglu viti hverjum starfsmönnum beri að tilkynna. Þá leggur nefndin jafnframt til að samráðsnefndin, sem tillaga var gerð um að framan, gegni ráðgjafar- og samhæfingarhlutverki í tengslum við eftirlit af þessu tagi.

Að lokum vill nefndin nefna að hægt er að kaupa ákveðna tegund hugbúnaðar eða þjónustu sem gerir fólki kleift að læsa á ákveðnar slóðir á veraldarvefnum. Með slíkum búnaði eða áskrift af slíkri þjónustu geta foreldrar og forráðamenn lokað á ákveðnar slóðir og varnað því að börn þeirra vafri inn á óæskilega vefi. Nefndinni er kunnugt um að tveir innlendir aðilar bjóði upp á slíka þjónustu og eru það Snerpa ehf. á Ísafirði og Síminn.<sup>32</sup> Þótt búnaður sem þessi höggvi ekki að rótum vandans þá er hann engu að síður mjög mikilvægur þáttur í að vernda börn fyrir því óæskilega efni sem finnst á veraldarvefnum.

### **3.6 Reglur um nektardansstaði og eftirlit með þeim**

Nefndin telur ástæðu til að sett verði fram ákveðin stefnumótun í sambandi við starfsemi næturlúbbanna. Eru þá reglur og viðmiðanir í nágrannalöndunum einkum hafðar til fyrirmyndar og hliðsjónar. Nefndin telur rétt að sporna við þeirri menningu sem verður í kringum næturlúbbna sem standa með stuttu millibili á miðbæjarsvæði

<sup>32</sup> Nánari upplýsingar um hugbúnað og þjónustu af þessu tagi er að finna á heimasíðu Barnaheilla <http://www.barnaheill.is>.

Reykjavíkur. Þetta hefur að mati margra skapað óviðunandi ástand sem brýnt hlýtur að vera að bregðast við. Þess vegna þarf að setja reglur um að ekki megi veita leyfi fyrir næturklúbbum í of mikilli nálægð við hvern annan, ekki of nálægt miðbænum og ekki nálægt kirkjum, skólum og öðrum opinberum byggingum. Einnig að settar verði reglur um að gestir megi ekki snerta dansara, einkadans verði ekki leyfður og að ákveðin fjarlægð verði að vera á milli dansara annars vegar og gesta hins vegar. Í greinargerð starfshóps Reykjavíkurborgar og Lögreglustjórans í Reykjavík frá september 2001 er lagt til að í lögreglusamþykkt Reykjavíkur verði lagt bann við „einkadansi“ á næturklúbbum.<sup>33</sup> Þá verði jafnframt kveðið á um að sýning verði að fara fram í nægilega rúmgóðu húsnæði þannig að gott rými sé á milli sýnenda og áhorfenda og að miðað verði við ákveðinn metrafjölda í því sambandi. Loks verði sýnendum bannað að fara um meðal áhorfenda. Vakin er athygli á reglum sem danska dómsmálaráðuneytið hefur sett um nektardansstaði þar í landi. Samkvæmt danskri framkvæmd er leyfi fyrir nektarsýningu, sem gefið er út af lögreglu, háð því skilyrði að nefndum reglunum sé fylgt en þær hljóða svo:

1. Að sýningin fari fram í nægilega rúmgóðu húsnæði þannig að gott rými sé á milli sýnenda og áhorfenda (miða skal við u.þ.b. 4 m). Frá þessu má þó veita undanþágu í ákveðnum tilvikum ef aðstæður eru með þeim hætti.
2. „Live-show“ eru ekki leyfð. Með því hugtaki er m.a. átt við það þegar tveir eða fleiri sýnendur láta vel hvor/hver að öðrum, svo sem með því að afklæða hvor/hver annan, sýna hvor/hver öðrum ástaratlot, þvo eða bera sápu á hvor/hver annan.
3. Börnum yngri en 18 ára er óheimilt að taka þátt í slíkum sýningum.<sup>34</sup>

Eins og fram kemur í þessari samantekt er það skoðun nefndarinnar að þörf sé á skýrari ákvæðum um rekstur nektardansstaða með vísan til þeirra upplýsinga sem fram hafa komið í skýrslu dómsmálaráðherra frá síðasta ári og öðrum gögnum sem nefndin hefur aflað. Ljóst er að brotalöm hefur verið í atvinnuleyfamálum dansara og jafnvel dæmi um tvöfalda samninga þeirra við staðina. Þótt sönnunarerfiðleikar og aðrir erfiðleikar hvað eftirlit varðar séu til staðar er hins vegar ljóst að umhverfið er ekki viðunandi sem stendur og því nauðsynlegt að gera á því bragabót, t.d. um bann

<sup>33</sup> Tillaga 25 á bls. 20 í greinargerð starfshópsins.

<sup>34</sup> Skýsla dómsmálaráðherra um samunburð á norrænu lagaumhverfi, bls. 47.

við einkadansi eins og þegar hefur verið bent á. Aðrar reglur mætti einnig setja um þessa starfsemi í þeim tilgangi að tryggja skilvirkt og skipulagt eftirlit með þeim.

Lögregluþyrirvöld hafa ekki haft mörg mál til rannsóknar sem varða ætlaða vændisstarfsemi. Þau hafa þó fengið upplýsingar um slíka starfsemi en þær hafa að mestu varðað einstaklinga, sem stunda vændi sjálfir, en ekki skipulagða starfsemi þar sem þriðji maður hefur af starfseminni ávinning. Þó má vísa til rannsóknar sem staðið hefur yfir hjá lögreglunni í Reykjavík síðan á síðasta ári. Við þá rannsókn kom í ljós hversu miklir sönnunarerfiðleikar eru og vitni ekki viljug til samstarfs við lögreglu. Má í því sambandi vísa til gagna frá Bretlandi þar sem vakið er máls á sama vandamáli sem meðal annars tengist því að ekki er til að dreifa vitnum að þessum brotum né heldur hafa gerendur í málum verið samvinnufúsir við yfirvöld.<sup>35</sup>

Hverjar sem niðurstöður yfirvalda verða þá er að mati nefndarinnar full þörf á því að skerpa verulega á eftirliti lögreglu með nektardansstöðum til að tryggja að þar sé ekki stunduð ólögleg starfsemi. Íslensk lögregluþyrirvöld geta leitað í smiðju nágrannalanda um slíkar aðgerðir sé þess þörf. Í því sambandi má t.d. benda á að nauðsynlegt er að lögregla hafi meira frumkvæði að slíkum rannsóknum í stað þess að byggja á upplýsingum sem til hennar berast. Þá er einnig nauðsynlegt að gott og skipulegt samstarf sé á milli lögreglu, útlendingaeftirlits og eftirlitsdeilda skattstjóra.

Nefndinni er kunnugt um að nú stendur yfir í dómsmálaráðuneytinu samning reglugerðar um lögreglusamþykktir sem ætlað er að vera fyrirmynd að lögreglu-samþykktum sveitarfélaganna. Nauðsynlegt er að hugað verði að stefnumótun við þá vinnu um það sem hér hefur verið reynt að varpa ljósi á svo og með tilliti til þess sem fram kemur í skýrslunum tveimur, sem hér í upphafi er greint frá, og í greinargerð starfshóps Reykjavíkurborgar og Lögreglustjórans í Reykjavík frá september 2001.

Þá er rétt að geta þess að með bréfi dagsettu 4. desember 2001 fól borgarráð skrifstofu borgarstjórnar að móta frumvarp að breytingum á lögreglusamþykkt Reykjavíkur í samræmi við þær breytingar sem starfshópur borgarstjóra og Lögreglustjórans í Reykjavík lagði til í greinargerðinni frá september 2001. Af þeim 30 tillögum, sem

---

<sup>35</sup> Sjá neðanmálgrein 13.

starfshópurinn lagði til, voru 3 sem vörðuðu breytingar á lögreglusamþyktninni en þær felast í breytingu á þeim tíma sem heimilt er að hafa veitingastaði opna, banni á einkadansi á næturklúbbum og banni við ölvun og/eða meðferð áfengis á tilteknum tíma á tilteknum svæðum borgarinnar. Nefndin telur að tillögurnar séu til bóta og að vafalaust verði þær lóð á vogarskálar baráttunnar gegn vændi og tengdri starfsemi.

### **3.7 Alþjóðlegt samstarf**

Þegar leitað er eftir leiðum til að sporna við klámi, vændi og tengdum málefnum í íslensku þjóðfélagi er nauðsynlegt að hafa í huga að sá vandi, sem við glímum við, er einungis hluti af mun stærra og útbreiddara vandamáli. Af þeim sökum er þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi er snertir þessi mál þýðingarmikið vopn í baráttunni gegn þessum vanda. Það á t.d. bæði við um aðild að alþjóðasáttmálum og lögreglusamvinnu um rannsóknir brotamála. Þetta skiptir máli varðandi margvíslega þætti í baráttunni gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi, t.d. í sambandi við verslun með konur og börn og misnotkun fjarskipta- og netbúnaðar.

Ísland tekur þátt í alþjóðlegri lögreglusamvinnu með aðild að INTERPOL og einnig hefur verið skrifað undir samstarfssamning við EUROPOL sem gerir Íslandi kleift að taka þátt í lögreglusamvinnu innan Evrópusambandsins. Bæði Interpol og Europol beita sér fyrir baráttu gegn verslun með fólk, klámi, vændi og misnotkun netsins.

Aðgerðir gegn misnotkun netsins í þágu brotastarfsemi hefur sífellt orðið stærra viðfangsefni þeirra alþjóðasamtaka sem berjast gegn alþjóðlegri brotastarfsemi. Hvað varðar klámefni á veraldarvefnum þá er stór hluti þess upprunninn frá ríkjum þar sem klám telst löglegt og því ekki refsivert að setja upp slík vefsvæði. Flest ríki heims hafa þó bannað barnaklám og gróft klám.

Evrópuráðssamningur um glæpi á veraldarvefnum, „Convention on Cyber Crime“, sá fyrsti sinnar tegundar, var lagður fram til undirritunar fyrir ríki heims í lok síðasta árs og var hann undirritaður fyrir Ísland hönd þann 30. nóvember 2001. Samningurinn miðar að sameiginlegri stefnu til að vernda samfélagið gegn brotastarfsemi á veraldarvefnum, einkum með löggjöf og eflingu alþjóðlegrar samvinnu og samskipta milli ríkja. Samningurinn tekur til margra atriða sem annars vegar tengjast upp-



byggingu og gerð veraldarvefsins, svo sem ólöglegs aðgangs að honum og ólöglega hindrana á upplýsingum, og hins vegar því efni sem finnst á veraldarvefnum, t.d. barnaklám. 9. gr. samningsins fjallar um barnaklám. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. (í þýðingu nefndarinnar) skuldbinda samningsríki sig til að setja löggjöf sem kveður á um að eftirfarandi sé refsivert brot: a) framleiðsla barnakláms í þeim tilgangi að dreifa því með aðstoð tölvu, b) að bjóða aðgang að eða gera öðrum kleift að nálgast barnaklám í gegnum tölvu, c) að dreifa barnaklámi með aðstoð tölvu, d) útvega sjálfum sér eða öðrum barnaklám með aðstoð tölvu og e) að hafa barnaklám í vörslum sínum með aðstoð tölvu. Samkvæmt 4. mgr. ákvæðisins geta þó ríki áskilið að staflíðir d og/eða e séu ekki bindandi fyrir þau. Í 2. mgr. er fjallað um hvað teljist til barnakláms og er það klámfengið efni sem sýnir: a) barn í kynferðisathöfnum, b) einstakling, sem lítur út fyrir að vera barn, í kynferðisathöfnum, c) ljósmyndir eða annað raunveruleikagert myndrænt form sem sýnir barn í kynferðisathöfnum. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að barn í skilningi ákvæðisins sé einstaklingur yngri en 18 ára. Ríki getur þó farið fram á að lægra aldursmark gildi en það getur þó ekki orðið lægra en 16 ára. Þá getur ríki áskilið að staflíðir b og/eða c verði ekki bindandi hvað það varðar.

Nefndin hvetur til fullgildingar samningsins og mælist til að Ísland geri ekki fyrirvara samkvæmt 4. mgr. 9. gr. samningsins.

### **3.8 Baráttan gegn fíkniefnum**

Víglínan í baráttunni gegn vændi er að nokkru leyti dregin í baráttu gegn fíkniefnum. Sú barátta er sérstaklega mikilvægt samfélagsverkefni sem lýtur að öllum alvarlegum vandamálum er tengjast fíkniefnaneyslu, þ.á m. vændi. Nefndarmenn eru eindregið þeirrar skoðunar að fylgja verði þeirri stefnu, sem þegar hefur verið mörkuð af löggjafarvaldinu, stjórnvöldum og dómstólum, að gefast ekki upp í baráttunni gegn fíkniefnum. Hvorki verði slakað á eftirliti með fíkniefnabrotum né refsingum, sem dómstólar ákveða samkvæmt lögum og í samræmi við afstöðu löggjafarvaldsins um þyngri refsingar fyrir fíkniefnabrot, sbr. nýleg hækkun refsiramma 173. gr. a almennra hegningarlaga, sbr. 1. gr. laga nr. 32/2001. Lögleiðingu fíkniefna telja nefndarmenn í ljósi þess sem fyrir liggur fráleita.

Nefndarmenn leggja þó áherslu á að fyrirbyggjandi aðgerðir hljóti að vera vænlegri til árangurs en kærur og refsingar. Efla þarf rannsóknir á þessu sviði en þær eru ein af

undirstöðum fyrir vel heppnuðu forvarnastarfi. Þannig hafa rannsóknir sýnt að í aukinni fræðslu felist þýðingarmiklar forvarnir. Meðferð og endurhæfing fíkniefna-  
neytenda er einnig mikilvæg.

Bent er á að baráttan gegn fíkniefnum er flókið og vandasamt viðfangsefni. Þar þarf  
að samhæfa kraftana og nýta vel þekkingu og reynslu allra þeirra sem henni geta  
miðlað. Nefndin leggur til að þetta verði forgangsverkefni.

#### **4.0 Samantekt á helstu niðurstöðum nefndarinnar**

##### **Almennar forvarnir og hjálparúræði**

Nefndin telur ljóst að orsakir vændis liggi í samspili margra mismunandi þátta eins og t.d. fíkniefnamisnotkun, markaðsvæðingu kynlífs, fátækt, kúgun, kynferðislegri misnotkun, erfiðum uppeldisaðstæðum og almennu aðstöðuleysi. Brýnast er því að beita öflugum forvörnum á þessu sviði.

Vegna þess hve rótin að vandanum getur verið margþætt verður forvarnastarfið að taka tillit til allra orsakabáttanna. Hér verða því margir aðilar að koma saman og samþætta þekkingu sína og krafta. Það sama á við um hjálparúræði fyrir þá sem þegar hafa lent í klóm vændis; hjálparúræðin þurfa að taka mið af mismunandi rótum vandans. Nefndin hefur því lagt til að sett verði á laggimar verkefnisstjórn/tengslanet/samráðsnefnd sem hafi það meginhlutverk að fylgjast með þróun á þessu sviði og bregðast við henni með viðeigandi hætti, t.d. með því að samhæfa aðgerðir hinna ólíku aðila sem hlutverki hafa að gegna í þessum efnum. Hlutverk slíkrar verkefnisstjórnunar væri meðal annars:

- að efla samfélagslega vitund um afleiðingar vændis, kláms og kynferðislegrar misnotkunar
- að sinna fræðslu, leiðbeiningu og upplýsingastarfi sem hefur forvarnagildi
- að stuðla að rannsóknum og annarri öflun þekkingar á sviði vændis, kynferðisbrota, útbreiðslu klámefnis o.fl.
- að hafa frumkvæði að aðgerðum sem eru til þess fallnar að stemma stigu við útbreiðslu vændis og dreifingu klámefnis
- að leggja fram tillögur um æskileg hjálparúræði, svo sem ráðgjöf, athvarf og neyðarlínur.

Nefndin telur að sérstakt mikilvægi felist í opinni umræðu í þjóðfélaginu um eðli kynlífsþróunar og þau málefni sem henni fylgja, svo sem klám, vændi og kynferðisleg misnotkun. Skipuleg fræðsla í þessum efnum er nauðsynleg einkum fyrir börn og ungmenni og þá sem eru í áhættuhópum. Þá er mikilvægt að efla stuðning við þá sem þegar hafa lent í klóm vændis og kynlífsiðnaðarins.

### **Sértækar forvarnir**

Nefndin leggur höfuðáherslu á öflugt forvarnastarf gagnvart börnum og þeim sem eru í áhættuhópum. Nefndin leggur áherslu á þrjú meginatriði í þeim efnum þ.e.:

#### *a) Baráttu gegn fíkniefnum:*

Þar sem fíkniefnaneysla getur bæði verið orsakavaldur og afleiðing vændis er mikilvægt að baráttan gegn vændi snúist einnig um baráttu gegn fíkniefnum. Nefndin telur brýnt að gefast ekki upp í baráttunni gegn fíkniefnum þannig að hvorki verði slakað á eftirliti með fíkniefnabrotum né beitt vægari refsingum við þeim. Nefndin leggur þó áherslu á að fyrirbyggjandi aðgerðir séu vænlegri til árangurs en kærur og refsingar. Nefndin mælir því með að rannsóknir á þessu sviði verði eflar svo að hægt verði að sinna vel heppnuðu forvarnastarfi. Nefndin leggur til að slíkt forvarnastarf tengist samráðsnefndinni.

#### *b) Stuðning og meðferð fyrir börn sem sætt hafa kynferðisofbeldi:*

Þar sem börn, sem hafa sætt kynferðisofbeldi, eru líklegri en önnur til að leiðast út í vændi og misnotkun fíkniefna er mikilvægt að beina sérstökum forvörnum að þeim hópi. Til þess að forðast misskilning skal áréttað að alls ekki má draga þá ályktun af ofangreindu að flest fórnarlömb kynferðisofbeldis leiðist út í vændi heldur er hér einungis um áhættuhóp að ræða.

#### *c) Börn sem beita önnur börn kynferðisofbeldi:*

Börn í þessum hópi, sem ekki fá viðeigandi stuðning og meðferð, eru líklegri en önnur til að verða neytendur kláms og stunda starfsemi sem felur í sér verslun með kynlíf, svo sem vændismiðlun. Brýnt er því að veita þeim meðferð og fræðslu.

### **Breytingar á almennum hegningarlögum**

*Nefndin leggur til eftirfarandi breytingar á almennum hegningarlögum sem varða vændi og kynferðislega misnotkun:*

Nefndin fagnar þeirri nýlegu breytingu á almennum hegningarlögum sem kveður á um refsinaemi þess að kaupa kynlífsþjónustu af ungmenni yngra en 18 ára.

Nefndin leggur ekki til, að svo stöddu, að refsivert verði að kaupa kynlífsþjónustu af einstaklingum 18 ára og eldri.

Nefndin leggur til að samræði eða önnur kynferðismök einstaklinga 18 ára og eldri við börn yngri en 15 ára verði refsiverð samkvæmt hegningarlögum. Í því skyni verði

nýrri málsgrein bætt við 202. gr. almennra hegningarlaga er hljóði svo: „Hver sá er náð hefur 18 ára aldri og hefur samræði eða önnur kynferðismök við barn yngra en 15 ára, skal sæta fangelsi allt að 12 árum.“

Þá leggur nefndin til að 1. mgr. 206. gr. laganna, sem kveður á um refsínæmi þess að stunda vændi í framfærsluskyni, verði felld úr lögnum en að jafnframt verði tryggt að í löggjöfinni verði ákvæði sem kveði á um refsínæmi þess að bjóða sölu á kynlífsþjónustu á almannafæri. Nefndin leggur til að brot gegn slíku ákvæði skuli varða sektum.

*Nefndin leggur til eftirfarandi breytingar á hegningarlögnum er varða klám:*

Að 210. gr. laganna verði endurskoðuð í heild sinni.

Að banni við dreifingu og birtingu á ákveðinni tegund af klámi verði aflétt. Í því skyni verði tekin upp ákveðin flokkun á klámi sem skipti því niður í gróft klám og klám af vægara tagi. Til grófs kláms teljist þá barnaklám, dýraklám og ofbeldisfullt klám. Til kláms af vægara tagi teljist þá klám sem ekki getur flokkast undir gróft klám. Almenn bann verði áfram við dreifingu og birtingu hins grófa klámefnis en banni við hinu vægara klámefni verði aflétt. Það megi þó ekki hafa það til sýnis þar sem börn og aðrir einstaklingar sem ekki kæra sig um það hafi færi á að sjá það og áfram verði bann við því að afhenda einstaklingum yngri en 18 ára slíkt efni. Nefndin telur að blygðunarsemisákvæði hegningarlaga setji því skorður hvaða efni megi hafa til sýnis en leggur jafnframt til að reglur verði settar, t.d. í lögreglusamþykktir, sem kveði nánar á um hvernig haga skuli uppstillingu slíks varnings.

Að tekin verði af öll tvímæli um að barn í skilningi 210. gr. miðist við ákvæði barnaverndarlaga, sem gildi á hverjum tíma, og að við mat á því hvað teljist barn í skilningi ákvæðisins þegar aldur barns er ekki þekktur verði kynþroskaaldur hafður til hliðsjónar. Einnig að það teljist til barnakláms í skilningi 210. gr. ef einstaklingur á mynd líti út fyrir að vera barn þrátt fyrir að hann sé það ekki í raun.

Að kveðið verði á um að 4. mgr. 210. gr. taki einnig til þeirrar háttsemi að verða sér úti um aðgang að barnaklámi gegn greiðslu.

Að kveðið verði sérstaklega á um refsineami þeirrar háttsemi að fá börn eða ungmenni yngri en 18 ára til að taka þátt í gerð klámefnis. Skuli refsing fyrir slíkt brot vera sektir eða allt að 2 ára fangelsi.

Að gildissvið hegningarlagna verði rýmkað þannig að brot gegn 2. málslíð 2. mgr. og 4. mgr. 210. gr., sem varða framleiðslu, innflutning, sölu, vörslur og dreifingu á barnaklámi verði refsiverð án tillits til þess hvar þau eru framín. Það sama eigi við um þau ákvæði sem kveða á um vændismiðlun og um hið nýlögfasta ákvæði sem fjallar um bann við kaupum á kynlífsþjónustu barna.

Nefndin fagnar þeirri nýlegu lagabreytingu sem rýmkaði refsirammann fyrir vörslur á barnaklámefni í fangelsi allt að tveimur árum.

#### *Aðrar breytingar:*

Nefndin telur nauðsynlegt að sporna við þeirri skipulegu glæpastarfsemi sem felst í verslun með fólk. Í því skyni leggur nefndin til að verslun með fólk verði gerð að sérgreindu broti í hegningarlöggjöfnni.

#### **Veraldarvefurinn**

Nefndin leggur til að sett verði lög sem geri rekendur netþjóna ábyrga fyrir því efni sem þar er að finna.

Nefndin leggur áherslu á að forða börnum frá greiðum aðgangi að klámefni á veraldarvefnum. Í því skyni mælir hún með notkun hugbúnaðar sem gerir fólki kleift að læsa á ákveðnar slóðir.

Nefndin leggur áherslu á virkt eftirlit með því klámefni sem er á veraldarvefnum. Vefur Barnaheilla styrkir slíkt eftirlit. Virkt eftirlit þarf einnig að fara fram hjá lögreglu. Nefndin leggur ríka áherslu á að lögregluþyröld séu búin þeim tækjabúnaði sem þarf til að fylgjast með klámi á veraldarvefnum og að lögreglumenn búi yfir þeirri tækniþekkingu sem er nauðsynleg við slíkt eftirlit. Nefndin leggur til að samráðsnefndin gegni ráðgjafar- og samhæfingarhlutverki af þessu tagi.

### **Nektardansstaðir**

Setja þarf fram ákveðna stefnumótun í sambandi við starfsemi naturklúbbanna. Sporna þarf við þeirri menningu sem verður í kring um naturklúbba sem standa þétt í miðbænum. Nefndin leggur til að settar verði reglur sem kveði á um að ekki megi veita leyfi fyrir naturklúbbum í of mikilli nálægð við hvern annan, ekki of nálægt miðbæjum sveitarfélaga og ekki nálægt íbúðarhverfum, skólum og öðrum opinberum byggingum.

Þá telur nefndin að setja verði reglur í lögreglusamþykktir um þá starfsemi sem fer fram innan veggja nektarstaða. Þær reglur kveði á um að gestir megi ekki snerta dansara, að ákveðin fjarlægð verði að vera á milli dansara og gesta og að einkadans sé ekki leyfður.

Skerpa verður á eftirliti lögreglu með naturklúbbum til að tryggja að þar sé ekki stunduð ólögleg starfsemi. Rétt er að lögregla eigi meira frumkvæði að slíkum rannsóknum í stað þess að byggja á upplýsingum sem til hennar berast. Þá þarf að styrkja samvinnu milli lögreglu, eftirlitsdeilda skattstjóra og útlendingaeftirlits.

### **Verslun með fólk**

Auk þess að leggja til breytingar á almennum hegningarlögum leggur nefndin til aðrar lausnir í baráttunni gegn þessari brotastarfsemi. Nefndin telur að nauðsynlegt sé að í löggjöfinni séu virk úrræði sem veita fórnarlömbum aukna vernd svo að þau geti snúið sér til lögregluþyrvalda án ótta um líf og limi og að þeim sé ekki refsað með því að senda þau umsvifalaust úr landi, hafi þau ekki heimild til landvistar, eða á annan hátt. Einnig sé brýnt að hjálparúrræði af öðrum toga standi fórnarlömbum til boða, svo sem öruggt húsaskjól, sálfræðiráðgjöf og lögfræðileg ráðgjöf. Þá leggur nefndin til að því fólk, sem kemur til Íslands í þeim tilgangi að sýna nektardans á naturklúbbum, séu veittar upplýsingar um réttarstöðu þess. Slíkar upplýsingar mætti t.d. taka saman í bækling og afhenda með dvalar- eða atvinnuleyfum.

### **Alþjóðlegt samstarf**

Nauðsynlegt er að hafa í huga að meginþorri ríkja heims glímir við þau viðfangsefni sem rædd hafa verið í skýrslu þessari og þann vanda sem þeim fylgir. Af þeim sökum telur nefndin brýnt að stjórnvöld taki þátt í alþjóðlegri samvinnu á þeim vettvangi.

Þá hvetur nefndin til fullgildingar tveggja alþjóðasamninga á þessu sviði, annars vegar samnings Sameinuðu þjóðanna gegn skipulagðri glæpastarfsemi og samningsviðauka við hann sem fjallar um verzlun með fólk, einkum konur og börn, og hins vegar Evrópusamnings um glæpi á veraldarvefnum „Convention on Cyber Crime“ frá 23. nóvember 2001.



## 5.0 Lokaorð

Þegar nefndin hafði lokið störfum kom í ljós hve mikilvægt reyndist að hafa átt þess kost að skiptast á upplýsingum og miðla þekkingu og reynslu af ólíkum og fjölbreytilegum starfsvettvangi allra nefndarmanna. Það er samdóma álit þeirra að þetta hafi tvímælalaust skipt verulegu máli í störfum nefndarinnar. Eins og getið er í inngangskafnanum að framan er hér um viðamikið og flókið verkefni að ræða þar sem upp koma álitamál sem erfitt getur verið að taka á og þar sem svör eru ekki endilega einhlít. Nefndarmenn kynntu sér efnið sem um ræðir ítarlega og skiptust á skoðunum um hin margvíslegu álitaeefni sem taka þurfti afstöðu til. Allt þetta varð nefndarmönnum lærdómsríkt og um leið var samstarfið einstaklega ánægjulegt og gefandi. Vonast er til að skýrslan endurspegli þetta.

Það er enn fremur einlæg von nefndarmanna að skýrslan komi að gagni í baráttunni við vandamálin sem lýst er í skýrslunum sem nefndin lagði til grundvallar í störfum sínum og nefndar eru í upphafi inngangskafnans hér að framan. Eins og fram hefur komið er hér um langtímaverkefni að ræða þar sem samstillta þarf krafta, miðla þekkingu og reynslu og koma upplýsingum á framfæri við almenning um það sem skiptir máli og tengist vandamálunum sem um ræðir og úrlausnum á þeim. Í raun snýst þetta málefni um marga þætti þjóðfélagsins og mikilvæga hagsmuni, sem snerta ekki aðeins ríkisvaldið og fjölmargar stofnanir þess, heldur einnig einkahagsmuni og varða líf, heilsu og velferð einstaklinganna sjálfra. Það á ekki síst við um börnin sem allir hljóta að vera sammála um að eigi að njóta öryggis, verndar og bestu réttinda sem þjóðfélagið getur veitt þeim. Þess vegna er mikilvægt að vel takist til í þessari baráttu og að stefnt verði að því með öllum tiltækum ráðum að markmiðunum verði náð.

Reykjavík 16. apríl 2002

Sigríður Ingvarsdóttir

Bragi Guðbrandsson

Erna Hauksdóttir

Karl Steinar Valsson

Lára Björnsdóttir

Sigurður Guðmundsson

Þórólfur Þórlindsson

## ***Heimildaskrá***

### **Ritaskrá**

Alþingistiðindi.

Barnaverndarstofa. Ársskýrsla 2000 útgefin 2001.

Barnaverndarstofa. Barnavernd á Íslandi. Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995–1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996–1999 útgefin 2000.

Brottsforebygganda Rádet: BRÅ-report 2000:4.

Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Hólmfríður Lydía Ellertsdóttir, Inga Dóra Sigfúsdóttir. Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess, áfangaskýrsla. Rannsókn og greining 2001.

Bryndís Ósk Gestsdóttir. *Hvað eru barnaverndanefndir að gera fyrir unga gerendur í kynferðisbrotamálum?* Verkefni unnið á Barnaverndarstofu í starfþjálfun II í félagsráðgjöf við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Óbirt handrit 2000.

Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna. Report on the World Social Situation 2001.

Greinargerð starfshóps Reykjavíkurborgar og Lögreglustjórans í Reykjavík, 2001.

Hávar Sigurjónsson. Hið löglega klámefni, Morgunblaðið, 16. ágúst 2001.

Jafnréttisnefnd Reykjavíkur. Ályktun 17. maí 2001.

J.O. Davidson. The sex exploiter, Theme paper for the Second World Congress Against Commercial Sexual Exploitation of Children, 2001.

Jóhanna Kristín Jónsdóttir og Þorbjörg Sveinsdóttir. *Börn og kynferðisbrot: Framburður barns í rannsóknarviðtali, orðalag ákæru og lyktir máls.* Rannsókn á vegum Barnaverndarstofu fyrir Barnahús vorið 2001. Óbirt BA-ritgerð í sálfræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands.

Liz Kelly og Linda Regan. Home Office, Police Research Series, Paper 125, 2000 .

Om lov om endringer i straffeloven mv. (seksuallovbrudd). Ot. prp. nr. 28 (1999-2000)

Ona-Antanina Gustiene, Natalya Koderev og Stana Buchowska: Fyrirlestur á málþingi á vegum mannréttindafulltrúa Eystrasaltsráðsins og bandaríska sendiráðsins í Kaupmannahöfn 21. maí 2001.

Ríkislögreglustjórinn í Svíþjóð. Handel með kvinnor, lägesrapport, 2001.

Sameinuðu þjóðirnar. Samningur gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi, nóvember 2000.

Sameinuðu þjóðirnar. Viðauki við samning gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, nóvember 2000.

Skýrsla Sólveigar Pétursdóttur dómsmálaráðherra um samanburð á lagaumhverfi á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndunum varðandi löggjöf og eftirlit með klámi, vændi o.fl., samkvæmt beiðni, desember 2000.

Sóley Bender. Iceland, The International Encyclopedia of Sexuality (vol. 4). New York: Continuum, 2001.

Triggey May, Alex Harocopos og Michael Hough. Home Office, Police Research Series, Paper 134, 2000.

Triggey May, Mark Edmunds og Michael Hough. Home Office, Police Research Series, Paper 118, 1999.

Undirtónar, 44. tbl. maí 2001. Undirtónar ehf.

Undirtónar, 47. tbl. ágúst 2001. Undirtónar ehf.

Vera, tímarit um konur og kvenfrelsi, 2. tbl. 2001, bls. 16–31.

#### **Heimasíðuskrá**

Heimasíða Barnaheilla, <http://www.barnaheill.is>, 2. nóvember 2001.

#### **Dómaskrá**

Hrd. 1998:511

Hrd. 1998:969

Dómur Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í málinu nr. 321/2000.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 11. desember 2001 í sakamálinu nr. 1717/2001.