

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála og almennum hegningarlögum (brottvísun og heimsóknarbann).

Flm.: Kolbrún Halldórsdóttir, Jón Bjarnason, Steingrímur J. Sigfússon,
Puríður Backman, Ögmundur Jónasson.

I. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19 26. mars 1991, með síðari breytingum.

1. gr.

Í stað „110. gr. b“ í d-lið 98. gr. laganna kemur: 110. gr. c.

2. gr.

Fremst í XIII. kafla A laganna kemur ný grein, 110. gr. a, og breytast greinanúmer kaflans samkvæmt því. Greinin orðast svo:

Heimilt er lögreglu að vísa manni brott af heimili sínu og úr nánasta umhverfi þess og banna honum að koma þangað aftur í tiltekinn tíma ef rökstudd ástæða er til að ætla að hann beiti náinn aðstandanda ofbeldi, hóti ofbeldi eða sýni framferði sem spillir mjög líkamlegu heilbrigði, andlegu heilbrigði, heilsu eða friði þess manns eða barns sem í hlut á.

Brottvísun og heimsóknarbann skv. 1. mgr. getur gilt í tíu sólarhringa og ber að skilgreina til hvaða svæðis það nær. Lögregla skal innan eins sólarhrings vísa ákvörðuninni til héraðsdómara sem skal kanna ástæður fyrir henni og staðfesta ef rökstuðningur er fullnægjandi en fella niður eða breyta að öðrum kosti.

Komi fram krafa frá brotaþola um framlengingu skal beina henni til héraðsdómara sem getur heimilað framlengingu til allt að þriggja mánaða ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Um meðferð máls vegna framlengingar á brottvísun og heimsóknarbanni fer samkvæmt reglum þessa kafla um nálgunarbann.

3. gr.

Fyrirsögn XIII. kafla A laganna verður: **Brottvísun, heimsóknar- og nálgunarbann.**

II. KAFLI

Breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940, með síðari breytingum.

4. gr.

Á eftir 1. mgr. 232. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Brot gegn brottvísun og heimsóknarbanni samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála varðar sektum eða fangelsi allt að 2 árum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst flutt á 130. löggjafarþingi og var þá vísað til allsherjarnefndar sem sendi það nokkrum fjölda aðila til umsagnar. Þeir sem sendu umsagnir voru barnaverndarnefnd Reykjavíkur, Fangelsismálastofnun ríkisins, Feministafélag Íslands, barnaverndarnefnd Ísafjarðarbæjar, Kvinnakirkjan, Kvenréttindafélag Íslands, Neyðarmóttaka vegna nauðgunar á Landspítala – háskólasjúkrahúsi, Lögmannafélag Íslands, félagsmálanefnd Mosfellsbæjar, ríkissaksóknari, Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa, Stígamót, Samtök um kvennaathvarf og umboðsmaður barna. Voru umsagnir almennt jákvæðar gagnvart hugmyndum frumvarpsins. Örfáar breytingar voru lagðar til og hafa flutningsmenn tekið tillit til þriggja atriða. Þar ber fyrst að telja breytingu á niðurlagi 2. mgr. 2. gr. þar sem bætt hefur verið inn orðunum „eða barns“, sem er skýrara. Í 2. másl. 3. mgr. 2. gr. hefur tíminn sem lögregla hefur til að vísa ákvörðun um brottvísun og heimsóknarbann til héraðsdómara verið stytur í einn sólarhring og loks hefur 4. gr. frumvarpsins verið breytt til samræmis við 97. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, en þar er kveðið á um að refsing fyrir brot gegn 37. gr. barnaverndarlaga, sem fjallar um brottvikningu heimilismanns og nálgunarbann, varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfest verði sérstakt úrræði til að vernda þá sem verða fyrir ofbeldi á heimilum með því að fjarlægja ofbeldismenn af heimili sínu og banna heimsóknir á heimilið og í nánasta umhverfi þess í tíu daga til þrjá mánuði. Með lögfestingu frumvarpsins telja flutningsmenn að stigið yrði mjög mikilvægt skref í baráttunni gegn heimilisofbeldi. Þannig þyrftu þeir sem beittir eru ofbeldi á heimilum ekki lengur að flýja heimili sitt heldur yrði þeim sem brýtur af sér gert að yfirgefa heimilið samkvæmt ákvörðun utanaðkomandi aðila og skipti þá ekki máli hvert eignarhald íbúðar væri. Mikilvægt er að samhliða brottvísun og heimsóknarbanni fengju viðkomandi aðilar hjálp til þess að vinna sig út úr ofbeldinu og afleiðingum þess.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á réttarfarslögum um það hvenær heimilt er að beita brottvísun og heimsóknarbanni og lagt til að ákvæðið verði í sama kafla og ákvæði um nálgunarbann, enda náskyld úrræði þótt vægara sé, og kaflaheitið breytist samhliða. Tillaga um breytingu á almennu hegningarlögum snýst um refsingu við brotum á ákvæðinu.

Frumkvæði Austurríkis.

Frumvarpið tekur mið af norskum lögum frá 10. janúar 2003 og sænskum frá 5. júní 2003 sem tóku gildi 1. september 2003. Fyrirmyndin að þeim er frá Austurríki sem lögfesti úrræðið árið 1997 og hefur reynslan þar verið afar jákvæð. Þar urðu miklar umræður um lögin og var deilt um hvort þau brytu gegn friðhelgi heimilisins og rétti heimiliseigenda en þar skiptir eignarhald íbúðar ekki máli. Stjórnarskrárnefnd landsins samþykkti lögin á grundvelli mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna þar sem kveðið er á um rétt einstaklinga til að njóta öryggis á eigin heimili. Um málið náðist almenn pólitísk sátt sem byggðist á svipaðri hugsun og rauða spjaldið í knattspyrnu, þ.e. þeim sem brýtur af sér er vísað af leikvelli og hann þarf þannig að gjalda fyrir brot sitt en ekki fórnarlambið. Þannig er heimilt að fjarlægja ofbeldismann af heimili sínu ógni hann öryggi sambýlisfólks síns og er þeirri brottvísun fylgt eftir með nálgunarbanni í tiltekinn tíma. Ofbeldismaðurinn fær upplýsingar um mögulega gisti staði utan heimilisins og hjálp til þess að vinna bug á ofbeldishneigð sinni með viðeigandi

meðferðarúrræðum og fórnarlömb ofbeldisins fá einnig mikla aðstoð. Þetta mikla stuðningsnet í Austurríki er talið grundvallarforsenda þess hve vel úrræðið hefur gefist þar.

Norsk og sænsk löggjöf.

Svo sem fyrr segir hafa Norðmenn og Svíar tekið sambærileg ákvæði við þau austurrísku upp í sína löggjöf og hafa þingmenn frá ýmsum Evrópulöndum sýnt málinu áhuga. Þá settu Norðmenn sér áætlun um að berjast sérstaklega gegn ofbeldi á konum árin 2002–2003. Áætlunin gekk út á að styrkja alla sem tengjast þessum málum, svo sem lögreglu, starfsmenn í heilbrigðisþjónustu, í athvörfum, í barnaverndarráðum, í félagsþjónustunni o.fl., til að gera starfsmenn hæfari til að meðhöndla ofbeldismál. Markmiðin voru að styrkja þau úrræði sem fyrir voru, veita ofbeldismönnum meðferð, aðstoða börn sem alast upp við fjölskylduofbeldi og loks áttak til að styrkja sérstaka aðstoð við konur sem beittar eru ofbeldi og tilheyra minnihlutahópum. Heilbrigðisráðuneytið, barna- og fjölskylduráðuneytið og dómsmálaráðuneytið hafa unnið saman að þessu verkefni sem felur m.a. í sér að setja á fót sérstaka ofbeldis- og áfallamiðstöð til að vinna að heildarsamræmingu þessara mála um allt landið og vera ráðgefandi fyrir alla sem tengjast meðferð þessara mála, þ.e. jafnt frá heilbrigðislegu sjónarmiði, félagslegu og lögfræðilegu.

Ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála.

Í 71. gr. íslensku stjórnarskrárinnar er kveðið á um að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Þó eru í 3. mgr. gerðar undantekningar á þeirri meginreglu þannig að með sérstakri lagaheimild má takmarka friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem öðlaðist lagagildi hér á landi með lögum nr. 62 frá 19. maí 1994, er sambærilegt ákvæði um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, og skulu opinber stjórnvöld ekki ganga á þann rétt nema samkvæmt ákvæðum laga og ef nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi, meðal annars til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. Friðhelgi eins á því ekki að vera ríkari en réttur annars til persónufrelsis og eru það þessi öryggissjónarmið sem styðja það.

Hvað varðar þann hluta frumvarpsins sem snýr að því að banna ofbeldismanni heimsóknir á heimili sitt sem er jafnvel hans eign, þá er ætlunin einungis að takmarka afnot hans af eigninni í ákveðinn tíma vegna hagsmuna annarra sem búa þar. Þar búa öryggissjónarmið að baki sem snúa að því að vernda líf, heilsu og frið annarra.

Almennt um frumvarpið.

Á síðustu árum hefur verið reynt að bæta réttarstöðu pólanda afbrota, m.a. með breytingum á lögum um meðferð opinberra mála í tengslum við nálgunarbann og réttarstöðu brotþola í opinberum málum. Einnig hafa ákvæði í lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til pólanda afbrota verið lagfærð. Nálgunarbann er úrræði sem ekki er beitt fyrir en rökstudd ástæða er til að ætla að viðkomandi brotamaður muni fremja afbrot eða á annan hátt stofna friði þess sem í hlut á í hættu. Frumvarp það sem hér er lagt fram í þeim tilgangi að lögfesta ákvæði um brottvísun og heimsóknarbann fjallar um vægara úrræði, sem tæki til skemmri tíma, en um leið má ætla að það tæki á vandanum á fyrstu stigum.

Ákvæðið mundi veita lögreglu heimild til þess að vísa brott þeim sem beittir ofbeldi á heimili og banna heimsóknir hans á heimilið í tiltekinn tíma og er fyrst og fremst hugsað með sambúðarfólk í huga en getur átt við aðra á heimilinu, svo sem unglunga sem beita eða hóta að beita foreldra eða systkini sín ofbeldi. Einungis yrði heimilt að nota úrræðið við sérstakar kringumstæður þegar fjölskyldu ofbeldismanns eða öðrum stafar bein hættu af veru hans á

heimilinu. Þannig þyrfti að fara fram hagsmunamat hjá lögreglu á því hvort viðkomandi mundi valda öðru heimilisfólki, hvort sem það væri sambúðarmaki, börn eða aðrir, alvarlegu tjóni, líkamlegu eða andlegu, eða brjóta á friðhelgi þeirra. Sérstaklega alvarlegar teljast kringumstæður þegar börn eiga í hlut enda hluti af markmiðinu með ákvæðinu að tryggja börnum fullnægjandi öryggi í uppeldi og forða þeim frá því að vera beitt ofbeldi eða þurfa að verða vitni að ofbeldi á eigin heimili. Hafa ber í huga þær afleiðingar sem slíkt getur haft á líðan þeirra og hegðun síðar á ævinni.

Nauðsynlegt þykir að heimildin nái til þess að banna heimsókn á heimili og í nánasta umhverfi þess og ber að ákvarða svæðið miðað við kröfur um raunhæfa, fyrirbyggjandi vernd og ekki ríkari en nauðsynlegt er. Við ákvörðunina skal gæta meðalhófs og skal lögregla gefa hinum brottvísaða tækifæri til að taka með sér nauðsynlega muni til einkanota.

Þá er einnig til þess að líta að með þessu móti væri það utanaðkomandi aðili, lögreglan, sem tæki ákvörðun um að sá sem beitir ofbeldi viki af heimili og fengi ekki að koma aftur í tiltekinn tíma. Það væri ekki brotþoli sem tæki ákvörðunina eins og þegar óskað er eftir nálgunarbanni, enda getur verið erfitt að fara fram á það, sérstaklega þegar börn eru á heimilinu.

Þá þyrfti lögregla innan eins sólarhrings að beina ákvörðuninni um brottvísun og heimsóknarbann til héraðsdómara sem kanna skyldi ástæður brottvísunarinnar og breyta henni ef rökstuðningur væri ekki fullnægjandi. Brotþoli gæti lagt fram kröfu um framlengingu ef sérstakar ástæður væru fyrir hendi, svo sem skilnaður eða alvarlegt andlegt eða líkamlegt ofbeldi.

Í frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar á almennum hegningarlögum sem lúta að refsingum við brotum á brottvísun og heimsóknarbanni. Skipti þar ekki máli hvort það væri hinn brotlegi sem ryfi bannið eða brotþolin sem heimsóknarbanninu væri ætlað að vernda. Brotþoli gæti þannig ekki hleypt hinum brotlega heim áður en tíminn sem banninu er ætlað að ná yfir væri liðinn.

Verði frumvarpið að lögum er líklegt að upp komist um fleiri heimilisofbeldismál en nú og að auðveldara verði að grípa inn í þau á fyrstu stigum. Þannig yrði hugsanlega dregið úr því margháttaða tjóni sem þolendur heimilisofbeldis verða fyrir. Frumvarpið gefur raunhæfan möguleika á að brjóta upp félagslegan arf, þ.e. endurtekna hegðun, og veita brotamanni viðeigandi meðferð. Telja flutningsmenn því nauðsynlegt að tryggja að aðilar fái viðeigandi meðferðarræði til að vinna sig út úr vandanum, ofbeldinu og afleiðingum þess.

Reynsla Austurríkismanna.

Á ráðstefnunni „Hinir óbifanlegu – ofbeldismenn“, sem haldin var í Reykjavík 25.–27. ágúst 2001 á vegum samtakanna Norrænar konur gegn ofbeldi, talaði austurrískur sérfræðingur, Rosa Logar, um austurrísku lögin, hvernig þeim var komið á og hver reynslan af þeim hefur verið. Austurríkismenn tóku að hugsa sinn gang þegar kvennaathvörf í landinu voru orðin 20 talsins og talsverð umræða var um að þau væru of fá. Þá fóru menn að skoða gaumgæfilega hvort eitthvað mætti ekki betur fara í þessum málaflokki, hvort eðlilegt væri að þúsundir kvenna og barna væru flóttamenn í eigin landi vegna heimilisofbeldis. Rosa Logar segir að lögin í Austurríki hafi orðið til fyrir kraftaverk og hún hælir austurrísku lögreglunni fyrir hversu ötul hún hefur verið við að fræða og þjálfra lögregluþjóna sem þurfa að taka á heimilisofbeldi. Kvennasamtökin WAVE (Women against violence in Europe) hafa unnið mjög ötullega í baráttunni gegn heimilisofbeldi og beittu sér m.a. í Austurríki. WAVE skilgreinir heimilisofbeldi sem mannréttindabrot og með það að leiðarljósi náðu konurnar til ríkisstjórnarinnar, sem ákvað að leggja sitt af mörkum til að mannréttindabrot af þessu tagi

væru ekki stunduð í þeirra landi. Að sögn Rosu Logar varð austurríska lögreglan loks óvæntur bandamaður í þessari baráttu, hún viðurkenndi vanmátt sinn gagnvart ofbeldismönnum og þótti skjóta skökku við að þurfa að skipa fórnarlömbunum að yfirgefa heimilið í lögreflu fylgd meðan ofbeldismaðurinn fengi að hreiðra um sig í sófanum framan við sjónvarpið. Í maí 1997 gengu lögin svo í gildi og Rosa Logar segir þau hafa reynst vel. Hún segir sérstaklega mikilvægt að með þessu úrræði sé það ekki fórnarlambið sem ber ábyrgð á því sem gert er heldur er ábyrgðin alfarið lögreflunnar. Það er lögreflan sem tekur húslykilinn af ofbeldismanninum og kemur honum í hendur dómara. Og svo á konan sekt yfir höfði sér ef hún hleypir ofbeldismanninum inn á heimilið á „lyklalaus“ tímabilinu. Lögreflan hefur mikil völd í þessum málum og er lögð á það rík áhersla að hún fari ávallt þannig með vald sitt að fórnarlömbin séu vernduð. Ofbeldismenn í Austurríki þurfa að gefa upp nýtt heimilisfang svo hægt sé að birta þeim stefnu. Rosa Logar segir að samkvæmt könnunum sé algengast að þeir fari heim til mömmu. En þá er líka mikilvægt að lögreflan segi mæðrunum að þeim beri engin skylda til að hýsa þá – þeir eigi rétt á að fá athvarf í skýlum fyrir heimilisláusa. Í Austurríki eru níu slík skýli í hverri sýslu. Hjálpin frá starfsfólki athvarfanna er mjög mikilvæg, þar fá mennirnir lögfræðiastoð og áfallahjálp, jafnvel fjárhagsástoð, segja má að fyrsta stig meðferðarinnar hefjist þar. Reynsla Austurríkismanna af lögunum er sú að 90% ofbeldismannanna samþykkja mótþróaust að vera fjarlægðir af heimilunum. Dæmi eru um að þeir þakki lögreflunni beinlínis fyrir að vera fjarlægðir.

Eitt alvarlegasta heilbrigðisvandamálið.

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) hefur lýst því yfir í skýrslum sínum að ofbeldi gegn konum sé eitt af alvarlegustu heilbrigðisvandamálum heimsins. Í upplýsingum frá stofnuninni kemur fram að fleiri konur missa heilsuna af völdum ofbeldis sem rekja má til kynferðis þeirra en af völdum malaríu, umferðarslysa og hernaðaráttaka samanlagt. Vandamálið er alþjóðlegt og viðgengst jafnt í ríkum löndum sem fátækum. Fjöldi kannana hefur leitt í ljós að þeir sem ofbeldinu beita eru úr öllum stéttum og stigum þjóðfélagsins. Þær hafa einnig sýnt að algengasta mynd ofbeldisins er heimilisofbeldi þar sem gerandinn er yfirleitt kærasti, eiginmaður, ættingi eða góður kunningi konunnar sem fyrir ofbeldinu verður. Bandarískar rannsóknir sýna að 22–35% kvenna á barneignaraldri sem koma á slysavardstofur eru með áverka sem rekja má til heimilisofbeldis. Í grein eftir blaðakonuna Gretelise Holm sem birtist í Tímariti hjúkrunarfræðinga, 4. tbl. 76. árg. 2000, er getið um bandarískar rannsóknir sem sýna að um þriðjungur kvenna, sem orðið hafa fyrir líkamlegu ofbeldi á heimili sínu, glími við þunglyndi og að um fjórðungur kvenna sem reyna sjálfsvíg hafi verið fórnarlömb ofbeldis. Í greininni er einnig getið um áhrif heimilisofbeldis á börn og fjallað um hættuna á því að drengir feti í fótspor feðra sinna þegar þeir setja á stofn fjölskyldu, sem og að stúlkur eigi á hættu að verða fórnarlömb á sama hátt og mæður þeirra. Til þess að vinna gegn ofbeldinu er nauðsynlegt að rjúfa þennan vítahring félagslegra erfða og það verður vart gert nema með samfélagslegri ábyrgð.

Ástandið á Íslandi.

Fáar rannsóknir eru til á ástandinu á Íslandi en einna helst er vísbendingar um það að finna í ársskýrslum Samtaka um kvennaathvarf. Samkvæmt síðustu ársskýrslu (2005) voru skráðar komur í viðtöl og dvöl í Kvennaathvarfið 557 árið 2005. Á bak við þessa tölu eru 283 konur því einhverjar koma oftast en einu sinni í dvöl eða viðtal. 20% þessara kvenna voru með líkamlega áverka við komuna. Í skýrslunni kemur einnig fram að hlutfall íslenskra kvenna í viðtölum var 91% en 61% kvenna sem dvöldust í athvarfinu eru fæddar á Íslandi. 89%

ofbeldismannanna eru íslenskir. Aldur kvennanna sem sóttu Kvennaathvarfið spannar frá 17 ára til 77 ára aldurs. Og hverjir eru ofbeldismennirnir? Í ársskýrslu Kvennaathvarfsins kemur í ljós að þeir eru eiginmenn eða sambýlismenn í 43% tilfella og fyrrverandi eiginmenn eða sambýlismenn í 39% tilfella. Árið 2005 dvöldu 76 börn í Kvennaathvarfinu, það yngsta var nokkurra vikna gamalt og það elsta 17 ára. Um helmingur þessara barna höfðu verið beitt ofbeldi samkvæmt skráningu athvarfsins, en í ársskýrslunni er tekið fram að nauðsynlegt sé að gera sér grein fyrir því að börn og unglingar sem búa við heimilisofbeldi fari aldrei varhluta af því þótt þau hafi ekki verið beinir þolendur þess. Í flestum tilfellum var ofbeldismaðurinn faðir barnanna eða í 81% tilfella.

Í ársskýrslunni segir: „Komum í Kvennaathvarfið hefur fjölgað ár frá ári síðustu þrjú ár enda hefur umræða um kynbundið ofbeldi verið mikil og í kjölfarið kynning á þeim úrræðum sem konum stendur til boða. Aukningin gefur þó til kynna að kynbundið ofbeldi er því miður enn stórt vandamál í samfélaginu og fer ekki minnkandi. Árið 2005 eru skráðar komur í Kvennaathvarfið 557 talsins; 465 stuðningsviðtöl og 92 dvalir. Margar konur koma oft í viðtöl eða dvöl og á bak við 557 skráðar komur standa 283 konur. Þeim konum sem koma í dvöl fylgdu 76 börn árið 2005 og dvalardagar kvenna og barna voru samtals 2.540, sem er talsverð aukning frá árinu á undan. Á hverjum degi voru þannig skráðar að meðaltali fjórar konur í dvöl og þrjú börn.

Þegar konur koma í Kvennaathvarfið eru þær spurðar um ástæðu komu og margar gefa upp fleiri en eina ástæðu. Sláandi aukning er í öllum þáttum ofbeldis, hvort sem litið er til ofsókna, andlegs, líkamlegs eða kynferðislegs ofbeldis. Erfitt er að greina ástæður þessa, hugsanlegt er að heimilisofbeldi sé alvarlegra vandamál nú en áður þó vissulega geti verið að umræðan hafi skilað aukinni þekkingu á ofbeldi og birtingamyndum þess meðal kvenna sem sækja athvarfið. Enn og aftur kemur í ljós þörfin á rannsóknum hér á landi um kynbundið ofbeldi.“

Af þeim upplýsingum sem lesa má í ársskýrslu Kvennaathvarfsins sést glöggst hversu alvarlegt ástandið er hér á landi og eru skýrslur þess hvatning til stjórnvalda um að þau haldi úti markvissu starfi gegn heimilisofbeldi.