

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018 (lögheimilisflutningur).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- Við 1. mgr. bætist: enda samþykki bæði hjóna það.
- Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Samþykki beggja hjóna á ekki við ef annað hjóna sætir heimilisofbeldi af hálfu maka.
- Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimilt er að skrá lögheimili sambúðar- aðila hvort á sínum stað þegar annar sambúðaraðili sætir heimilisofbeldi af hálfu hins.

2. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið hjá Þjóðskrá Íslands í samvinnu við ráðuneytið.

Í lögum um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, er að finna ákvæði um dulið lögheimili og var um nýmæli að ræða í íslenskri löggjöf. Ákvæðið er að finna í 7. gr. og er svohljóðandi: „Þjóðskrá Íslands getur heimilað einstaklingi og fjölskyldu hans að fá lögheimili sitt dulið í þjóðskrá og að því verði ekki miðlað. Heimild til þess að fá heimilisfang sitt dulið í þjóðskrá gildir til eins árs í senn.“

Ákvæðið hefur virkað ágætlega þegar einstaklingi stafar hætta af utanaðkomandi þriðja aðila, þ.e. einstaklingi sem hefur ekki sama lögheimili og sá sem nýtur verndar. Reynslan hefur hins vegar leitt í ljós vankanta á úrræðinu þegar einstaklingur í hjónabandi vill flytja lögheimili sitt frá maka sínum og njóta verndar frá makanum þar til hann fær lögskilnað vegna heimilisofbeldis. Skilnaðarferlið tekur talsverðan tíma og það þrátt fyrir flýtiúrræði sem taka á gildi 1. júlí næstkomandi, sbr. lög nr. 71/2022, um breytingu á hjúskaparlögum, nr. 31/1993, með síðari breytingum.

Samkvæmt gildandi lögum um lögheimili og aðsetur eiga hjón sama lögheimili eðli máls- ins samkvæmt, sbr. 5. gr laga um lögheimili og aðsetur. Sú nýjung var þó sett inn í lögin á sínum tíma að hjónum er heimilt að skrá það hvort á sínum staðnum. Það skilyrði var sett í greinargerð að báðir makar þyrftu að samþykkja lögheimilisflutninginn og þar við situr. Annar makinn getur því ekki flutt lögheimili sitt út af heimilinu t.d. vegna ofbeldis hins makans, nema sá maki samþykki.

Þegar einstaklingar eru í skráðri sambúð og eiga barn saman er sama vandamál uppi. Það þarf að liggja fyrir samkomulag um það hjá hvoru foreldrinu börnin eigi lögheimili áður en það kemur til álita að færa lögheimili þeirra í sundur. Geta þessir einstaklingar því ekki fært lögheimili sín og hafa því ekki þann kost að dylja lögheimili sitt á grundvelli 7. gr. laganna.

Sambærilegt ákvæði við 7. gr. laga um lögheimili og aðsetur um dulið lögheimili var nýverið sett í 14. gr. laga um skráningu einstaklinga, nr. 140/2019, þar sem einstaklingar geta óskað eftir duldu lögheimili. Gekk löggjafinn skrefinu lengra þar og gera lög nú ráð fyrir því að hægt sé að sækja um dulið nafn en ekki er fjallað um möguleika til þessa innan náins sambands, þ.e. hjúskapar eða sambúðar þegar um sameiginleg börn er að ræða.

Afleiðing þessa er sú að einstaklingar njóta ekki sambærilegrar verndar gagnvart ofbeldi þegar um ofbeldi innan náins sambands er að ræða og þegar um ofbeldi þriðja aðila er að ræða.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þjóðskrá Íslands vakti máls á því við ráðuneytið að borgarar hefðu ekki jafnan aðgang að úrræðum laga um dulið lögheimili í lögum um lögheimili og aðsetur eftir því hvort fólk verður fyrir ofbeldi innan náins sambands eða af hendi þriðja aðila. Stofnunin metur umfangið svo að um 10–20 mál á ári hverju komi til stofnunarinnar þar sem lögin koma í veg fyrir að einstaklingar geti fengið dulið lögheimili vegna ofbeldis í nánu sambandi og því nauðsynlegt að bregðast hratt við. Er því lagt til að þolendum ofbeldis í hjúskap og sambúðarmökum sem eiga barn með sambúðaraðila sínum verði veittur sá möguleiki að flytja lögheimili sitt frá maka og dylja það líkt og aðrir þolendur ofbeldis, þrátt fyrir að skilnaður að borði og sæng hafi ekki verið veittur, lögheimili sameiginlegra barna hafi ekki verið ákveðið og fjárskipti ekki farið fram. Getur þá verið um lausn til bráðabirgða að ræða til að byrja með, á meðan greitt er úr skilnaði, forsjá, lögheimili barna, fjárskiptum o.fl.

Með breytingu á hjúskaparlögum, nr. 31/1993 (lög nr. 71/2022), sem öðlast gildi 1. júlí 2023, verður staða þolenda heimilisofbeldis bætt að nokkru leyti. Hins vegar mun lagabreytingin ekki bjóða upp á að annað hjóna eigi kost á að dylja lögheimili sitt fyrir hinu. Með lagabreytingunni getur annað hjóna krafist lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng hafi makinn beitt það, eða barn sem býr hjá þeim, ofbeldi. Í ákvæðinu er svo í fjórum staflíðum útlistað í hvaða tilfellum er heimilað að veita skilnað á grundvelli ofbeldis. Í fyrsta lagi er mælt fyrir um það í a-lið að slíkt leyfi megi veita ef maki gengst við broti sínu eða hefur hlotið dóm fyrir það og þá getur sýslumaður veitt skilnaðinn og má reikna með að málsmeðferð taki ekki langan tíma og aðilar geti í framhaldinu dulið lögheimili sitt. Þegar aðstæður eru með þeim hætti og segir í b–d-lið er þó aðeins hægt að fara fyrir dóm með málið sem skal sæta flýtimeðferð í samræmi við ákvæði XIX. kafla laga um meðferð einkamála. Verður að telja að langstærstur hluti mála þar sem farið er fram á dulið lögheimili falli í þennan flokk. Þrátt fyrir að mál fái flýtimeðferð hjá dómstólum getur mál tekið langan tíma frá því að það er höfðað þangað til það er tekið fyrir og svo að kveðinn verði upp dómur. Að því loknu þarf viðkomandi að færa lögheimili sitt og fá það svo dulið. Er ferlið þungt í vöfum og mjög íþyngjandi fyrir þá sem í hlut eiga.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að einstaklingar sem búa við ofbeldi í nánu sambandi geti fengið lögheimili sitt dulið og breytt þannig að viðkomandi sé ekki með skráð sama lögheimili og maki eða sambúðaraðili sem beitt hefur ofbeldi. Lagt er til að umrædd undanþága eigi þó eingöngu við í þeim tilfellum þar sem fyrir liggur að viðkomandi sé í hættu og þurfi að fá lögheimili sitt dulið. Mat á hættu í slíkum tilvikum yrði áfram hjá lögreglu líkt og gildir varðandi dulið lögheimili.

Fyrir einstaklinga sem þurfa að fá lögheimili sitt dulið krefjast aðstæður þess að bregðast verði skjótt við, lögreglustjóri hefur í aðstæðum sem þessum metið það sem svo að hætta stöðji að og hagsmunum sé best borgið með því að dylja lögheimili viðkomandi. Oft er um aðkallandi mál að ræða og geta nokkrir mánuðir skipt sköpum fyrir öryggi einstaklinga og fjölskyldna þeirra. Þjóðskrá Íslands leggur til að meðferð slíkra mála verði gerð þolendum auðveldari hvernig svo sem hjúskaparstöðu þeirra er háttað og að þeir einstaklingar sem eru í hættu, líkt og rakið hefur verið, fái þá vernd sem ákvæðinu um dulið lögheimili er ætlað að veita.

Lagt er til að sömu reglur gildi um undantekningarheimildina og almennt tíðkast, sbr. 12. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur nr. 1277/2018, þ.e. að staðfesting lögreglustjóra um að einstaklingur og fjölskylda hans sé í hættu liggi fyrir, þar komi fram alvarleiki hættunnar og að heimildin gildi aðeins til eins árs í senn.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til að ætla að frumvarpið feli í sér álitaeftni um samræmi við stjórnarskrá.

Hinn 11. maí 2011 var samþykktur samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi. Umræddur samningur er almennt nefndur Istanbúl-samningurinn. Samningurinn öðlaðist gildi gagnvart Íslandi 1. ágúst 2018 en var birtur í C-deild Stjórnartíðinda, sbr. auglýsingu nr. 22/2021, 5. október 2021. Í Istanbúl-samningnum er kveðið á um að ofbeldi gegn konum og stúlkum sé óásættanlegt og rennir hann með því traustari stoðum undir mannréttindi allra. Samningurinn setur skýr viðmið um réttindi brotaþola og skyldur opinberra aðila til að vernda og aðstoða þær konur sem verða fyrir ofbeldi. Frumvarp þetta fær stuðning af samningnum en réttindi eru þó ekki bundin við konur heldur alla þá einstaklinga sem búa við ofbeldi í nánu sambandi.

5. Samráð.

Frumvarp þetta er unnið í náinni samvinnu Þjóðskrár Íslands og ráðuneytisins en stofnunin vakti athygli á málinu. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands hefur í 10-20 tilvikum á ári ekki verið hægt að fallast á dulið lögheimili þar sem um ofbeldi í hjónabandi eða skráðri sambúð var að ræða og því mikilvægt að bregðast við m.a. á grundvelli skuldbindinga samkvæmt Istanbúl-samningnum.

Frumvarpið bar brátt að og var ekki sett í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda þar sem framlagning frumvarpsins þoldi ekki bið með vísan til öryggis einstaklinga, en gerð verður grein fyrir því fyrir þingnefnd í þinglegri meðferð. Af sömu ástæðu voru áform um lagasetningu ekki kynnt.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarp þetta að lögum geta einstaklingar sem eru í hjónabandi eða skráðri sambúð og sæta heimilisofbeldi af hálfu maka fengið nýtt lögheimili án samþykkis maka meðan beðið er eftir skilnaði. Þá geta þeir fengið nýtt lögheimili sitt dulið. Því verður að telja brýnt að gera framangreinda lagabreytingu sem fyrst til að vernda einstaklinga sem eru þolendur heimilisofbeldis.

Frumvarpið hefur ekki áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Almenna reglan er sú að hjón hafa sama lögheimili, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um lögheimili og aðsetur. Í ákvæðinu er einnig að finna heimild hjóna til þess að skrá lögheimili sitt hvort á sínum stað, án þess að leyfi til skilnaðar að borði og sæng hafi verið veitt. Í 1. mgr. ákvæðisins segir: „Hjón eiga sama lögheimili. Hjónum er þó heimilt að skrá það hvort á sínum staðnum.“

Ákvæðið sjálft er opið við fyrstu sýn en inntak þess er síðan þrengt í athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð, þar segir m.a.: „Nýmæli er í frumvarpi þessu að hjón mega eiga hvort sitt lögheimilið kjósi þau það. Er þá átt við þær aðstæður þegar hjónin eru bæði sammála um slíkt fyrirkomulag og skulu þau bæði undirrita tilkynningu annars þeirra um breytt lögheimili.“

Í framangreindum skýringum með ákvæðinu í greinargerð koma fram þau skilyrði sem þarf að uppfylla til þess að slík skráning komi til greina. Þar kemur fram að hjón þurfa bæði að vera sammála fyrirkomulaginu og þurfa þau bæði að undirrita tilkynningu annars þeirra um breytt lögheimili svo að hægt sé að skrá breytt lögheimili. Telja verður skýrara að þessi þrenging á túlkun ákvæðisins sé í lagatextanum sjálfum en ekki bara í greinargerð og er því lagt til að bæta skilyrði um samþykki í 1. mgr.

Vegna þess að umrætt skilyrði setur skorður við því að þolandi ofbeldis sem er í hjúskap með geranda sínum hafi þann kost að færa lögheimili sitt er lögð til undantekning frá skilyrðinu þegar um ofbeldi í hjónabandi eða skráðri sambúð er að ræða.

Þegar veitt er heimild til þess að dylja lögheimili, sbr. 7. gr. laga um lögheimili og aðsetur, byggist það á því að fólk sé í hættu, t.d. vegna ofsókna, hótana um meiðingar o.s.frv., sbr. skýringar með ákvæðinu í greinargerð. Í 12. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur nr. 1277/2018 er áskilið að einstaklingur sem óskar eftir því að lögheimili hans og fjölskyldu hans sé dulið þurfi að leggja fram staðfestingu frá lögreglustjóra um að hann og fjölskylda hans séu í hættu og alvarleiki hættunnar þarf einnig að koma fram. Lögreglustjóra er falið það hlutverk að meta hvort einstaklingur sé í raunverulegri hættu og það byggist á heildarmati á aðstæðum hverju sinni og fer aðeins fram að vel ígrunduðu máli. Er því ljóst að undanþága kemur aðeins til greina sé það mat lögreglunnar að viðkomandi sé í hættu.

Um 2. gr.

Lagt er til að lögin taki þegar gildi. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.