

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þorvald Heiðar Þorvaldsson og Bryndísi Helgadóttur frá innanríkisráðuneytinu, Ólaf Þór Hauksson og Kolbrúnu Benediktsdóttur frá embætti héraðssaksóknara, Öldu Hrönn Jóhannesdóttur frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, Höllu Bergþóru Björnsdóttur frá Lögreglustjóraráðgjöf Íslands, Ólaf Helga Kjartansson frá lögreglustjóraembættinu á Suðurnesjum, Ingibjörgu Elíasdóttur frá Jafnréttisstofu, Elísabetu Gísladóttur og Huldu Magnúsdóttur frá umboðsmanni barna, Heiðu Björgu Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Svölu Ísfeld Ólafsdóttur, dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík. Umsagnir bárust frá Persónuvernd, Barnaheillum, Barnaverndarstofu, embætti héraðssaksóknara, Jafnréttisstofu, lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, Lögreglustjóraráðgjöf Íslands, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, Mannréttindaskrifstofu Íslands, ríkissaksóknara og umboðsmanni barna.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, og lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir, nr. 25/1975, m.a. svo að fullgilda megi samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Lagt er til að bætt verði við XXIII. kafla almennra hegningarlaga sérstöku ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum og heimilisofbeldi og sú tegund ofbeldis þar með gerð að sérstöku broti. Þá er lagt til að bætt verði við nauðungarákvæði 225. gr. nýrri málsgrein um þvingaða hjúskaparstofnun sem geri það sérstaklega refsivert að neyða annan mann til að ganga í hjúskap eða gangast undir aðra sambærilega vígslu þó að hún hafi ekki gildi að lögum. Að lokum felur frumvarpið í sér breytingar á lögsögu- og fyrningarreglum laganna.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist nýtt ákvæði, er verði 218. gr. b, þar sem ofbeldi í nánnum samböndum verði sérstaklega lýst refsivert. Í athugasemd við 4. gr. er sérstaklega fjallað um hverjir eigi að njóta réttarverndar samkvæmt ákvæðinu. Þar segir m.a. að sambúðarmaki í skilningi ákvæðisins verði ekki túlkað svo þröngt að nauðsynlegt sé að sambúð hafi formlega verið skráð hjá yfirvöldum svo að ákvæðið komi til skoðunar. Jafnframt segir að réttarvernd ákvæðisins nái einnig til annarra sem búa með geranda á heimili eða eru í hans umsjá. Á fundum nefndarinnar var rætt hvort ákvæðið næði til aðila sem væru í parasambandi sem hefði staðið í nokkurn tíma, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 312/2015. Nefndin áréttar að við beitingu ákvæðisins sé rétt að líta til tengsla þolanda og geranda og þess rofs á trúnaðarsambandi og trausti þeirra á milli sem í háttseminni felst. Hins vegar sé ljóst að ávallt munu koma upp takmarkatilvik og geta dómstólar í einhverjum tilvikum þurft að meta það hvort samband aðila sé svo náð að það teljist falla undir þau sjónarmið sem búa að baki ákvæðinu.

Í 34. gr. Istanbúl-samningsins er ákvæði sem lýtur að umsáturseinelti. Ekki er að finna sérstakt ákvæði í almennum hegningarlögum sem tekur til háttsemi eins og þeirrar sem lýst er í 34. gr. samningsins. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að í lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, sé slík ákvæði að finna og skv. 1. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga getur brot gegn nálgunarbanni varðað sektum eða fangelsi allt að einu ári, en allt að tveimur árum ef brot er ítrekað eða stórfellt. Þá er einnig bent á að ýmis önnur ákvæði hegningarlaga geta tekið til slíkra brota, svo sem ákvæði 233. gr. almennra hegningarlaga. Ekki var því talið að ákvæði 34. gr. Istanbúl-samningsins kallaði á sérstakar breytingar á íslenskri löggjöf. Fram kom í umsögnum nokkurra umsagnaraðila að gildandi lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili hefði ekki náð því markmiði að tryggja öryggi þolenda heimilisofbeldis og umsáturseineltis, m.a. vegna tregðu dómstóla til að staðfesta ákvarðanir lögreglustjóra um nálgunarbann í ákveðnum tilvikum eða vegna þess að sú löggjöf gengi ekki nægilega langt. Nefndin ræddi þetta nokkuð og er það mat hennar að rétt sé að setja sérstakt lagaákvæði um umsáturseinelti í íslenska refsilöggjöf en jafnframt sé mikilvægt að ekki sé dregið úr þeirri réttarvernd sem er til staðar. Fram kom á fundum nefndarinnar að til standi að hefja slíka vinnu af hálfu ráðuneytisins og hvetur nefndin til þess að sú vinna skili sér til Alþingis í haust í formi frumvarps.

Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu fram ábendingar um að taka þyrfti afstöðu til þess hvort ákærvald vegna brota gegn nýrri 218. gr. b lægi hjá lögreglustjórum eða héraðssaksóknara. Að mati nefndarinnar er eðlilegt að lögreglustjóri fari að meginstefnu til með ákærvald í málum sem þessum og leggur nefndin til breytingar á lögum um meðferð sakamála þar að lútandi.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við 7. gr.

- a. Við bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum: Á eftir tilvísuninni „1. mgr. 218. gr.“ í h-lið 1. mgr. 23. gr. laganna kemur: 218. gr. b.
- b. Greinin fær fyrirsögnina: *Breytingar á öðrum lögum.*

Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 8. mars 2016.

Unnur Brá Konráðsdóttir, Guðmundur Steingrímsson. Líneik Anna Sævarsdóttir.
form., frsm.

Karl Garðarsson. Helgi Hrafn Gunnarsson. Jóhanna María Sigmundsdóttir.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir. Vilhjálmur Árnason.