

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011,  
með síðari breytingum (meðferð beiðna um nálgunarbann).

Flm.: Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, Jón Gunnarsson, Vilhjálmur Árnason,  
Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Helgi Hrafn Gunnarsson, Inga Sæland, Logi Einarsson,  
Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Þórunn Egilsdóttir.

1. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ríkissaksóknari getur gefið út almenn fyrirmæli um vægari úrræði skv. 1. mgr., þar á meðal hver slík úrræði geti verið, hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi og hvernig staðið skuli að framkvæmd þeirra.

2. gr.

2. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Hraða skal meðferð máls og taka ákvörðun skv. 1. mgr. svo fljótt sem auðið er. Ákvörðun um brottvísun af heimili skal þó taka eigi síðar en sólarhring eftir að beiðni hefur borist skv. 1. eða 2. mgr. 3. gr. eða mál komið upp með öðrum hætti, en ákvörðun um nálgunarbann eigi síðar en þremur sólarhringum eftir að beiðni hefur borist eða mál komið upp samkvæmt framangreindu.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Orðin „4. og/eða“ í 1. másl. og „nálgunarbanns og/eða“ í 2. másl. 1. mgr. falla brott.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Sakborningur getur krafist þess að lögreglustjóri beri ákvörðun sína um beitingu úrræðis skv. 4. gr. undir dómstóla til staðfestingar. Kröfu um slíkt skal beint skriflega til lögreglustjóra innan tveggja vikna frá birtingu ákvörðunar og skal lögreglustjóri þá bera ákvörðun sína undir héraðsdóm svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en þremur sólarhringum eftir að beiðni sakbornings barst. Hið sama gildir um ákvörðun um framlengingu nálgunarbanns.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019. Um ákvarðanir um nálgunarbann sem bornar hafa verið undir dóm til staðfestingar skv. IV. kafla laganna fyrir gildistöku laga þessara skal fara eftir þeim lögum sem þá voru í gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að breyta framkvæmdinni varðandi meðferð beiðna um nálgunarbann. Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, tóku gildi 30. júní

2011. Ákvæði um nálgunarbann komu fyrst inn í íslenska löggjöf með lögum nr. 94/2000 þegar ákvæðum um úrræðið var bætt við þágildandi lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og almenn hegningarlög, nr. 19/1940. Við endurskoðun á réttarfarslöggjöf sakamálaréttarfars var talið rétt að mæla fyrir um úrræðið í sérstökum lögum þar sem bannið hefði ekki sömu einkenni og þvingunarúrræði þeirra laga. Í kjölfarið voru sett sérstök lög um nálgunarbann, nr. 122/2008. Með gildandi lögum nr. 85/2011 var í einum lögum kveðið á um heimild til þess að beita nálgunarbanni og heimild til þess að vísa einstaklingi brott af heimili sínu, en lögnum var ætlað svo sem áður segir að styrkja réttarstöðu brotaþola, einkum þeirra sem þola mættu heimilisofbeldi.

Í framkvæmd hefur verið sýnt fram á að úrræðin sem þau mæla fyrir um hafa að meginstefnu reynst vel en með lögnum var leitast við að styrkja réttarstöðu brotaþola. Við gerð frumvarpsins var samráð haft við lögregluna á höfuðborgarsvæðinu, lögregluna á Suðurlandi, Kvennaathvarfið og lögfræðinga sem komu að vinnu við gerð frumvarpsins sem varð að lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili árið 2011 og leitað eftir sjónarmiðum þeirra að því er varðar framkvæmdina frá gildistöku laganna. Markmiðið með frumvarpinu er að taka mið af þeirri reynslu sem áunnist hefur og bæta meðferðina að því er varðar beitingu nálgunarbanns þannig að hún verði ekki eins þung í vöfum, einkum þegar þannig háttar til að sakborningur er samþykkuð ákvörðun lögreglustjóra um beitingu þess. Þótt nálgunarbann og brottvísun af heimili feli hvort um sig í sér umtalsvert inngríp í einkalíf manna eru úrræðin þó ólík. Ljóst er að brottvísun af heimili felur í sér mun meiri þvingun en nálgunarbann er nær því að vera tryggingaráðstöfun en þvingunarráðstöfun. Af þeim sökum og í ljósi framkvæmdarinnar verður að telja rök standa til þess að rétt sé að fara með málin með ólíkum hætti.

Með frumvarpinu er gerður nokkur greinarmunur á meðferð mála er varða nálgunarbann annars vegar og brottvísun af heimili hins vegar, án þess þó að ganga á réttindi sakbornings og með það fyrir augum að styrkja réttarstöðu brotaþola með einfaldari málsmeðferð, aukinni skilvirkni og frekari greinarmun á tryggingaráðstöfunum og þvingunarráðstöfunum.

Með frumvarpi þessu er málsmeðferð vegna nálgunarbanns einfölduð, án þess að breytt sé því efnislega mati sem fer fram varðandi það álitaefni hvort skilyrðum fyrir beitingu úrræðisins sé fullnægt. Skilyrði nálgunarbanns skv. 1. mgr. 4. gr. laganna eru þau að rökstuddur grunur sé um að sakborningur hafi framið refsivert brot, raskað á annan hátt friði brotaþola eða hætta er á að viðkomandi brjóti gegn brotaþola.

Ekki má líta fram hjá því að röskun á friði er nægjanlegt skilyrði til að fá nálgunarbanni beitt. Virðist oft vera að sett séu strangari skilyrði en lögin kveða á um þrátt fyrir tiltölulega lágan þröskuld ákvæðisins. Nálgunarbann á að bæta réttarstöðu þolenda heimilisofbeldis og annarra þolenda ofbeldis og ofsókna. Markmiðið er að vernda þann sem brotið er á og fyrirbyggja frekara ofbeldi.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Í 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ríkissaksóknari setji almenn fyrirmæli um svokölluð vægari úrræði. Í 1. mgr. 6. gr. laganna er mælt fyrir um það að einungis skuli gripið til úrræða laganna ef ekki þyki sennilegt að friðhelgi brotaþola verði vernduð með öðrum og vægari hætti og er þar um að ræða sérstaka meðalhófsreglu. Hins vegar hefur ekki verið skilgreint hvað felst í vægari úrræðum og hefur einstökum lögregluembættum þannig verið falið mat um það hver þau geta verið. Hafa einstök lögregluembætti meðal annars gripið til þess að nýta óformfestar yfirlýsingar sakbornings um að halda sig frá brotaþola og setja sig

ekki í samband við hann sem vægara úrræði. Sé vægari úrræðum ekki fylgt er það frekari grundvöllur fyrir beitingu nálgunarbands. Þykir því tilefni til að mæla fyrir um að ríkis-saksóknari geti sett verklagsreglur sem lúti að slíkum vægari úrræðum, þar á meðal hver þau geti verið og um framkvæmd þeirra. Skapar það meðal annars grundvöll fyrir samræmdri framkvæmd milli lögreglustjóraembætta hvað þetta varðar.

#### Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögreglu gert að ljúka máli eins fljótt og unnt er, en gefnir eru að hámarki þrjú sólarhringar eftir að beiðni hefur borist um nálgunarband. Um brottvísun af heimili gildir áfram sami sólarhringsfresturinn. Tímaramminn sem lögreglu hefur verið gefinn hefur reynst of stuttur til undirbúnings á töku ákvörðunar um nálgunarband í einhverjum tilfellum, til dæmis í þeim málum þegar aflla þarf gagna annars staðar frá og vinna úr þeim. Í frumvarpinu er lagt til að lengja frestinn í þrjú sólarhringa, svo undirbúningur lögreglunnar geti verið fullnægjandi þegar svo ber við. Ávallt skal ljúka máli eins fljótt og unnt er. Skal haft að leiðarljósi að í kjölfar heimilisofbeldis, þegar einstaklingur hefur verið handtekinn í þágu meðferðar máls og fjarvera hans einungis tryggð af lögreglu í sólarhring ef ekki kemur til gæsluvarðhalds, að vinnsla lögreglu og ákvörðun um nálgunarband ætti alla jafna að taka innan sólarhrings.

Nokkur ár eru síðan lög um nálgunarband og brottvísun af heimili voru sett og nokkur reynsla komin á framkvæmdina. Er því lagt til að lögreglu verði falið að leggja mat á í hvaða tilvikum hraða þurfi meðferð sérstaklega og hvaða tilvik kalli á lengri málsmeðferð. Ekki er þannig dregið úr mikilvægi þess að málum sé hraðað eftir því sem kostur er, einkum þegar þannig háttar til að sakborningur hefur verið handtekinn í þágu meðferðar málsins. Mikilvægt er að veita lögreglu svigrúm til að meta hvert tilvik fyrir sig og þá eftir atvikum til að taka ákvörðun um hvort flýta beri ákvörðun um nálgunarband.

#### Um 3. gr.

Með 3. gr. frumvarpsins er málsmeðferð vegna beitingar nálgunarbands aðskilin frá meðferð vegna beitingar brottvísunar af heimili að því er varðar skyldu lögreglustjóra til að bera ákvörðun sína um beitingu úrræðanna undir héraðsdóm. Þannig verði lögreglustjóra skylt að bera ákvörðun um brottvísun af heimili undir héraðsdóm í öllum tilvikum en ákvörðun um nálgunarband einungis í þeim tilvikum þar sem skrifleg krafa þess efnis kemur fram af hálfu sakbornings. Þannig verður tryggt að sakborningur eigi ávallt rétt á að bera ákvörðunina undir héraðsdóm og skal krafan sett fram innan tveggja vikna frá því að ákvörðunin var birt viðkomandi. Skal sakborningur sérstaklega upplýstur um þennan rétt, sbr. 2. mgr. 9. gr. laganna. Komi krafa fram skal málið borið undir dómstól eigi síðar en þremur sólarhringum eftir að hún kom fram og fer um meðferðina fyrir dómi að öðru leyti með sama hætti og áður.

Ráðstöfun þessi verður ekki talin of þungbær fyrir brotaþola þar sem málskot til dómstóla frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar lögreglustjóra, nema hann hafi ákveðið annað, og því er nálgunarband viðkomandi í gildi þar til ákvörðun dómstóla liggur fyrir. Hagsmunir brotaþola af því að þurfa ekki að lifa í ótta, þola ofsóknir eða ofbeldi eru því tryggðir á því tímabili.

Með þessari breytingu er leitast eftir að einfalda málsmeðferð ákvarðana um nálgunarband, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem samþykki sakbornings liggur fyrir. Það verður að vera sérstök ákvörðun sakbornings að bera málið undir dómstóla fallist hann ekki á ákvörðun lögreglustjóra.

Ákvæðið tekur mið af annars vegar 17. gr. danskra laga um samskiptabann, nálgunarbann og brottvísun af heimili (lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning), sem tekur einnig til brottvísunar af heimili en í þessu frumvarpi einungis til nálgunarbanns, og hins vegar 14. gr. sænskra laga um nálgunarbann (lag om kontaktförbud). Oft er ákvörðun um nálgunarbann samþykkt af sakborningi en samkvæmt gildandi lögum þurfa slík mál þó að fara fyrir héraðsdóm með tilheyrandi vinnu og kostnaði. Hér er ekki verið að skerða rétt sakbornings heldur einungis er verið að gefa honum val auk þess sem framkvæmd þeirra mála þar sem ekki er ágreiningur er einfölduð og álagi létt af lögreglu og málsaðilum. Enn fremur verður að telja að málsmeðferð í slíkum málum verði brotþola ekki eins þungbær.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um gildistöku og lagaskil laganna og þarfnast ákvæðið ekki sérstakrar skýringar.