

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (umsáturseinelti).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 232. gr. laganna kemur ný grein, 232. gr. a, svohljóðandi:

Hver sem endurtekið hótar, eltir, fylgist með, setur sig í samband við eða með öðrum sam-
bærilegum hætti situr um annan mann og háttsemin er til þess fallin að valda hræðslu eða
kvíða skal sæta sektum eða fangelsi allt að 4 árum.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í tengslum við fullgildingu Íslands á Istanbúl-samningnum, samningi Evrópuráðsins um
forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi, voru gerðar breytingar á
almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, til að tryggja að íslensk refsilöggjöf uppfyllti ákvæði
samningsins, sbr. lög nr. 23/2016.

Lögin innleiddu bæði nýtt ákvæði um nauðungarhjúabönd, sbr. 2. mgr. 225. gr. almennra
hegningarlaga, nr. 19/1940, og nýtt ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum (heimilisofbeldi),
sbr. 218. gr. b sömu laga. Ekki var talið nauðsynlegt að lögfesta sérstakt ákvæði um umsáturs-
einelti í samræmi við 34. gr. Istanbúl-samningsins áður en til fullgildingar kæmi þar sem önnur
ákvæði íslenskra laga tækju til þeirrar háttsemin sem þar er lýst. Var það mat í samræmi við
niðurstöðu Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands sem hafði verið falið að gera athugun og
greiningu á íslenskum rétti og skoða sérstaklega hvort íslensk lög og lagaframkvæmd
fullnægðu þeim skuldbindingum sem fælust í samningnum (Gunnar Narfi Gunnarsson:
*Skýrsla um samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og
heimilisofbeldi og aðlögun íslenskra laga og reglna vegna aðildar*, Mannréttindastofnun HÍ,
október 2012).

Við meðferð frumvarpsins er varð að lögum nr. 23/2016 kom fram það sjónarmið í álit
allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis að rétt væri að setja sérstakt ákvæði um umsáturs-
einelti í íslenska refsilöggjöf og hvatti nefndin dómsmálaráðherra til að beita sér fyrir því að
það yrði gert (þskj. 987, 401. mál, 145. löggjafarþing 2015–2016). Vísaði nefndin þar til
umsagna sem borist höfðu við frumvarpið þar sem fram hefði komið að gildandi lög um
nálgunarbann og brottvísun af heimili hefðu ekki náð því markmiði að tryggja öryggi þolenda
heimilisofbeldis og umsáturseineltis, meðal annars vegna tregðu dómstóla til að staðfesta

ákvarðanir lögreglustjóra um nálgunarbannt í ákveðnum tilvikum eða vegna þess að sú löggjöf gengi ekki nægilega langt.

Frumvarp þetta er samið af refsiréttarnefnd en í kjölfar framangreinds nefndarálits fól dómsmálaráðherra nefndinni að taka til athugunar hvort rétt væri að setja sérstakt lagaákvæði um umsáturseinelti í íslensk lög.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Istanbul-samningurinn var samþykktur á vettvangi Evrópuráðsins 11. mars 2011 og undirritaður af íslenskum stjórnvöldum sama dag. Hann var síðan fullgiltur af Íslands hálfu 26. apríl 2018. Hin Norðurlöndin hafa jafnframt fullgilt samninginn. Þegar litið er til löggjafar þeirra má sjá að sérstakt ákvæði um umsáturseinelti er að finna í norskum, sænskum og finnskum hegningarlögum, eins og nánar verður komið að í kafla 3. Í Danmörku og á Íslandi er aftur á móti ekki að finna sérstakt ákvæði um umsáturseinelti í anda 34. gr. Istanbul-samningsins.

Í opinberri íslenskri þýðingu hljóðar ákvæði 34. gr. samningsins um umsáturseinelti (e. stalking) svo: „Samningsaðilar skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að ásetningsverksaður, sem felst í ógnandi hegðun gagnvart öðrum einstaklingi og veldur ótta hjá honum um eigið öryggi, sé lýstur refsiverður.“

Í íslenskri útgáfu samningsins er enska orðið „stalking“ þýtt sem „umsáturseinelti“. Orðið „umsáturseinelti“ hefur fest sig í sessi á síðastliðnum árum og þykir nokkuð lýsandi fyrir þann verknað að „sitja um“ manneskju í óþökk hennar og valda þannig hræðslu eða kvíða. Getur „umsáturseinelti“ gengið svo langt að manneskja sem það beinist að upplifi ógn og skelfingu sem skerða lífsgæði hennar. Áður var orðið „eltihrellir“ notað um hegðun af þessu tagi en það er í eðli sínu þrengra og takmarkaðra en orðið „umsáturseinelti“.

Til þess að treysta enn frekar vernd kvenna og barna hér á landi þykir mikilvægt að lögfesta sérstakt refsíákvæði um umsáturseinelti. Slíkt ákvæði kæmi til viðbótar ákvæðum um nálgunarbannt og brottvísun af heimili, sbr. lög nr. 85/2011. Ákvæði um nálgunarbannt þykja ekki veita þolendum ofbeldis nægilega vernd fyrir siendurteknum friðhelgisbrotum eða ofsóknum. Nálgunarbannt er ekki refsing heldur ráðstöfun sem takmarkar athafnafrelsi þess sem það er lagt á. Brot gegn nálgunarbannti er aftur á móti sjálfstætt refsivert brot samkvæmt 1. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem getur varðað sektum eða fangelsi allt að 1 ári en fangelsi allt 2 árum ef brot er stórfellt eða ítrekað.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að nýju refsíákvæði verði bætt við almenn hegningarlög er verði 232. gr. a laganna. Talið er rétt og eðlilegt að hinu nýja ákvæði verði komið fyrir í XXV. kafla almennra hegningarlaga sem ber heitið *Ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi*. Með ákvæðinu verði gert refsivert að hótta, elta, fylgjast með, setja sig í samband við eða með öðrum sambærilegum hætti sitja um annan mann ef háttsemin er endurtekin og til þess fallin að valda hræðslu eða kvíða. Eru hliðstæð ákvæði staðsett í friðhelgisbrotakafla norsku, sænsku og finnsku laganna. Þá er lagt til að brot gegn ákvæðinu varði sektum eða fangelsi allt að fjórum árum sem er sama hámarksrefsing og í Noregi og Svíþjóð. Í Finnlandi er hámarksrefsing fyrir brot gegn sambærilegu lagaákvæði tveggja ára fangelsisvist. Orðalag og framsetning hins nýja ákvæðis tekur að öðru leyti sérstaklega mið af finnskri og norskri löggjöf og er því rétt að gera nánari grein fyrir henni. Til hliðsjónar verður jafnframt vikið að gildandi löggjöf í Danmörku og Svíþjóð.

Finnland undirritaði Istanbul-samninginn 11. maí 2011 og fullgilti hann 17. apríl 2015. Í millitíðinni var lögfest nýtt ákvæði um umsáturseinelti í finnsk hegningarlög, nr. 39/1889.

Ákvæðið kom inn í löginn með breytingarlögum nr. 879/2013 og var komið fyrir í nýrri 7. gr. a í 25. kafla laganna en kaflinn fjallar um friðhelgisbrot (s. Om brott mot friheten). Samkvæmt ákvæðinu varðar það þann sektum eða allt að tveggja ára fangelsi sem endurtekið hótar, fylgist með, setur sig í samband við eða á annan sambærilegan máta situr heimildarlaust um annan mann og háttsemin er til þess fallin að vekja hræðslu eða kvíða hjá þeim manni, nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

Noregur undirritaði Ístanbúl-samninginn 7. júlí 2011 og fullgilti hann 5. júlí 2017. Í milli-tíðinni voru gerðar breytingar á norskum hegningarlögum, nr. 28/2005, til að mæta ákvæðum 34. gr. sammingsins og taka af allan vafa um refsíabyrgð vegna umsáturseineltis. Með breytingarlögum nr. 53/2016 var 266. gr. laganna breytt á þann veg að skýrt væri að ákvæðið tæki jafnframt til umsáturseineltis og nýrri grein, 266. gr. a, bætt við sem tekur sérstaklega til alvarlegra tilvika eineltis. Ákvæði 266. gr. og 266. gr. a eru staðsett í 24. kafla norsku hegningarlaganna en kaflinn fjallar um brot gegn persónufrelsi og friði (n. Vern af den personlige frihet og fred). Samkvæmt 266. gr. varðar það þann sektum eða allt að tveggja ára fangelsi sem með ógnandi, truflandi eða annarri áreitandi háttsemi raskar friði annars manns. Samkvæmt 266. gr. a varðar það þann fangelsisvist allt að fjórum árum sem endurtekið hótar, eltir, fylgist með, setur sig í samband við eða á annan sambærilegan hátt situr um annan mann og háttsemin er til þess fallin að valda hræðslu eða kvíða.

Samkvæmt framangreindu er það ekki sérstakt skilyrði í Noregi og Finnlandi að hegðun þess sem situr um annan mann feli í sér sjálfstæða refsiverða háttsemi. Slík háttsemi getur aftur á móti orðið það ef hún er endurtekin, beinist að tilteknum manni og er til þess fallin að valda hræðslu eða kvíða.

Svíþjóð undirritaði Ístanbúl-samninginn 11. maí 2011 og fullgilti hann 1. júlí 2014. Með lögum nr. 485/2011 var nýju ákvæði um umsáturseinelti bætt inn í sænsku hegningarlögum, nr. 700/1962. Ákvæðið, sem varð að nýrri 4. gr. b í 4. kafla laganna, en kaflinn fjallar um brot gegn frelsi og friði (s. Om brott mot frihet och frid), gekk í gildi 1. október 2011. Í Svíþjóð er færin önnur leið en í Finnlandi og Noregi og til þess að háttsemi feli í sér umsáturseinelti þarf hún að vera endurtekin og falla að verknaðarlýsingu tiltekinna annarra refsíákvæða sem talin eru upp í 4. gr. b sænsku hegningarlaganna, eins og ákvæða um líkamsárás, hótun eða þvingun. Brot gegn ákvæðinu geta varðað allt að fjögurra ára fangelsisvist.

Danmörk undirritaði Ístanbúl-samninginn 11. október 2013 og fullgilti hann 23. apríl 2014. Ekki er í Danmörku frekar en á Íslandi að finna sérstakt ákvæði um umsáturseinelti í hegningarlögum. Brot á nálgunarbanni varðar refsíabyrgð samkvæmt lögum nr. 112/2012, *om tilhold, oppholdsforbud og bortvisning (tilholdsloven)*. Er í 1. mgr. 21. gr. þeirra lögð refsing, sektir eða allt að tveggja ára fangelsi, við því að brjóta gegn nálgunarbanni. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal meta það til þyngingar refsingu ef áreiti eða umsátur hefur verið ítrekað eða viðvarandi. Danmörk hefur verið gagnrýnd af GREVIO, sem er eftirlitsnefnd með Ístanbúl-samningnum á vegum Evrópuráðsins, fyrir að hafa ekki tryggt innleiðingu 34. gr. sammingsins um umsáturseinelti. Gagnrýnin kemur fram í skýrslu nefndarinnar frá 24. nóvember 2017 sem unnin var í kjölfar úttektar á stöðunni í Danmörku.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Hið nýja ákvæði er í samræmi við ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og mannréttindasáttmála Evrópu sem mæla fyrir um að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sbr. 1. mgr. 71. gr. laga nr. 33/1944 og 1. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmálans, sem lögfestur var með lögum nr. 62/1994. Þá er ákvæðið í samræmi við 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar um lögbundnar refsheimildir.

5. Samráð.

Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 31. ágúst – 14. september 2020 (mál nr. S-165/2020) og bárust um það þrjár umsagnir. Í umsögn Barnaheilla er lagt til að fjallað verði sérstaklega um áhrif lögfestingarinnar á börn á heildstæðan hátt í samræmi við 3. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna þar sem fram kemur sú meginregla að við allar ákvarðanir sem varða börn skuli hafa að leiðarljósi það sem barni er fyrir bestu. Vikið er að áhrifum frumvarpsins á börn í kafla 6 hér á eftir.

Þá bárust tvær umsagnir einstaklinga um frumvarpið. Í annarri var þeirri afstöðu lýst að frumvarpið ætti að vera viðtækara og ná yfir breiðara svið, sérstaklega þannig að valdamenn geti ekki notað völd sín og auð til að fara gegn borgurunum að tilefnislausu. Í hinni var sett fram fyrirspurn um hvort unnt yrði að beita ákvæðum frumvarpsins afturvirkir. Hvorug þessara umsagna gáfu tilefni til breytinga á frumvarpinu. Rétt er að geta þess að skv. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, verður engum gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Hliðstæð ákvæði er að finna í 1. mgr. 2. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

6. Mat á áhrifum.

Meginefni frumvarpsins lýtur að því að treysta enn frekar vernd þeirra sem verða fyrir umsátri, ekki sist kvenna og barna, með setningu sérstaks refsíákvæðis um umsáturseinelti. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir því að það hafi í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð né sveitarfélög.

Refsíákvæði af þessu tagi er í góðu samræmi við markmið Istanbúl-samnings um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi, og kemur til viðbótar ákvæðum um nálgunarbann og brottvísun af heimili. Í ljósi þessa, sem og þess að algengara er að umsáturseinelti beinist gegn konum en körlum, er frumvarpið til þess fallið að auka refsivernd kvenna og stuðlar þannig að auknu jafnrétti kynjanna. Þá er ekki síður ljóst að umsáturseinelti getur haft alvarleg og langvarandi áhrif fyrir börn sem beint eða óbeint komast í návígi við slíka háttsemi. Frumvarpinu er ætlað að sporna eins og kostur er við því að börn búi við slíkar aðstæður.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið er nýmæli og sækir fyrirmynd sína sérstaklega til norskra og finnskra lagaákvæða um sama efni auk þess sem höfð hefur verið hliðsjón af 34. gr. Istanbúl-samningsins. Umsáturseinelti er hægt að hafa í frammi með ólíkum aðferðum sem seint verða tæmandi taldar. Í ákvæðinu eru þær algengustu taldar upp en orðin „eða með sambærilegum hætti“ eiga að tryggja að aðrar aðferðir sem beitt er og eru til þess fallnar að valda öðrum hræðslu eða kvíða falli undir ákvæðið. Aðferð sem beitt er við umsáturseinelti þarf ekki að fela í sér sjálfstæðan refsiverðan verknað heldur getur hegðun sem ein og sér er ekki refsiverð orðið það ef hún er endurtekin.

Háttsemin getur falist í því að fylgja eftir eða elta annan mann ítrekað, koma á samskiptum eða sambandi við annan mann í óþökk hans eða með því að láta annan mann vita að fylgst sé með honum. Í þessu felst t.d. að mæta í eigin persónu á vinnustað annars manns eða stað þar sem hann stundar íþróttir eða nám eða sinnir áhugamálum sínum eða fylgja honum eftir í netheimum, svo sem á spjallborðum eða netsamfélagsmiðlum. Þá getur umsáturseinelti falist í að skemma eigur manns, skilja eftir ummerki um nálægð á persónulegum eignum hans eða

jafnvel gæludýri. Í þeim tilvikum gæti háttsemin einnig átt undir ákvæði 257. gr. almennra hegningarlaga um eignaspjöll.

Umsáturseinelti getur beinst að manni sem gerandinn er í tengslum við sem og að blá-ókunnugum. Reynslan hefur sýnt að þeir sem hafa í frammi umsáturseinelti beina því ekki endilega eingöngu að tilteknum manni heldur til viðbótar að öðrum einstaklingum sem tengjast honum, eins og fjölskyldu, vinum eða samstarfsmönnum. Getur þetta leitt af sér hræðslu-tilfinningu, öryggisleysi og ótta um að missa stjórn á aðstæðum.

Þá er rétt að víkja sérstaklega að tengslum hins nýja ákvæðis við 233. gr. almennra hegningarlaga en samkvæmt því ákvæði getur það varðað þann sektum eða fangelsi sem hefur í frammi hótun um að fremja refsiverðan verknað, og hótunin er til þess fallin að vekja hjá öðrum manni ótta um líf, heilbrigði eða velferð sína eða annarra. Ljóst er að verknaðarlýsing ákvæðanna skarast að nokkru og að *endurteknar* hótanir um refsiverðan verknað geta fallið að þeim báðum. Þegar svo stendur á er gert ráð fyrir að hið nýja ákvæði tæmi sök gagnvart 233. gr.

Um 2. gr.

Ákvæði þarfnast ekki skýringa.