

Frumvarp til laga

um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940, með síðari breytingum o.fl. (Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum o.fl.)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

3. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Í þeim tilvikum sem greinir í 2. tölul. 1. mgr. skal refsað eftir íslenskum hegningarlögum fyrir brot manns, sem var íslenskur ríkisborgari eða búsettur hér á landi á verknaðarstundu, er fellur undir 194. gr., 2.–4. mgr. 206. gr., 1. mgr. 210. gr. b, 2. mgr. 216. gr., 218. gr. a, 2. mgr. 225. gr., 2. tölul. 1. mgr. 227. gr. a og framið er erlendis þrátt fyrir að verknaðurinn teljist ekki refsiverður eftir lögum þess ríkis. Sama gildir um brot manns gegn barni yngra en 15 ára er fellur undir 197.–198. gr. og 1. mgr. 202. gr., svo og brot manns er fellur undir 1. mgr. 210. gr. a, enda sé um að ræða framleiðslu efnis sem þar greinir.

2. gr.

Við 6. gr. laganna bætist nýr töluliður svohljóðandi: Fyrir háttsemi sem greinir í samningi Evrópuráðsins um forvarnir og barráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi frá 11. maí 2011.

3. gr.

2. málsliður 1. mgr. 82. gr. laganna orðast svo:

Fyrningarfrestur vegna brota samkvæmt ákvæðum 197. gr., 198. gr., 199. gr., 2.–3. mgr. 200. gr., 2. mgr. 201. gr., 2.–4. mgr. 202. gr., 2. og 4. mgr. 206. gr., 1. mgr. 210. gr. b, 2. mgr. 216. gr., 218. gr. a, 218. gr. b, 2. mgr. 225. gr. og 2. tölul. 1. mgr. 227. gr. a telst þó eigi fyrir en frá þeim degi er brotaþoli nær 18 ára aldri.

4. gr.

Á eftir 218. gr. a laganna bætist við nýtt ákvæði, sem verður 218. gr. b, svohljóðandi:

Hver sem endurtekið eða á alvarlegan hátt ógnar lífi, heilsu eða velferð núverandi eða fyrirverandi maka síns eða sambúðaraðila, niðja síns eða niðja núverandi eða fyrirverandi maka síns eða sambúðaraðila, áa síns, eða annarra sem búa með honum á heimili eða eru í hans umsjá, með ofbeldi, hótunum, frelsissviptingu, nauðung eða með öðrum hætti, skal sæta fangelsi allt að 6 árum.

Ef brot er stórfellt getur það varðað fangelsi allt að 16 árum. Við mat á grófleika verknaðar skal sérstaklega líta til þess hvort þolandi hafi beðið stórfellt líkams- eða heilsutjón eða bani hlotist af. Enn fremur ber að líta til þess hvort brot hafi verið framið á

sérstaklega sársaukafullan eða meiðandi hátt, hafi staðið yfir í langan tíma eða hvort gerandi hafi misnotað freklega yfirburðarstöðu sína gagnvart þolanda.

5. gr.

Við 225. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef maður neyðir annan mann til að ganga í hjúskap, þá varðar það fangelsi allt að 4 árum. Sömu refsingu varðar að neyða annan mann til að gangast undir sambærilega vígslu, þó að hún hafi ekki gildi að lögum.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

7. gr.

Við gildistöku laga þessara bætast tvær nýjar málsgreinar við 31. gr. laga um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir, nr. 25 22. maí 1975, með síðari breytingum, svohljóðandi:

Beinist brot samkvæmt ákvæði þessu að barni undir 18 ára aldri telst fyrningarfrestur eigi fyrr en frá þeim degi er þolandi nær þeim aldri. Að öðru leyti fer um fyrningu eftir IX. kafla almennra hegningarlaga.

Refsað skal eftir ákvæði þessu fyrir brot manns, sem var íslenskur ríkisborgari eða búsettur hér á landi á verknaðarstundu, og framið er erlendis þrátt fyrir að verknaðurinn teljist ekki refsiverður eftir lögum þess ríkis.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

1. Inngangur

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, meðal annars svo fullgilda megi samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Í fyrsta lagi er með frumvarpinu lagt til að bætt verði við XXIII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sérstöku ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum (heimilisofbeldi) og sú tegund ofbeldis þar með gerð að sérstöku broti. Í öðru lagi 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 undir aðra sambærilega vígslu sem ekki hefur gildi að lögum. Þá felur frumvarpið í þriðja lagi í sér breytingar á lögsögu- og fyrningarreglum laganna.

Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, í daglegu tali nefndur Ístanbúl-samningurinn, var samþykktur á vettvangi Evrópuráðsins þann 11. maí 2011 og undirritaður af Íslands hálfu þann sama dag. Samningurinn tók gildi þegar 10 ríki höfðu fullgilt hann en því tímamarki var náð þann 1. ágúst 2014. Árið 2012 var á vegum Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands og með styrk frá innanríkisráðuneytinu, unnin skýrsla um samninginn þar sem m.a. eru greindar hugsanlegar breytingar á íslenskri löggjöf sem gera þurfi svo unnt sé að fullgilda samninginn. Í upphafi árs 2013 fór innanríkisráðherra þess á leit við refsiréttarnefnd að nefndin kannaði hvort og þá hvaða breytingar væri nauðsynlegt að gera á íslenskri refsilöggjöf til að fullgilda mætti samninginn og um leið óskaði ráðherra þess að nefndin ynni frumvarp til breytinga á

almennum hegningarlögum þar sem heimilisofbeldi yrði skilgreint sem sérstakt brot líkt og gert er í Noregi.

2. Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi

2.1. Almenn

Í aðfararorðum Istanbúl-samningsins er því m.a. lýst að alvarlegt áhyggjuefni sé að konur og stúlkur verði oft fyrir alvarlegu ofbeldi, svo sem heimilisofbeldi, kynferðislegri áreitni, nauðgun, þvingun í hjúskap, glæpum sem kenndir séu við svonefndan „heiður“ og limlestingu kynfæra sem sé alvarlegt brot á mannréttindum kvenna og stúlkna og standi verulega í vegi fyrir því að jafnrétti kvenna og karla náist. Í samræmi við þetta er í a-lið 1. gr. samningsins kveðið á um að markmið hans sé að a) vernda konur gegn öllum birtingarmyndum ofbeldis og fyrirbyggja ofbeldi og sækja til saka gerendur og uppræta ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi, b) að stuðla að upprætingu allra birtingarmynda á mismunun gegn konum og að efla raunverulegt jafnrétti kvenna og karla, þar með talið með valdeflingu kvenna, c) setja upp heildarramma, stefnu og ráðstafanir til að vernda og aðstoða alla þolendur ofbeldis og heimilisofbeldis, d) efla alþjóðlegt samstarf með það að markmiði að uppræta ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og e) styðja við og aðstoða samtök og löggæsluyfirvöld til skilvirks samstarfs svo vinna megi eftir samhæfðri aðferð til að uppræta ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.

2.2. Ákvæði samningsins sem varða refsilöggjöf

2.2.1. Almenn

Ákvæði Istanbúl-samningsins sem varða refsilöggjöfina og samræmingu refsíákvæða er fyrst og fremst að finna í V. kafla hans (29. – 48. gr.) auk þess sem fjallað er um fyrningu í 58. gr. Vert er að geta þess að íslensk löggjöf er að meginstefnu til í samræmi við ákvæði samningsins en nokkur atriði hans kalla þó á breytingar á almennum hegningarlögum.

Þau ákvæði samningsins sem refsiréttarnefnd tók sérstaklega til skoðunar í því sambandi eru ákvæði 34. gr. sem fjallar um umsáturseinelti, 37. gr. um nauðungarhjórnabönd, 39. gr. um nauðungarfóstureyðingar og nauðungarvöðun, 44. gr. sem fjallar um lögsögureglur og 58. gr. um fyrningu. Þá leggur nefndin til að ofbeldi í nánnum samböndum verði gert að sérstöku refsiverðu broti, þótt fullgilding Istanbúl-samningsins kalli strangt til tekið ekki á slíka breytingu.

2.2.2. Umsáturseinelti (e. stalking)

Í 34. gr. samningsins kemur fram að samningsaðilar skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að ásetningsverknaður, sem felst í ógnandi hegðun gagnvart öðrum einstaklingi, sé lýstur refsiverður. Í almennum hegningarlögum er ekki að finna ákvæði sem tekur til háttsemi eins og þeirri sem lýst er í ákvæðinu. Í lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 er aftur á móti að finna slík ákvæði en samkvæmt 1. gr. þeirra laga er með nálgunarbanni samkvæmt lögnum „átt við þau tilvik þegar manni er bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðru móti í sambandi við annan mann.“ Samkvæmt 4. gr. laganna er heimilt að beita nálgunarbanni ef a) rökstuddur grunur er um að sakborningur hafi framið refsivert brot eða raskað á annan hátt friði brotþola eða b) hætta er á að viðkomandi brjóti gegn brotþola skv. a-lið. Samkvæmt 1. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga getur brot gegn nálgunarbanni varðað sektum eða fangelsi allt að 1 ári, en allt að 2 árum ef brot er ítrekað eða stórfellt. Þá getur 233. gr. almennra hegningarlaga jafnframt komið álita í þessu sambandi en þar er kveðið á um að það geti varðað sektum eða fangelsi allt að 2 árum að

hafa 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. Þegar lítið er ákvæða almennra hegningarlaga sem og til ákvæða laga nr. 85/2011, uppruna þeirra í íslenskum rétti sem og íslenskrar dómafrákvæmdar er ekki talið að 34. gr. Ístanbúl-samningsins kalli á sérstakar breytingar á íslenskri löggjöf.

2.2.3. Nauðungarhjónaband (e. forced marriage)

Í 37. gr. er fjallað um nauðungarhjónaband en þar segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að sú háttsemi að neyða með ásetningi fullorðinn einstakling eða barn til að ganga í hjúskap sé lýst refsiverð. Í 2. mgr. 37. gr. samningsins segir enn fremur að samningsaðilar skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að sú háttsemi að tæla fullorðinn einstakling eða barn yfir á yfirráðasvæði samningsaðila eða ríkis, annað en það sem hún eða hann eru með búsetu á, af ásetningi og í þeim tilgangi að neyða þennan fullorðna einstakling eða barn til að ganga í hjúskap, sé lýst refsiverð.

Í skýringum við samninginn kemur fram að ákvæðinu sé ætlað að ná til tvenns konar háttsemi, annars vegar þess að einstaklingur sé neyddur til þess að ganga í hjúskap og hins vegar þess að einstaklingur sé tældur til annars lands í þeim tilgangi að neyða hann til þess að ganga í hjúskap. Með hugtakinu „nauðung“ í 1. mgr. 37. gr. samningsins er í þessu sambandi átt við líkamlega eða andlega nauðung þar sem þvingun eða hótun er beitt. Telst brot samkvæmt ákvæðinu fullframið þegar til hjúskapar hefur stofnast þar sem a.m.k. annar aðila hefur ekki gefið samþykki sitt af fúsum og frjálsum vilja. Ekki þarf að hafa stofnast til hjúskapar svo brot samkvæmt 2. mgr. 37. gr. samningsins teljist fullframið en ásetningur þarf hins vegar að standa bæði til þess að tæla einstakling til annars lands sem og að neyða viðkomandi í hjúskap. Með hugtakinu „tæling“ er í þessu sambandi átt við þá háttsemi geranda að blekkja þolanda til að ferðast til annars lands undir einhverju öðru yfirsíkinu en raunverulega býr að baki, t.d. til að heimsækja heilsuveilan ættingja.

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 28. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993 getur annað hjóna krafist ógildingar hjúskapar hafi það verið neytt til vígslunnar. Í íslenskum lögum er hvergi að finna ákvæði sem lýsir refsiverða háttsemi eins og þá sem lýst er í 37. gr. Ístanbúl-samningsins. Í því ljósi er lagt til með 5. gr. frumvarpsins að bætt verði við 225. gr. almennra hegningarlaga nýju ákvæði sem sérstaklega lýsir refsiverða þá háttsemi að neyða annan einstakling í hjúskap. Hefur í því sambandi jafnframt verið höfð hliðsjón af hliðstæðum ákvæðum í hegningarlögum í Danmörku og Noregi.

Með lögum sem samþykkt voru á danska þinginu 22. apríl 2008 var 260. gr. dönsku hegningarlaganna (Straffeloven) um ólögsmæta nauðung breytt á þann veg að við ákvæðið bættist ný málsgrein er kvað á um að væri maður þvingaður til þess að ganga í hjónaband varðaði það allt að fjögurra ára fangelsi. Í greinargerð með lögnum kemur fram að markmiðið með setningu þeirra sé að þvingja refsingu fyrir slík brot og þannig endurspeglar andstöðu samfélagsins við nauðungarhjónaböndum. Með lögum sem samþykkt voru af danska þinginu 25. apríl 2013 voru gerðar frekari breytingar á 2. mgr. 260. gr. þannig að við bættust trúarlegar vígslur sambærilegar hjónabandi sem ekki hafa gildi að lögum. Ákvæði 2. mgr. 260. gr. dönsku hegningarlaganna hljóðar nú svo:

„Tvinges nogen til at indgå ægteskab eller til en religiøs vielse uden borgelig gyldighed, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.“

Í Noregi var árið 2003 sett í gildandi norsk hegningarlög nr. 10 frá 22. maí 1902 (Almindelig borgerlig Straffelov) sérstakt ákvæði um þvingaða hjúskaparstofnun. Samkvæmt ákvæðinu varðar það allt að sex ára fangelsi að þvinga annan einstakling, með ofbeldi, frelsissviptingu, nauðung eða öðrum ólögsmætum hætti, til að ganga hjúskap.

Hlutdeild varðar refsingu á sama hátt. Ákvæðið, sem er að finna í 222. gr., hljóðar svo á norsku:

„For tvangsekteskap straffes den som ved vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettsstridig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å inngå ekteskap. Straffen for tvangsekteskap er fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte.“

Árið 2005 voru í Noregi samþykkt ný heildstæð hegningarlög, lög nr. 28 frá 20. maí 2005, en þau lög hafa þó ekki enn tekið gildi af tæknilegum ástæðum. Ákvæði um þvingaða hjúskaparstofnun var bætt við þau með lögum nr. 74 frá 19. júní 2009. Samkvæmt 253. norsku hegningarlögunum frá 2005 varðar það fangelsi allt að sex árum að neyða annan einstakling, með ofbeldi, frelsissviptingu eða með öðrum refsiverðum eða ólögumætum hætti, til að ganga í hjúskap. Ákvæðið hljóðar svo á norsku:

„253. Tvangsekteskap

Den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel inntil 6 år.“

2.2.4. Nauðungarfóstureyðing og nauðungarvönun

Í 39. gr. samningsins kemur fram að samningsaðilar skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða með öðrum hætti, til að tryggja að eftirtaldir ásetningsverknaðir séu lýstir refsiverðir: a) að framkvæma fóstureyðingu á konu án þess að fyrir liggja upplýst samþykki hennar og b) að framkvæma skurðaðgerð á konu í þeim tilgangi eða sem veldur því að hún verður ekki lengur fær um að eignast barn með eðlilegum hætti án þess að fyrir liggja upplýst samþykki hennar eða tryggt sé að hún skilji eðli aðgerðarinnar.

Samkvæmt 2. mgr. 216. gr. almennra hegningarlaga skal hver sá sem með samþykki móður deyðir fóstur hennar eða ljær henni lið sitt til fóstureyðingar, sæta fangelsi allt að 4 árum. Sé um mikla sök að ræða, einkum ef verknaðurinn er framinn í ávinningsस्कyni eða hann hefur haft í för með sér dauða eða stórfellt heilsutjón móður, getur refsing orðið allt að 8 ára fangelsi. Í ákvæðinu kemur enn fremur fram að hafi verkið verið framið án samþykkis móður, skuli refsing vera fangelsi ekki skemur en 2 ár og allt að 12 árum. Í 31. gr. laga um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir nr. 25/1975 er enn fremur mælt fyrir um refsíabyrgð lækna og annarra sem framkvæma aðgerðir samkvæmt þeim lögum án þess að skilyrði þeirra séu uppfyllt. Ef slík aðgerð, hvort sem um fóstureyðingu eða ófrjósemisaðgerð er að ræða, er framkvæmd án samþykkis konunnar getur það varðað allt að 12 ára fangelsisrefsingu. Verður að telja að framgreind ákvæði nái fyllilega til þeirrar háttsemi sem lýst er 39. gr. samningsins.

2.2.5. Lögsaga

Í 44. gr. Ístanbul-samningsins er að finna lögsöguákvæði en þar kveðið á um það í hvaða tilvikum samningsríkin skuli fella undir lögsögu sína þá verknaði sem eru lýstir refsiverðir samkvæmt samningnum. Þannig skuli samningsaðilar skv. 1. mgr. ákvæðisins fella undir lögsögu sína verknaði sem eru framdir a) á yfirráðasvæði þeirra eða b) um borð í skipi sem siglir undir fána þeirra eða c) um borð í loftfari sem er skráð samkvæmt lögum þeirra eða d) af ríkisborgara þeirra eða e) af einstaklingi sem hefur fasta búsetu á yfirráðasvæði þeirra. Þá skuli samningsríki skv. 2. mgr. 44. gr. kappkosta að gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að fella undir lögsögu sína hvert brot sem lýst er refsivert samkvæmt samningnum ef brotið er framið gegn ríkisborgara þeirra eða einstaklingi sem hefur fasta búsetu á yfirráðasvæði þeirra. Í 3. mgr. 44. gr. kemur svo fram varðandi saksókn vegna brota sem lýst séu refsiverð skv. 36. gr. (kynferðislegt ofbeldi), 37. gr. (nauðungarhjórnaband), 38. gr. (limlesting á kynfærum kvenna) og 39. gr. (nauðungarfóstureyðing og nauðungarvönun) samningsins, skuli samningsaðilar gera

nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að lögsaga þeirra, sé ekki bundin því skilyrði að verknaðir séu refsiverðir á þeim stað þar sem þeir voru framdir.

Ákvæðið telur alls sjö málsgreinar, sem ekki standa efni til að rekja hér frekar, og er hefðbundið lögsöguákvæði sem sett er fram á svipaðan hátt í fleiri samningnum Evrópuráðsins. Til þess að bregðast við ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 5. og 6. gr. almennra hegningarlaga og 31. gr. laga um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir nr. 25/1975.

2.2.6. Fyrning brota

Í 58. gr. samningsins er fjallað um fyrningu brota. Þar segir að samningsaðilar skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að fyrningarfrestur til málshöfðunar vegna brota sem lýst hafa verið refsiverð skv. 36. gr. (kynferðislegt ofbeldi), 37. gr. (nauðungarhjúgaband), 38. gr. (limlesting á kynfærum kvenna) og 39. gr. (nauðungarfóstureyðing og nauðungarvönun) samningsins framlengist um þann tíma sem er nauðsynlegur og samsvarar alvarleika þess glæps sem um ræðir til þess að unnt sé að hefja málsmeðferð með árangursríkum hætti eftir að þólandi hefur náð lögdaldi. Er ákvæðinu þannig ætlað að koma í veg fyrir að alvarleg brot gegn börnum fyrnist áður en sá sem fyrir brotinu verður á raunhæfan kost á upplýsa um það og leita réttar síns í kjölfarið.

Fyrningarfrestir í íslenskum lögum eru nú í samræmi við 58. gr. samningsins ef frá er talin fyrning sakar vegna fóstureyðingar án samþykkis móður, sbr. 2. mgr. 216. gr. almennra hegningarlaga og fyrning sakar vegna þvingaðra ófrjósemisaðgerða, sbr. 31. gr. laga um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir nr. 25/1975. Til að bregðast við því eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga og að bætt verði nýrri málsgrein við 31. gr. laga nr. 25/1975, þar sem mælt er fyrir um að fyrningarfrestur vegna brota samkvæmt ákvæðinu hefjist ekki fyrr þólandi nær 18 ára aldri. Þá er jafnframt lagt til að fyrningarfrestur vegna ofbeldisbrota í nánnum samböndum, sem frumvarpið gerir ráð fyrir að lýst verði sérstakt refsivert brot með nýrri 218. gr. b, sem og vegna þvingaðrar hjúskaparstofnunar, sem frumvarpið gerir ráð fyrir að lýst verði sérstakt brot með nýrri 2. mgr. 225. gr. almennra hegningarlaga, hefjist ekki fyrr en þólandi nær 18 ára aldri.

3. Ofbeldi í nánnum samböndum (heimilisofbeldi)

3.1. Skýrslur dómsmálaráðherra um heimilisofbeldi og skilgreining hugtaksins

Síðastliðna tvo áratugi eða svo hafa íslensk stjórnvöld og félagasamtök í auknum mæli beint sjónum sínum að ofbeldi í nánnum samböndum (heimilisofbeldi) og færur leiðum til að veita þólandum þess sem mesta réttarvernd. Þann 13. febrúar 1995 skipaði þáverandi dómsmálaráðherra nefnd í samræmi við ályktun Alþingis á 117. löggjafarþingi sem var falið að kanna orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. Í skýrslu dómsmálaráðherra af þessu tilefni frá 28. febrúar 1997, sem lögð var fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996-1997, sbr. þskj. 612 – 340. mál, segir um skilgreiningu hugtaksins heimilisofbeldi:

„Í þessari skýrslu er hugtakið heimilisofbeldi (domestic violence) notað til að lýsa því ofbeldi sem konur og karlar verða fyrir af hálfu núverandi eða fyrrverandi maka. Skilgreiningin takmarkast ekki við hjón og nær jafnframt til fólks í sambúð. Hins vegar tekur skilgreiningin ekki til annarra tegunda ofbeldis, svo sem ofbeldis gegn börnum, kynferðislegrar misnotkunar á börnum eða annars konar ofbeldis sem getur átt sér stað inni á heimilum eða milli fjölskyldumeðlima.“

Í framhaldi af störfum framangreindrar nefndar skipaði þáverandi dómsmálaráðherra þann 18. ágúst 1997 þrjár nefndir til að fjalla um heimilisofbeldi, þ.e. um meðferð heimilisofbeldismála hjá lögreglu og í dómskerfinu og um forvarnir gegn heimilisofbeldi o.fl. Afrakstur þessa nefndarstarfs voru þrjár skýrslur dómsmálaráðherra frá 12. maí 1998.

Í skýrslu dómsmálaráðherra frá 12. maí 1998 um forvarnir gegn heimilisofbeldi, hjálparúrræði fyrir þolendur og meðferðarúrræði fyrir gerendur, sem lögð var fram á 122. löggjafarþingi 1997-1998, sbr. þskj. 1382 – 711. mál, er í I. kafla vísað til skilgreiningar í skýrslu ráðherra frá 28. febrúar 1997 og segir að verksvið nefndarinnar afmarkist af henni. Þar segir þó jafnframt:

„Það er hins vegar álit nefndarmanna að ekki sé unnt að skilja ofbeldi gegn börnum frá umræðu um heimilisofbeldi. Allt ofbeldi þar sem börn eru á heimili sé jafnframt ofbeldi gagnvart börnum.“

Í skýrslu dómsmálaráðherra frá 12. maí 1998 um meðferð heimilisofbeldismála hjá lögreglu, sem lögð var fram á 122. löggjafarþingi 1997-1998, sbr. þskj. 1383 – 712. mál, er notast við heimilisofbeldishugtakið. Um lýsingu þeirra mála sem lögreglan þarf í störfum sínum að kljást við í þessum efnum segir í kafla III:

„Heimilisofbeldi er afbrot sem tengist mjög einkalífi manna, enda oft um að ræða persónuleg málefni sem eiga sér stað innan „friðhelgi einkalífsins“. Vegna þessa geta málin verið mjög erfið og vandasöm úrlausnar fyrir lögreglu. Þannig finnst þeim sem í hlut eiga að máli lögreglan oft komin út fyrir yfirráðasvæði sitt og farin að hnýsast í einkamál þeirra. Þetta á einkum við í þeim tilvikum þar sem hvorki brotþoli né gerandi kalla á lögreglu. Lögreglumenn eru því oft að vinna í umhverfi þar sem þeir eru óvelkomnir og hafa fá úrræði til að hjálpa hlutaðeigandi.“ Um heimilisofbeldishugtakið segir enn fremur í kafla V í skýrslunni:

„Íslensk refsilög geyma ekki sérákvæði um heimilisofbeldi. Svo sem rakið hefur verið er hugtakið heimilisofbeldi í skýrslu þessari notað til að lýsa því ofbeldi sem konur og karlar verða fyrir af hálfu núverandi eða fyrrverandi maka, hvort sem um er að ræða hjón eða sambúðarfólk. Rétt þykir í þessu sambandi að einskorða ofbeldishugtakið ekki við líkamlegt ofbeldi í hinni þrengri merkinu refsiréttar heldur skilgreina það svo rúmt að undir það geti fallið verknaðir þar sem reynir á nauðung, frelsissviptingu, ofsóknir og hótanir.

Til heimilisofbeldis gætu einkum talist líkamsmeiðingar, sbr. 217. og 218. gr. alihennra hegningarlaga, nr. 19/1940, húsbrot, ofsóknir og hótanir, sbr. 231., 232. og 233. gr., og nauðgun, sbr. 194. gr., en einnig ýmis nauðungar- og frelsissviptingarbrott, sbr. 195., 225. og 226. gr. laganna.“

Í skýrslu dómsmálaráðherra frá 12. maí 1998 um meðferð heimilisofbeldismála í dómskerfinu, sem lögð var fram á 122. löggjafarþingi 1997-1998, sbr. þskj. 1384 – 713. mál, er að finna greinargóða lýsingu á þeim ákvæðum refsilaga og réttarfarslaga er þá giltu og gátu að mati skýrsluhöfundu tekið til heimilisofbeldis. Ekki standa efni til að rekja efni þeirrar skýrslu frekar hér.

Í framangreindum skýrslum var ekki tekin afstaða til þess hvort lögfesta ætti sérstakt refsíákvæði um heimilisofbeldi eða lagt mat á hvort þágildandi ákvæði refsilaga veittu nægilega refsivernd. Þó er ljóst að í síðastnefndu skýrslunum er lögð til grundvallar nokkuð víðtækari skilgreining heimilisofbeldis en í skýrslu dómsmálaráðherra frá 28. febrúar 1997 og m.a. bæði viðurkennt að allt ofbeldi þar sem börn séu á heimili sé jafnframt ofbeldi gagnvart börnum sem og að til heimilisofbeldis heyrir ekki einungis líkamsmeiðingar heldur einnig verknaðir á borð við nauðung, frelsissviptingu, ofsóknir og hótanir.

Í 1. gr. verklagslagsreglna embættis ríkislögreglustjóra frá 2. desember 2014 er heimilisofbeldi skilgreint á svofelldan hátt:

„Heimilisofbeldi er ofbeldi sem einstaklingur verður fyrir af nákomnum, þ.e. gerandi og þolandi eru skyldir, tengdir eða hafi sögu um tengsl, sbr. 2. gr. Ofbeldið getur verið líkamlegt, andlegt og/eða kynferðislegt og felur í sér valdbeitingu eða hótun um valdbeitingu.“ Í 2. gr. verklagsreglnanna segir enn fremur að með geranda og þolanda sé átt við ætlaðan brotamann og ætlaðan brotaþola. Til skyldra og tengdra í þessu sambandi teljist m.a. núverandi eða fyrrverandi maki, hvort sem um sé að ræða hjón, sambúðarfólk eða par (þ.e. ofbeldi í nánú sambandi), börn, systkini og foreldrar eða forráðamenn. Þá kemur jafnframt að það skuli athugast að ofbeldi geti beinst að þriðja aðila í þeim tilgangi að hóta eða ógna þolanda, t.d. nýjum maka, vinum eða fjölskyldumeðlim.

Loks er rétt að geta þess að í b-lið 3. gr. Istanbúl-samningsins er að finna nokkuð víðtækari skilgreiningu á hugtakinu heimilisofbeldi en þær sem lýst er að framan:

„„[H]eimilisofbeldi“ á við um öll líkamleg, kynferðisleg, andleg eða fjárhagsleg brot sem eiga sér stað innan fjölskyldunnar og heimiliseiningar eða á milli fyrrverandi og núverandi maka eða sambúðarmaka, hvort sem gerandi deilir eða deilir ekki eða hefur deilt húsnæði með þolanda.“

3.2. Lög nr. 27/2006 um breytingu á almennum hegningarlögum nr. 19/1940

Með bréfi dómsmálaráðherra, dags. 18. nóvember 2004, var þess farið á leit við refsiréttarnefnd að hún gæfi álit sitt á sjónarmiðum sem fram hefðu komið um hvort setja bæri í almenn hegningarlög refsíákvæði þar sem heimilisofbeldi yrði lýst sem sérstökum refsinsæmum verknaði eða hvort áfram skyldi stuðst við hin almennu líkamsmeiðingarákvæði 217. og 218. gr. laganna. Refsiréttarnefnd skilaði álitgerð sinni þann 29. ágúst 2005 og í kjölfarið fól dómsmálaráðherra henni að semja frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum byggt á tillögum nefndarinnar. Frumvarp ráðherra var lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005-2006, þskj. 419 – 365. mál, og samþykkt sem lög nr. 27/2006.

Með 1. gr. laga nr. 27/2006 var 3. mgr. 70. gr. bætt við almenn hegningarlög nr. 19/1940, en í ákvæðinu er kveðið á um að það skuli að jafnaði tekið til greina til þyngingar refsingu hafi verknaður beinst að karli, konu eða barni sem eru nákominn gerandi og tengsl þeirra þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laganna segir að refsiréttarnefnd hafi í tilefni af beiðni ráðherra aflað gagna um löggjafarþróun á þessu sviði á Norðurlöndum og farið yfir fyrirbyggjandi gögn og upplýsingar um málaflokkinn hér á landi auk þess sem leitast hefði verið við að greina dómaframkvæmd. Var það mat refsiréttarnefndar að ekki stæðu til þess viðhlítandi lagaleg eða refsipólitísk rök að lögfesta sérrefsíákvæði um heimilisofbeldi sem gerði aðrar athafnir refsiverðar en þær sem á þeim tíma féllu undir refsilög og ættu sér stað í samskiptum þeirra sem teldust nákomnir. Engu að síður taldi nefndin að það væri rökrétt og nauðsynlegt að íslensk refsilöggjöf endurspeglaði með skýrari hætti það mat löggjafans að brot gegn nákomnum hefðu sérstöðu. Af þeirri ástæðu lagði nefndin til að dómendum yrði gert að líta til slíkra atvika við ákvörðun refsingar. Í athugasemdum við ákvæðið er jafnframt lögð áhersla á að þótt ljóst sé að tengsl geranda og brotaþola séu þess eðlis að aðilar teljast nákomnir geti það ekki eitt og sér leitt til þess að beitt sé þessari refsipýngingarástæðu. Mat á því hvort nánú tengsl hafi aukið á grófleika verknaðar yrði háð atvikum hverju sinni. Yrði þá einkum að horfa til þess hvort um langvarandi eða endurtekin brot væri að ræða og því almennt ekki gert ráð fyrir að einstök tilvik væru þess eðlis að refsipýnging á grundvelli ákvæðisins kæmi til greina en það yrði að vera háð mati hverju sinni.

Þá lagði nefndin jafnframt til að ákvæði 191. gr. almennra hegningarlaga yrði fellt brott og að í staðinn yrði nýju ákvæði bætt við XXV. kafla laganna, 233. gr. b, sem tæki við af 191. gr. og hefði það að markmiði að gera refsivernd gegn stórfelldum ærumeiðingum, innan fjölskyldna, sem þágildandi 1. mgr. 191. gr. átti að mæla fyrir um, virka þannig að

raunhæfara væri að ná þeim refsiréttarlegu og réttarpólítísku markmiðum sem eðlilegt væri að leggja til grundvallar í þessu sambandi.

Eftir þá breytingu sem gerð var með lögum nr. 27/2006 eru þau ákvæði almennra hegningarlaga sem ætlað er að sporna við heimilisofbeldi eða ofbeldi í nánnum samböndum, annars vegar 3. mgr. 70. gr. laganna þar sem segir að hafi verknaður beinst að karli, konu eða barni sem eru nákominn geranda, og tengsl þeirra þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins, skuli að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni. Hins vegar er um að ræða 233. gr. b. laganna þar sem mælt er fyrir um að sá sem móðgi eða smáni maka sinn eða fyrrverandi maka, barn sitt eða annan mann sem er nákominn geranda, og verknaður verður talinn fela í sér stórfelldar ærumeiðingar, skuli sæta fangelsi allt að tveimur árum.

3.3. Norræn löggjafarþróun

3.3.1. Danmörk, Finnland og Svíþjóð

Í Danmörku og Finnlandi hafa ekki verið lögfest sérstök refsíákvæði sem taka til heimilisofbeldis eða ofbeldis í nánnum samböndum og er réttarstaðan í þeim löndum því um margt lík þeirri íslensku að breyttu breytanda.

Árið 1998 var hins vegar í Svíþjóð lögfest ákvæði í þarlandum hegningarlögum (Brottsbalken 1962:700), 4. gr. a í 4. kafla, þar sem lýst er með sérgreindum hætti ofbeldisbrotum gagnvart nákomnum. Ákvæðið er tvískipt þannig að í 1. mgr. er lýst brotum gagnvart þeim sem teljast nákomnir en 2. mgr. er kynbundin og fjallar sérstaklega um ofbeldisbrot karls gegn konu sem hann er eða hefur verið kvæntur eða í sambúð með og er heiti brotsins tiltekið í verknaðarlýsingunni sem gróft kvenfrelsisbrot (s. grov kvinnofridskränkning). Ákvæði 4. gr. a er eyðuákvæði að því leyti sem það vísar til almennu ákvæða laganna um líkamsmeiðingar (3. kafli), brot gegn fjálsræði (4. kafli), kynferðisbrot (6. kafli), eignaspjöll (12. kafli), auk brota gegn lögum um nálgunarbann (lag om kontaktsförbud 1988:688). Ákvæðið áskilur til viðbótar að hver og einn þessara verknaða sé þáttur í endurteknum brotum gegn friðhelgi brotapolans (s. personens integritet) og til þess fallinn að skaða alvarlega sjálfsmat hans (s. självkänsla). Gildandi ákvæði 4. gr. a 4. kafla sænsku hegningarlaga hljóðar nú svo:

„Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktsförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.“

3.3.2. Noregur

Í samræmi við tilmæli innanríkisráðherra leit refsiréttarnefnd að miklu leyti til Noregs við gerð þessa frumvarps og þykir í því ljósi rétt að gera allitarlega grein fyrir löggjafarþróun á þessu sviði þar í landi. Fram til ársins 2005 var ekki finna sérstakt ákvæði um heimilisofbeldi í norsku hegningarlögunum nr. 10 frá 22. maí 1902. Það ár voru hins vegar gerðar breytingar á 219. gr. laganna, sem á þeim tíma svaraði efnislega til 191. gr. íslensku hegningarlaga, sem felld var brott með lögum nr. 27/2006 svo sem áður er rakið. Undanfari þeirrar lagabreytingar var skýrsla norskrar ráðgjafanefndar frá 4. desember 2003 (NOU 2003:31), þar sem m.a. var sérstaklega tekið til athugunar hvort setja ætti sérstakt refsíákvæði í norsku hegningarlögin að sænskri fyrirmynd. Í skýrslunni eru færð rök með og

á móti því að lögfesta sérstakt refsíákvæði í norsk hegningarlög en tekið skal fram að áherslan í störfum nefndarinnar beindist fyrst og fremst að því að taka afstöðu til þess hvernig slíkar breytingar á refsilöggjöf gætu aukið réttarvernd kvenna. Í skýrslunni (sjá kafla 9.2.1) er í fyrsta lagi rakið að það væri reynsla sænska ákærvaldsins að verulega erfitt hefði verið að færa fram viðhlítandi sönnun í einstökum tilvikum um að atvik hafi verið með þeim hætti sem lýst sé í sænska hegningarlagaákvæðinu. Í norsku skýrslunni er þó tekið fram að sönnunarvandkvæði geti ekki ein og sér réttlætt að látið verði hjá líða að lögfesta slíkt ákvæði þar í landi. Í öðru lagi er nefnt í skýrslunni að í Svíþjóð hafi refsingar vegna ofbeldisbrota gegn konum orðið talsvert þyngri eftir lögfestingu umrædds ákvæðis. Taldi norska ráðgjafanefndin að þessi staðreynd fæli í sér rök með þeirri leið sem farin var í Svíþjóð enda væri það æskilegt að refsingar í málaflöknum væru þyngdar. Í þriðja lagi er rakið í norsku skýrslunni að lögfesting sérstaks ákvæðis um heimilisofbeldi í ætt við það sænska gæti umfram hin lagalegu áhrif einnig haft tiltekin táknað eða réttarpólitískt áhrif um þá afstöðu samfélagsins að taka skuli hart á brotum af þessu tagi.

Í kjölfar útkomu skýrslunnar lagði dómsmálaráðherra Noregs fram frumvarp til breytinga á norskri refsilöggjöf sem samþykkt var sem lög í desember 2005 (lov om oppheving af lausgjengarlova og om endringar í straffelova o.a. (eige straffebod mot vald i nære relasjoner o.a. nr.131/2005)). Í kafla 4.4.3 í frumvarpi til laganna (Ot. prp. nr. 113) er þeirri afstöðu m.a. lýst að líkamsmeiðingaákvæði hegningarlaganna nái ekki jafn vel utan um þau flóknu og heildstæðu áhrif sem ofbeldi í nánnum samböndum geti haft í för með sér og sérstakt refsíákvæði þar að lútandi myndi gera. Nauðsynlegt væri að líta til þeirrar ógnar og andlegu þjáningar sem fylgi ofbeldi í nánnum samböndum sem og hótunum um líkamsmeiðingar sem þáttar í kerfisbundinni kúgun/misnotkun (n. mishandling). Þá er í frumvarpinu áréttáð og lögð áhersla á að lögfesting sérstaks refsíákvæðis vegna ofbeldis í nánnum samböndum sendi þau skilaboð út í samfélagið að slík háttsemi líðist ekki og að í því felist tiltekin varnaðaráhrif. Sérstakt refsíákvæði auðveldaði jafnframt skráningu og mat á umfangi slíkra mála. Í samræmi við framangreint segir í frumvarpinu að ekki sé gert ráð fyrir að hinu nýja ákvæði verði beitt samhliða öðrum hegningarlagaákvæðum, s.s. þeim sem fjalla um líkamsmeiðingar, hótanir, þvingun eða frelsissviptingu, heldur komi það í stað þessara ákvæða. Þó mætti beita ákvæðinu samhliða þeim ákvæðum laganna sem mæltu fyrir um hærri refsímörk eða fjölluðu um kynferðisafbrot. Ákvæði 219. gr. norsku hegningarlaganna hefur tvisvar verið breytt frá gildistöku þess, árin 2010 (refsímörk) og 2011 (refsivernd látin ná til sambúðaraðila), en ekki standa efni til að rekja þær breytingar frekar. Gildandi ákvæði 219. gr. norsku hegningarlaganna frá 1902 er svohljóðandi:

„Den som ved å true, tvinge, begrense bevegelsesfriheten til, utøve vold mot eller på annen måte krenke, grovt eller gjentatt mishandler

a) sin tidligere eller nåværende ektefelle eller samboer,
b) sin eller tidligere eller nåværende ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje,

c) sin slektning i rett oppstigende linje,

d) noen i sin husstand, eller

e) noen i sin omsorg

straffes med fengsel inntil 4 år.

Dersom mishandlingen er grov eller fornærmede som følge av handlingen dør eller får betydelig skade på legeme eller helse, er straffen fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om mishandlingen er grov, skal det særlig legges vekt på om den har vart over lang tid og om det foreligger forhold som nevnt i § 232.

Medvirkning straffes på samme måte.“

Árið 2005 voru í Noregi samþykkt ný heildstæð hegningarlög, lög nr. 28 frá 20. maí 2005, en þau lög hafa þó ekki enn tekið gildi af tæknilegum ástæðum. Ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum var bætt við þau með lögum nr. 74 frá 19. júní 2009. Í greinargerð með frumvarpi til laganna (Ot.prp. nr. 22) er tekið fram að með því séu einungis gerðar minni háttar efnisbreytingar frá gildandi 219. gr. hegningarlaganna frá 1902. Fólust helstu breytingarnar í því að ákvæðinu var skipt í tvennt, 282. og 283. gr., refsimörk hækkuð og í stað áskilnaðar um brot þurfi að vera „grovt“ til að falla undir ákvæðið er nú kveðið á um að það þurfi að vera „alvorlig“. Þá var ákvæðið jafnframt flutt úr sifskaparbrotakafla hegningarlaganna yfir í ofbeldisbrotakaflann. Tvær breytingar hafa verið gerðar til viðbótar á ákvæðunum, 2010 (mistök leiðrétt) og 2011 (refsivernd látin ná til sambúðaraðila), en ekki standa efni til að rekja þær breytingar hér frekar. Ákvæði 282. og 283. gr. norsku hegningarlaganna frá 2005, sem áréttað er að ekki hafa tekið gildi, eru nú svohljóðandi:

„282. Mishandling i nære relasjoner

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller gjentatt mishandler

- a) sin náværende eller tidligere ektefelle eller samboer,
- b) sin eller náværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje,
- c) sin slektning i rett oppstigende linje,
- d) noen i sin husstand, eller
- e) noen i sin omsorg.

283. Grov mishandling i nære relasjoner

Grov mishandling i nære relasjoner straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om mishandlingen er grov skal det særlig legges vekt på om den har hatt til følge betydelig skade eller død, og for øvrig

- a) dens varighet,
- b) om den er utført på en særlig smertefull måte, eller har hatt til følge betydelig smerte, eller
- c) om den er begått mot en forsvarsløs person.

Ákvæði 219. gr. gildandi norskra hegningarlaga frá 1902 hafa komið til kasta norskra dómstóla sem lagt hafa til grundvallar þá túlkun og sjónarmið sem lýst er í undirbúningsgögnum ákvæðisins. Nægir í því sambandi að vísa til dóms Hæstaréttar Noregs frá 12. mars 2013 í máli nr. 2012/1812, en þar birtast glögglega þær áherslur og markmið sem breyting 219. gr. var ætlað að ná. Í því máli var talið sannað að faðir hefði lagt hendur á son sinn allt frá árinu 1988 og fram til ársins 2001 er sonurinn sló fyrst til baka. Mun þá hinu líkamlega ofbeldi að mestu hafa lokið en í stað þess upphófst gróft andlegt ofbeldi, m.a. með tíðum uppnefnum og niðurlægingum, sem stóð allt til ársins 2010. Í dómi Hæstaréttar Noregs er lagt til grundvallar að sonurinn hafi alist upp undir harðstjórn föður síns þar sem ófyrirsjáanleg reiðiköst í bland við líkamlegt ofbeldi hefðu verið sem rauður þráður í lífi sonarins. Líkamlega ofbeldinu hefði lokið árið 2001 en þar sem andlega ofbeldið hefði haldið áfram taldi Hæstiréttur Noregs að virða yrði brotin sem hluta af sömu heildarmynd. Tók rétturinn jafnframt fram að ekki skipti öllu máli þótt verknaðaraðferðin hefði breyst á tímabilinu. Faðirinn var í þessu ljósi sakfelldur fyrir brot gegn syni sínum og brotin allt frá 1988-2010 virt sem ein heild. Háttsemin taldist varða við 219. gr. norsku hegningarlaganna og faðirinn dæmdur til að sæta tveggja ára fangelsisvist.

3.4. Sérstakt ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum

Með setningu sérstaks ákvæðis um ofbeldi í nánnum samböndum í almenn hegningarlög felst táknræn viðurkenning löggjafans á sérstöðu slíkra brota sem og þess að heimilisofbeldi

sé ekki einkamál fjölskyldna heldur varði samfélagið allt og sé vandamál sem sporna beri við með öllum tiltækum ráðum. Er mikilvægt að þessi samfélagslega afstaða endurspeglar í löggjöf frá Alþingi og þau skilaboð send að um sé að ræða háttsemi sem ekki líðist í lýðræðislegu þjóðfélagi. Ekki er lykilatriði í því sambandi hvar brot er framið, þ.e. innan veggja heimilis eða utan, heldur er lítið til tengsla þolanda og geranda og þess rofs á trúnaðarsambandi og trausti þeirra á milli sem í háttseminni felst. Í lögfestingu sérstaks refsíákvæðis sem og hækkun refsiramma vegna ofbeldisbrota í nánnum samböndum felast jafnframt tiltekin varnaðar- og fyrirbyggjandi áhrif. Þá er eitt af markmiðum ákvæðisins að auka réttarvernd barna sem búa við ofbeldi á heimilum. Ákvæðið verndar þannig öll börn sem eru í þeirri aðstöðu að lífi þeirra, heilsu eða velferð er ógnað hvort sem athafnirnar sem beitt er til að skapa ógnina beinast beinlínis gegn þeim sjálfum eða gegn þeirra nánustu. Rannsóknir síðustu ára hafa leitt í ljós að börn þurfa hvorki sjálf að verða fyrir ofbeldinu né verða beint vitni að því til að verða fyrir skaðlegum og langvarandi afleiðingum líkamlega sem andlega. Álag af þessu tagi á börn á uppvaxtarárunum getur leitt til truflunar líkamsþroska auk þess sem þau geta þróað með sér margs kyns einkenni um tilfinningalega og líkamlega erfiðleika. Margar rannsóknir hafa sýnt að heimilisofbeldi milli hinna fullorðnu samfara illri meðferð barna eykur líkur á að þau eigi síðar við sálfélagslegan vanda og hegðunarerfiðleika að etja.

Í ljósi framangreinds er með 4. gr. frumvarps þessa lagt til að tekið verði upp sérstakt ákvæði í almenn hegningarlög sem fjallar um ofbeldisbrot í nánnum samböndum þar sem áhersla er lögð á það ógnarástand sem sú tegund ofbeldis getur skapað og þá langvarandi andlegu þjáningu sem því getur fylgt. Hefur ákvæðið það að markmiði að tryggja þeim sem þurfa að þola alvarlegt eða endurtekið ofbeldi af hálfu nákominna, meiri og beinskeyttari réttarvernd heldur gildandi refsilöggjöf gerir. Í því sambandi er sérstaklega vert að geta þess að líkamsmeiðingaákvæði almennra hegningarlaga ná eðli málsins samkvæmt einungis til líkamlegs ofbeldis en ekki til andlegs ofbeldis, s.s. kúgana, hótana eða niðurlæginga, sem er algeng birtingarmynd ofbeldis í nánnum samböndum. Er hinu nýja ákvæði ætlað að taka á þessum vanda og er með því horfið frá því að líta á ofbeldi í nánnum samböndum sem samansafn einstakra tilvika og athyglin færð á þá viðvarandi ógn og andlega þjáningu sem það hefur í för með sér. Með öðrum orðum þá verði ofbeldisbrot í nánnum samböndum virt heildstætt og eftir atvikum án þess að sanna þurfi hvert og eitt tilvik fyrir sig, sbr. dóm Hæstaréttar Noregs sem fjallað var um í kaflanum hér á undan. Er ákvæðinu þannig fyrst og fremst ætlað að ná yfir háttsemi sem staðið hefur yfir í lengri eða skemmri tíma þótt því verði jafnframt beitt um einstök alvarleg tilvik. Í samræmi við þetta er gert ráð fyrir að hinu nýja ákvæði, sem fjallað er um 4. gr. frumvarpsins, verði að meginstefnu beitt einu og sér en ekki samhliða öðrum refsíákvæðum hegningarlaga, s.s. þeim sem fjalla um líkamsmeiðingar (217. og 218. gr.), nauðung (225. gr.), frelsissviptingu (226. gr.) og hótanir (233. gr.). Þó væri hægt að beita ákvæðinu samhliða refsíákvæðum sem hafa hærri refsímörk eða taka til kynferðisbrota, s.s. 194. gr., enda innihalda slík ákvæði jafnan efnisþætti sem hið nýja ákvæði nær ekki fyllilega utan um þótt efnislegt inntak þeirra skarist þó að nokkru leyti. Þótt viðbúið sé að erfitt geti verið í einstökum tilvikum að færa fram viðhlítandi sönnun um að atvik hafi verið með þeim hætti sem lýst er í því sérstaka refsíákvæði sem lagt er til með frumvarpinu, verður ekki álitnið að slík sjónarmið réttlæti að látið sé hjá líða að lögfesta ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum. Þykja þau sjónarmið sem þegar hafa verið rakin og mæla með lögfestingu þess vega þyngra.

Það standa ekki einungis refsipólítísk og samfélagsleg rök til þess að setja sérstakt ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum í almenn hegningarlög heldur einnig hagkvæmnisrök. Með því að ofbeldi í nánnum samböndum verði heimfært undir sérstakt refsíákvæði er auðvelduð til muna öll skráning mála og úrvinnsla tölfraeðiupplýsinga í

kjölfarið, hvort sem er hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum. Það getur komið að mikilsverðu gagni við greiningu á umfangi og tíðni slíks ofbeldis hér á landi og lagt grundvöll að skilvirkum úrræðum til að sporna við því. Í þessu sambandi er jafnframt rétt að geta þess að hljóti einstaklingur dóm fyrir brot gegn hinu nýja ákvæði mun það koma fram á sakavottorði hans og þannig gefin mun gleggri mynd af sakaferli og eðli þeirra afbrota sem hann hefur gerst sekur um en ella.

Svo sem þegar hefur verið getið verður ekki talið að fullgilding Ístanbúl-samningsins kalli á að fest verði sérstakt refsíákvæði um ofbeldi í nánum samböndum í almenn hegningarlög. Hins vegar verður að telja slíkt mjög í anda samningsins og til þess fallið að ná fram þeim markmiðum sem þar er lýst, enda alþekkt að þolendur ofbeldis í nánum samböndum eru fyrst og fremst konur og börn.

4. Samræmi við stjórnarskrá

Í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár lýðveldisins nr. 33/1944 segir að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngrri en heimiluð voru í lögum þá er háttsemi átti sér stað. Frumvarp þetta er til samræmis við framangreint ákvæði og verður lögnum ekki beitt um brot sem framin voru fyrir gildistöku þeirra.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á lögsöguákvæðum 5. og 6. gr. almennra hegningarlaga í því skyni að tryggja að íslensk löggjöf fullnægi þeim kröfum um refsilögsögu sem mælt er fyrir um í 44. gr. Ístanbúl-samningsins. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að 3. mgr. 5. gr. hegningarlaga verði breytt en það ákvæði mælir nú fyrir um undantekningu frá skilyrði 2. tölul. 1. mgr. sömu greinar um gagnkvæmt refsínæmi brota sem íslenskir ríkisborgarar og menn, búsettir hér á landi, fremja erlendis. Í samræmi við kröfur 3. mgr. 44. gr. samningsins, sbr. lið 2.2.5 hér að framan, er lagt til að undanþágan taki einnig til brots manns, sem var íslenskur ríkisborgari eða búsettur hér á landi á verknaðarstundu, er fellur undir 194. gr. og 2. mgr. 225. gr. almennra hegningarlaga og framið er erlendis þrátt fyrir að verknaðurinn teljist ekki refsiverður eftir lögum þess ríkis.

Með 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er jafnframt lagt til að 200. – 201. gr. verði felldar brott úr upptalningu 2. málsl. 3. mgr. 5. gr. laganna. Ástæða þess er sú að eftir breytingu sem gerð var á almennum hegningarlögum með lögum nr. 37/2013, fjalla þau ákvæði ekki lengur um brot gegn börnum yngri en 15 ára heldur falla þau nú undir 1. mgr. 202. gr. laganna.

Þá er í 2. gr. frumvarpsins lagt til að nýjum tölulið verði bætt við 6. gr. hegningarlaga þannig að unnt verði að refsa eftir íslenskum hegningarlögum fyrir háttsemi sem greinir í samningi Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi jafnvel þótt brotið hafi verið framið utan íslenska ríkisins og án tillits til þess hver hefur verið að því valdur.

Um 3. gr.

Í IX. kafla almennra hegningarlaga er m.a. að finna ákvæði um fyrningu sakar. Í 81. gr. laganna er kveðið á um það á hve löngum tíma sök fyrnist. Samkvæmt ákvæðinu fyrnist sök á 2, 5, 10 eða 15 árum og fer lengd fyrningarfrestsins eftir því hve þung hámarksrefsing liggur við broti. Í 82. gr. laganna er mælt fyrir um upphaf fyrningarfrests vegna brota. Meginreglan er sú að fyrningarfrestur telst frá þeim degi þegar refsiverðum verknaði eða

refsiverðu athafnaleysi lauk. Í ákvæðinu er þó mælt fyrir um undantekningar frá því og kveðið á um að fyrningarfrestur vegna brota samkvæmt ákvæðum 197. gr., 198. gr., 199. gr., 2.–3. mgr. 200. gr., 2. mgr. 201. gr., 2.–4. mgr. 202. gr., 2. og 4. mgr. 206. gr., 1. mgr. 210. gr. b, 218. gr. a og 2. tölul. 1. mgr. 227. gr. a teljist þó eigi fyrir en frá þeim degi er brotþoli nær 18 ára aldri.

Líkt og rakið var í kafla 2.2.6 í almennum athugasemdum við frumvarp þetta er í 58. gr. Istanbúl-samningsins gerð sú krafa til ríkja sem eru aðilar að samningnum að þau tryggi að fyrningarfrestur vegna tiltekinna brota sem lýst er í samningnum framlengist um þann tíma sem er nauðsynlegur og samsvarar alvarleika þess glæps sem um ræðir til þess að unnt sé að hefja málsmeðferð með árangursríkum hætti eftir að þólandi hefur náð lögaldri. Er ákvæðinu þannig ætlað að koma í veg fyrir að alvarleg brot gegn börnum fynnist áður en sá sem fyrir brotinu verður á þess raunhæfan kost að upplýsa um brotið og leita réttar síns í kjölfarið. Til að tryggja að íslensk löggjöf sé í samræmi við ákvæði 58. gr. samningsins er í 3. gr. frumvarpsins lagt til að fyrningarfrestur vegna brota á 2. mgr. 216. gr. (nauðungarfóstureyðing), 218. gr. b (ofbeldi í nánnum samböndum) og 2. mgr. 225. gr. (þvinguð hjúskaparstofnun), hefjist ekki fyrir en það barn sem í hlut á hefur náð 18 ára aldri. Er því lagt til að við upptalningu síðari málsliðar 1. mgr. 82. gr. komi tilvísanir til þeirra ákvæða.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við lögin bæstist nýtt ákvæði, er verði 218. gr. b, þar sem ofbeldi í nánnum samböndum verði sérstaklega lýst refsivert. Með þeirri breytingu verður gildandi ákvæði 218. gr. b að 218. gr. c. Ákvæðið er nýmæli og hefur við samningu þess verið höfð hliðsjón af norskum hegningarlagaákvæðum um sama efni, sbr. umfjöllun í kafla 3.3.2 að framan. Með ákvæðinu er lögð áhersla á að í ofbeldi í nánnum samböndum felist ekki einungis samansafn einstakra tilvika heldur megi virða slíka háttsemi sem eina heild. Athyglin er þannig færð á það ógnar- og óttaástand sem getur skapast og jafnframt á þá viðvarandi andlegu þjáningu, kúgun og vanmátt sem þólandi upplifir við slíkar aðstæður.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er það gert að skilyrði að háttsemi sé endurtekin eða alvarleg svo hún verði refsiverð samkvæmt ákvæðinu. Með því að háttsemi sé endurtekin er vísað til þess að hún hafi staðið yfir í lengri eða skemmri tíma þannig að telja megi að viðvarandi ógnarástand hafi skapast. Þó er ekki útilokað að einstakt brot geti fallið undir ákvæðið ef það nær tilteknu alvarleikastigi. Minni háttar brot sem ekki ná því stigi gætu eftir sem áður varðað við vægari refsíákvæði eins og 1. mgr. 217. gr. laganna. Þeir einstaklingar sem ákvæðið veitir sérstaka réttarvernd, þ.e. fyrrverandi og núverandi maki, fyrrverandi og núverandi sambúðaraðili, niðjar geranda og niðjar núverandi eða fyrrverandi maka, áar geranda og aðrir sem búa með geranda á heimili eða eru í hans umsjá, eru kjarni þess hóps sem telja verður að nauðsynlegt sé að veita sérstaka vernd gegn ofbeldi í nánnum samböndum. Réttarvernd ákvæðisins er þó ekki bundin við þá sem þar eru sérstaklega nefndir heldur getur eftir atvikum einnig náð til annarra sem búa með geranda á heimili eða eru í hans umsjá, s.s. systkina og fósturbarna. Rétt er að taka fram að sambúðarmaki í skilningi ákvæðisins verður ekki túlkað svo þröngt, að nauðsynlegt sé að sambúð hafi formlega verið skráð hjá yfirvöldum svo ákvæðið komi til skoðunar. Áréttað er jafnframt að þótt flest brot í nánnum samböndum eigi sér stað innan veggja heimilisins þá hefur brotavettvangur ekki sérstaka þýðingu fyrir beitingu ákvæðisins. Þá er vernd barna sem búa við ofbeldi aukin með ákvæðinu. Ákvæðið verndar öll börn sem búa við heimilisofbeldi hvort sem verknaður eða aðferð sem beitt er til að skapa ástand ógnar, ofríkis eða kúgunar beinist beinlínis gegn þeim eða ekki.

Í ákvæðinu eru sérstaklega taldar upp verknaðaraðferðir sem nú þegar geta falið í sér sjálfstæða refsiverða háttsemi samkvæmt hegningarlögum, þ.e. ofbeldi (217. og 218. gr.), hótanir (233. gr.), frelsissvipting (226. gr.) og nauðung (225. gr.). Ofbeldi í nánnum samböndum getur hins vegar birst á fleiri vegu, s.s. í félagslegu ofbeldi þar sem þolandi er einangraður frá fjölskyldu og vinum og jafnvel komið í veg fyrir að hann geti sótt skóla eða vinnu; andlegu ofbeldi þar sem beitt grófum og endurteknum uppnefnum, niðurlægingum og ásökunum; fjárhagslegu ofbeldi þar sem gerandi sviptir eða takmarkar aðgang þolanda að fjármunum eða skammtar fjármuni svo naumt að þolandi þurfi að niðurlægja sig til að biðja um meira eða líði skort; minni háttar og ítrekaðar hótanir sem beinast hvort sem er að þolanda eða öðrum honum nákomnum og svo mætti áfram telja. Í þessu ljósi er lagt til að refsínæmi ákvæðisins verði ekki bundið við verknaði sem nú þegar geta falið í sér refsiverða háttsemi samkvæmt almennum hegningarlögum, heldur taki það jafnframt til þess ef lífi, heilsu eða velferð þolanda er ógnað með öðrum hætti sem ekki getur falið í sér sjálfstæða refsiverða háttsemi samkvæmt gildandi lögum

Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að stórfellt brot gegn 1. mgr. geti varðað fangelsi allt að 16 árum. Við mat á grófleika og þar með hvort brot sé stórfellt skal sérstaklega litið til þess hvort stórfellt líkams- eða heilsutjón eða bani hafi hlotist af. Enn fremur beri að líta til þess hvort brot hafi staðið yfir í langan tíma eða hvort gerandi hafi misnotað freklega yfirburðarstöðu sína gagnvart þolanda.

Svo sem rakið er í kafla 3.4. er með frumvarpinu gert ráð fyrir að hinu nýja ákvæði verði að jafnaði beitt einu og sér en ekki samhliða öðrum ákvæðum hegningarlaga, s.s. 1. mgr. 217. gr., 218. gr., 225. gr., eða 233. gr. Ekki er hins vegar útilokað að ákvæðinu verði beitt samhliða öðrum ákvæðum sem mæla fyrir um hærri refsímörk eða varða kynferðisbrot, s.s. 194. gr. hegningarlaganna. Refsímörk ákvæðisins taka m.a. mið af framangreindu.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að við nauðungarákvæði 225. gr. laganna bætist ný málsgrein er sérstaklega varðar þvingaða hjúskaparstofnun. Ákvæðið er nýmæli og ætlað að tryggja að íslensk löggiöf sé í samræmi við 37. gr. Ístanbúl-samningsins, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.3 hér að framan. Við samningu þess hefur jafnframt verið höfð hliðsjón af dönskum og norskum lagaákvæðum um sama efni.

Samkvæmt ákvæðinu getur það varðað fangelsi allt að 4 árum ef maður neyðir annan mann með til að ganga í hjúskap. Sömu refsingu varðar að neyða annan mann til að gangast undir sambærilega vígslu, þó að hún hafi ekki gildi að lögum. Það að þvinga annan einstakling í hjúskap felur í sér gróft brot gegn friðhelgi og sjálfsákvörðunarrétti þolanda og er ákvæðinu ætlað að endurspeglar andúð samfélagsins á slíkri háttsemi. Ákvæðið hefur þannig að markmiði að vernda athafnafrelsi og þau grundvallar persónubundnu réttindi að velja sér maka án afskipta annarra.

Ákvæðið tekur einungis til hjúskaparstofnunar og aðdraganda hennar en ekki til atvika eða brota sem kunna að eiga sér stað eftir það tímamark. Taka þá eftir atvikum við önnur ákvæði hegningarlaga, s.s. hið nýja ákvæði 218. gr. b, sbr. 4. gr. frumvarpsins, eða 227. gr. a. Brot telst fullframið við stofnun hjúskapar en fram að því er um tilraunarbrot að ræða. Þá tekur ákvæðið ekki einungis til hjúskapar sem gildi hefur að lögum heldur einnig til sambærilegra trúarlegra eða borgaralegra vígslna sem ekki hafa lögformlegt gildi. Þá þykir ekki nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um tilvik þar sem einstaklingur er tældur til annars lands í þeim tilgangi að neyða hann til þess að ganga í hjúskap, sbr. 2. mgr. 37. gr. samnings, enda getur slíkt talist tilraun til brots gegn hinu nýja ákvæði 2. mgr. 225. gr. og þar með refsivert.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir nr. 25/1975. Til að tryggja samræmi við 58. gr. Ístanbúl-samningsins er lagt til að bætt verði nýrri málsgrein, er verður 2. mgr., við 31. gr. laganna, en það ákvæði fjallar um þvingaðar ófrjósemisaðgerðir, þar sem fram komi að beinist brot gegn ákvæðinu að barni yngra en 18 ára að aldri teljist fyrningarfrestur eigi fyrr en frá þeim degi er þolandi nær þeim aldri. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 3. gr. frumvarpsins um þetta atriði.

Þá er jafnframt lagt til að við ákvæði 31. gr. bætist ný 3. mgr. sem fjallar um lögsögu. Er ákvæðið efnislega hliðstætt undantekningarreglu 2. mgr. 5. gr. almennra hegningarlaga og nauðsynlegt til að mæta kröfum 44. gr. samningsins.