

## Nefndarálit

um frv. til l. um nálgunarbann og brottvísun af heimili.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur og Guðlaugu Jónasdóttur frá innanríkisráðuneyti, Ingvaldi Einarsdóttur frá Dómarafélaginu, Ingibjörgu Elíasdóttur frá Jafnréttisstofu og Vigdísi Evu Líndal og Ölmú Tryggvadóttur frá Persónuvernd.

Umsagnir bárust frá Ákærendafélagi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Barnaheillum, barnaverndarnefnd Reykjavíkur, Dómarafélagi Íslands, Grímsnes- og Grafningshreppi, barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar, Hrunamannahreppi, Jafnréttisstofu, barnaverndarnefnd Kópavogsbæjar, Mannréttindaskrifstofu Íslands, félagsmálastjóra Norðurlands, Persónuvernd, fjölskyldu- og félagsþjónustunni Reykjanesbæ, ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum um kvennaathvarf, umboðsmanni barna og velferðarsviði Reykjavíkurborgar.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný lög á grundvelli gildandi laga um nálgunarbann og mælt fyrir um það nýmæli að heimilt verði að vísa manni brott af heimili sínu eða dvalarstað ef rökstudd ástæða er til að ætla að hann hafi framið refsivert brot eða raskað á annan hátt friði brotaþola, eða hætta er á að slíkt muni gerast. Einnig mælir frumvarpið fyrir um að heimilt verði að beita nálgunarbanni samhliða brottvísun af heimili. Lagt er til að ákvörðun um nálgunarbann eða brottvísun verði í höndum lögreglustjóra en samkvæmt gildandi lögum tekur héraðsdómari ákvörðun um nálgunarbann.

Markmið frumvarpsins er að styrkja réttarstöðu brotaþola enn frekar og þá sérstaklega þeirra sem mega þola heimilisofbeldi og ofsóknir. Þá er það sjónarmið lagt til grundvallar í frumvarpinu að ekki er litið á heimilisofbeldi sem einkamál heldur mál sem varðar samfélagið í heild og nauðsynlegt er að bregðast við því sem slíku.

### **Brottvísun af heimili.**

Nefndin fjallaði um fjölmörg atriði frumvarpsins á fundum sínum og sérstaklega um eiginlegt nýmæli frumvarpsins um brottvísun af heimili sem felur í sér heimild til að vísa manni brott af heimili sínu eða dvalarstað og banna honum að koma þangað aftur í tiltekinn tíma. Sú heimild er þó fyrir hendi í barnaverndarlögum. Skilyrði brottvísunar samkvæmt frumvarpinu eru að rökstudd ástæða sé til að ætla að sakborningur hafi framið refsivert brot eða raskað á annan hátt friði brotaþola, eða hætta sé á að viðkomandi muni gera það.

### *Friðhelgi einkalífs og verndun eignarréttar.*

Í frumvarpinu er gerð grein fyrir afstöðu gagnvart ákvæðum stjórnarskrár um friðhelgi einkalífs og verndun eignarréttar. Heimilt er með sérstakri lagaheimild skv. 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrár að takmarka friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Þá er skv. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu ekki heimilt að

takmarka þessi réttindi nema samkvæmt ákvæðum laga og ef nauðsyn ber til í lýðræðisþjóðfélagi, meðal annars til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

Nefndin fjallaði um ákvæði frumvarpsins í tengslum við framangreind ákvæði en þau fela í sér þá grundvallarreglu að friðhelgi eins á ekki að vera ríkari en réttur annars til persónufrelsis. Það eru þau rök sem búa að baki því að vísa manni brott af eigin heimili að verið er að vernda líf og heilsu annarra. Nefndin fjallaði einnig um tengsl ákvæðanna við eignarréttarákvæði stjórnarskrár en í greinargerð með frumvarpinu og fyrir nefndinni kom fram að hér væri ekki um eiginlegt eignarnám að ræða þar sem hér er um tímabundna ráðstöfun að ræða. Því er unnt að takmarka aðgengi eiganda að eign vegna ríkra hagsmuna annarra, þ.e. vegna lífs og heilsu annarra. Nefndin fellst á þessi sjónarmið og telur að réttur einstaklinga til að njóta öryggis á eigin heimili sé svo ríkur að hann geti rutt slíkum réttindum til hliðar a.m.k. um sinn að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

#### *Ákvæði barnaverndarlaga.*

Ákvæði um brottvísun af heimili hefur verið í barnaverndarlögum frá 1932. Í 37. gr. barnaverndarlaga er mælt fyrir um brottvikningu heimilismanns og nálgunarbann. Þar segir að ef barnaverndarnefnd þygi barni háski búinn af háttsemi eða framferði manns, svo sem vegna ofbeldis, ógnana eða hótana eða vegna vímuefnaneyslu eða annars athæfis geti nefndin krafist þess fyrir dómi að viðkomandi verði bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðrum hætti í samband við barn. Þá er með sama hætti heimilt að krefjast þess að manni verði bönnuð dvöl á heimili ef nefndin telur það nauðsynlegt vegna hagsmuna barns. Um málsmeðferð fer samkvæmt gildandi lögum um nálgunarbann. Fyrir nefndinni kom fram að það væru tiltölulega fá mál þar sem brottvísun hefði verið beitt en nokkrar barnaverndarnefndir hefðu þó reynslu af þessu bæði í fámönnum og fjölmönnum barnaverndarumdæmum.

Í 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ef barn býr á heimili þar sem brottvísun manns á sér stað skuli lögreglan ávallt tilkynna brottvísunina til barnaverndarnefndar og hið sama gildi ef um nálgunarbann er að ræða. Frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum bíður nú 3. umræðu á Alþingi en í því er kveðið á um að flytjist barnafjölskylda milli sveitarfélaga eftir að mál sem hana varðar hefur komið til kasta barnaverndarnefndar þá flytjist þær upplýsingar til barnaverndarnefndar í því sveitarfélagi sem viðkomandi fjölskylda flytur til.

#### **Nálgunarbann.**

Með frumvarpinu eru ekki lagðar til miklar breytingar á gildandi lögum um nálgunarbann sem kveða á um að lögregla eða lögreglustjóri geti gert kröfu um nálgunarbann. Lögreglu ber að taka afstöðu til beiðni um nálgunarbann svo fljótt sem verða má og ekki síðar en innan þriggja sólarhringa frá því að hún berst. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að lögreglustjóri eða löglærður fulltrúi hans skuli taka ákvörðun um nálgunarbann svo fljótt sem verða má en eigi síðar en sólarhring frá því að beiðni hefur borist eða mál komið upp.

Samkvæmt gildandi lögum um nálgunarbann geta þeir sem telja skilyrðum nálgunarbanns fullnægt beint rökstuddri beiðni til lögreglu um að þess verði krafist. Í frumvarpinu er lagt til að þeir sem geta farið fram á nálgunarbann og brottvísun af heimili séu taldir með tæmandi hætti, þ.e. auk brotþola og lögreglu geti það verið fjölskylda eða lögráðamaður brotþola, félagsþjónusta í sveitarfélagi sem viðkomandi er búsettur í eða barnaverndarnefnd. Fyrir nefndinni kom fram að það getur verið erfitt fyrir þá sem búa við ofbeldi að fara fram á nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili og er því nauðsynlegt að þeir sem verða varir við ofbeldi á heimilum sem réttlæti slík úrræði komi upplýsingum til viðeigandi yfirvalda. Þeir

sem verða fyrir ofbeldi á heimilum eru gjarnan verr staddir en þeir sem beita ofbeldi, t.d. vegna ungs aldurs, fötlunar og andlegs eða líkamlegs styrks. Kom fram að nokkur umræða hefur t.d. verið í Noregi um ofbeldi gegn öldruðum á eigin heimili í þessu sambandi.

Nálgunarbanni er afmarkaður ákveðinn tími samkvæmt frumvarpinu eins og í gildandi lögum, þ.e. ekki lengur en eitt ár. Þá er ekki heimilt að framlengja ákvörðunina nema til komi ný ákvörðun og þurfa þá öll skilyrði að vera uppfyllt eins og við fyrri ákvörðun. Gengur ákvæðið að því leyti lengra en annars staðar á Norðurlöndum en þar er almennt ekki gert ráð fyrir því að ákvörðun um nálgunarbann sé borin undir dómstóla nema að kröfu sakbornings.

### **Meðalhóf.**

Í frumvarpinu er kveðið á um að gæta skuli meðalhófs við beitingu ákvæða frumvarpsins, þ.e. að þeim skuli aðeins beitt þegar ekki þykir sennilegt að friðhelgi brotaþola verði vernduð með öðrum og vægari hætti. Nefndin telur að við það hagsmunamat sem fram þarf að fara sé nauðsynlegt að taka sérstakt tillit til þess þegar sakborningur notfærir sér aðstöðu sína gagnvart öðrum, sérstaklega þegar um er að ræða börn, aldraða eða aðra sem eru honum háðir á einhvern hátt.

Nefndin tekur fram að ríkari ástæður þurfa að vera fyrir hendi til að unnt sé að brottvísa heimilismanni heldur en að kveða á um nálgunarbann. Brottvísun getur samkvæmt frumvarpinu varað í allt að fjórar vikur en nálgunarbann í allt að eitt ár og ekki er unnt að framlengja tímann nema til komi endurskoðun og gilda þá sömu málsmeðferðarreglur og við fyrri ákvörðun. Nefndin bendir einnig á að brottvísun af heimili er vægara úrræði en handtaka en unnt er að beita brottvísun af heimili í kjölfar handtöku.

### **Málsmeðferð hjá lögreglustjóra.**

Nefndin fjallaði nokkuð um málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu en með frumvarpinu er lagt til að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun verði í höndum lögreglustjóra. Lögreglustjóra er þó gert skylt að bera ákvörðun sína undir héraðsdóm innan þriggja sólarhringa frá birtingu ákvörðunarinnar, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Málsmeðferð fyrir dómstólum frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar nema lögreglustjóri hafi ákveðið annað samkvæmt sömu grein.

Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að með frumvarpinu væri verið að gefa lögreglunni meira vald á fyrsta stigi en hún hefði samkvæmt gildandi lögum um nálgunarbann og því væri mikilvægt að vanda málsmeðferð. Komu fram ábendingar um að ekki væri nægilega skýrt kveðið á um það í frumvarpinu hvernig haga bæri meðferð beiðni fram að töku ákvörðunar. Fyrir nefndinni kom fram að þau tilvik þar sem reynt hefur á nálgunarbannsúrræðið séu ekki mörg á hverju ári. Nefndin telur þó ljóst að þegar á þau reynir sé um alvarleg tilvik að ræða sem nauðsynlegt sé að bregðast við mjög hratt. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir mjög hraðri málsmeðferð, þ.e. að ákvörðun sé tekin strax og auðið er og eigi síðar en sólarhring eftir að beiðni hefur borist eða mál komið upp með öðrum hætti eins og frumvarpið kveður á um. Nefndin telur þó að réttarstaða sakbornings sé tryggð þar sem lögreglustjóra er skylt að tilnefna sakborningi verjanda vegna meðferðar máls og skal ákvörðunin birt fyrir sakborningi eða lögmanni hans. Þá er í frumvarpinu lagt til að lögreglustjóra verði einnig skylt að tilnefna brotaþola réttargæslumann. Auk þessa er gert ráð fyrir að ákvörðun lögreglustjóra verði borin undir héraðsdóm til staðfestingar innan þriggja sólarhringa. Nefndin leggur því ekki til breytingar á þeim reglum um málsmeðferð í frumvarpinu.

### Málsmeðferð fyrir dómi.

Dómara ber að gefa út kvaðningu á hendur þeim sem krafan beinist að þar sem kveðið er á um stað og stund þinghalds ásamt áskorun til viðtakanda um að sækja þing. Um málsmeðferð fyrir héraðsdómi fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála og því gæti gæsluvarðhald komið til greina ef um alvarlegt brot er að ræða, t.d. alvarleg heimilisofbeldismál.

Í 3. og 4. mgr. 7. gr. er kveðið á um að ekki sé heimilt að framlengja nálgunarbann eða brottvísun nema til komi ný ákvörðun og skilyrði fyrir beitingu úrræðanna séu enn fyrir hendi. Sama málsmeðferð gildir um þá ákvörðun og hina fyrri. Málsmeðferð fyrir dómstóli snýst því um að kanna hvort efnisleg skilyrði fyrir beitingu séu fyrir hendi og hvort brotið hafi verið gegn úrræðinu. Fyrir nefndinni kom fram að með því að leggja til að dómstóla-leiðin gildi einnig um nálgunarbannið sé gengið lengra í að tryggja réttaröryggi sakbornings en gert er annars staðar á Norðurlöndum.

Nefndin fjallaði nokkuð um viðurlög við brotum gegn nálgunarbanni eða brottvísun af heimili en skv. 20. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að þau brot geti varðað sektum eða fangelsi allt að einu ári og ef brot er ítrekað og stórfellt geti refsing orðið fangelsi allt að tveimur árum. Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að skoða ætti hvort taka ætti upp rafrænt eftirlit með þeim sem sæta nálgunarbanni eða brottvísun af heimili þar sem vandséð væri hvernig ætti að fylgjast með því hvort brotið væri gegn úrræðunum. Nefndin telur að í því sambandi sé rétt að kanna hvernig úrræðið reynist og enn fremur að fylgjast verði með þessari þróun hjá öðrum Norðurlöndum.

Fyrir nefndinni komu einnig fram ábendingar um það hvort vert væri að skoða nálgunarbann sérstaklega sem refsingu, þ.e. hvort rétt væri að kveða á um það með lögum að unnt væri að dæma einstakling til að sæta nálgunarbanni. Nefndin telur að það þarfnist einnig frekari skoðunar og leggur það því ekki til að sinni.

### Miðlun persónuupplýsinga.

Nefndin fjallaði einnig um ákvæði frumvarpsins sem kveða á um heimild lögreglu til miðlunar persónuupplýsinga til félagsþjónustu sveitarfélaga þegar brottvísun hefur átt sér stað, þ.e. að því marki sem hún verður talin nauðsynleg vegna vinnslu málsins. Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að lögreglu verði falið að meta í hverju tilviki fyrir sig hvaða upplýsingum er nauðsynlegt að miðla í tilefni af brottvísun.

Fyrir nefndinni komu fram ábendingar frá Persónuvernd um að upplýsingar um hvort einstaklingur hafi gerst sekur um refsivert brot eru *viðkvæmar persónuupplýsingar*, sbr. b-lið 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, og til þess að vinnsla þeirra sé heimil verður hún bæði að eiga sér stoð í 8. og 9. gr. þeirra laga. Í 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna segir að vinnsla persónuupplýsinga sé heimil sé hún nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaradila. Þá segir í 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna að vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga sé heimil standi til hennar *sérstök heimild* samkvæmt öðrum lögum. Í athugasemdum við þennan tölulið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 77/2000 segir m.a. að mat á því hvort lagastof sé fyrir hendi ráðist hverju sinni af skýringu viðkomandi sérлагаákvæðis, en því meiri íhlutun í einkalíf einstaklingsins sem umrædd vinnsla hefur í för með sér þeim mun ótvíræðari þurfi lagaheimildin að vera. Enn fremur segir í athugasemdunum að skýring slíks ákvæðis ráðist þá m.a. af því hvort löggjafinn hafi í raun tekið tillit til þeirra almennu persónuverndarsjónarmiða sem á reynir við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga. Þá segir í athugasemdunum að skilyrði 2. tölul. verði tæplega talið uppfyllt nema fyrir liggi að löggjafinn hafi skoðað slík sjónarmið en engu síður talið vinnsluna nauðsynlega vegna almannahagsmuna.

Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum, 7. gr. laga nr. 77/2000, um meðalhöf og áreiðanleika, og 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, leggur Persónuvernd til að í ákvæðinu sé skýrt nánar hvaða upplýsingum lögreglu sé heimilt að miðla til félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags.

Nefndin fjallaði um þessar athugasemdir Persónuverndar og aðrar sem bárust um sama ákvæði og telur nauðsynlegt að bregðast við þeim og skýra nánar hvaða upplýsingar um er að ræða. Fyrir nefndinni kom fram að þetta þyrftu fyrst og fremst að vera upplýsingar um hverjir búa á heimilinu og ástæða þess er sú að háttsemin eða hættan sem lögð er til grundvallar ákvörðun um brottvísun er ekki einkamál fjölskyldunnar heldur málefni samfélagsins sem nauðsynlegt er að bregðast við með samræmdum hætti. Það að leggja til að lögreglu sé skylt að tilkynna félagsþjónustunni um brottvísunina verður til þess að sakborningur fær að vita að hann getur fengið aðstoð. Sömuleiðis getur brotapolí eða brotapolar sem þess þurfa fengið aðstoð og viðeigandi meðferð til að byggja sig upp en sveitarfélögin hafa ríkar skyldur í því efni. Nefndin leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá veru að kveðið verði skýrt á um að lögreglu sé heimil miðlun upplýsinga um nöfn sakbornings og heimilisfólks.

### **Hugtakið sakborningur.**

Í frumvarpinu er hugtakið sakborningur notað hvort sem um er að ræða nálgunarbann eða brottvísun en það er breyting frá gildandi lögum um nálgunarbann þar sem notað er orðið maður og einnig í ákvæði barnaverndarlaga um brottvísun. Í greinargerð með frumvarpi til laga um meðferð sakamála er varð að lögum nr. 88/2008 kemur fram að rétt þyki að skilgreina hugtakið „sakborningur“, sem er eitt af grundvallarhugtökum laga um meðferð sakamála, í lögunum sjálfum. Þar segir að samkvæmt íslenskum rétti hafi ekki verið gerður greinarmunur á grunuðum manni annars vegar og sökuðum manni hins vegar, eins og í danski lagaframkvæmd, og að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að þessi skipan haldist óbreytt hér á landi. Þar af leiðandi verður maður ekki sakborningur við neina formlega athöfn þótt það liggi ljóst fyrir, svo að dæmi sé tekið, að um leið og maður er handtekinn í þágu rannsóknar skoðast hann sakborningur í skilningi laganna. Þótt miðað sé við að maður sé borinn sökum eða grunaður um refsiverða háttsemi nægja mjög óljósar grunsemdir í hans garð ekki til þess að hann teljist sakborningur. Á hinn bóginn er ekki gengið svo langt í þessu efni að gerð sé krafa um rökstuddan grun. Þetta þýðir að jafnskjótt sem viss grunur vaknar um að maður sé viðriðinn brot, með þeim hætti að refsivert geti talist, skal litið á hann sem sakborning. Við það öðlast hann réttarstöðu sakaðs manns eftir því sem nánar er kveðið á um í lögunum. Nefndin telur að þegar litið er til þessara skýringa á hugtakinu og þess að í frumvarpi þessu er lagt til að heimilt sé að beita sakborning nálgunarbanni eða brottvísun ef rökstudd ástæða er fyrir því, þ.e. rökstuddur grunur, sbr. breytingartillögu nefndarinnar, þá sé þessi hugtakanotkun í frumvarpinu eðlileg.

### **Hlutverk sveitarfélaga o.fl.**

Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að verið væri að auka við lögbundnar skyldur félagsþjónustu sveitarfélaga umfram það sem leiðir af gildandi lögum og bent á að úrræði sveitarfélaganna til að mæta bráðum húsnæðisvanda eru fá. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að reiknað sé með að afar sjaldgæft verði að félagsþjónustan þurfi að útvega sakborningi húsnæðisþörf þar sem aðstæður er jafnan þær að flestir geti leitað til ættingja eða vina og að hér ætti því ekki að vera um íþyngjandi skyldur fyrir sveitarfélögin að ræða. Fyrir nefndinni kom fram að reynslan erlendis er sú að flestir fara til ættingja og vina. Þá

hafa sveitarfélögin mikilvægu hlutverki að gegna samkvæmt frumvarpinu gagnvart brotþola og aðstoða hann eða þá með ýmsum hætti, t.d. við að vinna sig út úr afleiðingum heimilisofbeldis, en rannsóknir hafa sýnt að þeim sem alast upp við slíkt er hætt við að þróa með sér langvarandi sálræn og félagsleg vandamál, svo sem þunglyndi, kvíða, sektarkennd og misnotkun áfengis og vímuefna.

Nefndin tekur undir sjónarmið um að ofbeldi á heimilum er mál sem samfélagið þarf að bregðast við og vinna bug á með víðtækri samvinnu sem flestra og telur að frumvarpið sé skref í þá átt sem feli í sér mikla réttarbót fyrir brotþola heimilisofbeldis án þess að vegið sé að réttaröryggi þeirra sem þurfa að sæta nálgunarbanni eða brottvísun. Þá felist í úrræðum frumvarpsins mikil vernd fyrir börn sem búa við heimilisofbeldi og tækifæri til að tryggja þeim nauðsynlegan stöðugleika og öryggi. Nefndin leggur áherslu á að reynslan af úrræðunum verði skoðuð og enn fremur að fylgst verði með þróun þessara úrræða og sambærilegra á annars staðar á Norðurlöndum.

Nefndin leggur til smávægilegar lagfæringar á orðalagi m.a. til samræmis við orðanotkun í lögum um meðferð sakamála og aðrar sem þarfnast ekki skýringa.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Valgerður Bjarnadóttir og Þór Saari voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 31. maí 2011.

Róbert Marshall,  
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Birgir Ármannsson.

Vigdís Hauksdóttir.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir. Sigurður Kári Kristjánsson.

Mörður Árnason.