

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940,
með síðari breytingum (heimilisofbeldi).

Flm.: Vilhjálmur Árnason, Karl Garðarsson, Páll Valur Björnsson,
Guðbjartur Hannesson, Helgi Hrafn Gunnarsson,
Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

1. gr.

191. gr. laganna orðast svo:

Hver sem gerist sekur um brot sem varða við 108. gr., 193. gr., XXII.–XXIV. kafla, 231. gr., 233. gr. b, 253. eða 257. gr. og verknaður hefur beinst að maka hans, fyrrverandi maka, barni annars eða beggja eða öðrum sem er nákominn geranda, og tengsl þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins, skal sæta fangelsi minnst 6 mánuði og allt að 6 árum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 242. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „ákvæðum“ í 1. tölul. kemur: 232. gr.
- b. A-liður 2. tölul. orðast svo: Brot gegn ákvæðum 230. og 231. gr. sæta ákæru eftir kröfu þess manns sem misgert var við.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði í almennum hegningarlögum sérstakt refsilaagaákvæði sem taki sérstaklega til heimilisofbeldis. Með því er lögð sérstök áhersla á alvarleika brota sem talist geta til heimilisofbeldis. Tilgangur frumvarpsins er að draga úr tíðni heimilisofbeldis, vernda þolendur og um leið taka á vanda gerenda. Skilyrði þess að brot falli undir ákvæðið er að brot beinist gegn maka, fyrrverandi maka, barni eða öðrum sem er nákominn geranda og tengsl þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins. Um sérstakt refsiaákvæði er að ræða sem beitt verður eftir atvikum samhliða öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga sem háttsemin getur einnig fallið undir. Frumvarpið felur jafnframt í sér að lögreglan hafi heimild til að ákæra fyrir brot gegn nálgunarbanni en í núverandi löggjöf sæta slík brot aðeins ákæru að kröfu þess sem misgert var við.

Undanfarin ár hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á baráttuna gegn ofbeldi í nánum samböndum. Heimilisofbeldi er málefni sem varðar allt samfélagið og oft er um langvinn og erfið mál að ræða sem eru andlega erfið fyrir þolendur og aðstandendur og einnig erfið rannsóknar. Ofbeldi sem viðgengst á heimilum er ekki einkamál viðkomandi aðila heldur samfélagslegt mein. Í vinnu við gerð frumvarpsins voru kannaðar fyrirbyggjandi skýrslur, gögn og upplýsingar um heimilisofbeldi á Íslandi. Jafnframt var könnuð þróun löggjafar á þessu sviði í

Noregi og Svíþjóð sem gerð er grein fyrir hér á eftir. Dómaframkvæmd vegna mála sem tengjast heimilisofbeldi var jafnframt könnuð með hliðsjón af beitingu dómstóla á 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sbr. lög nr. 27/2006.

1. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Árið 1995 skipaði dómismálaráðherra nefnd sem falið var að kanna orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. Í framhaldi af því skipaði ráðherra árið 1997 þrjár nefndir til að fjalla um heimilisofbeldi, þ.e. um meðferð heimilisofbeldismála hjá lögreglu, í dómskerfinu og um forvarnir gegn heimilisofbeldi. Afrakstur þeirrar vinnu voru þrjár skýrslur. Í þeim var m.a. fjallað um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. Niðurstöður sýndu að ofbeldi gegn konum er á margan hátt ólíkt ofbeldi gegn körlum. Þannig er ofbeldi gegn konum oftast framið af einhverjum sem þær þekkja. Niðurstöðurnar sýndu einnig að þegar um ofbeldi er að ræða milli hjóna eða sambylisfólks er það oft endurtekið. Niðurstöðurnar sýndu jafnframt að heimilisofbeldi á sér stað hér á landi, í mörgum tilfellum með reglulegu millibili og að þolendur þess upplifa mikla andlega vanlíðan.

Í kjölfar útgáfu skýrslanna var refsiréttarnefnd falið á árinu 2004 að athuga hvort setja bæri í almenn hegningarlög, nr. 19/1940, refsiakvæði þar sem heimilisofbeldi yrði lýst sem sérstökum refsinefnum verknæði eða hvort áfram skyldi stuðst við hin almennu líkamsmeiðingarákvæði 217. og 218. gr. laganna. Sú nefnd taldi ekki þörf á sérstökum refsiakvæðum en í kjölfar vinnunnar var bætt við í 70. gr. almennra hegningarlaga svohljóðandi málsgrein:

„Hafi verknæður beinst að karli, konu eða barni sem eru nákominn geranda, og tengsl þeirra þykja hafa aukið á grófleika verknæðarins, skal að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni.“

Nefndin taldi jafnframt að nálgunarbann mundi ótvírætt bæta réttarstöðu þolenda heimilisofbeldis sem og annarra þolenda ofbeldis.

Eins og áður hefur komið fram er frumvarpinu ætlað að draga úr tíðni heimilisofbeldis, vernda þolendur þess og taka á vanda gerenda. Með tilkomu frumvarpsins fæst skýrari mynd af umfangi og alvarleika heimilisofbeldis um leið og hægt verður að taka á ofbeldinu með ákveðnari hætti en gert er í dag. Það verða að teljast mikilvægir almannahagsmunir að draga úr hvers kyns ofbeldi og þá sérstaklega því sem beinst getur að börnum með alvarlegum afleiðingum. Þolendur heimilisofbeldis sýna oft einkenni meðvirkni. Frumvarpinu er ætlað að koma í veg fyrir að það sé einungis á valdi þolenda ofbeldis að ákveða hvort kært sé í slíkum málum. Heimilisofbeldi er samfélagslegt mein þar sem brotaþoli, vegna tengsla sinna við geranda og fyrri samskipta, kann í kjölfar kæru að standa frammi fyrir frekari ofsóknum eða ógnunum í einni eða annarri mynd sem telja verður sérstaklega meinlegar fyrir þann sem misgert er við, sem og fjölskyldu hans. Telja verður að lögfesting frumvarpsins muni hafa táknræn áhrif á afstöðu samfélagsins þess efnis að taka skuli harðar á brotum sem framin eru í skjóli fjölskyldubanda. Mun lagasetningin hafa fyrirbyggjandi áhrif og jafnframt leiða til þess að gerendum verði gert kleift að leita sér viðeigandi hjálpar.

Í ljósi viðhorfa héraðs og erlendis um málefni fjölskyldunnar og þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands á þessu sviði verður að teljast rökrétt að íslensk refsilöggjöf endurspegli með skýrari hætti mat löggjafans á því að brot sem framin eru í samskiptum nákominna hafi ákveðna sérstöðu. Er þá horft til refsiréttar- og afbrotafræðilegra raka er tengjast varnaðar-áhrifum og sjónarmiðum um táknræn áhrif slíkra réttarreglna á félagslegt samneyti þeirra sem tengjast fjölskylduböndum. Í ljósi framangreindra sjónarmiða og þjóðréttarlegar skuldbind-

inga Íslands í tengslum við fullgildingu Istanbúl-samningsins er nauðsynlegt að lögfasta sérstakt refsíákvæði um heimilisofbeldi. Í dag hafa 11 ríki fullgilt Istanbúl-samninginn, en 10 ríki þurftu til svo hann tæki formlega gildi. Hinn 24. apríl sl. tilkynnti Evrópuráðið að samningurinn tæki gildi 1. ágúst nk.

Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu hefur frá árinu 2005 unnið eftir ákveðnum verklagsreglum þegar kemur að skráningu og meðferð heimilisofbeldis. Á árinu 2013 voru 355 tilfelli heimilisofbeldis skráð hjá lögreglu höfuðborgarsvæðisins en á árinu 2012 voru þau 327 talsins. Árin þar á undan voru tilfelli um 300 á ári. Ætla má að það sem tilkynnt er til lögreglu sé, vegna eðlis þessara brota, einungis litill hluti brotanna.

Samkvæmt úttekt embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum er ljóst að fá mál í flokknum *heimilisofbeldi* hljóta meðferð innan réttarkerfisins. Þá er rannsókn slíkra mála einnig ábótavant þrátt fyrir aukna áherslu stjórnvalda á málaflokkinn undanfarin ár. Gerist þetta á sama tíma og lagabreytingar voru gerðar sem ætlað var að stuðla að framþróun mála á þessu sviði. Til að mynda hafa úrræði laga nr. 85/2011, um nálgunarbann og brottvísun af heimili, ekki nýst sem skyldi og einnig er skortur á stuðningi bæði fyrir þolendur og gerendur heimilisofbeldis. Að mati embættisins er málaflokkurinn heimilisofbeldi ekki litinn nægilega alvarlegum augum í samfélaginu og þörf er á viðhorfsbreytingu. Ríkt tilefni er til að skerpa á afstöðu löggjafans gagnvart heimilisofbeldi í almennum hegningarlögum og auka möguleika á notkun úrræða til að sporna við og uppræta slíkt ofbeldi.

Síðastliðin missiri hefur verið rekið tilraunaverkefni á vegum lögreglu og félagsþjónustu á Suðurnesjum sem kallast „Að halda glugganum opnum“. Af reynslunni af því verkefni verður dregin sú ályktun að núverandi löggjöf sé fullnægjandi þegar kemur að fyrstu úrræðum við heimilisofbeldi, þ.e. að bjóða fram aðstoð og meta ástand og áhættu. Hins vegar skortir lagaheimildir til að fylgja eftir málum þegar frumúrræðin duga ekki til. Þá er nauðsynlegt að huga að börnum sem þurfa að sæta eða horfa upp á ofbeldi á heimilum sínum, þeim griðastað sem heimili barna á að vera.

Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, tóku gildi 30. júní 2011. Markmið laganna var að bæta réttarstöðu þolenda heimilisofbeldis. Með 20. gr. laganna var ákvæði 232. gr. almennra hegningarlaga breytt og hljóðar nú ákvæðið svo:

„Ef maður brýtur gegn nálgunarbanni eða brottvísun af heimili samkvæmt lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili varðar það sektum eða fangelsi allt að 1 ári. Nú er brot ítrekað eða stórfellt og getur refsing þá orðið fangelsi allt að 2 árum.“

Frá því að löggin voru sett hafa komið fram ábendingar frá hagsmunaaðilum um að mistök hafi verið gerð við breytingu á ákvæði 232. gr. almennra hegningarlaga við samningu frumvarps þess sem varð að lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili. Þannig var ekki gerð breyting á 242. gr. almennra hegningarlaga um saksókn þannig að 232. gr. laganna er áfram tiltekin í 2. tölul. 1. mgr. 242. gr. laganna í stað 1. tölul. Eins og ákvæði laganna hljóðar nú eru það einungis þolendur sem geta kært brot gegn nálgunarbanni, þ.e. að brot gegn nálgunarbanni sætir aðeins ákæru að kröfu þess sem misgert var við. Aðstandendum eða lögreglu er þannig gert ókleift að grípa inn í brjóti ofbeldismaður gegn nálgunarbanni með því að krefjast ákæru á hendur hinum brotlega. Þolendur heimilisofbeldis eru í viðkvæmri stöðu og geta sýnt einkenni meðvirkni. Til að ná betur fram markmiðum frumvarpsins um að stemma stigu við heimilisofbeldi er nauðsynlegt að breyta ákvæði 242. gr. almennra hegningarlaga þannig að lögregla geti tekið ákvörðun um ákæru fyrir brot gegn nálgunarbanni telji hún skilyrði til þess uppfyllt.

2. Lögjafarþróun á Norðurlöndum.

Í Danmörku og Finnlandi hafa sérstök refsíákvæði sem taka til heimilisofbeldis ekki verið lögfest en aftur á móti hefur það verið gert í Svíþjóð og Noregi. Svíar lögfestu ákvæðið í 4. gr. a í hegningarlögum þeirra (s. Brottsbalken) og er þar lýst með sérgreindum hætti ofbeldisbrotum gegn nákomnum. Í ákvæðinu er fjallað sérstaklega um ofbeldisbrot karls gegn konu sem hann er giftur eða hefur verið giftur eða í sambúð með. Heiti brotsins er „gróf brot gegn friðhelgi kvenna“ (s. grov kvinnofridskränkning). Í ákvæðinu er einnig vísað til ákvæða almennu hegningarlaganna er fjalla um líkamsmeiðingar, brot gegn frjálshæð manna og kynferðisbrot. Jafnframt er tiltekið að hver og einn þessara verknaða sé þáttur í brotum gegn friðhelgi brotapolans og sé til þess fallinn að skaða alvarlega sjálfsmat hans. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Den som begår brottsliga gärningar enligt 3., 4. eller 6. kap. 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, lägst sex 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, skall i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.“

Íslensk þýðing ákvæðisins hljóðar svo:

„Hver sá sem fremur brot sem skilgreind eru í 3., 4. eða 6. kafla gegn öðrum aðila sem hann hefur, eða hefur haft nán tengsl við, skal, ef afbrotin eru hluti af endurteknum brotum hans gagnvart friðhelgi viðkomandi og til þess fallin að valda verulegum skaða á sjálfstrausti þess einstaklings, dæmdur fyrir gróft frelsisbrot og sæta fangelsi í a.m.k. sex mánuði og allt að sex árum.

Hafi brot, sem um getur í 1. mgr., verið framið af karli gegn konu sem hann er eða hefur verið giftur eða í sambúð með, skal hann dæmdur fyrir gróf brot gegn friðhelgi kvenna og sæta sömu refsingu.“

Reynsla þeirra af ákvæðinu hefur leitt í ljós ákveðinn sönnunarfæð tengdan andlegu ofbeldi og þá hafa einstök brot ekki verið talin falla undir ákvæðið vegna tilgreiningar í ákvæðinu á endurteknu ofbeldi. Þannig hefur ákærum og sakfellingum í minni háttar málum fækkað eftir lögfestingu ákvæðisins. Refsingar í alvarlegri málum, þar sem dæmt hefur verið fyrir gróf frelsisbrot, hafa þó þyngst, enda er refsilágmarkið 6 mánaða fangelsi.

Í norsku refsilöggjöfinni, nr. 2005-05-20-28, 25. kafla, eru tvö ákvæði sem varða ofbeldi í nánu sambandi, þ.e. í greinum § 282 og § 283. Í frumvarpi til laga um breytingu á norsku lögunum var horft til reynslu Svía á lögfestingu framangreinds ákvæðis. Þar sem skammur tími var liðinn frá lögfestingu var ekki hægt að slá því föstu hvort lögfestingin hafi verið til bóta. Í norska frumvarpinu var farið yfir rök með og á móti því að lögfesta sérstakt ákvæði um heimilisofbeldi í norsk hegningarlög. Sérstaklega var horft til þess að refsingar vegna ofbeldisbrota gegn konum hefðu orðið talsvert þyngri eftir lögfestingu umrædds ákvæðis í Svíþjóð. Í frumvarpinu var talið að þessi staðreynd fæli í sér rök með þeirri leið sem farin hafði verið í Svíþjóð enda var það mat Norðmanna að æskilegt væri að refsingar í þessum málaflokki í Noregi yrðu hertar. Jafnframt var talið að lögfesting ákvæðis um heimilisofbeldi mundi hafa táknræn áhrif á afstöðu samfélagsins þess efnis að taka ætti hart á slíkum brotum. Niðurstaða Norðmanna var sú að rök stæðu til þess að lögfesta nýtt refsíákvæði sem beindist að ofbeldisbrotum gegn konum sem framin eru af körlum sem teljast nákomnir þeim.

Ákvæðið er svohljóðandi í norsku hegningarlögum:

„§ 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 nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer,
- b) sin eller nåværende 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.“

Íslensk þýðing ákvæðanna hljóðar svo:

„§ 282. Misþyrming í nánnum samböndum.

Fangelsi allt að sex árum skal sá sæta sem með ógnun, nauðung, frelsissviptingu, ofbeldi eða öðrum brotum, alvarlega eða endurtekið, misþyrmir:

- a) núverandi eða fyrrverandi maka sínum eða sambýling sínum,
- b) ættingja núverandi eða fyrrverandi maka sínum eða sambýlings í beinan legg,
- c) ættingja sínum í beinan legg,
- d) einhverjum á heimili þeirra, eða
- e) einhverjum í þeirra umsjá.

§ 283. Gróf misþyrming í nánnum samböndum.

Gróf misþyrming varðar fangelsi allt að 15 árum. Við ákvörðun um það hvort misþyrmingar eru grófar, skal metið sérstaklega hvort misþyrming hafi valdið alvarlegum afleiðingum, meiðslum eða andláti og auk þess:

- a) hversu lengi misþyrming stendur yfir,
- b) hvort misþyrming er framkvæmd á sársaukafullan hátt eða hefur valdið verulegum sársauka, eða
- c) hvort hún er framin gegn varnarlausum aðila.“

Við samningu frumvarpsins var tekið mið af framangreindum breytingum á refsilöggjöf í Svíþjóð og Noregi og þeirri reynslu sem af henni hefur hlotist.

3. Dómaframkvæmd 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga.

Frá gildistöku laga nr. 27/2006, þar sem 3. mgr. 70. gr. var lögfest í almennum hegningarlögum, hafa dómstólar í nokkrum tilvikum vísað til ákvæðisins. Rétt þykir að reifa hér helstu dóma.

Í dómi Hæstaréttar frá 16. október 2008 (mál nr. 273/2008) var X sakfelldur fyrir líkamsárás með því að hafa ráðist á fyrrverandi eiginkonu sína á þáverandi heimili þeirra beggja og slegið hana ítrekuðum hnefahöggum í höfuð og andlit og sparkað í líkama hennar með þeim afleiðingum að hún hlaut margvíslega áverka við augu, á höfði, hálslið, handlegg og læri. Var brotið talið varða við 1. mgr. 217. gr. almennra hegningarlaga. Við ákvörðun refsingar þótti ekki tækt að beita 3. mgr. 70. gr. sömu laga til refsilyngingar þar sem um einstakt tilvik var

að ræða og var X dæmdur til að sæta tveggja mánaða skilorðsbundinni fangelsisrefsingu í tvö ár.

Í dómi Hæstaréttar frá 22. janúar 2009 (mál nr. 527/2008) var um að ræða kynferðis- ofbeldi gegn barni. Í málinu var X ákærður fyrir kynferðisbrot gegn stjúpdóttur sinni, sbr. 1. og 2. mgr. 201. gr. og 1. og 2. mgr. 202. gr. almennra hegningarlaga. Var stúlkann í upphafi 11 ára en að mestu leyti 12 ára þegar brotin áttu sér stað. Í niðurstöðu héraðsdóms sem var staðfest af Hæstarétti kom m.a. fram við ákvörðun refsingar að brotin hafi verið framin á heimili stúlkunnar og ákærða, þar sem stúlkann átti sér gríðastað. Sagði í dóminum að brot ákærða hafi verið einstaklega gróf og ófyrirleitinn. Vísaði dómurinn til þess að Hæstiréttur hefði á undanförunum missirum almennt þyngt refsingar vegna kynferðisbrota. Ætti það m.a. við um brot gegn umræddum ákvæðum hegningarlaga og vísaði til þess að nýlega hefðu verið gerðar breytingar á kynferðisbrotakafla hegningarlaga til að kveða á um að mál þessi yrðu tekin fastari tókum en áður. Við ákvörðun refsingar hafði dómurinn m.a. hliðsjón af 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og var ákærði dæmdur til að sæta fangelsisrefsingu í sex ár. Þá var X dæmdur til að greiða stúlkunni 2.500.000 kr. í miskabætur.

Í dómi Hæstaréttar frá 28. maí 2009 (mál nr. 58/2009) var sömuleiðis um að ræða kynferðisbrot gegn barni, en í málinu var X ákærður fyrir kynferðisbrot gegn stjúpdóttur sinni, sbr. 1. mgr. 201. gr. og 1. mgr. 202. gr. almennra hegningarlaga. Fólust brot ákærða í því að hafa á þriggja ára tímabili, þegar stúlkann var 11 til 14 ára, haft við hana samræði tvisvar til þrisvar sinnum í viku. Við ákvörðun refsingar var tekið fram að ákærði hefði með háttsemi sinni brotið mjög alvarlega gegn ungu barni sem honum hafði verið treyst og trúað fyrir í mörg ár með þeim afleiðingum að hann hafi rúðið barnið æsku sinni og þeim möguleika að lifa eðlilegu lífi. Hafi ákærði misnotað gróflega þann trúnað sem brotaþoli sýndi honum og þá virðingu sem hún bar einnig fyrir honum sem uppalandi. Þá hafi ákærði brotið á brotaþola á heimili hennar þar sem hún átti að eiga öruggt skjól og vernd fyrir slíkri misnotkun. Voru brotin til þess fallin að valda brotaþola verulegum skaða og átti ákærða að vera það fyllilega ljóst. Þá var við ákvörðun refsingar litið til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga, sem hafði þá verið nýlega samþykkt á Alþingi, og þess að brot ákærða voru framin eftir gildistöku laga sem breyttu 1. mgr. 201. gr. og 1. mgr. 202. gr. laganna. Var ákærði dæmdur til að sæta fangelsisrefsingu í átta ár og til að greiða brotaþola 2.500.000 kr. í miskabætur.

Í dómi Hæstaréttar frá 8. október 2009 (mál nr. 129/2009) var X ákærður fyrir nauðgun gegn barnsmóður sinni, A, með því að hafa ráðist að henni, hrint henni í stofugólfið þar sem hann sparkaði í konuna, veitti henni fjölda hnefahögga í höfuð og líkama, rifði í hár hennar, slegið hana ítrekað í gólfið og þvingað hana til samræðis og endaðarmsmaka með beitingu ofbeldis. Þá var X ákærður fyrir líkamsárás að morgni sama dags fyrir að veitast á ný að A í eldhúsi og slegið hana mörgum hnefahöggum, einkum í kvið, bak og höfuð, auk þess að trampa á konunni þar sem hún lá í hnipri á eldhúsgólfinu. Við þetta hlaut hún fjölda áverka. Var framburður konunnar metinn trúverðugur en framburður X ótrúverðugur. Við ákvörðun refsingar var vísað til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og horft til þess að ákærði braut gegn konunni á heimili hennar og stóð árásin yfir í langan tíma. Miklir áverkar voru á brotaþola eftir árásina, árásin hrottaleg og unnin á heimili hennar að nóttu til og henni haldið þar nánast í gíslingu með rétt ársgamalt barn sitt. Var X gert að sæta fangelsi í fjögur og hálf ár og til að greiða A 1.200.000 kr. í miskabætur.

Í dómi Hæstaréttar frá 12. nóvember 2009 (mál nr. 487/2008) var X sakfelldur fyrir fjórar líkamsárásir gegn fyrrverandi sambýliskonu sinni og tveimur börnum hennar. Brot X fólust m.a. í því að snúa upp á hönd sambýliskonu sinnar, A, og brjóta fingur hennar, snúa upp á hönd C (sonar sambýliskonu hans) og brjóta baugfingur vinstri handar, sem og að ráðast á

A, rífa í hár hennar, slá hana hnefahöggi í andlit og snúa hana niður í jörðina, með þeim afleiðingum að hún hlaut kúlu og mar á enni vinstra megin, og fyrir að hafa veist að B (dóttur A), og snúið hana niður þegar hún reyndi að koma móður sinni til hjálpar, kreist báða upphandleggi hennar og hrist hana til, með þeim afleiðingum að hún hlaut mar á hægri upphandlegg og marblett á hægri framhandlegg og roða í lófum. Voru brotin talin varða við 217. og 1. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Við ákvörðun refsingar var litið til 3. mgr. 70. gr. sömu laga og var ákærði dæmdur í átta mánaða fangelsi, þar af sex mánuði skilorðsbundið í fjögur ár. Þá var honum gert að greiða fyrrverandi sambýliskonu sinni skaðabætur að fjárhæð 300.000 kr., dóttur hennar 75.000 kr. og syni hennar 120.000 kr.

Í dómi Hæstaréttar frá 11. febrúar 2010 (mál nr. 504/2009) var X sakfelldur fyrir margvísleg hegningarlaga- og barnaverndarbrot gegn þremur ungum börnum sínum. Brotin voru framin á sameiginlegu heimili þeirra á tæplega þriggja ára tímabili, en m.a. var um að ræða líkamsmeiðingar, sbr. 217. gr., og sérstaklega hættulega líkamsárás, sbr. 2. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Meðal þeirra brota sem ákærði var sakfelldur fyrir var að kasta hnífi að A (syni sínum sem var fæddur 1993) sem hafnaði í læri hans en við þetta hlaut drengurinn sár ofarlega á innanvert læri. Auk þess var hann sakfelldur fyrir að slegið A í nokkur skipti í andlit og líkama, sparkað í líkama hans og tekið fast um handleggi hans með þeim afleiðingum m.a. að A hlaut mar á upphandleggjum og í eitt skipti tekið piltinn kverkataki, og í nokkur skipti sett hönd sína, og í nokkur skipti koddá, fyrir vit drengsins svo honum lá við köfnun. Við ákvörðun refsingar var höfð hliðsjón af 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og litið til þess að ákærði braut gróflega gegn börnunum á heimili þeirra þar sem þau eiga að hafa skjól og búa við öryggi. Með hliðsjón af þessu þótti hæfileg refsing X ákveðin fangelsi í tvö ár. Þá var X dæmdur til að greiða börnum sínum miskabætur, samtals að fjárhæð 2.400.000 kr.

Í dómi Hæstaréttar frá 12. maí 2010 (mál nr. 502/2009) var X ákærður fyrir endurtekna líkamsárásir gegn þáverandi sambýliskonu sinni, A. Var ákærða m.a. gefið að sök að hafa ítrekað veist að henni á sameiginlegu heimili þeirra með barsmíðum og veitt henni áverka þegar þau bjuggu saman um tíma í Danmörku. Þá var hann einnig ákærður fyrir þrjár aðrar líkamsárásir gegn A. Var ákærði sakfelldur fyrir brot gegn 217. og 218. gr. almennra hegningarlaga. Þá var X einnig sakfelldur fyrir ítrekuð kynferðisbrot gagnvart A með því að hafa neytt hana með hótunum um ofbeldi eða annars konar ólögmati nauðung til samræðis og annarra kynferðismaka með öðrum körlum, en X ýmist ljósmyndaði kynmökina eða tók þau upp á myndband og tók iðulega þátt í þeim. Var háttsemi X talin varða við 194. gr. almennra hegningarlaga og var honum gert að sæta fangelsi í átta ár. Þá var X jafnframt dæmdur til að greiða A miskabætur að fjárhæð 3.000.000 kr.

Í dómi Hæstaréttar frá 7. apríl 2011 (mál nr. 570/2010) var X ákærður fyrir að hafa á tilteknu árabili framið kynferðisbrot gegn bróðurdóttur sinni A, og bróðursyni sínum, B, og með því að hafa um leið notfært sér að þau gátu ekki spornað við verknaðinum sökum andlegra annmarka. Við ákvörðun refsingar kom fram að ákærði hafi verið sakfelldur fyrir mjög gróf kynferðisbrot gegn fötludum bróðurbörnum sínum sem báru traust til hans og honum hafði verið trúað fyrir. Bæri að líta til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga til þyngingar refsingar. Var refsing hans ákveðin fangelsi í þrjú ár og var hann dæmdur til að greiða A 1.000.000 kr. og B 500.000 kr. í miskabætur.

Í dómi Hæstaréttar frá 11. október 2012 (mál nr. 121/2012) þar sem X var m.a. ákærður fyrir tvær mismunandi líkamsárásir gegn þáverandi sambýliskonu og barnsmóður sinni, A, fyrir að hafa annars vegar hrint henni þannig að hún féll á magann og í framhaldi slegið hana nokkur högg með flötum lófa í andlitið, en A var þá gengin langt með sitt þriðja barn. Hins

vegar fyrir að hafa veist að henni þar sem hún hélt á fimm daga gömlu barni þeirra með hrindingum þannig að A féll utan í glerskáp sem við það brotnaði og féll ofan á barnið í sófa í stofunni. Í báðum tilvikum hlaut A ýmsa líkamlega áverka. Var háttsemi X talin varða við 1. mgr. 217. gr. Við ákvörðun refsingar var höfð hliðsjón af 3. mgr. 70. gr. hegningarlaga og var refsing hans ákveðin fangelsi í tólf mánuði og hann dæmdur til að greiða A 500.000 kr. í miskabætur.

Í dómi Hæstaréttar frá 22. maí 2014 (mál nr. 68/2014) var ákærði sakfelldur fyrir tvær líkamsárásir gegn þáverandi sambýliskonu sinni. Var háttsemi ákærða talin varða við 1. mgr. 217. gr. og 1. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Við ákvörðun refsingar þótti 3. mgr. 70. gr. hegningarlaga mæla með þyngingu refsingar. Var refsing ákærða ákveðin fangelsi í fimm mánuði óskilorðsbundið og til að greiða A 400.000 kr. í miskabætur.

Af þeim dómum sem hér hafa verið reifaðir má draga þá ályktun að þegar um er að ræða brot sem flokka mátti sem heimilisofbeldi er í flestum tilvikum um að ræða líkamsárás eða kynferðisbrot, sem á sér stað milli einstaklinga sem teljast vera nákomnir í skilningi laganna, og eiga brotin sér stað innan veggja heimilis brotþola og geranda. Brotavettvangurinn er hins vegar, eins og áður hefur verið nefnt, ekki skilgreiningaratriði varðandi það hvort brot flokkast sem heimilisofbeldi, heldur skiptir fyrst og fremst máli hvernig sambandi geranda og brotþola er háttað. Í flestum tilvikum er um að ræða mjög gróf og ítrekuð brot og eru brotin bæði framin gegn konum og börnum sem eru nákomin geranda. Í flestum dómanna er refsing þyngd með vísan til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga. Í einum dómanna kemur hins vegar fram að þegar um einstakt tilvik er að ræða verður 3. mgr. 70. gr. laganna ekki beitt, sem mátti túlka sem svo að brot þurfi að eiga sér stað a.m.k. oftast en einu sinni til þess að dómstólar telji sér fært að þyngja refsingu í heimilisofbeldismálum með vísan til greinarinnar. Með frumvarpi þessu er hins vegar ekki skilyrði að um endurtekinn verknað sé að ræða heldur getur einstakt brot fallið undir ákvæðið að því gefnu að önnur skilyrði um tengsl geranda og þolanda séu uppfyllt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar er regla um skýrleika refsheimilda. Þar segir að engum verði 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. Reglan byggist jafnframt á 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Krafa um skýrleika refsheimilda felur í sér að refsíákvæði verður að vera nægjanlega skýrt orðað til að einstaklingur geti gert sér grein fyrir því með lestri ákvæðisins hvaða athafnir og/eða athafnaleyfi geti leitt til refsíábyrgðar á grundvelli þess. Í ákvæði frumvarpsins um heimilisofbeldi er vísað til annarra ákvæða almennra hegningarlaga sem hafa að geyma lýsingar á refsiverðri háttsemi sem háttsemin verður að falla undir. Auk þess þurfa tengsl geranda og þolanda að vera með þeim hætti að um nán tengsl sé að ræða, um heimilisfólk eða aðra mjög nákomna. Ekki er skilgreiningaratriði að brot eigi sér stað inni á heimili heldur eru það tengsl geranda og þolanda, og að þau tengsl verði talin auka á alvarleika verknaðarins, sem skipta hér máli.

Samkvæmt Ístanbúl-samningnum, sem Ísland hefur undirritað en ekki fullgilt, er gerð krafa um aðlögun íslenskrar löggjafar að samningnum áður en hægt er að fullgilda hann hér á landi. Markmið samningsins er m.a. að sporna við ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Fullgilding samningsins væri til þess fallin að draga úr ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi á Íslandi.

Innanríkisráðuneytið lét Mannréttindastofnun Háskóla Íslands framkvæma úttekt á efni Istanbúl-samningsins og aðlögun á íslensku laga- og regluverki svo fullgilda mætti hann. Af úttekt stofnunarinnar má ráða að ekki þurfi að gera miklar breytingar til að fullgilda samninginn. Þær breytingar sem þegar hafa verið gerðar lúta að ákvæðum er varða nauðungarhjórabönd og þvingaðar ófrjósemisaðgerðir, auk breytinga er lúta að lögsögu og fyrningarreglum. Ráðuneytið telur að til þess að hægt sé að fullgilda samninginn þurfi jafnframt, með hliðsjón af athugasemdum frá alþjóðlegum eftirlitsaðilum með mannréttindaskuldbindingum Íslands og ábendingum frá lögreglu, að leiða í almenn hegningarlög sérstakt ákvæði um heimilisofbeldi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ný 191. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Er lagt til að það varði hið minnsta 6 mánaða og allt að 6 ára fangelsi hafi aðili gerst sekur um brot sem varða við ákvæði 108. gr., 193. gr., XXII.–XXIV. kafla, 231. gr., 233. gr. b, 253. eða 257. gr. og verknaður hefur beinst að aðilum sem eru tengdir geranda. Markmið þessa nýmælis er að stuðla að virkari refsivernd fyrir konur, karla og börn sem búa við ofbeldi í skjóli fjölskyldubanda. Þannig tekur ákvæðið til brota í samskiptum maka, fyrrverandi maka, þ.e. hjóna sem eru skilin og sambúðarfólks, barna og annarra nákominna. Það er því áskilið að nán félagsleg tengsl séu á milli aðila og horft er sérstaklega til þess að um fjölskyldutengsl er alla jafna að ræða. Það þýðir ekki að gerandi og brotþoli þurfi að búa saman eða vera í daglegum samskiptum þegar verknaður er framinn, en tengsl þeirra þurfa að vera þess eðlis samkvæmt almennum skilningi að þau séu nákominn. Þá er ekki heldur áskilið að brot eigi sér stað inni á heimili fólks, þó svo það sé alla jafna raunin. Brotin geta verið framin víðs vegar, á hvaða stað sem er. Ákvæðið tekur mið af verklagsreglum ríkislögreglustjóra um hvaða brot flokkast undir heimilisofbeldi að uppfylltum skilyrðum um tengsl geranda og þolanda.

Heimilisofbeldi getur hafa staðið yfir í langan tíma áður en það kemst upp. Þannig getur verið um langvarandi ástand að ræða þar sem brotþoli er endurtekið beittur líkamlegu, kynferðislegu eða andlegu ofbeldi. Að því leyti til getur heimilisofbeldi svipað til langvinnra kynferðisbrota gegn börnum þar sem um langvarandi misnotkun getur verið að ræða. Í slíkum málum kann sönnunarfærsla um einstök brot að reynast erfið þótt sannað sé að gerandi hafi vissulega beitt þolanda því ofbeldi sem lýst er, þó svo að erfitt kunni að vera að sanna tiltekna verknaði, t.d. vegna þess að nokkuð kann að vera liðið frá því að þeir voru framdir. Með frumvarpinu er lagt til að sams konar sjónarmið geti átt við um heimilisofbeldi þannig að hægt verði að horfa yfir lengra tímabil teljist það sannað að ofbeldi hafi verið viðvarandi yfir lengri tíma. Eftir sem áður kunna einstök brot að vera það alvarleg að refsing vegna þeirra verði það þung að ekki sé sérstaklega horft til annarra brota geranda. Er það mat dómara hverju sinni miðað við atvik hvers máls.

Lagt er til að refsiramma ákvæðisins verði frá 6 mánuðum upp í 6 ár. Er það gert með hliðsjón af því hvaða brot geta fallið undir ákvæðið en falli brot einnig undir annað refsíákvæði með rýmri refsiramma gildir sá refsiramma. Við ákvörðun refsingar ber dómara að horfa til atvika máls og þeirra sjónarmiða sem er að finna í 70. gr. almennra hegningarlaga. Ber dómara þar m.a. að horfa til 3. mgr. 70. gr. laganna. Tilgangur frumvarpsins er m.a. að refsingar vegna heimilisofbeldis verði hertar og ber að virða refsiramma ákvæðisins í því ljósi. Eðlilegt er að dómari líti einnig til refsiramma annarra ákvæða, þ.e. þeirra ákvæða sem einnig er ákært fyrir, við ákvörðun refsingar. Þá ber dómara einnig að gæta ákvæða 74. gr.

telji dómari að atvik máls séu með þeim hætti að dæma megi vægari refsingu en sex mánaða fangelsi.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að brot gegn nálgunarbanni geti sætt ákæru af hálfu lögreglu en ekki aðeins af hálfu þess sem misgert er við. Það er þá einnig mat lögreglu hverju sinni hvort ákæra beri fyrir brot gegn nálgunarbanni.

Með ákvæðinu er lagt til að orðin „232. gr.“ falli brott úr a-lið 2. tölul. 1. mgr. 242. gr. laganna og verði bætt inn í 1. tölul. 1. mgr. sömu greinar. Með lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, var m.a. ákvæði 232. gr. almennra hegningarlaga breytt. Hins vegar kemur fram í a-lið 2. tölul. 1. mgr. 242. gr. almennra hegningarlaga að brot gegn ákvæði 232. gr. sömu laga sæti ákæru eftir kröfu þess manns sem misgert var við. Eftir samþykkt laga um nálgunarbann og brottvísun af heimili hafa komið upp allmörg tilvik þess efnis að ekki hafi verið hægt að framfylgja úrræðum laganna þar sem brotþoli hafi ekki gert kröfu um ákæru. Vegna þessa hafi tilgangi framangreindra laga, nr. 85/2011, ekki verið fyllilega náð og er því nauðsynlegt að breyta þessum ákvæðum samhliða 1. gr. frumvarpsins til að berjast gegn þeirri vá sem heimilisofbeldi er.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.