

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 (rafrænt eftirlit o.fl.)

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 2. gr. laganna kemur ný grein, 2. gr. a, svohljóðandi:

Með rafrænu eftirliti samkvæmt lögum þessum er átt við þau tilvik þegar manni er sætir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili, er gert að hafa á sér staðsetningarbúnað svo að unnt sé að sannreyna að hann framfylgi þeirri ákvörðun.

2. gr.

Á eftir 5. gr. laganna kemur ný grein, 5. gr. a, svohljóðandi:

Heimilt er að beita rafrænu eftirliti ef grunur er um að sakborningur muni brjóta gegn ákvörðun um nálgunarbann skv. 1. mgr. 4. gr. og/eða brottvísun af heimili skv. 1. mgr. og 2. mgr. 5. gr. og rafrænt eftirlit telst nauðsynlegt til að tryggja að ákvörðunin verði virt.

Sakborningi er skylt að veita nauðsynlega aðstoð og fylgja fyrirmælum lögreglu svo að rafrænu eftirliti verði komið á, það framkvæmt og því framfylgt, þar á meðal að tryggja að búnaðurinn sé hlaðinn og merkjasending berist frá búnaðinum.

Einungis með atbeina lögreglu er heimilt að eiga við búnaðinn á þann hátt að það sé til þess fallið að það framkalli viðvörðun frá búnaðinum. Viðvera innan þess svæðis er fellur undir nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili er einungis heimil með leyfi lögreglu.

Hjá embættum ríkislögreglustjóra og lögreglu er vinnsla persónuupplýsinga um sakborninga sem sæta rafrænu eftirliti með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili heimil, þar á meðal þeirra upplýsinga sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna starfsemi viðkomandi stofnanna. Um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt þessari grein fer eftir lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd rafræns eftirlits með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, þar á meðal reglur um hlutverk embættis ríkislögreglustjóra og annarra embætta lögreglu hvað eftirlitið varðar, um tæknilega útfærslu rafræns eftirlits hjá því lögregluembætti sem tekur ákvörðunina, s.s. um ásetningu búnaðar, viðhald og bilanir, um vinnslu persónuupplýsinga hjá embætti ríkislögreglustjóra og hjá öðrum embættum lögreglu, skilyrðum rafræns eftirlits og skyldum sakbornings sem sætir rafrænu eftirliti.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að setja reglur um framkvæmd rafræns eftirlits með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „brottvísun af heimili“ í 1. másl. 1. mgr. bætist: og rafrænu eftirliti.
- b. Á eftir orðunum „brottvísun af heimili“ í 1. másl. 2. mgr. bætist: og rafrænu eftirliti.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. Orðin „á heimilisvarnarþingi brotabola“ í 1. másl. 1. mgr. falla brott.
- b. Á eftir orðunum „brottvísun af heimili“ í 1. másl. bætist: og rafrænu eftirliti.
- c. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Rafrænu eftirliti skal markaður ákveðinn tími, þó ekki lengur kveðið er á um í 3. og 4. mgr. Ákvarðaður tími rafræns eftirlits getur náð yfir hluta eða alls þess tíma sem nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili er ákvarðaður skv. 2. og 3. mgr.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 9. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „brottvísun af heimili“ í 1. másl. bætist: og rafrænt eftirlit.
- b. Á eftir orðunum „og/eða brottvísunar“ í 2. másl. bætist: og ef við á, rafræns eftirlits,.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „og/eða brottvísunina“ í 1. másl. 1. mgr. bætist: og ef við á, rafræna eftirlitið með brottvísun,.
- b. Á eftir orðunum „brottvísun af heimili“ í 1. másl. 3. mgr. bætist: og ef við á, rafrænt eftirlit,.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „5. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. bætist: og ef við á, rafrænu eftirliti með brottvísun,.
- b. Á eftir orðunum „brottvísunar“ í 2. másl. bætist: og ef við á, ákvörðun um rafrænt eftirlit með brottvísun.
- c. Á eftir orðinu „nálgunarbann“ í 3. másl. bætist: og ef við á, ákvörðun um rafrænt eftirlit með nálgunarbanni.

8. gr.

Á eftir orðinu „heimili“ í 1. másl. 3. mgr. 15. gr. laganna bætist: og ef við á, ákvörðun um rafrænt eftirlit,.

9. gr.

Lög þessi öðlast gildi þegar í stað.

10. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1940:

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 232. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „brottvísun af heimili“ í 1. másl. 1. mgr. bætist: og ef við á, rafrænu eftirliti.

b. Á eftir 1. másl. 1. mgr. bætist við nýr málsliður, svohljóðandi:

Sama gildir um þegar maður af ásetningi eða stórfelldu gáleysi hindrar rafrænt eftirlit samkvæmt sömu lögum.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu á grundvelli tillagna starfshóps sem skipaður var þann 25. mars 2025 af dómsmálaráðherra, til þess að yfirfara lög nr. 85/2011 um nálgunarbann og brottvísun af heimili sem og framkvæmd laganna.

Í starfshópnum áttu sæti Drífa Kristín Sigurðardóttir, formaður starfshópsins og fulltrúi dómsmálaráðuneytisins, Anna Barbara Andradóttir, fulltrúi embættis ríkissaksóknara, Hildur Sunna Pálmadóttir, fulltrúi embættis lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, Jakob Birgisson f.h. dómsmálaráðuneytisins, Kristín Alda Jónsdóttir, fulltrúi embættis ríkislögreglustjóra og Linda Dröfn Gunnarsdóttir, fulltrúi Kvennaathvarfsins. Auk þess að yfirfara lög nr. 85/2011 og framkvæmd þeirra var starfshópnunum falið að leggja til breytingar í samræmi við þá yfirferð og að taka til skoðunar hvort og þá með hvaða hætti unnt væri að nýta rafræna vöktun til að auka öryggi brotþola í tengslum við nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili. Þá var hópnunum falið að skoða samskonar löggjöf og framkvæmd hennar á Norðurlöndunum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að bætt verði við lög nr. 85/2011 ákvæðum sem heimila lögreglu að beita rafrænu eftirliti með staðsetningarbúnaði að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, samhliða ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili. Jafnframt er lagt til að málsmeðferð hjá lögreglustjóra verði breytt á þann veg að fallið verði frá þeirri kröfu að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili sé tekin af lögreglustjóra eða fulltrúa hans á heimilisvarnarþingi brotþola. Þá eru lagðar til breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1940, til samræmis við núgildandi viðurlög laganna við brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili.

Markmið frumvarpsins er að auka vernd brotþola gegn heimilisofbeldi og umsáturseinelti en þó með þeim hætti að jafnframt sé gætt að hagsmunum þess einstaklings sem sæta þarf rafrænu eftirliti með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili. Breytingarnar eru taldar nauðsynlegar til að sporna gegn endurteknum brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili og bæta sönnunarfærslu vegna brota. Frumvarpið byggir á því sjónarmiði að ekki sé lítið á heimilisofbeldi sem einkamál brotþola heldur mál sem varðar samfélagið í heild og því nauðsynlegt að koma á frekari raunhæfum úrræðum til að bregðast við því. Þá liggur það sjónarmið til grundvallar frumvarpinu að ábyrgð heimilisofbeldis og umsáturseineltis eigi að liggja hjá sakborningi en ekki brotþola. Frumvarpið samræmist jafnframt markmiðum stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um að auka öryggi almennings, fjölga lögreglumönnum, grípa til aðgerða gegn kynbundnu ofbeldi, samhliða því að styrkja aðra þætti réttarkerfisins til að tryggja hraða og örugga málsmeðferð.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Á undaförnum árum hefur fjöldi ofbeldismála, m.a. tengd skipulagðri brotastarfsemi og heimilisofbeldi aukist hérlandis. Fjölgað hefur tilkynningum til lögreglu um alvarleg líkamsmeiðingarmál og heimilisofbeldi, en algengustu ofbeldismál sem lögregla fæst við er ofbeldi á milli skyldra og tengdra aðila eða heimilisofbeldi. Þá hefur mansal færst í vöxt og heiðursofbeldi er ný birtingarmynd brota. Þá þekktist í alvarlegum málum að brotþolar, vitni

og nánustu ættingjar þeirra hafi orðið fyrir ítrekuðum hótunum, þvingunum og/eða ofbeldi af hálfu sakborninga og/eða dómþola.

Til verndar brotaþolum hefur lögreglan það úrræði að óska eftir nálgunarbanni og brottvísun af heimili á grundvelli laga nr. 85/2011. Úrræðin eru í sérlægum, ætluð til að varna frekari brotum gegn brotaþola og hafa að því leyti ekki sömu einkenni og þvingunarúrræði skv. lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 eða refsivíðurlög skv. almennum hegningarlögum. Á þetta sjónarmið sérstaklega við um nálgunarbann, þ.e., nálgunarbann er verndandi ráðstöfun sem ætlað er að koma í veg fyrir frekara ofbeldi, en er ekki refsing sem slík. Brottvísun af heimili er talið meira inngríp en nálgunarbann gagnvart viðkomandi einstaklingi, en rökstuddur grunur þarf að liggja fyrir um brot sem geta varðað fangelsi allt að sex mánuðum til að úrræðinu sé beitt.

Í fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 1/2024, er kveðið á um að í tilfellum þar sem einstaklingur brýtur ítrekað gegn nálgunarbanni, og skilyrði gæsluvarðhalds skv. lögum um meðferð sakamála eru uppfyllt en gæsluvarðhald þó ekki talið nauðsynlegt, skuli þess krafist að sakborningur sæti rafrænni vöktun með staðsetningarbúnaði skv. lögum um meðferð sakamála. Hvorki í lögum um meðferð sakamála, né í fyrirmælum ríkissaksóknara er að finna leiðbeiningar um í hvaða tilvikum það sjónarmið geti átt við, að ekki teljist þörf á gæsluvarðhaldi en réttlæt看legt sé að grípa til vægara úrræðis, þrátt fyrir að skilyrði gæsluvarðhalds samkvæmt lögum um meðferð sakamála séu uppfyllt. Gæsluvarðhaldi má aðeins beita ef nauðsyn krefur, þ.e. ekki er nægjanlegt að árás sé hugsanleg, heldur verður hún að vera yfirvofandi eða hið minnsta mjög líkleg.

Vegna þess hversu strangar kröfur eru gerðar til beitingar gæsluvarðhalds, þarf að fara fram mat á því í hvaða tilvikum rafræn vöktun er réttlæt看leg eða viðeigandi, að teknu tilliti til verndarþarfar og öryggis brotaþola. Erfitt er segja til um á hvaða grundvelli væri unnt að rökstyðja að ekki ætti að grípa til gæsluvarðhalds þegar lagaskilyrði fyrir gæsluvarðhaldi eru á annað borð uppfyllt. Til að auka öryggi brotaþola þyrfti í slíkum málum að setja fram varakröfu um notkun rafrænnar vöktunar, komi til þess að ekki sé fallist á kröfu um gæsluvarðhald. Þykir því rétt að kveða sérstaklega á um heimild til beitingar rafræns eftirlits með nálgunarbanni og/eða brottvísun sem vægara úrræði en gæsluvarðhald og lögfesta jafnframt þau skilyrði sem liggja þurfa til grundvallar beitingu þess.

Framkvæmd laga nr. 85/2011 hefur almennt verið með þeim hætti að dómstólar hafa gert kröfu um að ef gerandi hefur ekki áður gerst sekur um brot gegn nálgunarbanni, séu nýtt vægari úrræði skv. lögum. Þá eru vísbendingar um að erfitt hafi reynst að sanna brot sakborninga gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili. Jafnframt hafa afleiðingar þess að brjóta gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, jafnvel ítrekað, ekki verið taldar nægjanlegar og refsingar við broti gegn nálgunarbanni eru gjarnan skilorðsbundnar. Breytingar á lögum nr. 85/2011 eru því nauðsynlegar til að bregðast við endurteknum brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili sem og að bæta sönnunarfærslu brota. Lagasetning þarf að liggja til grundvallar þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu því úrræðin þurfa að byggja á ótvíæðri lagaheimild þegar litið er til ákvæða stjórnarskrár, mannréttindasáttmála Evrópu og sjónarmiða um meðalhóf.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru þær helstar að komið verði á fyrirkomulagi um rafrænt eftirlit með staðsetningarbúnaði, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, með þeim sakborningum sem sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, í þeim tilgangi að tryggja að slíkri ákvörðun sé framfylgt. Í núgildandi íslenskum rétti er slík heimild ekki til staðar í tengslum við nálgunarbann og brottvísun af heimili, en frumvarpið byggir á lagaákvæðum sama efnis frá Noregi og Danmörku, og er framkvæmd sú sem lögð er

til í samræmi við íslenskt réttarfar og aðlöguð að núgildandi lögum nr. 85/2011. Að auki er lagt til að málsmeðferð hjá lögreglustjóra verði breytt á þann veg að fallið verði frá þeirri kröfu að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili sé tekin af lögreglustjóra eða fulltrúa hans á heimilisvarnarþingi brotaþola.

Komi ekki til framlagðra lagabreytinga mun öryggi brotaþola í þeim málum sem falla undir gildisvið laga nr. 85/2011 vera áfram takmarkað við þau úrræði sem fyrir eru skv. gildandi lögum. Ákvæði um nálgunarbann og brottvísun af heimili þykja ekki veita þolendum ofbeldis nægilega vernd ein og sér fyrir siendurteknum friðhelgisbrotum eða ofsóknum. Rafrænt eftirlit, þegar það telst nauðsynlegt, er til að auka öryggi brotaþola enda mögulegt að bregðast fyrir við yfirvofandi hættuástandi, þ.m.t. hættu á alvarlegu ofbeldi gagnvart brotaþola. Þá yrði sönnunarfærsla í tengslum við brot gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun bætt til muna, en eins og áður sagði, eru vísbendingar um að erfitt hafi reynst að sanna brot gegn slíkum ákvörðunum með tilheyrandi afleiðingum fyrir brotaþola en án afleiðinga fyrir sakborning.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í þeim tilgangi að auka vernd brotaþola gegn heimilisofbeldi og umsáturseinelti er með frumvarpinu lagt til að innleidd verði í lög nr. 85/2011 ákvæði sem heimila lögreglu að taka ákvörðun um að beita rafrænu eftirliti með staðsetningarbúnaði, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, samhliða ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili. Frumvarpið byggir á samskonar löggjöf sem reynst hefur vel í Noregi og á Danmörku, en sé litið til löggjafar Norðurlandanna má sjá að heimild til rafræns eftirlits vegna nálgunarbanns og/eða brottvísunar af heimili er að finna í norskum, dönskum, sænskum og finnskum lögum, eins og nánar verður fjallað um í kafla 3.2.

Jafnframt er lagt til að málsmeðferð hjá lögreglustjóra verði breytt á þann veg að fallið verði frá þeirri kröfu að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili sé tekin af lögreglustjóra eða fulltrúa hans á heimilisvarnarþingi brotaþola. Með þeirri breytingu er þeim lögreglustjóra sem fer með rannsókn málsins, óháð heimilisvarnarþingi brotaþola, gert kleift að taka ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili, rafrænt eftirlit, framlengingu úrræðanna og jafnframt hafa umsjón með málinu fyrir dómi. Breytingin er til að stuðla að frekara samræmi og samfelli í meðferð máls brotaþola á rannsóknarstigi og hjá dómstólum, með það að markmiði auka réttaröryggi brotaþola.

Auk þess þarf að gera breytingar á almennum hegningarlögum til að viðurlög við brotum gegn rafrænu eftirliti séu í samræmi við núgildandi viðurlög við brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili í lögnum. Því er með frumvarpinu lagðar til breytingar á viðeigandi ákvæðum almennra hegningarlaga, þess efnis, að ef einstaklingur brýtur gegn rafrænu eftirliti geti það varðað sektum eða fangelsi til samræmis við núgildandi viðurlög við brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili. Þá er lagt til að sömu viðurlög gildi þegar maður af ásetningu eða stórfelldu gáleysi hindrar rafrænt eftirlit.

3.1. Gildandi lög og reglur.

Ákvæði um nálgunarbann komu fyrst inn í íslenska löggjöf með lögum nr. 94/2000 þegar ákvæðum um úrræðið var bætt við þágildandi lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og almenn hegningarlög. Við endurskoðun á réttarfarslöggjöf sakamálaréttarfars var hins vegar talið rétt að mæla fyrir um nálgunarbann í sérstökum lögum þar sem úrræðið hefur ekki sömu einkenni og þvingunarúrræði þeirra laga. Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, tóku gildi 30. júní 2011. Núgildandi lög komu í stað laga um nálgunarbann, nr. 122/2008 og mæla fyrir um að heimilt sé 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 geti átt sér stað. Einnig var með núgildandi lögum lögfest heimild um að beita nálgunarbandi samhliða brottvísun af heimili. Að auki var gerð sú breyting að ákvörðun um nálgunarband eða brottvísun yrði framvegis í höndum lögreglustjóra en samkvæmt eldri lögum var ákvörðun um nálgunarband á hendi héraðsdómara. Þá voru með lögum nr. 23/2016 og nr. 5/2021 gerðar mikilvægar breytingar á almennum hegningarlögum til verndar brotaþolur sem fólu í sér innleiðingu sértækra ákvæða gegn ofbeldi í nánnum samböndum annars vegar og gegn ofsóknum, áreitni og eftirfylgni hins vegar (umsáturseinelti).

Skilyrði nálgunarbands skv. 1. mgr. 4. gr. laganna eru að rökstuddur grunur sé um að sakborningur hafi framið refsivert brot, raskað á annan hátt friði brotaþola eða hætta sé á að viðkomandi brjóti gegn brotaþola. Samkvæmt ákvæðinu er því röskun á friði brotaþola nægjanlegt skilyrði til að fá nálgunarbandi beitt. Í íslenski löggjöf er ekki að finna nákvæma skilgreiningu á hugtakinu röskun á friði í tengslum við beitingu nálgunarbands, enda vandkvæðum bundið að tilgreina alla þá háttsemi sem rúmast getur innan hugtaksins með tæmandi hætti. Í tengslum við beitingu nálgunarbands má í dómaframkvæmd finna nánari túlkun á hugtakinu þar sem áhersla hefur verið lögð á óæskilega og oft ítrekaða háttsemi sem skerðir friðhelgi og veldur vanlíðan eða ótta hjá brotaþola. Þá hefur verið byggt á heildstæðu mati á aðstæðum og fyrri háttsemi þess sem krafan beinist gegn og samskipta hans við þann sem banninu er ætlað að vernda. Samkvæmt dómaframkvæmd getur röskun á friði falið í sér margskonar háttsemi á ýmsum stigum, t.d. brot gegn fyrri nálgunarbandi og/eða brottvísun af heimili, óvelkomin nærvera, ágengni, áreitni, ögranir, ofsóknir og eftirför, t.d. að mæta í eigin persónu á vinnustað annars einstaklings eða stað þar sem hann stundar íþróttir eða nám eða sinnir áhugamálum sínum eða fylgja honum eftir í netheimum, svo sem á spjallborðum eða netsamfélagsmiðlum. Undir hugtakið geta einnig fallið hleranir, að hafa í frammi hótun og hótunin er til þess fallin að vekja hjá öðrum manni ótta um líf, heilbrigði eða velferð sína eða annarra, ógnandi hegðun án beinna hótana, líkamlegt ofbeldi eða áreitni á hendur þriðja aðila sem tengist brotaþola, þá getur háttsemin falist í að skemma eitur einstaklings eða skilja eftir ummerki um nálægð á persónulegum eignum hans. Um óbeina háttsemi getur einnig verið um að ræða þar sem gerandi hefur ekki samband við brotaþola með beinum hætti, en er t.d. ítrekað að stofna til notendaaðganga í nafni brotaþola á veraldarvefnum og deila þar ýmsum gögnum og upplýsingum til ótilgreinds fjölda viðtakenda í nafni brotaþola.

Ætla má að orðin „eða á annan hátt“ í ákvæðinu eigi að tryggja að aðrar aðferðir sem beitt er og eru til þess fallnar að raska friði brotaþola á þann hátt að það valdi honum hræðslu eða kvíða falli undir ákvæðið. Ljóst er að röskun á friði brotaþola í tengslum við beitingu nálgunarbands nær yfir fjölbreytta háttsemi sem hefur neikvæð áhrif á brotaþola hvort sem háttsemin er refsiverð eða ekki og að háttsemin geti veitt rökstudda vísbendingu um það sem kann að vera í vendum. Eðli máls samkvæmt verður sú háttsemi sem telst geta fallið undir hugtakið ekki tæmandi talin og að auki háð samfélagsbreytingum yfir tíma, t.d. í tengslum við tækniþróun og breytinga á samskiptaháttum og samfélagsgerð.

3.2. *Norræn löggjöf.*

Við gerð þessa frumvarps var tekið mið af löggjöf annarra norrænna þjóða um rafrænt eftirlit með nálgunarbandi og/eða brottvísun af heimili. Að mestu leyti var litið til löggjafarinnar í Noregi og Danmörku og þykir í því ljósi rétt að gera grein fyrir löggjafarþróun

á þessu sviði í hvoru landi fyrir sig en einnig er fjallað um löggjöf á þessu sviði í Svíþjóð og Finnlandi.

3.2.1. Danmörk.

Í Danmörku eru í gildi lög um samskiptabann, nálgunarbann og brottvísun af heimili (d. Lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning). Í 1. og 2. gr. laganna er kveðið á um samskiptabann (d. tilhold) þar sem einstaklingi er óheimilt að hafa samband við og/eða veita öðrum einstaklingi eftirför, hvort sem er með beinum eða óbeinum hætti. Í 3. gr. laganna er kveðið á um nálgunarbann (d. opholdsforbud), en þá er sakborningi sem veitir eftirför og/eða áreitir brotaþola óheimilt að halda sig á ákveðnu svæði eða fara um ákveðið svæði þar sem brotaþoli býr, starfar, eða rækir komur sínar oft. Er þessu úrræði einna helst beitt í þeim tilvikum þegar samskiptabann telst ekki veita næga vernd. Um brottvísun af heimili (d. bortvisning) er kveðið á um í 7. gr. laganna. Brottvísun felur í sér að sakborningi, 18 ára og eldri er óheimilt að dveljast á eigin heimili. Slíku úrræði er heimilt að beita ef grunur leikur á að sakborningur hafi framið brot, t.d. hótanir, líkamsárás, frelsissviptingu eða kynferðisbrot gagnvart heimilismanni, eða ef hegðun hans hefur skapað hættu á ofbeldi. Einnig þarf að vera hættu á áframhaldandi ofbeldi yrði brottvísun ekki ákvörðuð.

Heimild til rafræns eftirlits í Danmörku var ekki fyrir hendi fyrir en 1. júlí 2025 þegar breytingar á lögum nr. 112/2012 tóku gildi þar sem lögregluþyrsking er nú heimilt að beita rafrænu eftirliti samhliða nálgunarbanni (d. opholdsforbud). Í fyrstu mun vera um þriggja ára tilraunaverkefni að ræða sem mun ná til þriggja lögregluumdæma. Úrræðið er að norskri fyrirmynd og gerir lögregluþyrsking kleift að ákveða að sakborningur skuli bera á sér rafrænan staðsetningarbúnað sem skráir ferðir viðkomandi. Er eftirlitinu ætlað að vera viðbót við nálgunarbann þegar nauðsyn þykir í þeim tilgangi að tryggja að nálgunarbann sé virt. Tilgangur breytinganna er einkum sá að bæta réttarvernd brotaþola í málum þar sem talin er hættu á endurteknum brotum gegn nálgunarbanni, ofbeldi í nánnum samböndum og umsáturseinelti.

Fangelsismálayfirvöld munu sjá um rekstur rafræna eftirlitsins, en hafa að öðru leyti ekki heimild til að beita viðurlögum vegna brota gegn eftirlitinu. Framkvæmd eftirlitsins fer þannig fram að fangelsismálayfirvöld munu upplýsa lögreglu ef sá sem sætir rafrænu eftirliti er innan þess svæðis sem nálgunarbann nær til og í kjölfarið metur lögreglan viðeigandi viðbrögð. Þá er einnig gert ráð fyrir að fangelsismálayfirvöld, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, tilkynni lögreglu um að komið sé í veg fyrir að merkjasendingar berist frá búnaðinum eða að skemmdir hafi verið unnar á honum. Í slíkum tilvikum getur verið mikilvægt að lögreglu séu veittar upplýsingar um hvar sakborningur var síðast staðsettur utan þess svæðis sem nálgunarbann nær til.

Skilyrði fyrir beitingu rafræns eftirlits er að sakborningi hafi verið gert að sæta nálgunarbanni (d. opholdsforbud). Þá verður rafrænt eftirlit að teljast nauðsynlegt til að tryggja að nálgunarbann sé virt. Mat á því hvort rafrænt eftirlit sé nauðsynlegt skal byggja á faglegu mati lögreglu sem getur m.a. byggt á ástæðum nálgunarbanns, hættu á frekari áreitni, hótunum eða ofbeldi gegn brotaþola, þar á meðal alvarlegum ofbeldisbrotum. Einnig má líta til annarra þátta sem gefa til kynna að viðkomandi muni ekki virða nálgunarbann, t.d. ef um er að ræða fyrri brot gegn samskipta- eða nálgunarbanni. Ekki er skilyrði um að brot hafi verið staðfest með dómi, þ.e., nægilegt getur verið að rökstuddur grunur liggi fyrir um slíkt brot.

Lögreglan metur einnig hvort sakborningur sé hæfur til að sæta rafrænu eftirliti. Rafrænt eftirlit setur ákveðnar kröfur á sakborning, t.d. að gæta að því að rafhlaða búnaðarins sé hlaðin. Lögreglan getur við mat á hæfi lagt áherslu á hvort sakborningur teljist líklegur til að hlíta

þeim skyldum sem kunna að verða settar, þar á meðal reglum um viðhald búnaðarins. Ef lögregla telur að sakborningur sé ekki hæfur til að sæta rafrænu eftirliti, getur það leitt til þess rafrænu eftirliti verði ekki beitt, þótt önnur skilyrði fyrir beitingu þess séu uppfyllt.

Um ákvörðun lögreglu um rafrænt eftirlit með nálgunarbandi gilda sömu reglur og við ákvarðanir annarra úrræða á grundvelli laganna, þ.m.t. sjónarmið um meðalhóf, rétt til að fá ákvörðun endurskoðaða fyrir dómstólum, rétt til að fá skipaðan lögmann og að ákvarðanir skuli birtar aðila með fullnægjandi hætti. Þá getur sakborningur krafist, innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar um nálgunarband og rafrænt eftirlit, að ákvörðunin verði borin undir dómara. Rafrænu eftirliti er ákvarðaður ákveðinn tími, að hámarki eitt ár, enda er ætlunin að rafrænu eftirliti verði beitt samhliða nálgunarbandi sem einnig getur að hámarki verið ákvarðað í eitt ár. Ef nálgunarband er fellt niður, fellur jafnframt úr gildi það rafræna eftirlit sem ákvarðað er sem viðbót við nálgunarbandið. Rafrænt eftirlit má framlengja með nýrri ákvörðun áður en gildistími rennur út, eða við lok hans, að því gefnu að skilyrði fyrir rafrænu eftirliti séu enn uppfyllt.

Sá sem af ásetningi brýtur gegn fyrirmælum um rafrænt eftirlit getur sætt sekt eða fangelsi í allt að tvö ár. Almenn er gert ráð fyrir sekt við fyrsta broti gegn fyrirmælum um rafrænt eftirlit, nema sérstaklega íþyngjandi forsendur séu fyrir hendi. Dæmi um slíkar forsendur eru fyrri brot af svipuðum toga eða þegar brotþoli gegnir opinberu embætti eða telst vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Ef um er að ræða ítrekuð brot með einkennum umsáturseineltis, kann að koma til álita að ákæra fyrir frelsissviptingu í stað sektar. Endanleg refsíákvörðun mun þó ávallt ráðast af mati dómstóla á öllum aðstæðum í viðkomandi máli og dönskum hegningarlögum. Þá er dómsmálaráðherra falið að setja nánari reglur um rafrænt eftirlit. Það nær til leiðbeininga til stjórnvalda, skyldu sakbornings til að bera og viðhalda búnaðinum og um meðferð og aðgang að skráðum gögnum.

3.2.2. Noregur.

Í Noregi hafa ekki verið sett sérstök lög um nálgunarband (n. kontaktförbud) og brottvísun af heimili, (n. besøksforbud), en ákvæðin er að finna í hegningarlögunum (n. LOV-2005-05-20-28: Lov om Straff (Straffeloven)) annars vegar og hins vegar í sérstökum kafla í sakamálalögunum (n. lov 1981 05 22- 25: Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)). Geta nálgunarband og brottvísun af heimili verið hluti af viðurlögum vegna refsiverðs verknaðar samkvæmt hegningarlögunum eða sjálfstætt úrræði á grundvelli sakamálalaganna. Heimild fyrir rafrænu eftirliti með nálgunarbandi og brottvísun af heimili er jafnframt að finna í norsku sakamála- og hegningarlögunum.

Samkvæmt norsku sakamálalögunum tekur ákærandi ákvörðun um rafrænt eftirlit í tengslum við brottvísun af heimili eða nálgunarband ef rökstuddur grunur er um að sakborningur muni brjóta gegn ákvörðun um nálgunarband og/eða brottvísun af heimili og rafrænt eftirlit telst nauðsynlegt til að tryggja að ákvörðunin verði virt. Ef grunur beinist að broti sem átti sér stað innan síðustu tólf mánaða, má ákvarða rafrænt eftirlit samhliða nýrri ákvörðun um brottvísun af heimili. Þá er kveðið á um að þó ekki sé til staðar rökstuddur grunur um brot gegn ákvörðun um brottvísun af heimili, megi í sérstökum tilvikum beita rafrænu eftirliti ef það er talið brýnt til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað gegn öðrum einstaklingi. Samkvæmt norsku sakamálalögunum ber ákæranda að bera ákvörðun um rafrænt eftirlit undir dómara eins fljótt og auðið er og eigi síðar en fimm dögum eftir að ákvörðunin hefur verið birt sakborningi, nema ótvírætt samþykki hans um að sæta rafrænu eftirliti liggja fyrir. Þó sakborningur samþykki að sæta rafrænu eftirliti við töku ákvörðunar, er honum heimilt að krefjast þess síðar að ákvörðunin verði borin undir dómara. Ákvörðun dómara um

rafrænt eftirlit má endurskoða að sex mánuðum liðnum frá töku ákvörðunar. Ákvörðun ákæranda um rafrænt eftirlit skal vera skrifleg. Tilkynna skal sakborningi og brotþola um ákvörðunina og réttindi þeirra í tengslum við hana. Sakborning skal jafnframt upplýsa um afleiðingar þess að neita að gangast undir rafrænt eftirlit, en sá sem af ásetningi eða með störfelldu gáleysi hindrar að rafrænu eftirliti verði komið á eða hindrar eftirlit sem þegar er komið til framkvæmda, skal sæta sektum eða fangelsi allt að einu ári samkvæmt norsku hegningarlögunum.

Rafrænu eftirliti skal markaður ákveðinn tími, með nálgunarbanni allt að einu ári og með brottvísun af heimili í allt að þrjú mánuði. Þá getur ákvarðaður tími rafræns eftirlits náð yfir hluta eða alls þess tíma sem nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili er ákvarðaður.

Sá sem sætir rafrænu eftirliti ber skyldu til að veita aðstoð og fylgja fyrirmælum lögreglu sem nauðsynleg eru til að framkvæma eftirlitið, þar með talið að viðhalda búnaði og tryggja að merkjasetningar berist frá honum. Þá kveða þau einnig á um að utan þeirra svæða sem falla undir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili megi aðeins framkvæma aðgerðir sem ella myndu framkalla viðvörðun frá búnaðinum með aðstoð lögreglu. Getur þetta átt við þegar sá sem sætir eftirlitinu fer um svæði þar sem ekki næst tenging við búnaðinn, t.d. á ferðalögum innanlands sem og erlendis. Dvöl sakbornings sem sætir rafrænu eftirliti innan svæða sem falla undir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili er einungis heimil með leyfi lögreglu.

Samkvæmt norsku sakamálaögunum má rafrænt eftirlit einungis fela í sér skráningu upplýsinga um að sá sem eftirlitið beinist að, fari um svæði sem falla undir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili eða sé í nánd við þann sem eftirlitið á að vernda, sem og skráningu upplýsinga um að merkjasetningar frá eftirlitsbúnaðinum berist ekki. Þá er kveðið á um heimild til setningu reglugerðar um framkvæmd rafræns eftirlits, þar á meðal um málsmeðferð og meðferð persónuupplýsinga í tengslum við slíkt eftirlit.

3.2.3. Svíþjóð.

Í Svíþjóð er kveðið á um nálgunarbann í lögum um nálgunarbann (s. Lag 1988:688 om kontaktförbud) og í reglugerð um nálgunarbann (s. Förordning (1988:691) om kontaktförbud). Í lögnum eru tilgreindar nokkrar tegundir nálgunarbanns. Fyrst ber að nefna almennt nálgunarbann (s. kontaktförbud), þar sem sakborningi er bannað að heimsækja, veita eftirför eða á annan hátt nálgast brotþola eftir þeim skilyrðum sem talin eru upp í lögnum. Ef nálgunarbann er ekki talið veita fullnægjandi vernd, þá er hægt að beita rýmkuðu nálgunarbanni (s. utvidgat kontaktförbud), sem felst í því að sakborningi er einnig bannað að halda sig á ákveðnu svæði nálægt heimili brotþola, starfstöð hans og öðrum stöðum sem hann sækir að jafnaði. Samhliða þessu úrræði er einnig hægt að óska eftir rafrænu eftirliti að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ef sakborningur brýtur gegn rýmkuðu nálgunarbanni, þá er hægt að sækja um sérstaklega rýmkað nálgunarbann (s. särskilt utvidgat kontaktförbud), sem nær til stærra svæðis en almennt nálgunarbann. Bannið getur náð til eins eða fleiri svæða nálægt þeim stöðum sem brotþoli býr á, starfar eða dvelur reglulega. Sérstaklega rýmkað nálgunarbann má ekki ná yfir stærra svæði en nauðsynlegt er. Slíku banni skal ætíð fylgja rafrænt eftirlit, nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Skilyrði fyrir beitingu slíks nálgunarbanns eru að hagsmunir þeir sem því er ætlað að vernda, vegi þyngra en sú skerðing á ferðafrelsi sem það felur í sér fyrir þann sem því sætir.

Rafrænt eftirlit með nálgunarbanni var innleitt í Svíþjóð árið 2011, en þá aðeins tengt broti gegn sérstaklega rýmkuðu nálgunarbanni. Síðan þá hafa skilyrðin fyrir rafrænu eftirliti verið rýmkuð tvisvar með lagabreytingum sem tóku gildi árin 2018 og 2022. Með lagabreytingunni

sem tók gildi árið 2018 var rafrænt eftirlit einnig heimilað með rýmkuðu nálgunarbandi, ef brot hafði verið framið gegn venjulegu nálgunarbandi og engar sérstakar ástæður mæltu gegn beitingu eftirlitsins. Frá og með árinu 2022 hefur verið heimilt að beita rafrænu eftirliti með rýmkuðu nálgunarbandi, jafnvel þó ekki hafi áður verið brotið gegn nálgunarbandi.

Þann 1. júlí 2025 gengu í gildi breytingar á lögnum þar sem m.a. er gert skylt að beita rafrænu eftirliti með sérstaklega rýmkuðu nálgunarbandi hafi sakborningur gerst brotlegur gegn almennu nálgunarbandi, nema sérstakar ástæður mæli gegn því.

3.2.4. *Finnland.*

Í Finnlandi er kveðið á um nálgunarband (s. besöksforbud) í lögum um nálgunarband (s. Lagen om besöksforbud nr. 898/1998). Almennu nálgunarbandi (s. normalt besöksförbud) má beita ef rökstudd ástæða er til að ætla að sakborningur muni fremja brot gegn lífi, heilsu, frelsi eða friði brotþola eða á annan hátt áreita með alvarlegum hætti. Nálgunarband vegna sameiginlegs heimilis (s. besöksförbud avseende gemensam bostad) má beita ef sakborningur, með hótunum, fyrri brotum eða annarri háttsemi gefur tilefni til að ætla að hann muni líklega fremja brot gegn lífi, heilsu eða frelsi brotþola. Slíka ákvörðun má aðeins taka ef hún telst ekki óhófleg miðað við alvarleika þess brots sem hætta er á, samskiptum heimilismanna og öðrum aðstæðum. Þá má beita bráðabirgðanálgunarbandi (s. tillfälligt besöksförbud) ef einstaklingur hefur augljósa þörf fyrir vernd sem krefst tafarlausrar ákvörðunar.

Frá og með 1. október 2023 hefur verið heimilt að beita rafrænu eftirliti samhliða rýmkuðu nálgunarbandi. Skilyrði fyrir slíku eftirliti eru að það teljist nauðsynlegt til að afstýra yfirvofandi hættu gegn lífi, heilsu eða frelsi brotþola, enda teljist eftirlitið ekki óhóflegt þegar litið er til alvarleika brots, aðstæðum sakbornings og öðrum atvikum máls.

3.3. *Rafrænt eftirlit með staðsetningarbúnaði.*

Eins og fram kemur í samantektinni í kafla 3.2. hér að framan eru skilyrði og réttarfarsleg meðferð rafræns eftirlits mismunandi á milli Norðurlandanna sem útskýrist að hluta til af ólíkri löggjöf. Í Danmörku gilda sérlög líkt og á Íslandi, en í Noregi er umrædd löggjöf innan norsku sakamála- og hegningarlaganna.

Í Noregi er heimilt að beita rafrænu eftirliti ef rökstuddur grunur er um að sakborningur hafi brotið gegn ákvörðun um nálgunarband og/eða brottvísun af heimili og rafrænt eftirlit telst nauðsynlegt til að tryggja að ákvörðun verði virt. Þrátt fyrir að ekki liggi fyrir rökstuddur grunur um að sakborningur hafi brotið gegn ákvörðun um nálgunarband og/eða brottvísun af heimili, má í sérstökum tilvikum beita rafrænu eftirliti ef það er talið nauðsynlegt til að koma í veg fyrir refsivert brot gegn brotþola. Ákvörðun um rafrænt eftirlit er í höndum ákærvaldsins sem jafnframt er skylt að bera ákvörðun um rafrænt eftirlit undir dómara eins fljótt og auðið er og eigi síðar en fimm dögum eftir að ákvörðunin hefur verið birt sakborningi, nema ótvírætt samþykki hans um að sæta rafrænu eftirliti liggi fyrir.

Frá 1. júlí 2025 er lögreglu í þremur umdæmum Danmerkur heimilt að beita rafrænu eftirliti samhliða nálgunarbandi (d. opholdsforbud). Ákvörðunin er því í höndum lögreglu, ólíkt framkvæmdinni í Noregi, en athygli vekur að ekki er veitt sjálfstæð heimild til að beita rafrænu eftirliti með brottvísun af heimili, nema ákvörðun um nálgunarband liggi einnig fyrir, ólíkt framkvæmdinni í Noregi. Skilyrði fyrir beitingu rafræns eftirlits í Danmörku er því að ákvörðun um nálgunarband liggi fyrir og að rafrænt eftirlit teljist nauðsynlegt til að tryggja að ákvörðun um nálgunarband sé virt. Sakborningur getur krafist þess, innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar um nálgunarband og rafrænt eftirlit, að ákvörðunin verði borin undir dómara, en

lögreglan ber ekki sjálfstæða skyldu til að bera ákvörðunina fyrir dómara innan ákveðins tímafrests, líkt og í Noregi.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögreglu verði heimilað að taka ákvörðun um að beita rafrænu eftirliti með staðsetningarbúnaði samhliða ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili skv. 4. og 5. gr. laga nr. 85/2011. Með rafrænu eftirliti er átt við að sakborningi verði gert að bera á sér rafrænan búnað sem skráir staðsetningu viðkomandi þegar slíkt eftirlit telst nauðsynlegt til að tryggja að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun sé virt. Líkt og í núgildandi lögum er lagt til að það verði í höndum lögreglustjóra að taka ákvörðun um rafrænt eftirlit með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili. Þá er lagt til að skilyrði fyrir rafrænu eftirliti séu; að sakborningi hafi verið gert að sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili eða að ákvörðun um rafrænt eftirlit sé tekin samhliða þeim úrræðum, að grunur sé um að sakborningur muni brjóta gegn ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili og að rafrænt eftirlit sé talið nauðsynlegt til að tryggja að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili sé virt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frumvarp þetta samrýmist stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, þ.m.t. friðhelgi einkalífs í 71. gr., sbr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þá er frumvarpið í samræmi við 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar um lögbundnar refsheimildir.

Samkvæmt 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar skulu allir njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Hins vegar er heimilt skv. 2. mgr. sbr. 3. mgr. ákvæðisins að gera undantekningar frá þeirri meginreglu og takmarka friðhelgina ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra enda sé slíkt gert með sérstakri lagaheimild. Sambærilegt ákvæði er að finna í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, en í 1. mgr. er kveðið á um að sérhver maður eigi rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu og heimilis. Í 2. mgr. ákvæðisins segir einnig að opinber stjórnvöld skuli ekki ganga á þann rétt nema samkvæmt ákvæðum laga og ef nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi, m.a. til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

Að sæta rafrænu eftirliti felur í sér inngríp í fjölskyldu- og einkalíf viðkomandi. Beiting slíks úrræðis er vandmeðfarin þar sem í slíkum málum vegast á annars vegar hagsmunir þess sem eftirlitinu skal sæta og hins vegar hagsmunir þess sem eftirlitinu er ætlað að vernda. Framangreind ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu fela í sér þá grundvallarreglu að friðhelgi eins á ekki að vera ríkara en réttur annars til persónufrelsis. Það er jafnframt tilgangur ákvæða frumvarpsins um rafrænt eftirlit með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili að vernda líf og heilsu annarra í þeim tilvikum þegar sakborningi hefur þegar verið gert að sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, eða að eftirlitið er ákvarðað samhliða slíkum ákvörðunum. Réttur einstaklinga til að njóta öryggis í lífi sínu og störfum hvort sem er á þeim stöðum sem þau sækja reglulega vegna t.d. tómsunda, vinnu eða á eigin heimili, er svo ríkur að þau rök þykja vega þyngra en tímabundin röskun á högum þess er gert er að sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili.

4.2. Meðalhóf.

Í lögum nr. 85/2011 er kveðið á um að gæta skuli meðalhófs við beitingu nálgunarbanns og/eða brottvísun af heimili, þ.e. að úrræðunum skuli aðeins beitt þegar ekki þykir sennilegt að friðhelgi brotaþola verði vernduð með öðrum og vægari hætti. Sömu sjónarmið gilda um rafrænt eftirlit, enda verður ákvörðun um slíkt eftirlit tekin á grundvelli umræddra úrræða.

Samkvæmt lögum nr. 85/2011 þurfa ríkar ástæður að vera fyrir hendi svo nálgunarbanni sé beitt og enn ríkari ástæður við beitingu brottvísunar af heimili. Rafrænt eftirlit með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili er tímabundin ráðstöfun og verður ekki framlengd nema skilyrði séu enn fyrir hendi. Þá verður nálgunarbanni og eða brottvísun af heimili með eða án rafræns eftirlits ekki beitt sé unnt að ná sama árangri með öðru og vægara úrræði. Þá hefur sakborningur ávallt þann rétt að bera ákvörðun lögreglu um nálgunarbann undir dómstóla og er lögreglu skylt að bera ákvörðun um brottvísun af heimili undir dómstóla. Þá er rafrænt eftirlit með nálgunarbanni eða brottvísun af heimili vægara úrræði en gæsluvarðhald á grundvelli laga um meðferð sakamála.

5. Samráð.

Frumvarp þetta byggir á tillögum starfshóps sem skipaður var af dómsmálaráðherra, en í hópnum áttu sæti fulltrúar frá dómsmálaráðuneytinu, embætti ríkissaksóknara, embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, embætti ríkislögreglustjóra og Kvennaathvarfinu. Að auki byggir frumvarpið á ábendingum þeirra aðila sem fara með framkvæmd laganna hérlendis, þar á meðal ábendingum frá lögreglu.

Áform að frumvarpi þessu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is, 2.–16. september 2025 (mál nr. S-156/2025). Samtals bárust 10 umsagnir; frá Bjarkarhlíð – miðstöð þolenda ofbeldis, Stígámótum, Landssamtökunum Þroskahjálp, Kvenréttindafélagi Íslands, Samtökum um Karlaathvarf, Öryrkjabandalagi Íslands, Lögreglunni á Suðurnesjum og þremur einstaklingum. Umsagnirnar lýsa flestar almennri ánægju með áform að frumvarpinu, en efnislegar athugasemdir og ábendingar koma fram í nokkrum þeirra og var afstaða tekin til þeirra atriða við gerð frumvarpsins eins og efni þótti til.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Áhrif á stjórnýslu ríkisins og sveitarfélaga.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir því að það hafi í för með sér áhrif á stjórnýslu sveitarfélaga. Þar sem lagt er til að fallið verði frá þeirri kröfu um að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili sé tekin af lögreglustjóra eða fulltrúa hans á heimilisvarnarpingi brotaþola, getur komið til þess að fjöldi mála í málaflokknum taki breytingum á milli lögregluembætta.

6.2. Fjárhagsmat.

[Í vinnslu.]

6.3. Mat á jafnréttisáhrifum.

Meginefni frumvarpsins lýtur að því að treysta enn frekar vernd þeirra sem verða fyrir heimilisofbeldi og umsáturseinelti. Þó algengara sé að heimilisofbeldi og umsáturseinelti beinist gegn konum, er það ekki einskorðað við eitt kyn. Verði frumvarpið að lögum mun það auka vernd allra í sömu stöðu og stuðla þannig að auknu jafnrétti kynjanna. Ekki verður þó litið fram hjá því að samkvæmt greiningu ríkislögreglustjóra á tilkynningum til lögreglu um heimilisofbeldi og ágreining milli skyldra/tengdra aðila á síðustu árum eru konur meirihluti þolenda heimilisofbeldis, ofbeldis af hendi maka/fyrirum maka og af hálfu fjölskyldumeðlims, en karlar meirihluti gerenda. Snemmtæk íhlutun og verndarúrræði eins og rafrænt eftirlit með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili eru mikilvæg til að tryggja skilvirka vernd og stuðla að auknu janrétti og velferð þolenda í íslensku samfélagi.

6.4. Vinnsla persónuupplýsinga.

Um lög nr. 85/2011 og þær breytingartillögur sem hér eru kynntar gilda lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019. Markmið laganna er að stuðla að því að yfirvöld á sviði refsivörslu fari með persónuupplýsingar í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga, auk þess að greiða fyrir skilvirkum störfum og nauðsynlegri miðlun persónuupplýsinga þessara yfirvalda sín á milli og til annarra.

Í frumvarpinu er sérstaklega mælt fyrir um að hjá embættum ríkislögreglustjóra og lögreglu er vinnsla persónuupplýsinga um sakborninga sem sæta rafrænu eftirliti með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili heimil, þar á meðal þeirra upplýsinga sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna starfsemi viðkomandi stofnanna. Þá er jafnframt kveðið á um heimild ráðherra til að setja í reglugerð nánari reglur um framkvæmd rafræns eftirlits með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, þar á meðal reglur um hlutverk embættis ríkislögreglustjóra og annarra lögregluembættu hvað eftirlitið varðar, t.d. um vinnslu persónuupplýsinga hjá embætti ríkislögreglustjóra og hjá lögregluembættum. Þá er í greinargerð um einstakar greinar frumvarpsins áréttað að vinnsla persónuupplýsinga verði einungis heimil að því marki sem nauðsynlegt er með hliðsjón af framkvæmd rafræns eftirlits með sakborningum sem sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er að finna skilgreiningu á því hvað felst í hugtakinu rafrænt eftirlit. Rafrænu eftirliti verður aðeins beitt sæti sakborningur ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili eða að ákvörðun um rafrænt eftirlit sé tekin samhliða þeim úrræðum.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að rafrænu eftirliti verði beitt. Er gerð sú krafa að grunur sé á að sakborningur muni brjóta gegn ákvörðun um nálgunarbann skv. 1. mgr. 4. gr. laganna og/eða ákvörðun um brottvísun af heimili skv. 1. mgr. og 2. mgr. 5. gr. laganna. Þá er gerð sú krafa að rafrænt eftirlit með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili teljist nauðsynlegt til að tryggja að sakborningur framfylgi ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili. Í ljósi þess að skilyrði fyrir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili er að fyrir hendi sé rökstuddur grunur um nánar tilgreind brot skv. 4. og 5. gr. laganna, þá telst nægjanlegt að grunur sé um að sakborningur muni brjóta gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili og að eftirlitið teljist nauðsynlegt til að tryggja framfylgni, enda er rafrænu eftirliti beitt samhliða þeim úrræðum.

Við mat á því hvort skilyrði fyrir rafrænu eftirliti eru uppfyllt er rétt að byggja á faglegu heildarmati og viðurkenndu áhættumati lögreglu þar sem m.a. er litið til ástæðna fyrir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili, t.d., en ekki tæmandi talið, hvort stigvaxandi hættu sé á hótunum, áreitni og ofbeldi gagnvart brotþóla og/eða annara þátta sem gefa til kynna að sakborningur muni ekki virða ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili, þ.á.m. hvort sakborningur hafi áður brotið gegn slíkum ákvörðunum.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um skyldur sakbornings sem sætir rafrænu eftirliti að veita nauðsynlega aðstoð og fara eftir fyrirmælum lögreglu um rafrænt eftirlit. Við ákvörðun hvort beita eigi rafrænu eftirliti með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili þarf að meta hvort

viðkomandi sakborningur teljist hæfur til að sæta rafrænu eftirliti. Með þessu er átt við að telja verði líklegt að hann geti staðið við skilyrði sem um eftirlitið gilda enda krefst úrræðið samvinnu af hálfu sakbornings, t.d. þarf viðkomandi að geta fylgt fyrirmælum um viðhald og umhirðu búnaðarins og að hann sé hlaðinn. Eðli máls samkvæmt getur komið til þess að lögregla meti sakborning ekki hæfan um að fylgja fyrirmælum um rafrænt eftirlit með þeim afleiðingum að rafrænu eftirliti verði ekki beitt þrátt fyrir að öll skilyrði fyrir eftirliti séu uppfyllt. Við slíkar aðstæður er mikilvægt að öðrum úrræðum til varnar brotaþola sé beitt, t.d. að tilkynningum um brot gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili sé ítarlega fylgt eftir og, eftir atvikum, að farið sé fram á gæsluvarðhald að uppfylltum skilyrðum þar að lútandi. Einnig getur komið til þess að skortur á búnaði valdi því að ekki komi til rafræns eftirlits þó skilyrði séu uppfyllt. Í þeim tilvikum þarf lögregla að meta í hvaða tilvikum beita skuli rafrænu eftirliti og við matið skal m.a. litið til þess hvar þörfin fyrir vernd er ríkust eða hvar eftirlitið er líklegt til að hafa sem mest áhrif á að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili sé virt.

Í 3. mgr. er lagt til að einungis með atbeina lögreglu sé heimilt að eiga við búnaðinn á þann hátt að það framkalli viðvörðun frá honum. Getur þetta átt við þegar sá sem sætir eftirlitinu fer um svæði þar sem ekki næst tenging við búnaðinn, t.d. á ferðalögum innanlands sem og erlendis. Þá er tekið fram að dvöl sakbornings sem sætir rafrænu eftirliti innan svæða sem falla undir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili er einungis heimil með leyfi lögreglu.

Í 4. mgr. er kveðið á um vinnslu persónuupplýsinga en um vinnsluna gilda lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019. Þar er sérstaklega kveðið á um heimild embætta ríkislögreglustjóra og lögreglu til vinnslu persónuupplýsinga að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna rafræns eftirlits með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili. Þetta er ekki bundið við vinnslu almennra persónuupplýsinga heldur getur vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga einnig verið nauðsynleg. Þá getur rafrænt eftirlit sætt þeim takmörkunum að merkjasendingar berist ekki án þess að sakborningur hafi verið þess valdandi. Geta umhverfisþættir komið þar við sögu, t.d. byggingar eða landslagsþættir. Að auki er mikilvægt að lögreglu verði gert viðvart ef merki eru um að reynt hafi verið að trufla merkjasendingar frá búnaði eða skemmdir hafi verið unnar á honum. Aðstæður geta því komið upp þar sem nauðsynlegt er að lögreglu séu veittar upplýsingar um hvar sakborningur var síðast staðsettur utan þess svæðis sem fellur undir ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili. Þá er áréttað að vinnsla persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu verði einungis heimil að því marki sem nauðsynlegt er með hliðsjón af framkvæmd rafræns eftirlits með sakborningum sem sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd rafræns eftirlits með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, þar á meðal um hlutverk embætta ríkislögreglustjóra og annarra lögregluembætta hvað framkvæmd eftirlitsins varðar. Þá er í 6. mgr. kveðið á um heimild embætta ríkislögreglustjóra til að setja nánari reglur um framkvæmd eftirlitsins á grundvelli laganna.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 4. gr.

Lagt er til í 1. mgr. að málsmeðferð hjá lögreglustjóra verði breytt á þann veg að fallið verði frá þeirri kröfu að ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili sé tekin af

lögreglustjóra eða fulltrúa hans á heimilisvarnarþingi brotaþola. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu hefur krafan um heimilisvarnarþing brotaþola reynst vandasöm í framkvæmd þar sem í sumum tilvikum er brotaþoli ekki með sannarlegt heimilisvarnarþing, t.d. í tilvikum einstaklinga sem nýkomnir eru til landsins. Þá getur komið til þess að mál geti átt sér stað þar sem brotaþoli er með heimilisvarnarþing og þar sem rannsókn málsins fer fram, en vegna aðstæðna þá flytji brotaþoli á svæði sem tilheyrir öðru varnarþingi. Koma þá upp aðstæður þar sem málið er í rannsókn þar sem brotaþoli átti áður heimilisvarnarþing, en það er undir lögreglustjóra í hinu nýja heimilisvarnarþingi brotaþola komið að taka ákvörðun um framlengingu ákvörðunar og eftir atvikum, verja þá ákvörðun fyrir dómi. Með þeirri breytingu væri þeim lögreglustjóra sem fer með rannsókn málsins, óháð heimilisvarnarþingi brotaþola, gert kleift að taka ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili, rafrænt eftirlit, ákvörðun um framlengingu úrræðanna og jafnframt hafa umsjón á málsmeðferð fyrir dómi. Talið er að breytingin stuðli að auknu samræmi og samfellu í meðferð máls brotaþola á rannsóknarstigi og hjá dómstólum, og því til þess fallin að auka réttaröryggi brotaþola.

Lagt er til að ný málsgrein bætist við greinina sem kveður á um að rafrænu eftirliti skuli markaður ákveðin tími sem getur náð yfir hluta eða alls þess tíma sem nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili er ákvarðaður.

Um 5. 6. 7. 8. og 9. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringar.

Um 10. gr.

Gera þarf breytingar á almennum hegningarlögum. Nálgunarbann, brottvísun af heimili og rafrænt eftirlit með úrræðunum er ekki refsing heldur ráðstöfun sem takmarkar athafnafrelsi þess sem hún er lögð á. Brot gegn úrræðunum er hins vegar sjálfstætt refsivert brot samkvæmt 1. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga sem getur varðað sektum eða fangelsi allt að 1 ári en fangelsi allt að 2 árum ef brot er stórfellt eða ítrekað. Lagt til að viðurlög við brotum gegn rafrænu eftirliti séu í samræmi við viðurlög núgildandi ákvæða almennra hegningarlaga, um brot gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili. Þá er lagt til að nýr málsliður bætist við greinina sem mælir til um að sömu viðurlög gildi þegar maður af ásetningi eða stórfelldu gáleysi hindrar rafrænt eftirlit.