



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 85/2011 – DMR25020226
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneytið
Innleiðing EES- gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	2. september 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Þann 25. mars 2025, skipaði dómsmálaráðherra starfshóp til að yfirfara lög nr. 85/2011 um nálgunarbann og brottvísun af heimili sem og framkvæmd laganna, og leggja til breytingar í samræmi við þá yfirferð. Verkefni starfshópsins var einnig að taka til skoðunar hvort og þá með hvaða hætti unnt er að nýta rafræna vöktun til að auka öryggi brotþola í tengslum við nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili. Þá var starfshópnum sérstaklega falið að skoða samskonar löggjöf og framkvæmd á Norðurlöndunum.

Undir lok síðustu aldar voru sett ýmis lög sem öll höfðu það að markmiði að vernda og bæta réttarstöðu þeirra sem eru þolendur afbrota. Sem dæmi má nefna lög um greiðslu ríkissjóðs á bóttum til þolenda afbrota, nr. 69/1995 og lög nr. 36/1999, um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála, en með þeim var réttarstaða brotþola við meðferð opinberra mála bætt til muna. Þá var með lögum nr. 94/2000, um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála og almennum hegningarlögum í fyrsta skipti kveðið á um nálgunarbann í íslenskri löggjöf. Var það gert í kjölfar mikillar samfélagslegrar umræðu um heimilisofbeldi og hvernig unnt væri að bregðast við í þeim tilvikum sem því hefði verið beitt.

Með lögum nr. 85/2011 var leitast við að styrkja réttarstöðu þeirra sem mega þola heimilisofbeldi enn frekar. Lög nr. 85/2011 komu í stað laga um nálgunarbann, nr. 122/2008 þar sem mælt var fyrir um það nýmæli að heimilt væri að vísa manni brott af heimili sínu eða dvalarstað ef rökstudd ástæða væri til að ætla að hann hafi framið refsivert brot eða raskað á annan hátt friði brotþola, eða hætta er á að slíkt geti átt sér stað. Einnig var lögfest heimild um að beita nálgunarbanni samhliða brottvísun af heimili. Þá var jafnframt gerð sú breyting að ákvörðun um nálgunarbann eða brottvísun yrði framvegis í höndum lögreglustjóra en samkvæmt eldri lögum var ákvörðun um nálgunarbann á hendi héraðsdómara.

Með lögum nr. 23/2016 og nr. 5/2021 voru einnig gerðar mikilvægar breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 sem fólu í sér innleiðingu sértækra ákvæða gegn ofbeldi í nánun samböndum annars vegar og gegn ofsóknum, áreitni og eftirfylgni hins vegar (umsáturseinelti).

Á undanförunum árum hefur fjöldi ofbeldismála, þ.á.m. heimilisofbeldi aukist hérlandis. Fjölgað hefur tilkynningum 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 þekkist í alvarlegum málum að brotþolar, vitni og nánustu ættingjar hafi orðið fyrir hótunum, þvingunum eða ofbeldi af hálfu sakborninga/dómþola.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Breytingunum er ætlað að auka vernd brotþola gegn heimilisofbeldi og umsáturseinelti.

Breytingar á lögum nr. 85/2011 eru einnig taldar nauðsynlegar til að koma til móts við þær áskoranir sem lögregla og ákærvald hafa staðið frammi fyrir hvað varðar endurtekin brot gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili og sönnun brota, en erfitt hefur reynst að sanna brot gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun, með tilheyrandi afleiðingum fyrir brotþola en án afleiðinga fyrir sakborning.

Til verndar brotþolum 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 brotþola og hafa að því leyti ekki sömu einkenni og þvingunarúrræði samkvæmt lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 („sml.“) og almennum hegningarlögum. Á þetta 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 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 c- eða d- liðar 1. mgr. 95. gr. sml. eru uppfyllt, en gæsluvarðhald er ekki talið nauðsynlegt, skuli þess krafist að sakborningur sæti rafrænni vöktun með staðsetningarbúnaði. Slík vöktun er heimiluð samkvæmt 1. mgr. 100. gr. sml., þar sem segir m.a., að dómari geti, í stað þess að úrskurða sakborning í gæsluvarðhald, lagt fyrir hann að halda sig á ákveðnum stað eða innan ákveðins svæðis. Að auki, sé þess krafist, getur dómari sett það skilyrði fyrir ráðstöfun að viðkomandi einstaklingur hafi á sér búnað svo unnt sé að fylgjast með ferðum hans.

Hvorki í lögum um meðferð sakamála, né í fyrirmælum ríkissaksóknara er að finna fyrirmæli um það, í hvaða tilvikum það sjónarmið geti átt við, að ekki teljist þörf á gæsluvarðhaldi og að réttlæt看legt sé að grípa til vægara úrræðis, þrátt fyrir að skilyrði c- eða d- liðar 1. mgr. 95. gr. sml. 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 brotþola. 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 brotþola þyrfti í slíkum málum að setja fram varakröfu um notkun rafrænnar vöktunar, komi til þess að ekki sé fallist á kröfu um gæsluvarðhald.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

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 sbr. 6. gr. 3. mgr. laganna. Þá hefur gengið erfiðlega 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 nægjanlegar og refsingar við broti gegn nálgunarbanni eru gjarnan skilorðsbundnar.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Frumvarp, sem ætlað er að stuðla að auknu öryggi brotþola í þeim málaflokki sem hér um ræðir samræmist þeim markmiðum í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að auka öryggi almennings, fjölga lögreglumönnum, taka fast á kynbundnu ofbeldi, samhliða því að styrkja aðra þætti réttarkerfisins til að tryggja hraða og örugga málsmeðferð.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið væntanlegs frumvarps til breytinga á lögum nr. 85/2011 er að styrkja réttarstöðu brotþola og þá sérstaklega þeirra sem mega þola heimilisofbeldi og umsáturseinelti. Þá er markmiðið einnig að koma til móts við þær áskoranir sem lögregla og ákærvald hafa staðið frammi fyrir, sérstaklega hvað varðar sönnun á brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun og viðurlögum þeim tengdum.

Frumvarpið mun byggja á því sjónarmiði, enn sem áður, að ekki er litið á heimilisofbeldi sem einkamál brotþola heldur mál sem varðar samfélagið í heild og nauðsynlegt sé að koma á frekari raunhæfum úrræðum til þess að bregðast við því. Þá liggur það sjónarmið til grundvallar frumvarpinu að ábyrgð heimilisofbeldis og umsáturseineltis eigi að liggja hjá sakborningi en ekki brotþola.

Hvað nauðsyn lagabreytinganna varðar þá þarf lagasetning að liggja til grundvallar þeim heimildum sem lagðar verða fram í frumvarpinu til handa lögreglu. Úrræðin þurfa að byggja á ótvíræðri lagaheimild þegar litið er til ákvæða stjórnarskrár, mannréttindasáttmála Evrópu og sjónarmiða um meðalhóf.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Öryggi brotþola í þeim málum sem falla undir gildisvið laga nr. 85/2011 yrði áfram takmarkað við þau úrræði sem nú þegar eru til staðar, sem eru ekki talin næg til að mæta þeim áskorunum sem að framan greinir. Rafrænt eftirliti, þegar það telst nauðsynlegt, myndi auka öryggi brotþola þar sem mögulegt verður að bregðast fyrir við yfirvofandi hættuástandi, þ.m.t. hættu á alvarlegu ofbeldi gagnvart brotþola. Þá myndi sönnunarfærsla í tengslum við brot gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun vera bætt til mikilla muna, en erfitt hefur reynst að sanna brot gegn slíkum ákvörðunum með tilheyrandi afleiðingum fyrir brotþola en án afleiðinga fyrir sakborning.

Þær breytingar sem lagðar verða fram eru því taldar nauðsynlegar til að sporna gegn endurteknum brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, bæta sönnunarfærslu vegna brota og síðast en ekki síst, til aukinnar verndar brotþola gegn heimilisofbeldi og umsáturseinelti.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur úrræði en lagasetning duga ekki til, enda úrræðin þess eðlis að skýr og ótvíræð lagaheimild þarf að liggja til grundvallar þegar litið er til ákvæða stjórnarskrár um friðhelgi einkalífs, laga um persónuvernd og alþjóðlegra skuldbindinga á sviði mannréttinda.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Við gerð frumvarpsins verður litið til samskonar löggjafar og framkvæmdar á Norðurlöndum, og þeirrar þróunar sem þar hefur átt sér stað á sviði rafræns eftirlits með nálgunarbanni og brottvísun af heimili. Sérstaklega verður litið til löggjafarinnar í Noregi og Danmörku, enda fellur sú aðferðarfræði vel að núgildandi lögum hérlandis.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Helsta breytingin sem lögð verður til er 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 væntanlegt frumvarp mun byggja á lögum um sama

málefni frá öðrum Norðurlöndum, einkum frá Noregi og Danmörku, og er framkvæmd sú sem lögð er til í samræmi við íslenskt réttarfar.

Þá verður 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.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Með frumvarpinu er lagt til að innleidd verði í lög nr. 85/2011 ákvæði sem heimila lögreglu að beita rafrænu eftirliti með staðsetningarbúnaði, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, samhliða ákvörðun um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili. Frumvarpið mun byggja á samskonar löggjöf sem reynst hefur vel á Norðurlöndunum, sérstaklega frá Noregi og Danmörku. Framkvæmd breytinganna verða í samræmi við íslenskt réttarfar og aðlöguð að núgildandi lögum nr. 85/2011.

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 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 með málinu fyrir dómi. Breytingin væri til að stuðla að auknu samræmi og ekki síður samfelli í meðferð máls brotaþola á rannsóknarstigi og hjá dómstólum og því til þess fallið að auka réttaröryggi brotaþola.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Efni frumvarpsins mun varða ákvæði stjórnarskrárinnar, þá sérstaklega 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífsins og sambærilegu ákvæði í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Gætt verður að því að efni frumvarpsins verði í fullu samræmi við þau ákvæði sem við á.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Við frumvarpsgerð verður kannað hvort frumvarpið muni að einhverju leyti varða framangreint, þá sérstaklega hvað tæknihluta málsins varðar.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Mikilvægt er að viðurlög við brotum gegn rafrænu eftirliti séu í samræmi við viðurlög núgildandi laga nr. 85/2011 við brotum gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili. Því verður með frumvarpinu lagt til breytingar á viðeigandi ákvæðum almennra hegningarlaga, þess efnis að ef einstaklingur brýtur gegn rafrænu eftirliti þá geti það varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári, 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 ásetningi eða stórfelldu gáleysi hindrar rafrænt eftirlit.

Í tengslum við væntanlegt frumvarp til breytinga á lögum nr. 85/2011 verður framkvæmd sektargerða vegna brota gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili á grundvelli 1. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga tekin til skoðunar þannig að gengið verði úr skugga um skilvirkni sekta og hvort beiting þeirra hafi þann fælingarmátt gegn brotum sem þeim er ætlað.

Til frekari lagabreytinga getur komið til í tengslum við ákvörðun um hvaða aðila verði falið að framkvæma tæknilega hluta rafræna eftirlitsins. Til dæmis gæti þurft að rýmka heimildir viðkomandi aðila til tilgreindra verkefna svo að skýr lagaheimild liggi til grundvallar eftirlitinu.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Nánari greining á helstu hagsmunaaðilum mun fara fram við gerð frumvarpsins. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Væntanlegt frumvarp varðar málefnasvið dómsmálaráðuneytisins. Komi til þess að taka þurfi afstöðu til einstakra álitaefna sem varða málefnasvið annars ráðuneytis verður það gert að höfðu samráði við hlutaðeigandi fagraráðuneyti. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Töluvert samráð fór fram innan þess starfshóps sem vann að gerð tillagna um breytingar á lögum nr. 85/2011 til ráðherra. Sæti í starfshópnum áttu fulltrúar dómsmálaráðuneytisins, ríkissaksóknara, lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins, ríkislögreglustjóra og Kvennaathvarfsins. 4. Fyrirhugað samráð. Frumvarpið verður birt á samráðsgáttinni, auk þess sem haft verður sérstakt samráð við aðra aðila sem og önnur ráðuneyti eftir því sem við á þörf krefur. Jafnframt verður haft samráð við hagaðila á ýmsum stigum frumvarpsvinnunnar.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Væntanlegt frumvarp mun leiða til aukinna útgjalda og þá einna helst í tengslum við kaup/leigu á búnaði og kostnaði við aukin verkefni þess aðila sem falið verður að fara með tæknilega hluta eftirlitsins. Nauðsynlegt þykir að rafrænt eftirlit með nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili sé til staðar allan sólarhringinn til að tilgangi úrræðisins verði náð. Hins vegar má gera ráð fyrir samlegðaráhrifum vegna þess rafræna eftirlits sem nú þegar er í framkvæmd og til framtíðar litið, vegna mögulegrar aukningar á notkun rafræns eftirlitsbúnaðar í öðrum málaflokkum. Frekara mat á áhrifum mun fara fram við gerð frumvarpsins.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Unnið er að gerð verkefnisáætlunar. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Áætlun um innleiðingu breytinganna og tímaáætlun verður unnin samhliða gerð frumvarpsins. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Greining á forsendum verður framkvæmd við gerð frumvarpsins. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Mælikvarðar verða settir fram í verkefnisáætlun um gerð frumvarpsins.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Við gerð tillagna um breytingar á lögum nr. 85/2011 aflaði starfshópurinn ýmissa gagna um efni frumvarpsins, þar á meðal gagna um reynslu og árangur rafræns eftirlits á Norðurlöndunum. Þau gögn verða nýtt til að leggja grunn að áætlunum um gagnaöflun, í því skyni að meta árangur þegar slíkt mat er viðeigandi.

I. Annað

|

J. Fylgiskjöl

|