

# Frumvarp til laga

## um fullnustu refsinga.

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

### I. KAFLI

#### Markmið, skilgreiningar og gildissvið.

##### 1. gr.

##### *Markmið.*

Markmið laga þessara er að fullnusta refsinga fari fram með öruggum og skilvirkum hætti og að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.

Markmið laga þessara er jafnframt að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu.

##### 2. gr.

##### *Skilgreiningar.*

Í lögum þessum, reglugerðum og reglum sem settar eru með stoð í þeim er merking hugtaka sem hér segir:

- Afplánun:* Vistun í fangelsi eða utan fangelsa vegna afplánunar óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar eða vararefsingar fésektar.
- Afplánunartími:* Sá tími sem fangi afplánar refsingu.
- Agabrot:* Brot á lögum þessum, reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og kveða á um skyldur fanga.
- Agaviðurlög:* Viðurlög við agabrotum fanga.
- Fangelsi:* Stofnun þar sem vistaðir eru þeir sem afplána refsingar eða sæta gæsluvarðhaldi. Fangelsi skiptast annars vegar í opin fangelsi og hins vegar lokuð fangelsi með misháu öryggisstigi.
- Fangelsisár:* 360 dagar.
- Fangelsismánuður:* 30 dagar.
- Fangelsisrefsing:* Önnur af tveimur tegundum refsinga.
- Fangi:* Maður sem afplánar fangelsisrefsingu eða vararefsingu fésektar eða sætir gæsluvarðhaldi.
- Fésekt:* Önnur af tveimur tegundum refsinga.
- Fullnusta refsingar:* Framkvæmd refsingar.
- Heilbrigðisþjónusta:* Hvers kyns heilsugæsla, lækningar, hjúkrun, almenn og sérhæfð sjúkrahúspjónusta, sjúkraflutningar, hjálpartækjaþjónusta og þjónusta heilbrigðisstarfsmanna innan og utan heilbrigðisstofnana sem veitt er í því skyni að efla heilbrigði, fyrirbyggja, greina eða meðhöndla sjúkdóma og endurhæfa sjúklinga.

13. *Náðun*: Eftirgjöf refsingar að nokkru eða öllu leyti.
14. *Rafrænt eftirlit*: Afplánun dómþola utan fangelsis þar sem hann hefur á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans.
15. *Refsitími*: Tímalengd fangelsisrefsingar eða vararefsingar.
16. *Reynslulausn*: Skilorðsbundin eftirgjöf hluta refsingar.
17. *Reynslutími*: Sá tími sem reynslulausn varir.
18. *Sakarkostnaður*: Sakarkostnaður er sá kostnaður sem telst til óhjákvæmilegra útgjalda við meðferð sakamáls samkvæmt lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og sakfelldum einstaklingi eða lögaðila er gert að greiða.
19. *Samfélagsþjónusta*: Afplánun óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar eða vararefsingar með skyldubundnu ólaunuðu starfi í þágu samfélagsins sem dómþoli sinnir utan fangelsis.
20. *Vararefsing*: Refsing sem kemur til fullnustu greiði dómþoli ekki fésekt.

## 3. gr.

*Gildissvið.*

Lög þessi gilda um fullnustu refsinga, eftirlit með skilorðsbundnum refsingum, náðun og frestun ákæru, innheimtu sakarkostnaðar og framkvæmd upptöku. Þá gilda löginn einnig um gæsluvarðhald eftir því sem við á og stjórnýslu fangelsismála.

## II. KAFLI

**Stjórnýsla.**

## 4. gr.

*Yfirstjórn fangelsismála.*

Ráðherra fer með yfirstjórn fangelsismála.

## 5. gr.

*Hlutverk Fangelsismálastofnunar.*

Fangelsismálastofnun sér um fullnustu refsinga og önnur verkefni í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Fangelsismálastofnun er heimilt, með samningi, að fela öðrum verkefni, svo sem að hafa eftirlit með þeim sem afplána með samfélagsþjónustu og undir rafrænu eftirliti.

Fangelsismálastofnun hefur umsjón með rekstri fangelsa.

## 6. gr.

*Forstjóri Fangelsismálastofnunar.*

Ráðherra skipar forstjóra Fangelsismálastofnunar til fimm ára í senn. Forstjóri skal vera lögfræðingur. Forstjóri ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar.

## 7. gr.

*Forstöðumaður fangelsis.*

Forstjóri Fangelsismálastofnunar skipar forstöðumann fangelsis til fimm ára í senn. Forstöðumaður fangelsis skal vera með háskólaþróf sem nýtist í starfi.

Heimilt er að fleiri en eitt fangelsi heyri undir sama forstöðumann.

## 8. gr.

*Fangaverðir og starfsmenn fangelsa.*

Forstjóri Fangelsismálastofnunar skipar fangaverði til fimm ára í senn. Áður en fangavörður er skipaður skal hann hafa lokið námi í fangavarðafræðum. Leggja má að jöfnu sambærilegt nám sem viðurkennt er af Fangelsismálastofnun að fenginni umsögn stjórnar Fangavarðafélags Íslands. Forstöðumaður fangelsis ræður aðra starfsmenn.

Heimilt er að ráða fangavörð tímabundið til afleysinga, enda hafi hann setið undirbúningsnámskeið í fangavörslu og staðist bakgrunnsskoðun.

Fangaverðir mega hvorki gera verkfall né taka þátt í verkfallsboðun.

Ríkissjóður skal bæta fangavörðum líkamstjón og munatjón sem þeir verða fyrir vegna starfs síns.

Við störf sín skulu fangaverðir bera einkennisfatnað og skilríki samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur. Forstjóri Fangelsismálastofnunar og forstöðumenn fangelsa skulu hafa tiltækan einkennisfatnað.

## 9. gr.

*Fangavarðanám.*

Fangelsismálastofnun skal sjá til þess að fangaverðir hljóti viðhlítandi menntun og þjálfun í fangavarðafræðum þegar þörf er á.

Fangelsismálastofnun er heimilt að semja við menntastofnun um að annast menntun fangavarða en skal eftir sem áður hafa umsjón og eftirlit með náminu.

Ráðherra setur nánari reglur um nám fangavarða í reglugerð.

## 10. gr.

*Bakgrunnsskoðun.*

Áður en aðili er skipaður, settur eða ráðinn til starfa hjá Fangelsismálastofnun eða í fangelsum ríkisins skal hann undirgangast athugun sem felst í öflun upplýsinga úr skráum lögreglu um bakgrunn og sakaferil sem lið í mati á því hvort óhætt sé að veita viðkomandi aðgang að fangelsum ríkisins og aðgengi að upplýsingum um framkvæmd fangelsisstarfa og um fanga. Endurtaka skal athugunina með reglulegu millibili og ekki sjaldnar en á fimm ára fresti.

Fangelsismálastofnun skal í samvinnu við ríkislögreglustjóra annast bakgrunnsskoðun skv. 1. mgr.

Nú uppfyllir starfandi fangavörður ekki bakgrunnsskoðun og skal hann þá leystur frá störfum. Sama gildir um aðra starfsmenn. Ráðherra setur reglur um bakgrunnsskoðanir fangavarða og öryggisstig bakgrunnsskoðana að fengnum tillögum ríkislögreglustjóra. Reglur þessar er óheimilt að birta opinberlega.

## 11. gr.

*Heimild til valdbeitingar.*

Starfsmönnum fangelsa og Fangelsismálastofnunar er heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna ef það telst nauðsynlegt til:

1. Að koma í veg fyrir strok,
2. Að verjast yfirvofandi árás, yfirbuga grófa mótspyrnu, að hindra að fangi skaði sjálfan sig eða aðra og til að koma í veg fyrir skemmdarverk,
3. Að framkvæma fyrirskipaðar aðgerðir sem þörf er á að framkvæma þegar í stað og fangi hafnar eða lætur ógert að fylgja fyrirmælum um.

Valdbeiting getur falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi varnartækja. Aldrei má þó ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni.

Kalla skal til lækni eftir valdbeitingu ef grunur er um að hún hafi valdið skaða, ef um sjúkdóma er að ræða eða ef fangi óskar sjálfur lækniástoðar.

Nú er fangi undir 18 ára vistaður á heimili barnaverndaryfirvalda og er þá starfsmönnum heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna samkvæmt skilyrðum 1. mgr., enda hafi þeir hlotið viðeigandi þjálfun í valdbeitingu. Valdbeitingu skal aðeins beitt í ýrtru neyð og eingöngu þegar ljóst er að aðrar leiðir duga ekki.

#### 12. gr.

##### *Þagnarskylda.*

Starfsmönnum Fangelsismálastofnunar, fangavörðum og öðrum sem starfa í fangelsum ber þagnarskylda um atvik sem þeim verða kunn í starfi sínu eða vegna starfs síns og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Þagnarskyldan tekur til upplýsinga um einkahagi fanga og þeirra sem þeim tengjast og sem eðlilegt er að leynt fari, upplýsinga er varða öryggi fangelsa og annarra upplýsinga sem leynt skulu fara samkvæmt lögum, starfsreglum eða eðli máls. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

#### 13. gr.

##### *Náðunarnefnd.*

Ráðherra skipar þriggja manna nefnd, náðunarnefnd, svo og þrjú varamenn, til þriggja ára í senn. Formaður nefndarinnar og varaformaður skulu uppfylla skilyrði laga til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Læknir skal eiga sæti í nefndinni.

Nefndin skal veita ráðherra rökstudda umsögn um hvort ákvörðun Fangelsismálastofnunar í máli sem varðar synjun á samfélagsþjónustu eða synjun á reynslulausn skuli staðfest, felld úr gildi eða breytt. Umsögn nefndarinnar er bindandi fyrir ráðherra.

Nefndin skal láta ráðherra í té rökstudda tillögu um afgreiðslu náðunarbeiðna.

Náðunarnefnd er heimilt að afla upplýsinga úr málaskrá lögreglu.

Náðunarnefnd er heimilt að afla upplýsinga frá heilbrigðisstarfsfólki og heilbrigðisstofnunum til staðfestingar á fyrirbyggjandi vottorðum sem og að afla nýrra gagna um heilsufar náðunarbeiðanda eða kæranda ef beiðni um náðun eða kærna er byggð á heilsufarsástæðum. Nefndinni er þó einnig heimilt að krefjast þess að náðunarbeiðandi eða kærandi afli sjálfur gagna um heilsufar sitt.

Málsmeðferð fyrir nefndinni er skrifleg en nefndinni er heimilt að kalla náðunarbeiðanda fyrir nefndina. Sama gildir ekki um kæranda.

Hver sem þekkir til náðunarbeiðanda, vegna starfs síns eða ættartengsla, getur sótt um náðun fyrir náðunarbeiðanda. Sama gildir ekki um kæranda, en um hann gilda almennar reglur stjórnslulaga um aðild.

### III. KAFLI

#### **Fullnusta óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga o.fl.**

#### 14. gr.

##### *Almennt.*

Fangelsismálastofnun tekur við refsidómum til fullnustu frá ríkissaksóknara. Þá tekur stofnunin við dómum til skráningar þar sem dómþoli er dæmdur ósakhæfur.

## 15. gr.

*Tilkynning um afplánun og útreikningur refsitíma.*

Óskilorðsbundna fangelsisrefsingu skal fullnusta eins fljótt og auðið er eftir að dómur berst Fangelsismálastofnun.

Nú er dómþoli ekki þegar í fangelsi og skal Fangelsismálastofnun þá tilkynna honum bréflaga, með sannanlegum hætti, og að minnsta kosti með fjögurra vikna fyrirvara hvenær og hvar honum ber að mæta til afplánunar. Mæti dómþoli ekki til afplánunar á tilskildum tíma felur Fangelsismálastofnun lögreglu að handtaka hann og færa í fangelsi. Komi dómþoli sér hjá því að mæta til afplánunar kann það að hafa áhrif á framgang afplánunar.

Nú er dómþoli í gæsluvarðhaldi og skal hann þá þegar hefja afplánun refsingarinnar nema rannsóknarhagsmunir bjóði annað. Afpláni dómþoli aðra fangelsisrefsingu skulu síðari fangelsisrefsingar afplánaðar í beinu framhaldi.

Heimilt er að láta dómþola hefja afplánun án boðunar eða áður en afplánun á að hefjast samkvæmt boðun ef hann er grunaður um að hafa framið refsiverðan verknað á ný, hætta er talin á að hann reyni að koma sér undan refsingu eða almannahagsmunir mæla með því.

Nú óskar dómþoli eftir að hefja afplánun refsingar fyrir en áætlað er og skal þá orðið við slíkri beiðni ef unnt er.

Einn þriðji, helmingur og tveir þriðju hlutar refsitíma eru reiknaðir af samanlögðum refsingum. Sé um að ræða afplánun á eftirstöðvum refsingarinnar vegna rofs á skilyrðum hennar skal reikna helming og tvo þriðju hluta refsitíma af óafplánuðum eftirstöðvum.

## 16. gr.

*Frestun afplánunar og náðun.*

Nú leitar dómþoli eftir því að afplánun verði frestað og er Fangelsismálastofnun þá heimilt að veita stuttan frest mæli sérstakar ástæður með því. Slíkur frestur getur ekki orðið lengri en þrjú mánuðir í heild. Við mat á því hvort fresta skuli afplánun skal taka mið af alvarleika afbrots dómþola, sakaferli, persónulegum högum hans, hversu langt er um liðið síðan afbrot var framið og öðrum þáttum er máli kunna að skipta. Að jafnaði skal synja um frest ef beiðni er fyrst borin fram eftir að afplánun á að vera hafin samkvæmt boðun.

Nú fer dómþoli fram á náðun af refsingunni og skal þá fresta fullnustu hennar ef hún er ekki þegar hafin þar til slík beiðni er afgreidd, enda hafi beiðnin komið fram eigi síðar en hálfum mánuði áður en afplánun skal hefjast. Beiðni um náðun frestar ekki fullnustu sé dómþoli að afplána aðra refsingu.

Ekki skal fresta fullnustu vegna ítrekaðrar beiðni um náðun nema í nýju beiðninni komi fram veigamiklar upplýsingar sem ekki var unnt að koma á framfæri áður og sérstakar ástæður mæli með að afplánun verði frestað.

Frestur samkvæmt þessari grein er bundinn því skilyrði að ekki leiki grunur á að dómþoli hafi framið refsiverðan verknað á ný. Heimilt er að setja frekari skilyrði fyrir veitingu frests.

Nú rýfur dómþoli skilyrði fyrir fresti og getur Fangelsismálastofnun þá ákveðið að hann skuli hefja afplánun án fyrirvara. Sama gildir ef dómþoli gefur rangar upplýsingar í beiðni um frestun.

## 17. gr.

*Vistun í fangelsi.*

Í fangelsi er sá vistaður sem dæmdur er til fangelsisrefsingar, afplánar vararefsingu fésektá eða sætir gæsluvarðhaldi.

Gæsluvarðhaldsfanga má vista meðal afplánunarfanga ef einangrun telst ekki nauðsynleg.

Í sérstökum tilvikum má um skemmri tíma vista afplánunarfanga í fangageymslum lögreglu.

Heimilt er, ef aðstæður leyfa, að vista gæsluvarðhaldsfanga í skamman tíma í fangageymslum lögreglu, þó ekki lengur en í fjóra sólarhringa nema sérstakar ástæður séu fyrir hendi.

18. gr.

*Tegundir fangelsa.*

Fangelsi skiptast í opin og lokuð fangelsi. Heimilt er að hafa fangelsi deildaskipt. Ráðherra setur nánari reglur um fyrirkomulag fangelsa í reglugerð, svo sem um deilda-skiptingu fangelsa.

19. gr.

*Hlé á afplánun.*

Afplánun skal vera samfelld. Þó er heimilt að gera hlé á afplánun ef mjög sérstakar ástæður mæla með því. Hlé skal bundið skilyrði um að aðili gerist ekki brotlegur meðan á því stendur. Heimilt er að setja frekari skilyrði fyrir hléi á afplánun.

20. gr.

*Strok.*

Strjúki fangi úr afplánun refsivistar telst tími frá stroki, og þar til fangi er settur í fangelsi á ný, ekki til refsitímans.

21. gr.

*Ákvörðun um vistunarstað.*

Fangelsismálastofnun ákveður í hvaða fangelsi afplánun skuli fara fram. Við ákvörðunina skal m.a. tekið tillit til aldurs, kynferðis, búsetu og brotaferils fangans og þyngdar refsingar auk þeirra sjónarmiða sem gilda um vistun í hverju fangelsi fyrir sig.

Fangelsismálastofnun getur látið færa fanga milli fangelsa eða frá stofnun til fangelsis. Við slíkan flutning skal, eftir því sem aðstæður leyfa, hafa hliðsjón af búsetu fanga og fjölskyldu hans. Fanga skal tilkynnt fyrir fram um slíkan flutning með minnst sólarhrings fyrirvara og gerð grein fyrir ástæðum flutnings, nema hann teljist nauðsynlegur af öryggis-ástæðum, vegna heilbrigðis fanga, til að fyrirbyggja ofbeldi eða hafi fangi gerst sekur um gróft agabrot, eða fyrir liggi rökstuddur grunur um að fangi hafi fíkniefni eða ólögmat lyf undir höndum.

Nú er fangi fluttur úr móttökufangelsi eða lögreglustöð og er þá heimilt að víkja frá tímaskilyrðum 2. mgr.

Fanga er heimilt að láta aðstandendur sína og lögmann vita af flutningi milli fangelsa.

Forstöðumaður fangelsis getur í öryggisskyni eða vegna sérstakra aðstæðna tekið ákvörðun um að flytja fanga á milli deilda og klefa. Ekki er skylt að gefa fanga kost á að tjá sig áður en slík ákvörðun er tekin en gæta skal hagsmuna fangans í því sambandi.

Fangar sem eru undir 18 ára aldri skulu vistaðir á vegum barnaverndaryfirvalda skv. 44. gr.

## 22. gr.

*Vistun á heilbrigðisstofnun.*

Fangelsismálastofnun getur, að undangengnu sérfræðiáliti, leyft að fangi sé vistaður um stundarsakir eða allan refsitímann á heilbrigðis- eða meðferðarstofnun. Fangelsismálastofnun getur sett sérstök skilyrði fyrir vistun fanga þar.

Fangi sem lagður er inn á heilbrigðisstofnun telst taka út refsingu meðan hann dvelst þar.

## 23. gr.

*Upphaf afplánunar í fangelsi.*

Við upphaf afplánunar skal fangi sýna fram á það með framvísun skilríkja eða með öðrum sannanlegum hætti hver hann er. Þá skal taka andlitsmynd af fanga og skrá nafn hans og kennitölu ásamt upphafs- og lokadegi afplánunar.

Læknir skal skoða fanga við upphaf afplánunar og ef þörf krefur meðan á afplánun stendur. Skrá skal upplýsingar um heilsufar, sjúkrasögu og upplýsingar um persónulega hagi fanga og hverja fangi óskar eftir að haft sé samband við ef þurfa þykir vegna hagsmuna hans.

Heilbrigðisstarfsfólki er skylt að upplýsa fangelsisyrðingarmann um sjúkdóma sem gætu varðað öryggi og heilsu annarra.

Við upphaf afplánunar skal afhenda fanga og kynna, á því tungumáli sem hann skilur, samantekt um þær reglur sem um afplánun gilda, um réttindi og skyldur fanga, vinnu og nám sem föngum stendur til boða, reglur viðkomandi fangelsis, hvaða háttsemi varðar aga- viðurlögum, um meðferð slíkra mála, upplýsingar um hvert fangi geti kært ákvarðanir er varða fullnustu refsingarinnar og upplýsingar um heimild til að beina kvörtun til umboðsmanns Alþingis, svo og rétt fanga til að hafa samband við lögmann. Afhenda skal fanga afplánunarbréf þar sem fram koma helstu dagsetningar vegna vistunar hans í afplánun. Þá skal fanga gerð grein fyrir lokum afplánunar og reglum um reynslulausn.

Við upphaf afplánunar skal heimila fanga að tilkynna aðstandendum sínum og lögmanni um afplánunina eins fljótt og auðið er.

## 24. gr.

*Meðferðaráætlun.*

Fangelsismálastofnun skal, í samvinnu við fanga, gera meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga Fangelsismálastofnunar. Áætlunina skal gera eins fljótt og kostur er eftir að afplánun hefst og endurskoða eftir atvikum meðan á afplánun stendur.

## 25. gr.

*Vinna fanga í fangelsi.*

Fanga er rétt og skylt, eftir því sem aðstæður leyfa, að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi.

Forstöðumaður fangelsis ákveður hvaða vinnu fanga er falið að inna af hendi. Við ákvörðun um vinnu fanga skal tekið tillit til aðstæðna hans og óska eftir því sem unnt er.

Forstöðumaður fangelsis getur ákveðið, að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun, að vinna fanga fari fram utan fangelsis undir eftirliti fangavarða eða annarra aðila sem forstöðumaður ákveður.

Fanga er heimilt að útvega sér aðra vinnu en greinir í 1. og 3. mgr. að fengnu samþykki forstöðumanns fangelsis. Forstöðumaður fangelsis getur heimilað fanga að uppfylla vinnuskyldu sína í klefa sínum ef aðstæður leyfa og aðrar ástæður mæla ekki gegn því.

Fangi skal vinna alla virka daga nema laugardaga. Vinna skal að jafnaði innt af hendi frá kl. 8 til kl. 17, þó þannig að daglegur vinnutími verði að jafnaði ekki lengri en átta klukkustundir. Vinnu sem tengist rekstri fangelsis má inna af hendi utan dagvinnutíma.

#### 26. gr.

##### *Nám og starfsþjálfun í fangelsi.*

Fangi skal eiga kost á að stunda nám, þ.m.t. fjarnám og starfsþjálfun. Forstöðumaður fangelsis getur, að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun, ákveðið að nám fanga fari að hluta til fram utan fangelsis undir eftirliti fangavarða eða annarra aðila sem forstöðumaður ákveður.

Reglubundið nám kemur í stað vinnuskyldu. Hver kennslustund jafngildir einni klukkustund í vinnu.

Stundi fangi ekki nám með eðlilegum hætti geta skólastjórnendur, að höfðu samráði við forstöðumann, ákveðið að víkja fanga úr námi. Fangelsi útvegar og greiðir fyrir kennslubækur vegna kennslu sem fram fer í fangelsi og eru þær eign fangelsis.

Nám fanga í fangelsum er á ábyrgð menntamálayfirvalda.

#### 27. gr.

##### *Þóknun og dagpeningar.*

Fanga skal greiða þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu eða námi, skal hann fá greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Ráðherra ákveður fjárhæð dagpeninga með gjaldskrá og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.

Nú gefst fanga kostur á vinnu eða námi eða hann útvegar sér hana sjálfur og fær hann þá ekki dagpeninga. Sama gildir um fanga sem vikið er úr vinnu eða námi eða neitar að vinna eða vera í námi án gildir ástæðu.

Fangi sem fær greidda dagpeninga eða örorkubætur frá Tryggingastofnun missir rétt til dagpeninga frá Fangelsismálastofnun.

#### 28. gr.

##### *Greiðsla skaðabóta.*

Dagpeninga og þóknun fanga má taka til greiðslu á skaðabótum eða öðrum útgjöldum sem fangi verður ábyrgur fyrir meðan á afplánun stendur, þar á meðal fyrir skuldum sem hann hefur stofnað til við fangelsi. Þó skal ekki heimilt að taka meira en fjórðung af dagpeningum eða launum til slíkra greiðslna.

#### 29. gr.

##### *Heilbrigðisþjónusta fanga.*

Fangar skulu njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu. Að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun sér það ráðuneyti sem fer með heilbrigðismál um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum.



## 30. gr.

*Dvöl ungbarna í fangelsi.*

Eigi fangi ungbarn við upphaf afplánunar, eða fæði kvenfangi barn meðan á afplánun stendur, má heimila fanga í samráði við barnaverndarnefnd að hafa barnið hjá sér í fangelsi fyrstu mánuði ævi þess, og að jafnaði þar til það verður 18 mánaða að aldri, enda sé það ekki talið andstætt hagsmunum barnsins.

Gera skal sérstakar ráðstafanir til að tryggja velferð barna sem dvelja í fangelsi.

## 31. gr.

*Fullnusta utan fangelsis.*

Fangelsismálastofnun getur leyft fanga að afplána hluta refsítímans utan fangelsis, enda stundi hann vinnu, nám, starfsþjálfun eða meðferð sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu að nýju, búi á sérstakri stofnun eða heimili sem stofnunin hefur gert samkomulag við og sé þar undir eftirliti. Þegar sérstaklega stendur á getur Fangelsismálastofnun sett það sem skilyrði við fullnustu utan fangelsis að fangi hafi á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans.

Fangi skal sjálfur greiða gjöld sem slík stofnun eða heimili innheimtir hjá vistmönnum.

Fangelsismálastofnun setur nánari reglur um forsendur og skilyrði slíkrar vistunar.

## 32. gr.

*Rafrænt eftirlit.*

Þegar dæmd refsing er 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi eða lengri getur Fangelsismálastofnun leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsis, enda hafi hann á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans.

Þegar dæmd refsing er 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi getur afplánun undir rafrænu eftirliti verið 30 dagar. Afplánun undir rafrænu eftirliti lengist um 5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð og getur orðið 360 dagar hið mesta.

## 33. gr.

*Skilyrði rafræns eftirlits.*

Skilyrði þess að rafrænt eftirlit komi til álita eru:

1. Að fangi teljist hæfur til að sæta rafrænu eftirliti.
2. Að fangi hafi fastan dvalarstað sem samþykktur hefur verið af Fangelsismálastofnun.
3. Að maki fanga, forráðamaður, nánasti aðstandandi eða húsráðandi samþykki að hann sé undir rafrænu eftirliti á sameiginlegum dvalarstað þeirra.
4. Að fangi stundi vinnu eða nám, sé í starfsþjálfun eða meðferð eða sinni öðrum verkefnum sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt og eru liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný.
5. Að fangi hafi áður nýtt sér úrræði skv. 1. mgr. 31. gr. með fullnægjandi hætti eða verið metinn hæfur til að nýta úrræði skv. 1. mgr. 31. gr. en ekki getað það af ástæðum sem eru ekki af hans völdum. Fangi sem hefur af þessum ástæðum ekki getað nýtt sér úrræðið skal hafa verið agabrotalaus þann tíma sem hann hefði ella nýtt það.
6. Að fangi hafi ekki rofið skilyrði rafræns eftirlits á síðastliðnum þremur árum.
7. Að fangi eigi að jafnaði ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er grunaður um refsiverðan verknað, enda sé málið rekið með eðlilegum hætti og dráttur því ekki af völdum fangans.

## 34. gr.

*Skilyrði í rafrænu eftirliti.*

Rafrænt eftirlit skal bundið eftirfarandi skilyrðum:

1. Að fangi sé undantekningarlaust á dvalarstað sínum frá kl. 23 til kl. 7 mánudaga til föstudaga og frá kl. 21 til kl. 7 laugardaga og sunnudaga. Jafnframt skal fangi vera á dvalarstað sínum ef hann sækir ekki vinnu, nám, starfsþjálfun, meðferð eða önnur verkefni sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt á virkum degi vegna veikinda eða af öðrum ástæðum nema að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun.
2. Að fangi neyti ekki áfengis eða ávana- og fíkniefna.
3. Að á fanga falli ekki grunur um refsiverðan verknað.
4. Auk þess má ákveða að rafrænt eftirlit verði bundið eftirfarandi skilyrðum:
5. Að fangi hlíti fyrir mælum Fangelsismálastofnunar um umgengni við aðra menn og iðkun tólmstundastarfa.
6. Að fangi sæti sérstakri meðferð sem Fangelsismálastofnun ákveður.

Heimilt er að krefjast þess að fangi undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvagrannsókn. Synjun fanga á slíkri rannsókn gildir sem rof á skilyrðum rafræns eftirlits.

Aður en fullnusta á fangelsisrefsingu undir rafrænu eftirliti hefst skal kynna fanga ítarlega, á tungumáli sem hann skilur, þær reglur sem gilda um rafrænt eftirlit og staðfesting hans fengin á því að hann vilji hlíta þeim.

## 35. gr.

*Rof á skilyrðum fullnustu utan fangelsis.*

Þegar fangi stundar ekki vinnu, nám, starfsþjálfun eða meðferð sem var forsenda fullnustu utan fangelsis, eða strjúki hann frá stofnun eða heimili, brjóti reglur þess eða rjúfi skilyrði fyrir fullnustu, getur Fangelsismálastofnun ákveðið að hann verði fluttur aftur í afplánun í fangelsi. Sama gildir telji stofnun eða heimili brostnar forsendur fyrir áframhaldandi dvöl fanga þar.

Nú uppfyllir fangi ekki lengur skilyrði skv. 33. gr. eða rýfur skilyrði skv. 34. gr. og ákveður Fangelsismálastofnun þá hvort skilyrðum rafræns eftirlits skuli breytt, hvort heimild til afplánunar undir rafrænu eftirliti verði afturkölluð og refsing afplánuð í fangelsi.

## 36. gr.

*Lok afplánunar.*

Fangi sem afplánar óskilorðsbundna fangelsisrefsingu skal látinn laus kl. 8 að morgni þess dags sem afplánun lýkur. Heimilt er að láta fanga lausan á öðrum tíma þegar um brottvísun úr landi er að ræða eða þegar fangi hefur strokið úr refsivist.

## 37. gr.

*Samfélagsþjónusta.*

Þegar maður hefur verið dæmdur í allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta refsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir og mest 480 klukkustundir. Fangelsismálastofnun getur ákveðið að hluti ólaunuðu samfélagsþjónustunnar skuli felast í viðtalsmeðferð eða viðurkenndu námskeiði, samhliða samfélagsþjónustu, enda nemi sá hluti aldrei meira en einum fimmta samfélagsþjónustunnar að jafnaði.

Þegar hluti fangelsisrefsingar er skilorðsbundinn má heildarrefsing samkvæmt dóminum ekki vera lengri en 12 mánuðir til að hægt sé að fullnusta refsinguna með samfélagsþjónustu.

Þegar um fangelsisrefsingu er að ræða samkvæmt fleiri en einum dómi má samanlögð refsing ekki vera lengri en 12 mánuðir til að hægt sé að fullnusta refsinguna með samfélagsþjónustu.

## 38. gr.

*Skilyrði samfélagsþjónustu.*

Skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álitu eru:

1. Að dómþoli hafi óskað eftir því skriflega við Fangelsismálastofnun eigi síðar en viku áður en hann átti upphaflega að hefja afplánun fangelsisrefsingar.
2. Að dómþoli eigi ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er grunaður um refsiverðan verknað.
3. Að dómþoli teljist hæfur til samfélagsþjónustu.
4. Að dómþoli afpláni ekki fangelsisrefsingu eða sæti gæsluvarðhaldi.

Áður en metið er hvort dómþoli teljist hæfur til að gegna samfélagsþjónustu og þ.m.t. hvort líklegt sé að hann geti innt samfélagsþjónustuna af hendi skal fara fram athugun á persónulegum högum hans. Mæti dómþoli ekki til viðtals í þessu skyni skal almennt synja beiðni um samfélagsþjónustu.

Þegar fangelsisrefsing er fullnustuð með samfélagsþjónustu jafngildir 40 klukkustunda samfélagsþjónusta eins mánaðar fangelsisrefsingu. Hafi gæsluvarðhald komið til frádráttar fangelsisrefsingu skal taka tillit til þess við útreikning á fjölda klukkustunda.

## 39. gr.

*Ákvörðun um samfélagsþjónustu.*

Fangelsismálastofnun ákveður hvort fangelsisrefsing verði fullnustuð með samfélagsþjónustu og hvaða samfélagsþjónusta dómþoli sinni í hverju tilviki. Sama gildir um á hve löngum tíma samfélagsþjónusta skuli innt af hendi en sá tími skal þó aldrei vera skemmri en tveir mánuðir.

Þegar skal hafna umsókn um samfélagsþjónustu ef umsækjandi uppfyllir ekki skilyrði skv. 1., 2. og 4. tölul. 1. mgr. 38. gr. Ef sérstakar ástæður mæla með er þó heimilt að víkja frá þeim skilyrðum.

Þegar umsókn er tekin til efnislegrar meðferðar skal fresta fullnustu fangelsisrefsingar þar til ákvörðun um afgreiðslu hennar liggur fyrir, enda fremji dómþoli ekki refsiverðan verknað á þeim tíma.

Fullnusta óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar með samfélagsþjónustu hefst þegar dómþoli gengst undir skilyrði samfélagsþjónustu.

## 40. gr.

*Skilyrði í samfélagsþjónustu.*

Samfélagsþjónusta er bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Að dómþoli hljóti ekki kæru fyrir refsiverðan verknað á þeim tíma sem samfélagsþjónusta er innt af hendi,
2. Að dómþoli sæti umsjón og eftirliti Fangelsismálastofnunar eða annars aðila sem hún ákveður þegar samfélagsþjónusta er innt af hendi.

Auk þess má ákveða að samfélagsþjónusta verði bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Að dómþoli hlíti fyrirmælum umsjónaraðila um dvalarstað, nám, vinnu, umgengni við aðra menn og iðkun tómsundastarfá,
2. Að dómþoli neyti hvorki áfengis né ávana- og fíkniefna.

Heimilt er að krefjast þess að dómþoli undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvaggrannsókn til að athuga hvort hann hafi rofið skilyrði 2. tölul. 2. mgr. Synjun dómþola á slíkri rannsókn gildir sem rof á skilyrðum í samfélagsþjónustu.

Áður en fullnusta á fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu hefst skal kynna dómþola ítarlega þær reglur sem gilda um samfélagsþjónustu á tungumáli sem hann skilur og staðfesting hans fengin á því að hann vilji hlíta þeim. Sama gildir um viðbrögð við brotum á þessum reglum.

#### 41. gr.

##### *Rof á skilyrðum samfélagsþjónustu.*

Nú uppfyllir dómþoli ekki lengur skilyrði skv. 38. gr. eða rýfur skilyrði skv. 40. gr., eða að öðru leyti sinnir samfélagsþjónustu ekki með fullnægjandi hætti, og ákveður þá Fangelsismálastofnun hvort skilyrðum hennar skuli breytt, hvort tími sem samfélagsþjónusta er innt af hendi skuli lengdur eða hvort heimild til fullnustu með samfélagsþjónustu verði afturkölluð og refsing afplánuð í fangelsi.

Þegar rof á skilyrðum samfélagsþjónustu eða meint afbrot er hvorki alvarlegt né ítrekað skal veita áminningu.

Þegar ákveðið er skv. 1. mgr. að fangelsisrefsing skuli afplánuð í fangelsi skal reikna tímalengd eftirstöðva út með hliðsjón af þeirri samfélagsþjónustu sem þegar hefur verið innt af hendi.

Þegar eftirstöðvar fangelsisrefsingar sem að hluta hefur verið fullnustuð með samfélagsþjónustu eru afplánaðar í fangelsi er heimilt að veita reynslulausn af eftirstöðvunum skv. 80. gr. þannig að helmingur og tveir þriðju hlutar reiknist af óafplánuðum eftirstöðvum refsitímans.

## IV. KAFLI

### **Réttindi og skyldur fanga.**

#### 42. gr.

##### *Vistun í klefa.*

Fangi skal vera einn í klefa nema sérstakar aðstæður eða húsrými komi í veg fyrir það. Fangaklefi skal vera læstur að næturlagi svo sem nánar er tilgreint í reglum fangelsis. Fangelsismálastofnun getur ákveðið að klefar séu ólæstir í tilteknum fangelsum eða fangelsisdeildum eða í öðrum tilvikum þegar sérstakar ástæður mæla með.

Forstöðumaður fangelsis getur læst klefa á öðrum tímum en skv. 1. mgr. af öryggisástæðum.

#### 43. gr.

##### *Samneyti kynja.*

Leyfa má körlum og konum að taka þátt í daglegu starfi saman en aðskilja ber kynin að næturlagi.

Fanga er óheimilt að fara inn í klefa fanga af gagnstæðu kyni.

## 44. gr.

*Vistun fanga yngri en 18 ára.*

Fangar sem eru undir 18 ára aldri skulu afplána refsingu á vegum barnaverndaryfirvalda. Nú er það mat sérfræðinga að það sé fanganum fyrir bestu að hann sé vistaður í fangelsi með vísan til sérstakra ástæðna er lúta að honum í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og skal hann þá vistaður í fangelsi. Um slíka vistun gilda ákvæði laga þessara eins og við á.

Fangi sem er skólaskyldur skal eiga kost á skyldunámi, sbr. 26. gr.

Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd vistunar samkvæmt ákvæði þessu.

## 45. gr.

*Heimsóknir.*

Fangi sem afplánar í lokuðu fangelsi getur fengið heimsóknir frá fjölskyldu og vinum ef aðstæður í fangelsi leyfa og slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu hans. Fangi getur fengið heimsóknir frá fjölskyldu eigi sjaldnar en vikulega en heimsóknir frá vinum skulu ekki verið fleiri en tvær í mánuði nema í sérstökum tilvikum.

Fangi sem afplánar í opnu fangelsi getur fengið heimsóknir frá fjölskyldu og vinum eigi sjaldnar en vikulega ef aðstæður í fangelsi leyfa og slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu hans.

Fangelsismálastofnun setur nánari reglur um heimsóknir, svo sem um undanþágur fyrir fleiri vinaheimsóknum.

## 46. gr.

*Takmarkanir á heimsóknum.*

Forstöðumaður getur ákveðið að heimsóknir tiltekinna manna fari fram undir eftirliti starfsmanns, í öðrum vistarverum fangelsis, eða með því að banna líkamlega snertingu gests og fanga eða banna tilteknum mönnum að heimsækja fanga ef nauðsynlegt þykir til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í fangelsi og til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað eða ef ástæða er til að ætla að heimsóknin verði misnotuð að öðru leyti. Slíka ákvörðun skal rökstyðja skriflega.

Heimilt er að rjúfa heimsókn ef það þykir nauðsynlegt til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í fangelsi eða til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað.

Heimsókn lögmanns til fanga skal ávallt vera án eftirlits nema lögmaður óski annars.

## 47. gr.

*Heimsóknargestir.*

Fangelsisyfirvöld skulu kanna bakgrunn og sakaferil heimsóknargests áður en forstöðumaður samþykkir heimsóknina.

Heimilt er að leita á þeim sem heimsækja fanga. Leit getur annars vegar verið leit í ytri fötum og hins vegar líkamsleit, enda samþykki heimsóknargestur það. Samþykki hann það ekki skal heimsóknin fara fram með öðrum hætti eða synja um hana, sbr. 1. mgr. 46. gr.

Heimilt er að skoða það sem farið er með til fanga. Munir eða efni sem gestur hefur meðferðis og fanga er óheimilt að hafa í fangelsi skulu vera í vörslu fangelsis á meðan á heimsókn stendur.

Upplýsa skal þann sem kemur í heimsókn til fanga um þær reglur er gilda um heimsóknir.

## 48. gr.

*Heimsóknir barna.*

Forstöðumanni fangelsis ber að skipuleggja aðstæður þannig að börn geti komið með í heimsóknir og að þeim sé sýnd nærgætni. Þurfi heimsókn að fara fram utan fangelsis vegna hagsmuna barns skal það gert á grundvelli álits barnaverndaryfirvalda eða annarra sérhæfðra aðila.

Heimsóknir barna yngri en 18 ára skulu fara fram í fylgd forráðamanns eða annars aðstandanda, enda liggja fyrir skriflegt samþykki forráðamanna fyrir því.

Rjúfa skal heimsókn þar sem börn eru ef talið er að hún brjóti gegn hagsmunum þeirra.

## 49. gr.

*Símtöl.*

Fangi á rétt á símtölum við fólk utan fangelsis á þeim tímum dags sem reglur fangelsis segja til um. Heimilt er að takmarka fjölda símtala hvers og eins og lengd þeirra ef nauðsynlegt reynist til að aðrir fangar fái notið þessa réttar. Símtöl til fanga í öðrum fangelsum eru bönnuð nema með samþykki forstöðumanns.

Heimilt er að hlusta á eða taka upp símtöl fanga ef það telst nauðsynlegt vegna almenns eftirlits til að viðhalda góðri reglu og öryggi í fangelsi, til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað eða til að vernda þann sem afleiðingar af broti fanga hafa bitnað á og þann sem vitnað hefur gegn fanga.

Ákvörðun um að hlusta á eða taka upp símtal skal tilkynnt fanga fyrir fram og ástæður hennar tilgreindar og bókaðar. Heimilt er að setja það skilyrði að símtalið fari fram á tungumáli sem fangavörður skilur en ella þýði túlkur samtalið. Eyða skal upptökum þegar þeirra er ekki lengur þörf.

Ekki er heimilt að hlusta á símtöl fanga við lögmann, prest eða annan sambærilegan fulltrúa trúfélags eða lífsskoðunarfélags sem fangi tilheyrir, opinberar stofnanir eða umboðsmann Alþingis.

Samkvæmt beiðni réttshafa símanúmers getur forstöðumaður fangelsis ákveðið að ekki verði hringt í símanúmerið úr fangelsi.

Fangi greiðir sjálfur kostnað við símtöl sín önnur en til lögmanns, ráðuneytisins, umboðsmanns Alþingis, Fangelsismálastofnunar og sendiráðs lands erlends fanga eða ræðismanns þess.

## 50. gr.

*Bréfaskipti.*

Fanga er heimilt að senda og taka við bréfum. Forstöðumaður fangelsis getur ákveðið að opna og lesa bréf til og frá fanga í viðurvist hans til að viðhalda góðri reglu og öryggi í fangelsi, til að fyrirbyggja refsiverðan verknað eða til að vernda þann sem afleiðingar af broti fanga hafa bitnað á og þann sem vitnað hefur gegn fanga. Forstöðumaður getur í sama tilgangi ákveðið að takmarka bréfaskipti fanga við ákveðna aðila eða stöðva sendingu bréfa til og frá fanga. Heimilt er að setja það skilyrði að bréfaskipti fari fram á tungumáli sem fangavörður skilur en annars verði skjalaþýðanda falið að þýða bréf.

Ekki skal skoða bréfaskipti milli fanga og lögmanns, opinberra stofnana, prests eða annars sambærilegs fulltrúa skráðs trúfélags eða lífsskoðunarfélags sem fangi tilheyrir eða umboðsmanns Alþingis.

Ákvörðun um að lesa bréf, eða leggja hald á það, skal tilkynnt fanga og ástæður hennar tilgreindar og bókaðar.

Þegar fangelsi útvegar fanga bréfsefni eða umslög má það ekki bera með sér stimpil eða önnur einkenni sem af má ráða að sendandi sé vistaður í fangelsi.

Fangi skal sjálfur bera kostnað af bréfum sem hann sendir nema til lögmanns, Fangelsismálastofnunar, opinberra stofnana, umboðsmanns Alþingis eða sendiráðs lands erlends fanga eða ræðismanns þess.

## 51. gr.

*Aðgangur að fjölmiðlum.*

Fangi skal að jafnaði eiga kost á að fylgjast með gangi þjóðmála með lestri dagblaða og í gegnum útvarp og sjónvarp.

Fangelsismálastofnun ákveður hvort heimila skuli fjölmiðlaviðtal við fanga. Slíkt skal ekki heimila ef það er andstætt almannahagsmunum eða hagsmunum brotþola. Fangelsismálastofnun setur reglur um nánari framkvæmd fjölmiðlaviðtala við fanga.

## 52. gr.

*Útivera og tómstundir.*

Fangi á rétt á útiveru og að iðka tómstundastörf, líkamsrækt og íþróttir í frítíma eftir því sem aðstæður leyfa. Slík ástundun skal vara í að minnsta kosti eina og hálfu klukkustund á dag nema það sé ósamrýmanlegt góðri reglu og öryggi í fangelsi.

## 53. gr.

*Bókasafn.*

Fangi á rétt á aðgangi að bókasafni.

## 54. gr.

*Erlendir fangar.*

Erlendur fangi á rétt á að hafa samband við sendiráð lands síns eða ræðismann þess.

Nú er fangi ríkisfangslaus eða flóttamaður og skal fangelsi þá aðstoða hann við að hafa samband við fulltrúa innlendra eða alþjóðlegra stofnana sem gæta hagsmuna slíkra einstaklinga.

Erlendur fangi á rétt á túlki þegar honum er gerð grein fyrir réttindum sínum og skyldum í afplánun sé þess þörf. Hann á jafnframt rétt á að hafa samband við lögmann sinn með aðstoð túlks þegar þurfa þykir.

Kynna skal erlendum fanga að hann geti sótt um að afplána refsingu í heimalandi sínu, enda sé samningur þess efnis við heimaland viðkomandi fanga.

## 55. gr.

*Iðkun trúar eða siðar.*

Fangi skal eiga kost á að hafa samband við prest eða annan sambærilegan fulltrúa skráðs trúfélags eða lífsskoðunarfélags. Gera skal fanga kleift að iðka trú sína eða sið og taka tillit til matarvenja og bænátíma í starfi og námi fanga eins og unnt er.

## 56. gr.

*Búnaður í klefa.*

Búnaður sem forstöðumaður fangelsis getur leyft fanga samkvæmt reglum fangelsis að hafa í klefa sínum skal vera í eigu fangelsis. Búnaðurinn skal leigður út gegn vægu gjaldi.

Nú er búnaður sem heimilt er að leyfa fanga að hafa í klefa sínum ekki til í fangelsinu og er þá heimilt að leyfa fanga að hafa sinn eigin búnað og er þá ekki tekið gjald fyrir notkunina.

Forstöðumaður lokaðs fangelsis getur leyft fanga, í samræmi við reglur fangelsis, að hafa í klefa sínum búnað á borð við hljómflutningstæki, útvarpstæki, sjónvarpstæki o.fl. Fanga er óheimilt að hafa tölvu, síma eða önnur fjarskiptatæki í klefa sínum. Þó getur forstöðumaður leyft fanga sem er í námi að hafa fartölvu án nettengingar og tölvuprentara.

Forstöðumaður opins fangelsis getur leyft fanga, í samræmi við reglur fangelsis, að hafa í klefa sínum hljómflutningstæki, útvarpstæki, sjónvarpstæki o.fl. Í samráði við Fangelsismálastofnun getur forstöðumaður heimilað fanga að hafa farsíma og nettengda tölvu á nánar tilgreindum tímum. Fangelsismálastofnun setur sérstakar reglur um fyrirkomulag og notkun síma og nettengdra tölva.

Fanga er óheimilt að hafa í vörslum sínum áfengi, ávana- og fíkniefni og lyf. Fanga er þó heimilt að hafa þau lyf í klefa sínum sem honum eru nauðsynleg vegna heilsu hans samkvæmt læknisráði.

Fanga er óheimilt að hafa reiðufé í fórum sínum eða klefa sínum, nema með sérstakri heimild. Fangi skal eiga þess kost að fjármunir hans séu í vörslu fangelsis.

Gæsluvarðhaldsfanga er heimilt að nota síma eða önnur fjarskiptatæki, þó er slík notkun óheimil í klefa hans. Sá sem stýrir rannsókn getur þó bannað eða takmarkað notkunina. Gæsluvarðhaldsfangi má nota önnur fjarskiptatæki utan klefa í tengslum við nám og vinnu. Forstöðumaður fangelsis getur takmarkað eða bannað að gæsluvarðhaldsfangi noti önnur fjarskiptatæki ef hætta þykir á að það raski góðri reglu eða öryggi í fangelsinu. Sé gæsluvarðhaldsfangi vistaður innan um aðra afplánunarfanga gilda ákvæði 1. og 2. mgr. um notkun á síma og öðrum fjarskiptatækjum.

#### 57. gr.

##### *Skylda til að hlýða fyrirmælum fangavarða.*

Fanga er skylt að hlýða fyrirmælum sem starfsfólk fangelsisins gefur. Fanga er óheimilt að hindra fangaverði eða aðra starfsmenn í að gegna skyldustörfum sínum.

#### 58. gr.

##### *Talsmenn fanga.*

Fangar geta kosið sér talsmenn úr röðum samfanga sinna til að vinna að málefnum fanga og til að koma fram fyrir þeirra hönd.

### V. KAFLI

#### **Leyfi úr fangelsi.**

#### 59. gr.

##### *Reglubundin dags- og fjölskylduleyfi.*

Forstöðumaður fangelsis getur að fengnu samþykki Fangelsismálastofnunar veitt fanga sem afplánar refsingu reglubundin dagsleyfi til dvalar utan fangelsis ef slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa fanga undir að ljúka afplánun. Slíkt leyfi skal vera 14 klukkustundir að hámarki og skal að jafnaði veitt á tímabilinu frá kl. 7 að morgni til kl. 22 að kvöldi sama dags. Heimilt er að lengja leyfið ef fangi á sannanlega um langan veg að fara til heimilis síns.

Dagsleyfi kemur fyrst til skoðunar þegar fangi hefur samfellt afplánað þriðjung refsitímans í fangelsi, þó ekki skemmri tíma en eitt ár. Þegar fangi hefur verið samfellt í fjögur ár í fangelsi er heimilt að veita honum slíkt leyfi þótt þriðjungur refsitímans sé ekki liðinn.



Nú hafa fanga verið veitt dagsleyfi á samfelldu tveggja ára tímabili og hann staðist skilyrði þeirra og er þá heimilt að veita honum allt að 48 klukkustunda fjölskylduleyfi ef slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa fanga undir að ljúka afplánun. Slíkt leyfi skal að jafnaði vera frá 12 á hádegi til 12 á hádegi.

Í beiðni um leyfi skal fangi upplýsa hvernig hann hyggst verja leyfinu, hvern hann hyggst heimsækja og hvar hann mun dveljast. Áður en leyfi er veitt er heimilt að leita staðfestingar hjá viðkomandi á því að af heimsókn geti orðið.

Dagsleyfi úr fangelsi samkvæmt þessari grein mega mest vera 12 á ári og veita má leyfi að nýju ef liðnir eru 30 dagar frá síðasta leyfi. Fjölskylduleyfi mega vera mest fjögur á ári og þurfa 90 dagar að líða milli slíkra leyfa. Fanga er heimilt að taka dagsleyfi milli tveggja fjölskylduleyfa.

Nú fer afplánun fram utan fangelsis skv. 31. gr. og er þá heimilt að setja það skilyrði að fanga skuli ekki veitt leyfi samkvæmt þessari grein.

#### 60. gr.

##### *Ákvörðun um dags- og fjölskylduleyfi.*

Taka skal tillit til afbrots og saka- og afplánunarferils þess fanga sem í hlut á við ákvörðun dags- og fjölskylduleyfis. Einnig skal taka tillit til hegðunar hans í fangelsi og þess hvort hann hafi nýtt sér meðferðarúrræði sem til boða hafa staðið í fangelsinu.

Nú hefur fangi verið dæmdur í síðasta refsidómi eða áður fyrir manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða annað almennt hættubrot, eða auðgunarbrot framið með ofbeldi eða hótun um ofbeldi, og skal þá sýna sérstaka gát við mat á því hvort fanga skuli veitt leyfi til dvalar utan fangelsis. Sama gildir ef mál þar sem viðkomandi fangi er grunaður um eða ákærður fyrir slíkt brot er til meðferðar hjá lögreglu, dómstólum eða ákærvaldi og einnig ef fangi telst síbrotamaður eða hætta er á að hann muni misnota leyfi eða reyna að komast úr landi.

Nú hefur fangi strokið úr afplánun eða gæsluvarðhaldi og skulu þá líða að minnsta kosti tvö ár þar til unnt er að veita fanga leyfi. Hafi fangi framið refsiverðan verknað í fyrra dags- eða fjölskylduleyfi eða að öðru leyti misnotað slíkt leyfi skal leyfi ekki veitt fyrr en að minnsta kosti átta mánuðir eru liðnir frá slíku atviki. Nú verður fangi uppvis að neyslu áfengis eða ávana- og fíkniefna eða hann hefur framið agabrot í fangelsi eða utan þess og kemur þá leyfi til dvalar utan fangelsis ekki til greina fyrr en að sex mánuðum liðnum frá slíku atviki.

#### 61. gr.

##### *Skammtímaleyfi.*

Forstöðumaður fangelsis getur að fengnu samþykki Fangelsismálastofnunar veitt fanga skammtímaleyfi til dvalar utan fangelsis í þeim tilgangi:

1. Að heimsækja náinn ættingja eða annan nákominn í fjölskyldu fanga sem er alvarlega sjúkur að fengnu samþykki viðkomandi eða hans nánasta aðstandanda.
2. Að vera viðstaddur jarðarför eða kistulagningu náins ættingja eða annars nákomins í fjölskyldu fanga. Þó getur fangi verið viðstaddur bæði kistulagningu og jarðarför maka síns, niðja, foreldra, systkina, afa og ömmu, langömmu og langafa.
3. Að vera viðstaddur fæðingu, skírni eða feringu barns síns.
4. Að gæta sérstaklega brýnna persónulegra hagsmuna sinna.

Ekki skal veita fanga leyfi til dvalar utan fangelsis skv. 1.–4. tölul. 1. mgr. nema fyrir liggji fullnægjandi gögn um þar til greindar aðstæður. Slíkt leyfi skal vera 8 klukkustundir að hámarki. Lengja má þann tíma þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, svo sem þegar um langan veg er að fara. Þó skal skammtímaleyfi aldrei vera lengra en nauðsyn krefur. Liggi samþykki hlutaðeigandi fyrir komu fangans ekki fyrir skal synja um leyfið.

Með nánnum ættingja og öðrum nákomnum í fjölskyldu fanga í 1. og 2. tölul. 1. mgr. er átt við maka, sambúðarmaka, niðja, stjúpbörn, fósturbörn, foreldra, stjúpforeldra, fósturforeldra, tengdaforeldra, systkin, systkinabörn, föður- og móðurforeldra, langömmu og langafa og föður- og móðursystkin.

Forstöðumaður fangelsis ákveður í samráði við Fangelsismálastofnun hvernig gæslu á fanganum skuli hagað í leyfinu.

#### 62. gr.

##### *Nám, starfsþjálfun eða verkmenntun utan fangelsis.*

Fangelsismálastofnun getur veitt fanga sem afplánar refsingu leyfi til dvalar utan fangelsis til að stunda nám, starfsþjálfun eða verkmenntun í allt að 12 mánuði í lok afplánunar í fangelsi ef það telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa fanga undir að afplánun ljúki. Forstöðumaður fangelsis ákveður í samráði við Fangelsismálastofnun hvernig gæslu á fanganum skuli hagað í leyfinu. Slíkt leyfi er ekki veitt fyrr en fangi hefur verið samfellt í fimm ár í fangelsi.

Áður en leyfi til dvalar utan fangelsis skv. 1. mgr. er veitt skal liggja fyrir staðfest stundaskrá og skrifleg staðfesting skóla eða þess sem veitir starfsþjálfun um að fangi geti hafið og stundað nám, starfsþjálfun eða verkmenntun þann tíma sem fyrirhugað er að leyfið gildi. Þá skal gengið úr skugga um að þessum aðilum sé ljóst að um fanga sé að ræða sem afpláni refsingu og þeim gerð grein fyrir reglum og skilyrðum sem gilda um leyfið.

#### 63. gr.

##### *Vinna utan fangelsis.*

Fangelsismálastofnun getur veitt fanga sem afplánar refsingu leyfi til dvalar utan fangelsis til að stunda vinnu í allt að 12 mánuði í lok afplánunar í fangelsi ef það telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa fanga undir að afplánun ljúki. Forstöðumaður fangelsis ákveður í samráði við Fangelsismálastofnun hvernig gæslu á fanganum skuli hagað í leyfinu. Slíkt leyfi er ekki veitt fyrr en fangi hefur verið samfellt í fimm ár í fangelsi.

#### 64. gr.

##### *Ákvörðun um nám, starfsþjálfun, verkmenntun og vinnu utan fangelsis.*

Við mat á því hvort heimila skuli fanga að stunda nám, starfsþjálfun, verkmenntun eða vinnu utan fangelsis skal taka tillit til afbrots og saka- og afplánunarferils hans. Einnig skal taka tillit til hegðunar fangans í fangelsi og þess hvort hann hafi nýtt sér meðferðarúrræði sem til boða hafa staðið í fangelsi. Að öðru leyti ber að hafa til hliðsjónar skilyrði fyrir veitingu dagsleyfa samkvæmt lögum þessum.

## 65. gr.

*Skilyrði í leyfi.*

Eftirtalin skilyrði eru fyrir leyfi til dvalar utan fangelsis:

1. Að fangi neyti ekki eða hafi í vörslu sinni áfengi, ávana- og fíkniefni eða önnur lyf sem honum eru ekki ætluð.
2. Að fangi fari ekki af landi brott í leyfinu.
3. Að fangi geri eða fari ekki annað í leyfinu en samræmist tilgangi þess.

Auk skilyrða 1. mgr. er heimilt að setja eftirtalin skilyrði fyrir leyfi til dvalar utan fangelsis:

1. Að fangi láti í té öndunarsýni við endurkomu í fangelsið eða blóð- og þvagsýni í leyfi og fyrir og eftir leyfið.
2. Að fangi gangist undir líkamsleit við endurkomu í fangelsið.
3. Að fangi skuli ekki, ef tillit til brotþola eða nánustu aðstandenda eða eðli eða grófleiki brotsins mæla með, koma á ákveðna staði eða hafa samband við ákveðna menn í leyfinu.
4. Að fanginn skuli tilkynna sig til lögreglu eða fangelsismálayfirvalda.
5. Að tilteknir einstaklingar sækji fangann og aki honum aftur í fangelsi.
6. Að fangi hafi á sér búnað svo að Fangelsismálastofnun eða annar aðili sem hún velur geti fylgst með ferðum hans í samræmi við þau fyrirmæli sem Fangelsismálastofnun hefur sett honum.

Heimilt er að setja frekari skilyrði fyrir leyfi til dvalar utan fangelsis.

Tilgreina skal hvenær fanganum er heimilt að yfirgefa fangelsið og hvenær hann skal vera kominn aftur í fangelsið. Fangi skal tilkynna fangelsinu svo fljótt sem auðið er ef slys, sjúkdómur eða önnur sambærileg atvik gera honum ókleift að koma úr leyfinu á tilsettum tíma.

Áður en leyfi er veitt skal leita staðfestingar hjá fanganum á að hann gangist undir skilyrði leyfisins.

## 66. gr.

*Umsókn um leyfi.*

Nú óskar fangi eftir leyfi til dvalar utan fangelsis og skal hann þá sækja um það skriflega til forstöðumanns fangelsis.

Þegar fanga er veitt leyfi til dvalar utan fangelsis skal afhenda honum skírteini sem greinir skilyrði fyrir leyfisveitingunni, hvaða reglur gilda um leyfið að öðru leyti og hverju það varðar að rjúfa skilyrði leyfisins.

Óheimilt er að veita fanga leyfi til dvalar utan fangelsis nema hann undirriti skriflega yfirlýsingu um að hann vilji hlíta þeim reglum og skilyrðum sem gilda um leyfið.

## 67. gr.

*Kostnaður.*

Fangi ber sjálfur kostnað af leyfi til dvalar utan fangelsis. Fangi skal þó ekki bera kostnað af fylgd fangavarða.

Fangi sem stundar vinnu utan fangelsis skv. 63. gr. fær ekki greitt fæðisfé þá daga sem hann vinnur utan fangelsis.

68. gr.

*Afturköllun leyfis og rof á skilyrðum þess.*

Heimilt er að afturkalla leyfi til dvalar utan fangelsis vegna hegðunar fanga eða annarra atvika sem verða eftir að ákvörðun um leyfi er tekin og áður en leyfi kemur til framkvæmda og hefðu komið í veg fyrir leyfisveitinguna ef þau hefðu þá verið kunn. Sama á við ef rökstudd ástæða er til að ætla að fangi muni misfara með leyfið.

Nú rýfur fangi skilyrði leyfis til dvalar utan fangelsis eða brýtur gegn þeim reglum sem um leyfið gilda og getur þá sá sem leyfið veitti fellt það niður. Slík brot gegn skilyrðum leyfis eða reglum þess geta varðað agaviðurlögum skv. VII. kafla.

## VI. KAFLI

**Leit, líkamsleit og líkamsrannsókn.**

69. gr.

*Leit í klefa.*

Forstöðumaður fangelsis tekur ákvörðun um leit í klefa fanga ef grunur leikur á að þar sé að finna muni eða efni sem:

- a. refsivert er að hafa í vörslum sínum,
- b. hafa orðið til við refsiverðan verknað,
- c. smyglað hefur verið inn í fangelsið,
- d. fanga er óheimilt að hafa í vörslum sínum eða í klefa samkvæmt reglum fangelsis.

Einnig má leita í klefa fanga vegna almenns eftirlits og skoða klefa að öðru leyti þótt skilyrði 1. mgr. séu ekki uppfyllt.

Fangi skal ekki vera viðstaddur leit í klefa. Heimilt er þó að víkja frá þessu skilyrði samkvæmt ákvörðun forstöðumanns fangelsis. Gera skal skýrslu um leitina og þá muni eða efni sem kunna að hafa fundist og fanga er óheimilt að hafa í klefa.

Fanga skal skýrt frá ástæðum fyrir leit í klefa áður en hún fer fram nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Ákvörðun um leit í klefa fanga skal tekin með rökstuddri bókun.

70. gr.

*Leit á fanga.*

Leita má á fanga og í fötum hans við komu í fangelsi, eftir heimsóknir og við almennt eftirlit til þess að koma í veg fyrir að hann hafi í vörslum sínum muni eða efni sem getið er í 1. mgr. 69. gr.

Leit á fanga innanklæða skal gerð af fangelsisstarfsmanni sama kyns.

71. gr.

*Líkamsrannsókn.*

Forstöðumaður tekur ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga ef grunur leikur á að hann hafi falið í líkama sínum muni eða efni sem getið er í 1. mgr. 69. gr. Einnig má taka öndunar-, blóð- eða þvagsýni eða annars konar lífsýni úr fanga ef grunur leikur á að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fikniefna, við komu í fangelsi og við almennt eftirlit.

Læknir eða hjúkrunarfræðingur annast líkamsrannsókn og töku blóðsýnis.

Nú fer fram líkamsrannsókn og skal þá gerð skýrsla um tilefni hennar og framkvæmd.

Ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga skal taka með rökstuddri bókun.

72. gr.  
*Stjórnsýslukæra.*

Stjórnsýslukæra frestar ekki aðgerðum samkvæmt þessum kafla.

VII. KAFLI  
**Agabrot, agaviðurlög o.fl.**

73. gr.  
*Agabrot.*

Forstöðumaður fangelsis getur beitt fanga agaviðurlögum vegna brota á lögum þessum, reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og kveða á um skyldur fanga, enda komi fram að brot á þeim varði agaviðurlögum.

74. gr.  
*Agaviðurlög.*

Agaviðurlög eru eftirtalin:

1. Skrifleg áminning.
2. Svipting helmings þóknunar fyrir ástundun vinnu og náms um ákveðinn tíma.
3. Svipting aukabúnaðar sem sérstakt leyfi þarf fyrir og takmörkun heimsókna, símtala og bréfaskipta um ákveðinn tíma.
4. Flutningur úr opnu fangelsi yfir í lokað fangelsi.
5. Takmarkanir á útivist og aðstöðu til íþróttaiðkunar um ákveðinn tíma.
6. Einangrun í allt að 15 daga.

Aðeins er heimilt að beita einangrun sem agaviðurlögum vegna eftirfarandi brota eða tilrauna til brota:

1. Stroks.
2. Smygls í fangelsi, vörslu eða neyslu áfengis, ólöglegra lyfja eða fíkniefna og vörslu vopna eða annarra skaðlegra hluta.
3. Ofbeldis eða hótunar um ofbeldi gagnvart öðrum föngum eða starfsmönnum fangelsis.
4. Grófra skemmdarverka.
5. Annarra grófra eða endurtekinna minni háttar brota.

Nú er brot smávægilegt og fangi hefur ekki áður framið agabrot og má þá eingöngu beita skriflegri áminningu.

Beita má fleiri en einni tegund agaviðurlaga samtímis.

Áður en ákvörðun um agaviðurlög er tekin skulu málsatvik rannsökuð og skal fanga gefinn kostur á að kynna sér fyrirbyggjandi gögn og koma sjónarmiðum sínum um þau á framfæri.

Ákvörðun um agaviðurlög skal rökstudd, bókuð og birt fanga í viðurvist vitnis.

75. gr.  
*Aðskilnaður.*

Heimilt er að aðskilja fanga frá öðrum föngum þegar það er nauðsynlegt:

1. Af öryggisástæðum.
2. Vegna yfirvofandi hættu sem lífi eða heilbrigði hans er búin.
3. Vegna hættu á að fangi valdi meiri háttar spjöllum á eignum fangelsis.
4. Til að koma í veg fyrir strok.
5. Til að koma í veg fyrir að fangi hvetji aðra til að brjóta reglur fangelsis.

6. Til að hindra að fangi taki þátt í að útvega sér eða öðrum áfengi, önnur vímuefni eða lyf.
7. Til að afstýra að hann beiti aðra fanga yfiringi.

Aðskilnaður skal ekki standa lengur en nauðsyn krefur og aldrei lengur en 24 tíma.

Ákvörðun um tímabundinn aðskilnað skal rökstudd og bókuð. Slík ákvörðun sætir ekki kæru.

76. gr.

*Vistun í öryggisklefa.*

Vista má fanga í öryggisklefa ef nauðsyn krefur til að koma í veg fyrir ofbeldi, hemja ofbeldisfullan mótþróa hans eða hindra að hann skaði sjálfan sig eða aðra.

Þegar fangi er vistaður í öryggisklefa má nota belti og fót- og handreimar.

Forstöðumaður fangelsis tekur ákvörðun um vistun fanga í öryggisklefa. Vistun í öryggisklefa og aðrar aðgerðir sem beitt er í tengslum við hana skulu aldrei standa lengur en samræmist tilgangi vistunar og beitingar annarra aðgerða.

Ákvörðun um vistun í öryggisklefa skal rökstudd og bókuð. Þá skal ákvörðunin birt fanganum í viðurvist vitnis þegar aðstæður leyfa.

77. gr.

*Læknisskoðun.*

Þegar einangrun skv. 74. gr. eða aðskilnaði skv. 75. gr. er beitt, eða fangi settur í öryggisklefa skv. 76. gr., skal kalla til lækni til að skoða fanga. Ef unnt er skal læknir skoða fanga í einangrun eða öryggisklefa daglega.

78. gr.

*Málsmeðferð.*

Ákvarðanir um agaviðurlög skv. 74. gr. og vistun í öryggisklefa skv. 76. gr. sæta kæru til ráðuneytisins og skal skýra fanga frá því um leið og ákvörðun er birt. Þegar ákvörðun er kærð skulu gögn málsins þegar send ráðuneytinu.

Ráðuneytið skal kveða upp úrskurð innan fjögurra virkra daga frá því að kærán barst, ella fellur hin kærða ákvörðun úr gildi. Upphafsdagur frestsins telst vera næsti virki dagur á eftir þeim degi þegar kærán berst ráðuneytinu. Úrskurðarfrestur ráðuneytisins gildir þó ekki ef kærá vegna agaviðurlaga berst ráðuneytinu eftir að gildistími agaviðurlaga hefur liðið undir lok eða ef agaviðurlög felast í áminningu. Ráðuneytið skal þó ávallt leitast við að kveða upp úrskurð eins fljótt og auðið er.

79. gr.

*Haldlagning og upptaka.*

Forstöðumaður fangelsis getur tekið ákvörðun um að leggja hald á og eftir atvikum gera upptæka muni eða efni sem óheimilt er að koma með, varðveita eða búa til í fangelsi. Sama gildir um muni eða peninga sem reynt hefur verið að smygla til fanga. Ekki er þó heimilt að gera upptæka eign grandlauss þriðja manns.

Forstöðumaður fangelsis getur einnig tekið ákvörðun um upptöku muna eða peninga sem finnast innan fangelsis ef ekki er vitað hver er eigandi þeirra.

VIII. KAFLI  
**Reynslulausn.**

80. gr.

*Skilyrði reynslulausnar.*

Þegar fangi hefur afplánað tvo þriðju hluta refsítímans getur Fangelsismálastofnun ákveðið að hann skuli látinn laus til reynslu.

Heimilt er að veita þeim fanga sem ekki afplánar refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, eða tilraun til slíks brots, svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrott, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán, lausn til reynslu þegar helmingur refsítímans er liðinn.

Heimilt er að veita fanga lausn til reynslu þegar helmingur refsítímans er liðinn, þrátt fyrir að hann afpláni refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, ef mjög sérstakar persónulegar ástæður mæla með því og framkoma og hegðun fanga í refsivistinni hefur verið með ágætum. Sama gildir liggi fyrir ákvörðun Útlendingastofnunar um að fanga verði vísað úr landi að afplánun lokinni. Nú hefur fangi tvívegis eða oftar afplánað fangelsisrefsingu og verður honum þá ekki veitt reynslulausn samkvæmt þessari málsgrein nema sérstakar ástæður mæli með.

Heimilt er að veita fanga lausn til reynslu þegar einn þriðji hluti refsítímans er liðinn, enda hafi fangi verið 21 árs eða yngri þegar hann framdi afbrot það sem hann situr í fangelsi fyrir, hegðun hans og framkoma verið með ágætum og hann þegið viðeigandi meðferð í afplánun og tekist á við vímuefnavanda sinn, hafi hann verið til staðar.

Fanga, sem á mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er grunaður um refsiverðan verknað, verður að jafnaði ekki veitt reynslulausn, enda sé málið rekið með eðlilegum hætti og dráttur á því ekki af völdum fangans.

Fanga, sem telst vera sibrotamaður eða hefur ítrekað verið veitt lausn til reynslu og rofið skilyrði hennar, skal ekki veitt reynslulausn að nýju nema sérstakar ástæður mæli með. Sama gildir þegar reynslulausn telst óráðleg vegna haga fangans eða með tilliti til almanna-hagsmuna, svo sem þegar hann hefur sýnt af sér mjög ámælisverða hegðun í afplánun eða er talinn hættulegur öðrum samkvæmt mati fagaðila. Nú er fanga synjað um reynslulausn samkvæmt þessari málsgrein og skal þá kynna honum hvaða skilyrði hann þurfi að uppfylla svo að unnt sé að endurskoða ákvörðunina.

Það er skilyrði reynslulausnar að fangi lýsi því yfir að hann vilji hlíta þeim skilyrðum sem sett eru fyrir reynslulausn. Þegar fangi fær lausn til reynslu skal afhenda honum skírteini er greini skilyrði fyrir reynslulausn og hverju skilorðsrof varði.

Þegar hluti fangelsisrefsingar er óskilorðsbundinn en hluti skilorðsbundinn verður reynslulausn ekki veitt. Sama gildir þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar.

Nú hefur dómþoli ekki hafið afplánun og er þá heimilt að veita honum reynslulausn af refsingunni ef hann hefur áður afplánað að minnsta kosti jafnlanga refsingu og refsingin er einvörðungu vegna afbrota sem framin eru fyrir þá afplánun og hann hefur ekki verið dæmdur til fangelsisrefsingar fyrir afbrot framin eftir að þeirri afplánun lauk. Sama gildir ef dómþoli hefur þegar hafið afplánun.

81. gr.

*Skilyrði á reynslutíma.*

Reynslutími skal vera allt að þremur árum. Nú er óafplánað fangelsi lengra en þrjú ár og má þá ákveða reynslutíma allt að fimm árum.

Það er skilyrði reynslulausnar að aðili gerist ekki sekur um nýtt brot á reynslutíma. Auk þess má ákveða að reynslulausn verði, allan eða nánar tiltekinn hluta reynslutímans, bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Að aðili sé háður umsjón og eftirliti Fangelsismálastofnunar eða annars aðila sem hún ákveður.
2. Að aðili neyti hvorki áfengis né ávana- og fíkniefna.
3. Að aðili hlíti fyrir mælum umsjónaraðila um dvalarstað, menntun, vinnu, umgengni við aðra menn og iðkun tómsundastarfa.
4. Að aðili sæti sérstakri meðferð innan eða utan stofnunar. Vistun á stofnun getur þó ekki staðið lengur en til loka refsitíma.
5. Að aðili hafi á sér búnað svo að Fangelsismálastofnun eða annar aðili sem hún velur geti fylgst með ferðum hans í samræmi við þau fyrirmæli sem Fangelsismálastofnun hefur sett honum.

Fangelsismálastofnun tekur ákvarðanir skv. 1. og 2. mgr. og getur vegna breyttra ástæðna fellt skilyrði niður að nokkru leyti eða öllu.

Nú sætir aðili skilyrði skv. 2. tölul. 2. mgr. og er þá heimilt að krefjast þess að hann undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvagrannsókn. Synjun aðila á slíkri rannsókn gildir sem rof á skilyrðum.

82. gr.

*Skilorðsrof.*

Nú fremur maður nýtt brot eftir að hann hlýtur reynslulausn, og rannsókn hefst hjá lögreglu gegn honum sem sakborningi fyrir lok reynslutíma, og ákveður þá dómstóll sem fjallar um mál þetta refsingu í einu lagi fyrir brot það sem nú er dæmt um og svo með hliðsjón af fangelsisrefsingu sem óafplánuð er samkvæmt reglum 60. gr. almennra hegningarlaga þannig að fangelsi samkvæmt eldra dómi er virt með sama hætti og skilorðsdómur.

Að kröfu ákæranda getur þó dómstóll úrskurðað að maður, sem hlotið hefur reynslulausn, skuli afplána eftirstöðvar refsingar ef hann á reynslutíma rýfur gróflega almennt skilyrði reynslulausnar, enda liggi fyrir sterkur grunur um að hann hafi framið nýtt brot sem varðað getur sex ára fangelsi eða að brotið varði við 1. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Við meðferð slíkrar kröfu skal dómari skipa honum verjanda að ósk hans og fara með málið eftir XV. kafla laga um meðferð sakamála eftir því sem við á. Heimilt er að kæra úrskurð dómara skv. 1. másl. til Hæstaréttar og skal við meðferð kærumálsins farið eftir reglum XXX. kafla laga um meðferð sakamála eftir því sem við á. Kæra frestar ekki framkvæmd úrskurðar. Dómari skal víkja sæti eftir útgáfu ákæru ef hann hefur áður úrskurðað mann, sem ákærður er í málinu, skv. 1. másl. þessarar málsgreinar.

Rjúfi maður skilorð að öðru leyti getur Fangelsismálastofnun ákveðið hvort breytt skuli skilyrðum og reynslu- og/eða tilsjónartími lengdur allt að lögmæltu hámarki hans eða hann taki út refsingu sem eftir stendur.

Nú er ekki tekin ákvörðun um að maður afpláni fangelsisrefsingu sem hann átti ólokið, sbr. 1.–3. mgr., og telst refsingu þá fullnægt á því tímamarki þegar hann fékk reynslulausn.

Nú er ákveðið að láta mann taka út eftirstöðvar fangelsisrefsingar, sbr. 2. og 3. mgr., og hefst þá nýr refsitími í skilningi laga þessara. Veita má reynslulausn að nýju þótt ekki sé fullnægt skilyrðum 1. og 2. mgr. 81. gr. Í þessu tilviki gilda ákvæði 81. gr. um reynslutíma en þó þannig að dreginn skal frá sá tími sem hann hefur notið reynslulausnar áður.



Nú er maður náðaður skilorðsbundið og er þá heimilt að setja honum þau skilyrði að hann hlíti ákvæðum 81. gr. Um skilorðsrof þess sem er náðaður skilorðsbundið skal fara skv. 1. mgr.

#### IX. KAFLI

##### **Skilorðsbundnar refsingar, náðun o.fl.**

83. gr.

###### *Tilhögun eftirlits.*

Þegar mælt er fyrir um eftirlit með þeim sem frestað er ákæru gegn, dæmdir eru skilorðsbundið eða fá náðun fer Fangelsismálastofnun með eftirlitið eða felur það öðrum.

Nú hefur aðila verið sett skilyrði um dvöl á hæli samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga og getur Fangelsismálastofnun þá vegna breyttra ástæðna fellt skilyrðið niður að nokkru leyti eða öllu, að fengnum tillögum forstöðumanns hælís, ef því er að skipta.

84. gr.

###### *Veiting upplýsinga.*

Fangelsismálastofnun gerir dómpöla grein fyrir því hvað felist í því að sæta eftirliti. Dómpöla ber að upplýsa Fangelsismálastofnun um hagi sína og ber að hlíta því sem fyrir hann er lagt af hálfu Fangelsismálastofnunar.

85. gr.

###### *Sértæk skilyrði.*

Nú hefur aðila verið sett skilyrði um að neyta ekki áfengis eða ávana- og fikniefna og getur þá Fangelsismálastofnun krafist þess að dómpöli undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvagrannsókn ef ástæða er til að ætla að hann hafi brotið gegn skilyrðinu.

86. gr.

###### *Rof á skilyrðum.*

Telji Fangelsismálastofnun að sá sem sætir eftirliti hafi rofið skilyrði þau sem honum var gert að hlíta með dómi, ákærufrestun eða náðun skal Fangelsismálastofnun gera lögreglu og ákærvaldi viðvart.

Eftirliti Fangelsismálastofnunar með því að dómpöli haldi sérstök skilyrði samkvæmt dómi eða ákærufrestun lýkur þegar opinber rannsókn á meintum skilorðsrofum dómpöla hefst hjá lögreglu. Falli rannsókn hjá lögreglu niður hefst eftirlit Fangelsismálastofnunar samkvæmt þessari grein að nýju.

#### X. KAFLI

##### **Fullnusta fésekta, innheimta sakarkostnaðar og framkvæmd upptöku.**

87. gr.

###### *Innheimta sekta.*

Sýslumenn annast fullnustu sekta sem ákvarðaðar eru af dómstólum eða stjórnvöldum nema annað komi fram í viðkomandi sektarákvörðun. Ráðherra er þó heimilt að ákveða að fullnusta sekta og innheimta sakarkostnaðar verði á hendi eins sýslumanns eða annars aðila á landsvísu.

Heimilt er að leyfa að sekt og sakarkostnaður sé greiddur með afborgunum. Miða skal greiðslusamning við 12 mánuði í senn, en heimilt er að framlengja greiðslusamning að þeim tíma liðnum.

Hafi sekt eða sakarkostnaður hvorki verið greiddur á tilskildum tíma né verið samið um greiðsluna skal sektin þegar innheimt skv. XI. kafla.

Ekki er leyfilegt, án sérstakrar lagaheimildar, að krefjast greiðslu sektar úr dánarbúi sökunautar né að innheimta sekt hjá nokkrum öðrum en sökunaut sjálfum. Þó er heimilt að ganga að veði sem tekið hefur verið fyrir sektarkröfu með fjárnámi þótt eigendaskipti hafi síðar orðið að hinni veðsettu eign.

Sökunautur sem gerð hefur verið sekt getur ekki krafist aðra um endurgreiðslu eða bætur vegna greiðslu sektarinnar.

#### 88. gr.

##### *Vararefsing.*

Nú telur innheimtuaðili að innheimtuaðgerðir séu þýðingarlausar eða fullreyndar og skal hann þá ákveða að vararefsingu verði beitt. Að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun skal sektarþola birt tilkynning um fyrirhugaða afplánun vararefsingar með sannanlegum hætti og með að minnsta kosti fjögurra vikna fyrirvara. Mæti sektarþoli ekki til afplánunar á tilskildum tíma felur innheimtuaðili lögreglu að handtaka hann og færa í fangelsi.

Nú hefur hluti sektar verið greiddur og ákveður innheimtuaðili þá styttingu afplánunartíma að sama skapi en þó þannig að afplánunartíminn verði ekki styttri en tveir dagar og að sektarfjárhæð sem svarar til hluta úr degi afplánist með heilum degi.

Nú afplánar sektarþoli vararefsingu samkvæmt fleiri en einum dómi, viðurlagaákvörðun, árituðu sektarboði eða lögreglustjórasekt og telst fullnusta hennar þá hefjast við upphaf afplánunar.

#### 89. gr.

##### *Fullnusta vararefsingar með samfélagsþjónustu.*

Nú innheimtist fésekt ekki sem er 100.000 kr. eða hærri og innheimtuaðili hefur ákveðið að maður skuli afplána vararefsingu hennar, og er þá heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta vararefsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir en mest 480 klukkustundir.

Um lengd fullnustu vararefsingar með samfélagsþjónustu gilda ákvæði 3. mgr. 38. gr.

Nú hefur umsækjandi fengið fimm eða fleiri sektir og skal þá að jafnaði synja um samfélagsþjónustu.

Fullnusta vararefsingar með samfélagsþjónustu hefst þegar sektarþoli gengst skriflega undir skilyrði samfélagsþjónustu.

#### 90. gr.

##### *Umsókn um samfélagsþjónustu.*

Ákvæði III. kafla um samfélagsþjónustu gilda þegar vararefsing samkvæmt þessum kafla er fullnustuð með samfélagsþjónustu að öðru leyti en því að í stað þess að umsókn um afplánun vararefsingar með samfélagsþjónustu sé send Fangelsismálastofnun skal sektarþoli senda innheimtuaðila slíka umsókn skriflega eigi síðar en sjö dögum eftir að honum barst tilkynning um fyrirhugaða afplánun vararefsingar.

Þegar sýslumanni berst umsókn um fullnustu vararefsingar með samfélagsþjónustu skal hann framsenda Fangelsismálastofnun umsóknina til ákvörðunar ásamt gögnum máls og umsögn sinni.

91. gr.

*Innheimta sakarkostnaðar.*

Um innheimtu sakarkostnaðar fer skv. 1.–3. mgr. 87. gr.

Um niðurfellingu sakarkostnaðar fer skv. 2. mgr. 221. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

92. gr.

*Framkvæmd eignaupptöku.*

Sýslumaður annast framkvæmd eignaupptöku, eftir atvikum með aðstoð lögreglu.

Nú er það sem gert hefur verið upptækt í vörslu lögreglu og skal lögreglustjóri þá ráðstafa því ef ætla má að það hafi verðgildi umfram kostnað við sölu. Eftir því sem átt getur við skal ákvæðum laga um nauðungarsölu beitt til að koma upptækum munum í verð að kröfu lögreglustjóra. Að öðrum kosti skal eyða því sem gert hefur verið upptækt.

## XI. KAFLI

**Innheimtuúrræði.**

93. gr.

*Innheimta, aðför o.fl.*

Innheimta má ógreidda sekt og sakarkostnað, svo og eftirstöðvar slíkra krafna, með aðför eftir lögum um aðför.

Auk aðgangs að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá til eignakönnunar hefur innheimtu- aðili heimild til að kanna eignir sem varðveittar kunna að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán. Þagnarskylda takmarkar ekki aðgang að upplýsingum samkvæmt ákvæði þessu og er fjármálafyrirtæki skylt að upplýsa innheimtuaðila ókeypis um eignastöðu viðskiptamanna sinna hjá fyrirtækinu samkvæmt beiðni þar um.

94. gr.

*Undanskot eigna.*

Hafi sökunautur á síðustu sex mánuðum fyrir brotadag eða frá brotadegi þar til rannsókn hófst ráðstafað fjármunum sínum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þyki því sem almennt gerist, og ætla má fjárhag hans bágari fyrir vikið, getur innheimtuaðili gert aðför í verðmætum sem án slíks gernings hefðu verið í eigu sökunautar.

Sé ljóst að sökunautur heldur eftir nægilegum eignum til greiðslu skuldbindinga sinna skal heimildum skv. 1. mgr. ekki beitt gagnvart honum eða viðsemjendum hans.

## XII. KAFLI

**Málsmeðferð og kærheimildir.**

95. gr.

*Kæruleiðir og aðgangur að gögnum.*

Ákvarðanir samkvæmt lögum þessum eru kærnanlegar til ráðuneytis nema annað sé tekið fram.

Fangi á ekki rétt á aðgangi að málgögnum sem innihalda upplýsingar um aðra fanga eða öryggisatriði viðkomandi fangelsis.

Heimilt er að halda gögnum og upplýsingum frá fanganum ef slíkt telst nauðsynlegt með tilliti til öryggis fangelsis, brotaþola, vitna eða annarra sem tengjast máli fanga, annarra fanga, rannsóknar sakamáls eða annarra sérstakra ástæðna.

## XIII. KAFLI

**Ýmis ákvæði.**

96. gr.

*Gæsluvarðhaldsfangar.*

Ákvæði VI. og VII. kafla gilda einnig um gæsluvarðhaldsfanga.

Eftir því sem við getur átt gilda ákvæði III., IV. og V. kafla einnig um gæsluvarðhaldsfanga svo framarlega sem annað leiðir ekki af takmörkunum sem gæsluvarðhaldsfanga er gert að sæta á grundvelli laga um meðferð sakamála. Þó ber gæsluvarðhaldsfanga ekki að stunda vinnu í fangelsi.

97. gr.

*Vinnsla persónuupplýsinga.*

Hjá Fangelsismálastofnun og í fangelsum er vinnsla persónuupplýsinga um fanga heimil, þar á meðal þeirra upplýsinga sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna starfsemi viðkomandi stofnunar. Um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt þessari grein fer samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þá er Fangelsismálastofnun heimilt að halda skrá yfir dóma þar sem dómþoli er dæmdur ósakhæfur.

98. gr.

*Reglugerðarheimild.*

Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal reglur um Fangelsismálastofnun og hlutverk hennar, t.d. um vinnslu persónuupplýsinga í stofnuninni og í fangelsum. Í reglugerð er einnig heimilt að mæla fyrir um vinnu og nám fanga, um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám, um leyfi til dvalar utan fangelsis og um viðtöl við fanga og talsmenn fanga í fjölmiðlum, fangavarðaskólann, bakgrunnsskoðanir og öryggisstig þeirra.

Þá er ráðherra heimilt að kveða í reglugerð nánar á um önnur atriði er varða framkvæmd ákvæða um réttindi og skyldur fanga, fyrirkomulag og framkvæmd einangrunar, agaviðurlög og haldlagningu og upptöku muna, svo og um veitingu reynslulausnar, þar á meðal útfærslu skilyrða reynslulausnar.

Fangelsismálastofnun er heimilt að setja reglur fangelsa og reglur um fullnustu utan fangelsa.

Reglur um bakgrunnsskoðanir og öryggi fangelsa og fangavarða er óheimilt að birta opinberlega.

99. gr.

*Refsiákvæði.*

Hver sá sem smyglar til fanga ávana- og fíkniefnum, lyfseðilsskyldum lyfjum, áfengi, vopnum og hættulegum efnum, tölvubúnaði, símabúnaði, öðrum fjarskipta- og margmiðlunarbúnaði, verkfærum eða öðrum efnum og tækjum sem er bannað að vera með í fangelsi skal sæta sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum. Stórfelld brot eða ítrekuð varða fangelsi allt að tveimur árum. Með stórfelldu broti er m.a. átt við það þegar brot er framið í tengslum við skipulagða brotastarfsemi eða það hefði stefnt öryggi starfsmanna og fangelsisins í brýna hættu.

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum skv. 1. mgr. eru refsiverð skv. III. kafla almennra hegningarlaga.

100. gr.  
*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi. Frá sama tíma falla úr gildi lög um fullnustu refsinga, nr. 49/2005, með síðari breytingum.

101. gr.  
*Breyting á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008: 1. másl. 2. mgr. 151. gr. laganna orðast svo: Um fullnustu sektar sem lögregla hefur ákveðið skv. 1. mgr. 148. gr. og ákvörðunar skv. 1. mgr. 149. gr. fer eftir lögum um fullnustu refsinga.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Ákvæði 2. másl. 1. mgr. 7. gr. um háskólamenntun forstöðumanna fangelsa tekur gildi þegar nýr forstöðumaður er skipaður í stöðu forstöðumanns fangelsis.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**I. Inngangur.**

Með bréfi, dags. 30. júní 2010, skipaði þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra nefnd sem skyldi aðallega hafa tvö verkefni með höndum, þ.e. annars vegar að gera tillögu um langtímaáætlun á sviði fullnustumála og hins vegar að endurskoða lög um fullnustu refsinga, nr. 49/2005. Í erindisbréfi ráðherra til nefndarinnar segir svo:

„[...] Nauðsynlegt er að stefnumótun og uppbygging á þessu sviði verði tekin mjög föstum tókum næstu misserin. Mikill og vaxandi vandi er vegna skorts á fangarýmum með hliðsjón af dæmdum refsingum. Þá hefur Ríkisendurskoðun bent á ýmis atriði er lúta að fullnustumálum í nýlegri skýrslu. Fullnustukerfið stendur frammi fyrir brýnum úrlausnar-efnum vegna aðhalds í ríkisfjármálum og niðurskurðar í fjárframlögum ríkisins til fangelsismála. Unnið er að ýmsum verkefnum á vettvangi ráðuneytisins er lúta að fyrirhuguðu verksviði nefndarinnar en með skipan hennar er ætlunin að unnið verði með heildstæðum hætti að mótun langtímastefnu á sviði fangelsismála. Nefndinni er m.a. falið að fjalla um eftirfarandi: [...] Lög um fullnustu refsinga, þannig að fram fari heildarendurskoðun á þeim lögum. [...]“

Í nefndina voru skipuð Haukur Guðmundsson skrifstofustjóri til þess að vera formaður hennar og Skúli Þór Gunnsteinsson lögfræðingur frá dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, nú innanríkisráðuneyti, Páll E. Winkel, forstjóri Fangelsismálastofnunar ríkisins, Erla Kristín Árnadóttir lögfræðingur og Erlendur Baldursson afbrotufræðingur frá Fangelsismálastofnun, Sigríður J. Friðjónsdóttir vararíkissaksóknari, nú ríkissaksóknari og fulltrúi refsiréttarnefndar, Helgi Gunnlaugsson Ph.D., afbrotufræðingur og prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands, og Anna Björg Aradóttir, sviðsstjóri hjá landlæknisembættinu. Hafdís Guðmundsdóttir, skrifstofustjóri hjá Fangelsismálastofnun, var ritari nefndarinnar. Haukur Guðmundsson, skrifstofustjóri í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu, var formaður nefndarinnar þar til hann lét af embætti skrifstofustjóra er dómsmála- og mannréttindaráðuneytið var lagt niður og nýtt innanríkisráðuneyti tók til starfa en það tók við öllum verkefnum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins. Við formennsku tók Skúli Þór Gunnsteinsson, lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu.

Eins og fram hefur komið var nefndinni ætlað að endurskoða ákvæði laga um fullnustu refsinga í heild sinni. Nefndinni var m.a. ætlað að taka til athugunar hvort ástæða væri til að

rýmka og fjölga vistunarræðum utan fangelsa og skoða áherslur er lúta að meðferðar-úrræðum, heilbrigðisþjónustu o.fl., skipulag fangelsismála og önnur þau atriði sem nefndin teldi ástæðu til að bæta og breyta.

Nefndinni var falið að hafa samráð við þá aðila sem vinna að málum er lúta að fullnustu refsinga og fangelsismálum. Má þar nefna fangaverði, samtök fanga, sérfræðinga á sviði afbrotufræði, mannréttinda og refsiréttar og aðila sem hafa starfað í tengslum við vistunarræði utan fangelsa auk annarra sem nefndin teldi ástæðu til að leita til.

Í upphafi var það samdóma álit nefndarinnar að rétt væri að gera strax breytingar á fullnustulögunum áður en hafist yrði handa við heildarendurskoðun. Því varð úr að lítið frumvarp var samið til breytinga á lögum um fullnustu refsinga með það að markmiði að fjölga úrræðum og rýmka fullnustu utan fangelsa. Nefndin skilaði frumvarpinu til ráðuneytisins í lok árs 2010 og gerði frumvarpið ráð fyrir upptöku rafræns eftirlits sem fullnustuúrræðis í lok afplánunar og rýmku á samfélagsþjónustu. Lögin voru samþykkt á Alþingi 16. september 2011 og hafði frumvarpið þá tekið nokkrum breytingum í meðferð þingsins. Lögin tóku gildi 1. október 2011.

Fangelsismálastofnun fór ítarlega yfir gildandi lög um fullnustu refsinga á árinu 2008 og sendi breytingartillögur til ráðuneytisins í október sama ár. Yfirferð Fangelsismálastofnunar var gerð með hliðsjón af evrópsku fangelsisreglunum sem gefnar eru út af Evrópuráðinu. Um er að ræða reglur sem Evrópuráðið hefur samþykkt og eru byggðar á mannréttinda-sáttmála Evrópu og þeim málum sem lögð hafa verið fyrir Mannréttindadómstól Evrópu með hliðsjón af skýrslum nefndar Evrópuráðsins (e. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Reglur þessar hafa ekki lagagildi hér á landi en hafa að geyma ýmsar meginreglur um réttindi fanga sem rétt er að hafa til hliðsjónar við samningu frumvarps sem þessa. Í ljósi aðstæðna í þjóðfélaginu á þessum tíma voru tillögurnar lagðar til hliðar í ráðuneytinu. Rétt er að geta þess að framangreind nefnd sem skipuð var af dómsmála- og mannréttindaráðherra hafði framangreindar tillögur Fangelsismálastofnunar til grundvallar við samningu frumvarpsins. Fljótlega varð ljóst að um umfangsmiklar breytingar yrði að ræða og að mati nefndarinnar var talið rétt að semja frumvarp til nýrra fullnustulaga í stað breytingalagafrumvarps.

## II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Heildstæð löggjöf um fullnustu refsinga hér á landi á sér ekki ýkja langa sögu. Var það ekki fyrr en með gildistöku laga nr. 38/1973 að lög um ríkisfangelsi og vinnuhæli, nr. 18/1961, og lög um héraðsfangelsi, nr. 21/1961, voru sameinuð í eina löggjöf en framangreind lög frá 1961 áttu rætur sínar að rekja til eldri laga frá 1936. Þá var talsvert af ákvæðum er vörðuðu fangelsi og fangavist í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, og voru skil oft óljós á milli ákvæða almennra hegningarlaga og laga um fangelsi og fangavist. Með lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, voru fjölmörg ákvæði V. kafla almennra hegningarlaga felld úr gildi og þau tekin upp í lög nr. 48/1988. Lögunum var breytt nokkrum sinnum og merkilegum áfanga náð þegar samfélagsþjónusta kom inn í lögin sem úrræði til að fullnusta refsingar. Það var þó ekki fyrr en með gildandi lögum um fullnustu refsinga, nr. 49/2005, að þáttaskil urðu í löggjöf um málefni fanga og fullnustu refsinga hér á landi. Í gildandi lögum voru hagsmunir fanga hafðir að leiðarljósi í mun meira mæli en áður hafði þekkt hér á landi.

Markmið frumvarps til gildandi laga var m.a. að gera reglur skýrari og styrkja lagastoð ýmissa ákvæða. Þrátt fyrir ágæti laganna hafa ýmsir annmarkar komið í ljós auk þess sem umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun hafa gagnrýnt lögin.

Ríkisendurskoðun hefur gefið út tvær skýrslur um fullnustukerfið. Annars vegar er um að ræða skýrsluna „Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar“ frá júní 2009 og hins vegar skýrsluna „Skipulag og úrræði í fangelsismálum“ frá mars 2010. Þá hefur Ríkisendurskoðun gefið út tvær eftirfylgniskýrslur, eina fyrir hvora skýrslu. Skýrslurnar eru birtar á vef Ríkisendurskoðunar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá júní 2009 um eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar er gagnrýnt hversu máttlaus innheimtuúrræði innheimtumaður hefur miðað við sambærilegar stofnanir annars staðar á Norðurlöndum. Þá er gagnrýnt hve lítið innheimtist af sektum og sakarkostnaði, einkum og sér í lagi stærri sektir, yfir 8 millj. kr. Í skýrslunni er m.a. lagt til að innheimtuaðila verði veittar sömu heimildir eða sambærilegar til innheimtu og sambærilegar stofnanir annars staðar á Norðurlöndum. Um er að ræða heimild til að taka af launum viðkomandi skuldara, heimild til að leita upplýsinga hjá fjármálastofnunum og heimild til að koma í veg fyrir undanskot eigna. Þess er m.a. getið í skýrslunni að annars staðar á Norðurlöndum hafi heimild til launaafdráttar borið mestan árangur við innheimtu sekta. Þrátt fyrir að í frumvarpi þessu sé ekki lagt til að innheimtuaðili fái sömu heimildir og t.d. tíðkast í Noregi, svo sem heimildir til að draga sektargreiðslur frá launum sökunautar, þá eru lagðar til nokkrar betrubætur til að auðvelda innheimtu.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um skipulag og úrræði í fangelsismálum frá mars 2010 er lagt til að lagaákvæði um skipulag fangelsismála verði lagfærð. Þannig er lagt til að forstjóra Fangelsismálastofnunar verði veitt umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa svo að dæmi sé nefnt. Þannig verði til heildstæð stjórnáslustofnun þar sem vald, umboð og ábyrgð fara saman. Þá er lagt til að lögð verði áhersla á að draga úr endurkomu fanga, enda sé það þjóðhagslega hagkvæmt. Með lögum nr. 145/2013, um breytingu á ýmsum lögum vegna flutnings verkefna frá innanríkisráðuneytinu til sýslumannsembætta og annarra embætta og stofnana, var gildandi lögum um fullnustu refsinga breytt á þann veg að forstjóri Fangelsismálastofnunar skipi forstöðumenn fangelsa í stað ráðherra. Ákvæðið átti sér fyrirmynd úr frumvarpi þessu. Í frumvarpi þessu eru stjórnáslustofnunar fangelsismála gerð betur skil en verið hefur auk þess sem lagðar eru fram tillögur sem stuðla eiga að aukinni betrun fanga og vonandi í kjölfarið lægri endurkomutíðni í fangelsi. Benda má á að í frumvarpinu eru ákvæði sem setja í fastari skorður hálfgildings þrepakerfi sem reynt hefur verið að koma á í fangelsum ríkisins. Kerfið á að hvetja fanga til að haga sér vel í fangelsi og halda sig frá vímuefnum eigi þeir við vímuefnavanda að etja, svo að dæmi sé nefnd. Með því að haga sér vel getur fangi unnið sér inn réttindi, svo sem að verða vistaður í opnu fangelsi. Þetta endurspeglast í því að gerður er greinarmunur á opnu og lokuðu fangelsi í frumvarpinu, t.d. er varðar heimsóknir og búnað í klefa. Með ákvæðum frumvarpsins er lagður grunnur að því að hægt sé að gera greinarmun á opnu og lokuðu fangelsi með reglugerð. Þá er lagt til nýtt úrræði sem kallast fjölskylduleyfi. Leyfið er ætlað langtímaföngum til þess að efla tengsl þeirra við fjölskyldur. Loks má nefna sem dæmi að í frumvarpinu er komið til móts við dómpóla sem ekki hafa verið samþykktir til vistunar á áfangahemili Verndar en þeir hafa ekki getað lokið afplánun undir rafrænu eftirliti samkvæmt gildandi rétti. Lagt er til að bætt verði úr því með frumvarpi þessu.

Umboðsmaður Alþingis hefur bent á meinbugi á lögum um fullnustu refsinga í áliti sínu nr. 6424/2011. Ábending umboðsmanns varðaði útreikning refsitíma og hefur verið komið til móts við þá ábendingu í frumvarpinu. Þá sá nefndin tilefni til að lagfæra ýmis ákvæði laganna vegna álita umboðsmanns en óþarfi er að rekja það hér. Þá er rétt að benda á að umboðsmaður benti ráðuneytinu á að athuga mætti hvort ekki væri rétt að setja, að erlendra fyrirmynd, ákvæði um hlýðniskyldu fanga í lög. Ráðuneytið taldi rétt að gera það. Loks

hefur umboðsmaður bent á það í bréfaskiptum sínum við ráðuneytið að heimildir skorti til að deildaskipta fangelsum, þá sér í lagi vegna stofnunar öryggisdeildar. Ráðuneytið bendir á að fangelsið Litla-Hraun er deildaskipt fangelsi og er gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi í gildandi lögum um fullnustu refsinga, sbr. 3. mgr. 14. gr. og 32. gr. laganna. Þannig er, svo að dæmi sé tekið, ein deild undir svokallaðan meðferðargang á Litla-Hrauni, ein deildin vistar menn sem hafa gerst sekir um kynferðisbrot gegn börnum og ein deild er fyrir fanga sem eru erfiðir við innkomu í fangelsið, t.d. vegna vímuefnaneyslu og hegðunarvanda. Síðastnefnda deildin verður ekki talin vera öryggisdeild því að fangar á þeirri deild þurfa ekki að vera hættulegir öðrum föngum eða sjálfum sér. Þá er útvistartími deilda misjafn. Til að mynda eru fangar sem vistaðir eru á deild fyrir þá sem hafa gerst sekir um kynferðisbrot gegn börnum ekki í útvist með föngum af öðrum deildum af öryggisástæðum þar sem öryggi þessara fanga kann að vera ógnað séu þeir með öðrum föngum í útvist. Að mati ráðuneytisins er skýrlega kveðið á um það í 3. mgr. 14. gr. laga um fullnustu refsinga að flytja megi fanga milli deilda í öryggisskyni. Fangelsismálayfirvöld geta, telji þau nauðsyn til, sett á fót sérstaka deild til að vista einstaklinga sem uppvísir hafa verið að ógnunum, kúgunum eða hótunum í garð annarra fanga eða starfsfólks, á sama hátt og heimilt er að setja upp deild þar sem vistaðir eru þeir sem þurfa sérstaka vernd gegn samföngum sínum. Fyrir slíku er heimild í lögum um fullnustu refsinga, svo sem áður hefur verið bent á. Eigi að síður er lagt til í frumvarpi þessu að kveðið sé á um það með beinum hætti að heimilt sé að deildaskipta fangelsum.

Þá hefur skortur á fangarýmum verið viðvarandi vandi í kerfinu um nokkur ár og niðurskurður fjárveitinga til málaflokksins verið umtalsverður. Þrátt fyrir framangreindan skort og niðurskurð er eftirspurnin eftir þjónustu fangelsiskerfisins mikil. Í ljósi þessa hefur verið brýnt að leita leiða til að rýmka þau úrræði til að fullnusta refsingu án þess að komi til fangelsisvistar, svo sem samfélagsþjónustu, og rýmka rafrænt eftirlit. Með frumvarpinu er lagt til að samfélagsþjónusta verði rýmkuð auk þess sem fleiri fangar munu eiga kost á að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti. Rétt þykir á þessu stigi að rýmka rafrænt eftirlit frekar. Úrræði sem þessi hafa tvíþættan tilgang. Í fyrsta lagi eru þau ódýrari úrræði en vistun í fangaklefa. Í öðru lagi eru þau talin betur til þess fallin að stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu í kjölfar refsingar.

Vandamál í tengslum við afbrot eru margþætt og snerta ekki aðeins lögin og framkvæmd þeirra, heldur ekki síður félags- og heilbrigðiskerfið. Aðstæður brotamanna eru misjafnar en einkennast að öðru jöfnu af erfiðum félags- og efnahagslegum aðstæðum. Sú afstaða er ríkjandi í afbrotafræðinni að ítrekunartíðni sé almennt lægri í fámennari og menningarlega einsleitum samfélögum en hjá fjölmennari og menningarlega fjölbreyttari þjóðum. Rannsóknir á Íslandi styðja þessar niðurstöður að einhverju leyti og í nýlegum samanburðarrannsóknnum, annars vegar „En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminalforsorgen“ (2010) og hins vegar „Ítrekunartíðni afbrota á Íslandi“ eftir Helga Gunnlaugsson, Eric Baumer, Krístrúnu Kristinsdóttur og Richard Wright, 2001, 51. árg., 1. hefti, bls. 25–42, mældist ítrekunartíðni þeirra sem losna úr fangelsi lægri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum að undanskildum Noregi og lægst hjá þeim sem hefja samfélagsþjónustu. Eigi að síður snýr hluti þeirra sem hljóta fangelsisdóm aftur í fangelsi og lögregla hefur afskipti af enn fleirum. Margir þættir hafa áhrif á endurkomutíðni, svo sem langur málsmeðferðartími hjá lögreglu, ákærvaldi og dómstólum og ekki síst langur boðunarlisti.

Brýnt er að huga með markvissum hætti að innihaldi og markmiði refsivíðurlaga. Mikilvægt er að refsitíminn sé nýttur til að stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu þegar afplánun lýkur. Efla verður þá viðleitni að greina þarfir hvers og eins dómpóla í



upphafi afplánunar og gera áætlun sem miðar að því að gera viðkomandi færft að taka ábyrgð á eigin gjörðum og taka þátt í samfélaginu á ný. Að því verki verða að koma sérhæfðir aðilar sem endurspeгла ólíkar þarfir á félags- og heilbrigðissviði eins og félags-, náms- og starfsráðgjafar, auk lækna og sálfræðinga.

Markmið með fullnustu refsinga á öðru fremur að felast í að undirbúa dómpóla fyrir virka þátttöku í samfélaginu og draga sem mest úr þeim skaða sem útlökun frá samfélaginu hefur óhjákvæmilega í för með sér. Í ljósi vaxandi fjölda dóma og jákvæðrar reynslu af beitingu refsíúrræða utan fangelsa er rétt að huga enn frekar að úrræðum af því tagi án þess þó að vegið sé að réttaröryggi almennings. Mjög mikilvæg skref voru stigin með lögum um breytingu á lögum um fullnustu refsinga sem samþykkt voru 16. september 2011. Með þeim lögum var veitt heimild til notkunar rafræns eftirlits sem fullnustuúrræðis sem og rýmkun á samfélagsþjónustu. Ljóst er að reynist rafrænt eftirlit vel sem fullnustuúrræði er rétt að beita því í auknum mæli.

Markmið frumvarpsins er að fullnusta refsinga fari fram með öruggum og skilvirkum hætti. Ef refsingum er ekki fullnægt dregur það úr varnaðaráhrifum refsinga, bæði almennum og sérstökum. Því er það einnig markmið að sérstök og almenn varnaðaráhrif séu virk. Þá er það þjóðhagslega hagkvæmt að draga úr endurkomutíðni, svo og hagkvæmt fyrir hinn dæmda og fjölskyldu hans, og því brýnt að lögin endurspegli það markmið að draga úr ítrekun brota með því að stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu. Mikilvægt er að lög um fullnustu refsinga séu eins skýr og mögulegt er, enda varða þau m.a. fullnustu óskilorðsbundinna refsinga en frelsissvipting er ein þungbærasta byrði sem lögð er á herðar einstaklingum og er viðurkennd í samfélaginu. Ljóst er að ekki er gerlegt að hafa löggjöf þannig úr garði gerða að hún kalli ekki á túlkun ákvæða eða sérfræðiþekkingu í lögum. Við samningu frumvarps þessa var það haft að leiðarljósi að hafa það eins skýrt og kostur er, t.d. var leitast við að draga úr notkun á orðum eins og „að jafnaði“ sem víða sést í gildandi lögum. Þá var leitast við að hafa athugasemdir við einstakar greinar eins ítarlegar og kostur er og í stað þess að vísa til eldri laga voru athugasemdir teknar úr eldri frumvörpum þar sem talin var þörf á og þær settar inn í frumvarp þetta í þeim tilvikum þegar ákvæði voru tekin óbreytt úr eldri löggjöf.

### III. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið skiptist í þrettán kafla og er því efnismeira en gildandi lög, nr. 49/2005. Þá hefur uppröðun ákvæða verið breytt, einkum þó í I. og II. kafla.

Í I. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um markmið laganna, skilgreiningu hugtaka og gildissvið. Um er að ræða nýjan kafla með nýjum ákvæðum sem ekki eru í gildandi löggjöf. Í kaflanum er kveðið á um það að hverju sé stefnt með fullnustu refsinga. Þá er þar að finna skilgreiningar á hugtökum sem notuð eru í lögnum. Eins og fram hefur komið er nauðsynlegt að löggjöf sem þessi sé eins skýr og skiljanleg og kostur er og ber því að leitast við að draga úr líkum á því að misskilningur við túlkun og skýringu hugtaka leiði af sér óvissu við fullnustu refsinga.

Í II. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um stjórnarsýslu fangelsismála. Þar er kveðið á um yfirstjórn fangelsismála, starfsmenn, réttindi þeirra og skyldur og skipan og verkefni náðunarnefndar. Með lögum nr. 145/2013 var lögum um fullnustu refsinga breytt í þá veru að forstöðumenn fangelsa skyldu skipaðir af forstjóra Fangelsismálastofnunar ríkisins í stað ráðherra og var sú tillaga tilkomin upphaflega vegna athugasemda Ríkisendurskoðunar í skýrslunni „Skipulag og úrræði í fangelsismálum“ þess efnis að vald, umboð og ábyrgð ætti að fara saman. Þau nýmæli ber hér helst að nefna að í kaflanum er að finna ákvæði um

bakgrunnsskoðun þeirra sem starfa í fangelsum. Um er að ræða nýmæli sem á m.a. að sporna við því að skipulögð brotasamtök nái að koma útsendurum sínum til starfa í fangelsiskerfinu en færst hefur í vöxt erlendis að erlend brotasamtök komi mönnum sínum fyrir í stofnunum með það fyrir augum að hafa áhrif og fá aðgang að upplýsingum. Loks er að finna ítarlegra ákvæði um náðunarnefnd sem telja verður til bóta.

Í III. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um fullnustu óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga o.fl. Í kaflanum er kveðið á um hvernig standa skuli að því að tilkynna hvenær mæta skuli til afplánunar, útreikning afplánunartíma, frestun afplánunar, vinnu fanga, nám og starfsþjálfun o.s.frv. Í kaflanum er að finna þónokkur nýmæli auk þess sem eldri ákvæði eru lagfærð. Af nýmælum ber helst að nefna að kveðið er á um að stofnunin taki við dómum til skráningar þar sem dómþoli er dæmdur ósakhæfur en samkvæmt gildandi lögum er engri stofnun, utan dómstólanna, skylt að halda utan um skráningu þeirra. Þá er þar að finna ákvæði um útreikning afplánunartíma samkvæmt danskri fyrirmynd. Skort hefur skýrt ákvæði um útreikning samanlagðs refsitíma í íslenskri löggjöf og í framkvæmd hefur verið stuðst við tíðkanlega venju að danskri fyrirmynd. Þá er kveðið á um mismunandi tegundir fangelsa en svo er ekki í gildandi löggjöf. Talið var nauðsynlegt að gera greinarmun á opnu og lokuðu fangelsi í lögum þar sem gerður er greinarmunur á réttindum fanga sem vistast í mismunandi fangelsum, t.d. varðandi rétt til heimsókna. Ákvæði um heilbrigðisþjónustu fanga var enn fremur skerpt. Ákvæði um skyldu fangelsisyrvalda til að tryggja velferð barna fanga sem þar dveljast er nýmæli. Þá er heimild Fangelsismálastofnunar ríkisins til að leyfa fanga að afplána utan fangelsis jafnframt gerð rýmri. Þess ber einnig að geta hér að lagt er til að dregið verði úr kröfum til Fangelsismálastofnunar um að gera meðferðaráætlanir. Samkvæmt gildandi rétti er skylt að gera meðferðaráætlun fyrir hvern fanga. Það hefur hins vegar ekki gengið eftir vegna forgangsroðunar þar sem Fangelsismálastofnun hefur ekki fengið fjármagn til að sinna verkefninu. Ákvæðið um gerð meðferðaráætlana í gildandi lögum var með öðrum orðum ekki kostnaðarmetið þegar það var samþykkt. Ekki hefur fengist fjármagn til að sinna þessu að fullu. Miðað við niðurskurðarkröfur síðustu ára og fyrirbyggjandi niðurskurðarkröfur er ekki líklegt að fjármagn fáiast í verkefnið. Því er lagt til að gerð sé meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga Fangelsismálastofnunar.

Í IV. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um réttindi og skyldur fanga. Í kaflanum er að finna ný ákvæði um samneyti kynjanna, bókasöfn, búnað í klefa o.fl. Fyrirhugað var að hafa sérstakt ákvæði um tóbaksreykingar í kaflanum með það fyrir augum að takmarka þær en við nánari skoðun á lögum um tóbaksvarnir, nr. 6 31. janúar 2002, kom fram að tekið er á tóbaksreykingum í fangelsum landsins í 6. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna. Þær breytingar sem gerðar eru í frumvarpi þessu frá gildandi lögum eru flestar gerðar í þeim tilgangi að uppfylla kröfur evrópsku fangelsisreglnanna frá árinu 2006. Þannig eru flest nýmælin til þess fallin að bæta stöðu fanga. Þó eru breytingar í þessum kafla frumvarpsins sem geta þrengt að föngum og má þar t.d. nefna að ákvæðum um heimsóknir hefur verið breytt til að styrkja baráttu fangelsisyrvalda gegn smygli á fikniefnum og lyfjum sem og baráttunni gegn vændi og annarri misnotkun. Þau nýmæli eru einnig lögð til að búnaður, svo sem sjónvörp, tölvur og hljómflutningstæki, sem fangar geta sótt um leyfi til að hafa í klefa sínum verði eign fangelsisins og leigður til fanga gegn vægu gjaldi. Ljóst er að fyrirkomulag þetta, sem þekkist víða erlendis, mun takmarka getu fanga til að misnota þessi tæki t.d. við að fela fikniefni inni í þeim og komast heimildarlaust á netið.

Í V. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um leyfi úr fangelsi. Þar eru ákvæði um reglubundin dags- og fjölskylduleyfi en það síðarnefnda er nýmæli. Þá er kveðið á um önnur

leyfi, svo sem skammtímaleyfi og leyfi til að vinna utan fangelsis. Þá er lagt til að fangi fái fjölskylduleyfi ef hann uppfyllir tiltekin skilyrði. Þessar breytingar eru tilkomnar ekki síst vegna gagnlegra athugasemda Afstöðu, félags fanga, en auk þess er þetta að norrænni fyrirmynd en þar kallast þessi leyfi helgarleyfi. Talið var heppilegra að kalla þessi leyfi fjölskylduleyfi, enda ekki skilyrði að taka þau um helgar.

Í VI. og VII. kafla eru reglur um leit, líkamsleit og líkamsrannsókn annars vegar og agabrot, agaviðurlög o.fl. hins vegar. Nauðsynlegt þykir að leggja til að fanga verði bannað að vera viðstaddur leit í klefa. Það tíðkast t.d. í Danmörku að fangar séu að jafnaði ekki viðstaddir leit í klefa, enda getur það haft mjög svo truflandi áhrif á leitarmenn og skaðað leit. Þá hefur reynslan hér á landi af þessu fyrirkomulagi ekki verið góð. Fleiri fangaverði þarf til að framkvæma hverja leit og eru nokkur dæmi um að leit hafi farið úr böndum. Fangi sem viðstaddur er leit í klefa sér hvar er leitað og lærir þannig hvar heppilegast er að koma fyrir óleyfilegum hlutum. Telur nefndin því afar mikilvægt að þetta ákvæði nái fram að ganga. Aðrar breytingar eru það smávægilegar að ekki telst þörf á að greina frá þeim hér.

Í VIII. kafla er finna ákvæði um reynslulausn. Helstu breytingar sem lagðar eru til felast í að ákvæði varðandi skilgreiningu á alvarleika brota er fært inn í lögin í stað þess að vera eingöngu í reglugerð eins og nú er. Þá er lagt til, að finnskri fyrirmynd, að fangar sem brutu af sér þegar þeir voru á aldrinum 15–21 árs geti fengið, óháð afbroti, reynslulausn þegar liðinn er einn þriðji af refsitímanum. Í Finnlandi er miðað við 21 árs og yngri og þykir rétt að miða við sama aldur hér á landi (sjá Finnish Criminal Code, Chapter 2c, Sections 5–10). Rétt er að geta þess að í Finnlandi eru einnig rýmri reynslulausnarreglur en þekktist hér á landi fyrir þá sem afplána fyrsta brot óháð aldri en allir sem afplána fyrir fyrsta brot í Finnlandi geta fengið reynslulausn þegar helmingur refsitímans er liðinn. Ekki þótti ástæða til að taka þá reglu upp hér. Ljóst er að strangar kröfur verður að gera til hegðunar fanga í afplánuninni svo að reglan geti átt við. Þá getur reglan verið hvetjandi fyrir mjög unga fanga til að standa sig í meðferð svo að þeir nái að fóta sig í samfélaginu.

Í IX. kafla er að finna ákvæði um skilorðsbundnar refsingar og náðun. Nýmæli er að kveða á um eftirlit með þeim sem veitt hefur verið náðun og gert að sæta eftirliti en það hefur verið mat ráðuneytisins að skort hafi ákvæði um það í gildandi lög.

Í X. og XI. kafla er að finna ákvæði um fullnustu fésekta, innheimtu sakarkostnaðar og framkvæmd upptöku auk ákvæða um innheimtuúrræði. Þær breytingar sem lagðar eru til með þessum köflum eru byggðar á tillögum frá sýslumanninum á Blönduósi en sýslumanni var falið af hálfu þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðuneyti að gera tillögur að úrbótum á innheimtulöggjöfni á árinu 2010 í samræmi við skýrslu Ríkisendurskoðunar „Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar“ frá júní 2009. Lögð er til sú breyting að fullnusta vararefsingar samkvæmt fleiri en einum dómi hefjist við upphaf afplánunar hennar til samræmis við ákvæði laganna um að afplánun með samfélagsþjónustu hefjist þegar sektarþoli gengst skriflega undir skilyrði samfélagsþjónustu. Til skoðunar kom, vegna ábendingar Ríkisendurskoðunar, að setja þak á þær sektir sem heimilt er að afplána sem vararefsingu með samfélagsþjónustu. Ríkisendurskoðun hefur bent á að 80% sekta yfir 8 millj. kr. hafi verið fullnustaðar með samfélagsþjónustu árið 2007. Þannig taldi Ríkisendurskoðun það ótækt að hærri fésektir væru fullnustaðar með vinnuframlagi sem væri í litlu samhengi við ávinning af broti. Þegar sekt er tiltekin ákveður dómstóll í dómi, úrskurði eða sátt tímalengd vararefsingar sem ekki skal vera styttri en tveir dagar og ekki lengri en eitt ár. Þannig kom til greina að setja einhvers konar þak á fjárhæð sekta. Nefndin féll hins vegar frá þessari hugmynd og taldi að samfélagsþjónusta væri mun meira íþyngjandi úrræði en flestir gera sér grein fyrir. Þá taldi nefndin að ákvarðanir sekta yrðu að vera raunhæfar og

þegar það kæmi til að sekta einstaklinga vegna skattalagabrota um tugi, ef ekki hundruð milljóna, væri nærtækast að dæma einstaklingana í óskilorðsbundið fangelsi, þar sem líkindi á innheimtu væru í flestum tilvikum óraunhæf. Þá taldi nefndin rétt að leggja til við ráðuneytið að refsiréttarnefnd tæki málið til skoðunar. Loks eru gerðar tillögur um að rýmka heimildir innheimtuaðila sekta og sakarkostnaðar til að kanna eignir skuldara og koma í veg fyrir undanskot eigna.

Í XII. kafla er að finna reglur um málsmeðferð og kærueimildir.

Í XIII. kafla er finna ýmis ákvæði. Dómstólar hafa ítrekað sýknað menn af smygli óleyfislegra muna eða efna inn í fangelsi landsins þrátt fyrir að búið væri að birta fangelsisreglur í Stjórnartíðindum. Benda má á dóm Héraðsdóms Suðurlands uppkveðinn 5. desember 2013 í þessu samhengi, mál nr. S-347/2013. Í ljósi þessa var nauðsynlegt að betrumbæta refsíákvæði laganna.

Nefndin skoðaði sérstaklega hvort rétt væri að breyta fyrirkomulagi samfélagsþjónustu þannig að í stað fullnustuúrræðis yrði samfélagsþjónusta ákveðin af dómstólum líkt og tíðkast annars staðar á Norðurlöndum. Ekki var talið efni til að leggja til við ráðuneytið að það fæli refsiréttarnefnd að skoða breytingar á hegningarlögum í þessa veru, enda hefur núverandi fyrirkomulag reynst vel, er ódýrt og skilvirkt. Ljóst er að álag á dómstólana mundi aukast en álag á þeim er nú þegar mikið. Loks hafa nýlegar samanburðarrannsóknir, sem getið er hér að framan, sýnt að ítrekunartíðni sé lægst hér á landi miðað við það sem er annars staðar á Norðurlöndum hjá þeim sem hefja samfélagsþjónustu.

Þá skoðaði nefndin sérstaklega hvort tilefni væri til að setja sérstakan kafla um eftirlit með fangelsum ríkisins þar sem kveðið væri á um sérstaka eftirlitsnefnd, skipaða af innanríkisráðherra með fulltrúum frá Alþingi, landlækni og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Verkefni nefndarinnar væri að annast eftirlit með starfsemi fangelsa og ætti nefndin að fara í hvert fangelsi minnst einu sinni á tveggja ára fresti með það fyrir augum að skoða aðbúnað fanga og aðstæður. Á þetta sér fyrirmynd erlendis. Fallið var frá því að setja ákvæði um framangreint eftirlit að svo stöddu þar sem ekki þóttu vera rök til þess. Þannig sækir svokölluð CPT-nefnd Evrópuráðsins Ísland heim með reglubundnu millibili og gerir athugasemdir við fangelsi landsins en CPT stendur fyrir Committee for the Prevention of Torture. Íslensk yfirvöld hafa m.a. þurft að breyta aðstæðum í fangelsum í ljósi athugasemda nefndarinnar. Þá eiga fangar greiðan aðgang að umboðsmanni Alþingis og hafa málefni frelsisviptra fengið forgang fram yfir mál annarra einstaklinga í samfélaginu.

#### **IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið gaf tilefni til að skoðað yrði hvort það samræmdist stjórnarskrá Lýðveldisins og þá einkum 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, t.d. í tengslum við ákvæði um leit í klefa svo að fátt eitt sé nefnt. Var það metið svo að frumvarpið stæðist ákvæði mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Frumvarpið uppfyllir skilyrði þeirra mannréttindasáttmála sem Ísland hefur fullgilt, þar á meðal ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Því hefur hins vegar verið haldið fram að heimild til að vista gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga, teljist einangrun ekki nauðsynleg, stríði gegn a-lið 2. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Ákvæði a-liðar 2. mgr. 10. gr. samningsins kveður á um að menn sem ákærðir eru skuli, nema í sérstökum tilvikum, vera aðskildir frá sakfelldum mönnum og skuli sæta sérstakri meðferð sem hæfir aðstæðum þeirra sem ósakfelldra manna. Því er til að svara að fjöldi gæsluvarðhaldsfanga á Íslandi er mjög breytilegur. Þannig er í reynd erfitt að reka sérstakt gæsluvarðhaldsfangelsi hér á landi. Þeir einstaklingar sem eru í gæsluvarðhaldi en ekki einangrun á hverjum tíma eru afar fáir og

yrðu því flestir í einangrun. Þegar tveir eða fleiri einstaklingar eru í gæsluvarðhaldi án einangrunar á sama tíma er algengt að sú staða komi upp að ekki sé hægt að vista einstaklingana saman vegna öryggishagsmuna. Með því að heimila vistun gæsluvarðhaldsfanga sem ekki eru í einangrun með afplánunarföngum er á engan hátt tekin afstaða til sektar eða sakleysis þessara fanga heldur er komið í veg fyrir félagslega einangrun þeirra og þeim tryggður viðunandi aðgangur að vinnu, námi og nauðsynlegri þjónustu. Þannig er tekið mið af sérstökum aðstæðum hér á landi.

Svo sem fyrr hefur komið fram var við samningu frumvarpsins höfð hliðsjón af evrópskum fangelsisreglum frá árinu 2006. Um er að ræða reglur sem hafa ekki lagagildi hér á landi en hafa að geyma ýmsar meginreglur um réttindi fanga sem rétt er að hafa til hliðsjónar við samningu frumvarps sem þessa.

## V. Samráð.

Eins og fram hefur komið snertir frumvarpið einkum fanga og aðstandendur þeirra, starfsmenn fangelsa og þá sem starfa að öðru leyti að fullnustumálum.

Við samningu frumvarps þessa var haft samráð við starfsmenn fangelsa og félag fanga. Farið var í heimsókn í öll fangelsin að undanskildu Fangelsinu Akureyri. Rætt var við starfsmenn fangelsa, Afstöðu, félag fanga, fanga á Kvíabryggju, starfsmenn Verndar o.fl.

Eins og áður greindi var nefndin skipuð fulltrúum mismunandi stofnana í þeim tilgangi að tryggja faglegt samráð, t.d. á milli ráðuneyta annars vegar og stofnana hins vegar, svo og við fræðasamfélagið.

Frumvarpið var til umsagnar á vef ráðuneytisins frá 5.–18. september 2014. Ráðuneytinu bárust umsagnir frá eftirtöldum aðilum: umboðsmanni barna, UNICEF á Íslandi, sr. Hreini S. Hákonarsyni fangapresti, sýslumanninum á Blönduósi, Afstöðu, félagi fanga, Amnesty International á Íslandi, einum fanga, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Lögmannafélagi Íslands.

Farið var vandlega yfir umsagnirnar og var komið til móts við þónokkrar athugasemdir. Rétt þykir að áréttu, vegna þeirra umsagna sem komu fram, að óþarfi er að tiltaka allt í lögum um fullnustu refsinga sem önnur lög, eins og stjórnisýslulög, lög um mannréttindasáttmála Evrópu, stjórnarskráin og fleiri lög ná yfir. Þannig var t.d. fyrirhugað við samningu frumvarpsins að hafa sérstakt ákvæði um tóbaksreykingar með það fyrir augum að takmarka þær en við nánari skoðun á lögum um tóbaksvarnir, nr. 6/2002, kom fram að tekið er á tóbaksreykingum í fangelsum landsins í 6. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna. Þannig er ekki þörf á því að hafa sérstakt ákvæði um tóbaksreykingar í lögum um fullnustu refsinga. Þá er einnig rétt að áréttu að lögum verður að vera hægt að framfylgja. Ótækt er að hafa ákvæði í lögum sem er annaðhvort ómögulegt að framfylgja vegna aðstæðna á Íslandi sem ekki er hægt að breyta eða sýnt þykir að ekki fáiast fjármagn til að framfylgja.

## VI. Mat á áhrifum.

Nefndin telur að þær breytingar sem í frumvarpinu eru hafi jákvæð áhrif á dómþola sem og starfsmenn fangelsa. Þannig mun frumvarpið stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu en jafnframt auðvelda fangelsisvirkvöldum að halda uppi aga í fangelsum landsins.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um markmið laganna. Nauðsynlegt er að skýrt sé kveðið á um það hver sé stefnan í málefnum varðandi fullnustu refsinga, enda er ljóst að refsingar hafa lítinn tilgang ef þær eru ekki fullnustaðar með fullnægjandi hætti. Slíkt getur leitt til þess að almenningur dragi í efa að grunnreglur réttarríkisins gildi í samfélaginu og upplifi almennt vantraust á stofnunum réttarvörslukerfisins.

Í 2. mgr. er lagt til að eitt af markmiðum laganna verði að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu. Hægt er að draga úr ítrekun brota t.d. með því að efla dómpóla á hinum ýmsu sviðum, gefa þeim kost á að stunda nám, hvetja þá til vímuefnalauss líferniss o.fl. Allt þetta getur aukið líkurnar á því að dómpólar hverfi af afbrotabrautinni.

## Um 2. gr.

Hugtök þarf að skilgreina vel til þess að löggjöf sé skýr og nái markmiði sínu. Óskýr löggjöf eða misskilningur við túlkun hugtaka getur skapað óþarfa þrætur og aukið álag á stjórnvöld í formi stjórnsýslukæra auk þess sem slík löggjöf getur leitt til þess að einstaklingar séu óvissir um rétt sinn. Hér eru m.a. skilgreind hugtök og tækniatriði sem reynir ekki aðeins á í lagatextanum sjálfum heldur er einnig gert ráð fyrir að byggt verði á í reglugerðum sem settar yrðu á grundvelli laganna. Þykir rétt að hafa slíkar skilgreiningar í lögum fremur en í reglugerðum.

## Um 3. gr.

Í núgildandi lögum er ekki að finna ákvæði um gildissvið laganna, enda hefur almennt verið talið að það liggja í hlutarins eðli um hvað lögin gilda. Hér er bætt úr þessum skorti.

## Um 4. gr.

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta, nr. 71/2013, með síðari breytingum, heyrna málefni þau sem lögin fjalla um undir innanríkisráðherra.

Um er að ræða óbreytta skipan frá núgildandi lögum um fullnustu refsinga, nr. 49/2005, og þarfnast greinin ekki skýringa.

## Um 5. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 2. gr. gildandi laga og kveður á um hlutverk Fangelsismálastofnunar. Í ákvæðinu er hnykkt á heimild Fangelsismálastofnunar til að fela öðrum verkefni, með samningi, svo sem eftirlit með samfélagsþjónustu og fögum sem ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti. Ekki er um tæmandi talningu að ræða en heimildin gæti reynst nauðsynleg til að takast á við aukin verkefni, svo sem vegna rafræns eftirlits og aukinnar samfélagsþjónustu. Ekki er gert ráð fyrir að hægt sé að útvísta rekstur eiginlegra fangelsa en það er hlutverk Fangelsismálastofnunar að hafa umsjón með rekstri fangelsa. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

## Um 6. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um skipun forstjóra Fangelsismálastofnunar ríkisins. Skoðað var hvort rétt væri að gera aðeins kröfu um háskólamenntun sem nýtist í starfi í stað lögfræðimenntunar. Það var mat ráðuneytisins að starfið væri þess eðlis að nauðsynlegt væri að forstjórinn væri lögfræðimenntaður.

## Um 7. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um skipun forstöðumanns fangelsis. Í gildandi lögum var fyrirkomulag um skipun forstöðumanns þannig að ráðherra skipar forstöðumenn fangelsa. Fyrirkomulagið var arfleifð frá gamalli tíð þegar hvert fangelsi var sjálfstæð stofnun með sérstakt fjárlaganúmer. Þessu fyrirkomulagi var breytt árið 1995 þegar fjármunir til fangelsa voru fluttir yfir á fjárlagalið Fangelsismálastofnunar ríkisins. Þrátt fyrir þessar breytingar var skipunarvald ráðherra óbreytt til 1. febrúar 2014 þegar skipunarvaldið færðist yfir til forstjóra Fangelsismálastofnunar með lögum nr. 145/2013. Svo sem fram hefur komið gagnrýndi Ríkisendurskoðun þetta fyrirkomulag í skýrslu sinni frá mars 2010. Ríkisendurskoðun bendir á að þannig verði til heildstæð stjórnsýslustofnun þar sem vald, umboð og ábyrgð fara saman. Einnig er það fyrirkomulag sem nú tíðkast í samræmi við framsetningu fjárlaga.

Þá er lagt til að gerð sé sú krafa til forstöðumanna fangelsa að þeir hafi háskólapróf sem nýttist í starfi. Rekstur fangelsa er oft flókinn og dýr og mikil ábyrgð felst í því að annast gæslu og umönnun frelsissviptra manna. Því er eðlilegt að gera þá kröfu til forstöðumanna að þeir hafi lokið viðurkenndu lokaprófi frá háskóla. Bent skal á að gert er ráð fyrir í bráðabirgðaákvæði að krafan um háskólamenntun taki gildi þegar nýir forstöðumenn verða skipaðir. Telja verður það ákvæði sanngjarnt.

Loks er gert ráð fyrir, svo sem verið hefur, að forstöðumaður geti haft umsjón með rekstri nokkurra fangelsa. Þannig getur forstöðumaður fangelsa á höfuðborgarsvæðinu haft umsjón með rekstri þeirra fangelsa auk fangelsisins á Akureyri svo að dæmi sé tekið.

## Um 8. gr.

Ákvæðið svarar til 6. gr. gildandi laga að því undanskildu að lagt er til að leggja megi að jöfnu nám fangavarda á vegum ríkisins og sambærilegt nám sem viðurkennt er af Fangelsismálastofnun að fenginni umsögn stjórnar Fangavardaafélags Íslands. Í lögum hefur vantað heimild til þess að skipa fangaverði sem t.d. hafa lokið námi sínu erlendis. Þá hefur skort heimild til að ráða fangaverði í afleysingar eins og tíðkast í lögreglunni. Því er lagt til að úr því verði bætt með nýrri 2. mgr. Rétt er þó að áréttu að heimild til að ráða starfsmenn á fyrst og síðast að takmarkast við afleysingar, svo sem vegna sumarleyfa eða veikinda skipaðra fangavarda, og er því ekki markaður langur tími. Forstöðumaður fangelsis ræður aðra starfsmenn fangelsis en með öðrum starfsmönnum er átt við starfsmenn í eldhúsi, skrifstofumenn o.fl. Rétt er að taka fram að um skipun og setningu gilda lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Þá er lagt til, svo sem verið hefur, að fangaverðir megi ekki fara í verkfall né taka þátt í verkfallsboðun. Telja verður þá kröfu eðlilega í ljósi eðlis starfs þeirra að gæta frelsissviptra einstaklinga.

Enn fremur er lagt til að ríkissjóður skuli bæta fangavörðum líkamstjón og munatjón sem þeir verða fyrir vegna starfs síns. Starf fangavarda getur verið róstersamt, þeir geta lent í átökum við fanga og geta t.d. gleraugu skemmst og þeir orðið fyrir líkamstjóni. Því þykir þessi regla rétt og eðlileg og í samræmi við gildandi rétt.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

## Um 9. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um fangavardanám og er um nýmæli að ræða. Eðlilegt þykir að kveðið sé á um námið í lögum þar sem eitt af skilyrðum þess að vera skipaður sem fangavörður er að hafa lokið námi í fangavardafræðum. Þá er einnig eðlilegt að ákvæðið sé í kafla um stjórnsýslu fangelsismála. Sú venja hefur skapast að einstaklingar hafa verið settir sem

fangaverðir að undangengnu nýliðanámskeiði í fangavörslu á vegum Fangelsismálastofnunar. Þegar starfsmennirnir hafa séð að starfið á við þá hafa þeir sótt um námsvist, oft eftir ábendingu forstöðumanna fangelsanna. Að prófi loknu frá fangavarðaskólanum eru þeir skipaðir fangaverðir til fimm ára í senn. Í 1. mgr. er lagt til að Fangelsismálastofnun sjái til þess að fangaverðir fái viðhlítandi menntun og þjálfun í fangavarðaðfræðum og getur stofnunin annaðhvort rekið sérstakan skóla eins og hún hefur gert undanfarin ár eða samið við aðrar mennta- og fræðslustofnanir um að sinna menntun fangavarða. Gert er ráð fyrir að Fangelsismálastofnun haldi skóla eftir þörfum. Þannig verði skóli ekki haldinn á hverju ári og er gert ráð fyrir að Fangelsismálastofnun geri ráðstafanir til að fjármagna námið þegar þess er þörf. Verið er að endurskoða nám fangavarða í innanríkisráðuneytinu í samræmi við gerð réttaröryggisáætlunar en samkvæmt henni á að gera skammtíma- og langtímaáætlanir í þeim málaflokkum sem heyra undir refsivörslukerfið, þ.e. málefni lögreglu, ákærvalds, dómstóla og fullnustu, og því er lagt til að stofnunin hafi heimild til að færa námið yfir í aðrar menntastofnanir.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir því að verði fangavarðanámið í menntastofnun utan Fangelsismálastofnunar muni stofnunin hafa umsjón og eftirlit með náminu.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um fangavarðanámið.

#### Um 10. gr.

Ákvæðið er nýmæli. Það er tilkomið vegna þess að færst hefur í vöxt erlendis að skipulögð glæpasamtök reyni að koma útsendurum sínum fyrir í lögmætum störfum í einka-geiranum og jafnframt í opinbera geiranum, svo sem lögreglu. Því er talið nauðsynlegt að yfirvöld hafi tök á að skoða bakgrunn þeirra sem starfa í fangelsum landsins og að fangelsismálum. Þá er nauðsynlegt að koma í veg fyrir það eins og kostur er að fangar stjórni glæpum innan úr fangelsi. Því er lagt til að þeir sem starfa í fangelsum á einn eða annan hátt sæti bakgrunnsskoðun.

Í 1. mgr. er ákvæði þess efnis að áður en aðili er skipaður, settur eða ráðinn til starfa hjá Fangelsismálastofnun eða í fangelsum ríkisins skuli hann undirgangast athugun sem felst í öflun upplýsinga úr skráum lögreglu um bakgrunn og sakaferil sem lið í mati á því hvort óhætt sé að veita honum aðgang að fangelsum ríkisins og veita honum aðgengi að upplýsingum um fanga. Ákvæðið er byggt á sambærilegu ákvæði í loftferðalögum.

Athugunin skal fara fram í samvinnu við embætti ríkislögreglustjóra.

Í 3. mgr. kemur fram að uppfylli starfandi fangavörður eða annar starfsmaður ekki bakgrunnsskoðun skuli leysa hann frá störfum. Ráðherra setur reglur þar sem fram koma viðmið og sjónarmið sem miða á við. Reikna má með að sambærilegar reglur muni gilda og gilda um aðgengi að haftasvæði flugvalla.

#### 11. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 7. gr. gildandi laga. Líta verður á það sem meginreglu að þeir sem starfa í fangelsum sinni skyldustörfum sínum án valdbeitingar. Hins vegar er nemendum í fangavarðaskóla af augljósum ástæðum kennt að beita varnartækjum við ákveðnar aðstæður. Í ákvæði þessu er kveðið á um heimild fyrir starfsmenn fangelsa að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa og er gert ráð fyrir sérstökum skilyrðum valdbeitingar og er hér um tæmandi talningu að ræða. Þá þykir nauðsynlegt að starfsmenn Fangelsismálastofnunar hafi heimild til að beita valdi og varnartækjum en þeir taka viðtöl við fanga í fangelsum og þá geta komið upp aðstæður þar sem grípa þyrfti til varnar. Með öðrum orðum er heimild til handa starfsmönnum tilkomin til þess að þeir geti varið sig gegn árásum en



þeir geta lent í aðstæðum í fangelsum þar sem erfitt er að kalla á aðstoð fangavarda. Gert er ráð fyrir að haldin verði sérstök námskeið fyrir starfsmenn í þessu skyni í samvinnu við fangavardaskólann. Meginreglan um meðalhóf gildir vitaskuld um valdbeitingu þessa, þ.e. að ekki verði beitt harkalegra úrræði en nauðsyn er til að ná því markmiði sem að er stefnt hverju sinni, þ.e. ef vægara úrræði hefur reynst þýðingarlaust. Á það skal bent að í vopnalögum er gert ráð fyrir að ráðherra setji sérstakar reglur um vopn, tæki og efni sem eru í eigu fangelsa, en vopnalögin gilda þó ekki um þau vopn.

Sú breyting er lögð til að starfsmenn barnaverndaryfirvalda eða heimilis á þeirra vegum hafi valdbeitingarheimildir þegar barn er að fullnusta óskilorðsbundna fangelsisrefsingu á þeirra vegum. Ljóst er að þrátt fyrir að um sé að ræða börn í skilningi laga getur verið um hættulega einstaklinga að ræða. Heimildin er eingöngu bundin við fangann og það tímabil þegar fangi er vistaður á heimilinu. Þrátt fyrir að meðalhófsregla stjórnsluréttarins eigi við um valdbeitingu af þessu tagi og að valdbeiting sé þar að auki takmörkuð við ákveðin tilvik sem getið er um í 1. mgr. ákvæðisins er það áréttað í lok 4. mgr. ákvæðisins að valdbeitingu skuli aðeins beitt í ytrustu neyð og eingöngu þegar ljóst er að aðrar leiðir duga ekki. Er hér haft til hliðsjónar að öll börn eiga rétt á sérstakri vernd, óháð því hvort þau hafi brotið af sér eða ekki. Þessari áréttingu var komið inn í frumvarpið að tilstuðlan umboðsmanns barna og UNICEF á Íslandi. Ekki verður heimild fyrir heimilin til að eiga vopn eða valdbeitingartæki, svo sem kylfu, rafstuðtæki og gasvopn.

#### Um 12. gr.

Ákvæðið er samhljóða 8. gr. gildandi laga um fullnustu refsinga. Í athugasemdum með frumvarpi er varð að gildandi lögum kemur fram að ákvæðið sé sambærilegt við 22. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Þá er á það bent að í 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sé kveðið á um þagmælskuskyldu ríkisstarfsmanna um atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skuli fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli máls. Enn fremur er gerð grein fyrir 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum. Síðan kemur eftirfarandi fram í athugasemdum við 8. gr. frumvarps er varð að gildandi lögum:

„Vegna eðlis starfa starfsmanna fangelsa og Fangelsismálastofnunar þykir rétt að kveðið verði sérstaklega á um þagnarskyldu. Þagnarskyldan tekur til upplýsinga sem starfsmenn fá í starfi sínu og vegna þess. Ákvæðið á við um alla sem starfa í fangelsum, ekki einvörðungu fangaverði og starfsmenn Fangelsismálastofnunar. Þagnarskyldan tekur til upplýsinga um einkahagi fanga og þeirra sem þeim tengjast. Gert er ráð fyrir að um upplýsingar sé að ræða sem eðlilegt er að leynt fari. Þá falla hér undir upplýsingar er varða öryggi fangelsa og fangelsisýfirvalda og aðrar upplýsingar sem leynt skulu fara samkvæmt lögum, starfsreglum eða eðli máls. Undir upplýsingar er varða öryggi fangelsa og fangelsisýfirvalda falla allar upplýsingar sem með einhverjum hætti gætu haft áhrif á öryggi þeirra. Má í því sambandi nefna upplýsingar um vaktafyrirkomulag, tækjabúnað, fyrirkomulag vistunar fanga, reglubundnar sendingar í fangelsi og aðrar upplýsingar sem eru til þess fallnar að veikja öryggi fangelsa ef gerðar eru kunnugar.

Í 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, eru taldar upp þær upplýsingar sem teljast viðkvæmar persónuupplýsingar. Meðal þeirra eru upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað og upplýsingar um heilsuhagi og lyfja-, áfengis- eða vímuefnanotkun. Má af þessu fá nokkrar vísbendingar um til hvaða upplýsinga þagnarskyldan nær þótt ekki sé þetta tæmandi upptalning.

Tilgangur greinarinnar er að sporna við því að fangaverðir, aðrir sem starfa í fangelsum og starfsmenn Fangelsismálastofnunar láti af hendi upplýsingar sem ákvæðið tekur til. Sérstaklega er kveðið á um að þagnarskyldan haldist þótt látið sé af starfi.“

Um 13. gr.

Ákvæðið svarar til 78. gr. gildandi laga en þó hefur verið bætt við fjórum nýjum málsgreinum. Rétt þykir og eðlilegt að ákvæði um náðunarnefnd sé í kafla um stjórnslu fangelsismála, enda er það hlutverk nefndarinnar að fjalla um kærur vegna reynslulausnar og samfélagsþjónustu, sem og náðunarbeiðnir. Þá er lagt til að nefndin gefi ráðuneytinu bindandi umsögn um úrlausn kærumála um synjun á reynslulausn og synjun á samfélagsþjónustu en gefi áfram einungis rökstudda tillögu til ráðherra um úrlausn náðunarbeiðna.

Við 1. mgr. hefur verið bætt því skilyrði að einn nefndarmanna skuli vera menntaður læknir. Ástæðan er sú að flestir þeir sem sækja um náðun gera það vegna bágs heilsufars og nauðsynlegt þykir að hafa lækni í nefndinni. Frá stofnun náðunarnefndar 1993 hefur einn læknir ávallt setið í nefndinni.

Með 12. gr. laga nr. 145/2013 var lögum um fullnustu refsinga breytt á þann veg að umsagnir náðunarnefndar í kærumálum sem skotið er til nefndarinnar yrðu bindandi fyrir ráðherra. Ekki er gert ráð fyrir að breyta þessu fyrirkomulagi og því lagt til að umsagnir nefndarinnar verði áfram bindandi.

Í 3. mgr. eru ekki lagðar til neinar breytingar og verða tillögur nefndarinnar til ráðherra um afgreiðslu náðunarbeiðna ekki bindandi fyrir ráðherra.

Í 4. mgr. er lagt til að náðunarnefnd verði heimilt að afla upplýsinga úr málaskrá lögreglu. Það hefur tíðkast og verið talið í samræmi við hlutverk nefndarinnar og nauðsynlegt til að nefndin geti sinnt hlutverki sínu að hún fái upplýsingar um það hvort einstaklingur eigi ólokin mál í refsivörslukerfinu og ef svo er þá hvers konar mál um er að ræða. Það getur skipt sköpum við afgreiðslu náðunarbeiðna og t.d. hefur sú venja skapast að menn fái ekki náðun, t.d. á grundvelli heilsufarsástæðna, ef þeir eiga ólokin mál í refsivörslukerfinu, enda er það tilgangslítið að náða einstakling á refsingu sem er virkur í brotastarfsemi. Rétt þykir þó að kveða á um þessa heimild í lögum, enda er um viðkvæmar persónuupplýsingar að ræða.

Í 5. mgr. er lagt til að náðunarnefnd geti aflað upplýsinga frá heilbrigðisstofnunum og heilbrigðisstarfsfólki til staðfestingar á læknisvottorðum og heilsu náðunarbeiðanda eða kæranda. Ljóst er að einstaklingar sækja oftast um náðun á grundvelli heilsufarsástæðna og því er mikilvægt að heilsufarsupplýsingar náðunarbeiðanda séu réttar. Nauðsynlegt er því að í lögum sé kveðið á um rétt náðunarnefndar til að afla upplýsinga um heilsufar náðunarbeiðanda og eftir atvikum staðfestingu vottorða. Þá hafa margir fangar óskað eftir reynslulausn á grundvelli heilsufars og því nauðsynlegt að hafa heimildir til að staðfesta vottorð sem berast vegna þeirra.

Í 6. mgr. er hnykkð á því að málsmeðferð fyrir nefndinni sé skrifleg. Borið hefur á því að málsaðilar vilji koma fyrir nefndina en því hefur verið hafnað. Það getur hins vegar verið nauðsynlegt í undantekningartilvikum að náðunarbeiðandi komi fyrir nefndina. Þannig verður heimilt að kalla þann sem biður um náðun fyrir nefndina en ekki þann sem kærir synjun á beiðni um samfélagsþjónustu eða reynslulausn, enda tíðkast það almennt ekki að kalla kæranda fyrir í kærumálum.

Í 7. mgr. er lagt til að fest verði í lög það sem almennt hefur tíðkast hingað til við meðferð mála fyrir nefndinni. Sumir dómþolar eru það veikburða, annaðhvort andlega eða líkamlega eða hvort tveggja, að þeir geta ekki sent sjálfir inn náðunarbeiðni. Þannig hefur

það verið álitid í lagi að nákominn ættingi eða meðferðaraðili sækji um náðun fyrir viðkomandi og er það í raun mjög algengt. Í kærumálum gilda hins vegar almennar reglur, þ.e. kærandi verður að koma fram fyrir sína hönd eða veita þriðja aðila löglegt umboð til að fara með málið.

#### Um 14. gr.

Ákvæðið er samhljóða 9. gr. gildandi laga að því viðbættu að kveðið er á um að Fangelsismálastofnun taki við dómum til skráningar í þeim tilvikum þar sem kveðið er á um úrræði VII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Í fyrri málslið greinarinnar er áfram lagt til að Fangelsismálastofnun taki við refsidómum til fullnustu frá ríkissaksóknara. Skv. 4. mgr. 185. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, áður 1. mgr. 139. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, má ekki fullnægja ákvæði í dómi um refsingu og önnur viðurlög fyrr en afráðið er hvort máli verður skotið til æðra dóms. Þá er það meginregla að áfrýjun frestar fullnustu dóms um refsingu og önnur viðurlög. Refsidómar eru því fyrst fullnustuhæfir þegar þeir hafa borist Fangelsismálastofnun frá ríkissaksóknara, eftir að hafa verið birtir með sannanlegum hætti.

Í síðari málslið greinarinnar er lagt til að stofnunin taki við dómum til skráningar þar sem kveðið er á um úrræði skv. VII. kafla almennra hegningarlaga þar sem dómþoli er dæmdur ósakhæfur eða niðurstaðan að refsing sé árangurslaus. Dómsmálaráðuneytið fól Fangelsismálastofnun á árinu 1992 að varðveita slíka dóma en þar sem ekki hefur verið ákvæði í lögum sem heimila að varðveita og skrá slíka dóma þykir rétt að setja slíkt ákvæði í lögum. Ljóst er að fangelsisyrðing fullnægja ekki slíkum dómum heldur er ábyrgð á framkvæmd þessara úrræða, svo sem vistun á réttargeðdeild, sambýli o.fl., í höndum heilbrigðis- og félagsmálayfirvalda. Hins vegar er til bóta að einn aðili hafi yfirsýn yfir þá einstaklinga sem er gert að sæta úrræðum VII. kafla almennra hegningarlaga.

#### Um 15. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 10. gr. gildandi laga auk þess sem bætt er inn ákvæðum um útreikning refsitíma. Ákvæði 10. gr. var nýmæli í lögum um fullnustu refsinga og er að danskri fyrirmynd. Hér er kveðið á um það með hvaða hætti dómþoli er boðaður til afplánunar og hvernig afplánun hefst eftir því hvort dómþoli sætir gæsluvarðhaldi eða er ekki þegar í afplánun.

Í 1. mgr. er lagt til að óskilorðsbundna fangelsisrefsingu skuli fullnusta eins fljótt og auðið er eftir að dómur berst Fangelsismálastofnun. Ljóst er að fangelsiskerfið annar með engu móti öllum þeim fjölda einstaklinga sem dæmdir eru í óskilorðsbundið fangelsi og þeim sem gert er að afplána vararefsingu fésekta í fangelsi. Því getur orðið nokkur bið á því að einstaklingur sé kallaður til afplánunar en rétt þykir þó að menn séu kallaðir inn við fyrsta mögulega tækifæri.

Í 2. mgr. er lagt til að tilkynna beri dómþola með minnst fjögurra vikna fyrirvara hvenær og hvar honum beri að mæta til afplánunar. Í gildandi lögum er fyrirvarinn a.m.k. þrjár vikur og í frumvarpi til gildandi laga kemur fram að sá frestur verði almennt talinn hæfilegur svo að dómþoli geti gert nauðsynlegar ráðstafanir vegna fyrirhugaðrar afplánunar. Það hefur sýnt sig í framkvæmd að þriggja vikna fresturinn er oft ekki nægilegur og því er það lagt til að þessi frestur verði lengdur um viku svo að dómþoli geti t.d. haft svigrúm til að sækja um náðun innan tímaskilyrða skv. 16. gr. frumvarpsins. Vanræki dómþoli að mæta til afplánunar getur það haft áhrif á framkvæmd afplánunar, svo sem vistunarstað.

Í fyrri málslið 3. mgr. er kveðið á um að sé dómþoli í gæsluvarðhaldi skuli hann hefja afplánun refsingarinnar nema rannsóknarhagsmunir bjóði annað. Skv. 3. mgr. 97. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, lýkur gæsluvarðhaldi þegar héraðsdómur hefur verið kveðinn upp í málinu. Þó getur dómari eftir kröfu ákæranda úrskurðað að gæsluvarðhald skuli haldast meðan á áfrýjunarfresti skv. 199. gr. stendur, svo og meðan mál er til meðferðar fyrir Hæstarétti uns dómur er þar upp kveðinn.

Í síðari málslið 3. mgr. er þess getið að afpláni dómþoli aðra fangelsisrefsingu skuli síðari fangelsisrefsingar vera afplánaðar í beinu framhaldi.

Ákvæði 4. mgr. er samhljóða 4. mgr. 10. gr. gildandi laga og er áfram lagt til að heimilt sé að láta dómþola hefja afplánun án boðunar eða áður en afplánun á að hefjast samkvæmt boðun ef dómþoli er grunaður um að hafa framið refsiverðan verknað á ný, ef hætta er talin á að hann reyni að koma sér undan refsingu eða ef almannahagsmunir mæla með því. Ljóst er að nýtt mál verði að hafa verið hafið hjá lögreglu svo að hægt sé að staðreyna að maður sé grunaður um að hafa framið refsiverðan verknað. Hér nægir að um grun sé að ræða og þarf dómþoli ekki að hafa gengist við brotinu. Auk þess sem ákvæðið á við ef dómþoli fremur nýjan refsiverðan verknað á það t.d. við þegar dómþoli sætir farbanni eða lögregla hefur endurtekin afskipti af honum án þess að um refsiverðan verknað sé að ræða eða aðstandendur dómþola óska eftir að afplánun hefjist fyrr en gert var ráð fyrir, m.a. vegna andlegs ástands dómþola eða mikillar áfengis- og/eða fíkniefnaneyslu hans. Við mat á því hvenær almannahagsmunir mæla með því að afplánun hefjist án fyrirvara skal litið til eðlis brotsins.

Í 5. mgr. er kveðið á um að óski dómþoli eftir því að hefja afplánun refsingar fyrr en áætlað er skuli orðið við beiðninni ef unnt er. Eðlilegt verður að telja að verða við slíkri beiðni ef nokkur kostur er. Ýmsar aðstæður geta verið fyrir hendi sem orsaka það að dómþoli vilji komast sem fyrst í afplánun.

Í 6. mgr. er lagt til að bætt verði við nýju ákvæði um að einn þriðji, helmingur og tveir þriðju hlutar refsítímans séu reiknaðir af samanlögðum refsingum og refsítíminn miðist við það. Þrátt fyrir að síðari málsliður 3. mgr. 10. gr. núgildandi laga segi að afpláni dómþoli aðra fangelsisrefsingu skuli síðari fangelsisrefsingin afplánuð í beinu framhaldi þykir rétt að kveða fastar á um þessa reiknireglu. Sé um að ræða afplánun á eftirstöðvum reynslulausnar vegna rofs á skilyrðum hennar skal reikna helming og tvo þriðju hluta refsítímans af óafplánuðum eftirstöðvum. Þrátt fyrir að regla þessi hafi verið við lýði frá upphafi reglna um reynslulausn þykir rétt að áréttta hana í lögnum.

#### Um 16. gr.

Ákvæðið kveður á um veitingu frests á upphafi afplánunar. Ákvæðið er nánast samhljóða 11. gr. gildandi laga. Þó hefur orðalagi verið breytt í lokamálslið 1. mgr. og er þar lagt til að að jafnaði skuli synja um frest ef beiðni er fyrst borin fram eftir að afplánun á að vera hafin samkvæmt boðun. Það verður að teljast eðlilegt að þegar einstaklingur sækir um frest eftir að afplánun á að vera hafin, þótt hún sé það ekki í reynd, skuli synja um frest. Markast þetta m.a. af því viðhorfi að einungis beri að fresta afplánun í undantekningartilvikum. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

#### Um 17. gr.

Greinin er nánast samhljóða 3. gr. gildandi laga. Svo sem fram hefur komið í almennum athugasemdum hefur það fyrirkomulag verið gagnrýnt hérlendis að gæsluvarðhaldsfangar sem ekki sæta einangrun séu vistaðir með afplánunarföngum og bent á að það kunní að

brjóta í bága við alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Í frumvarpi því er varð að gildandi lögum er það nefnt að fjöldi gæsluvarðhaldsfanga sé breytilegur. Því sé í reynd erfitt að reka sérstakt gæsluvarðhaldsfangelsi hér á landi. Þá segir að á engan hátt sé verið að taka afstöðu til sektar eða sakleysis þessara fanga með vistun þeirra innan um afplánunarfanga, heldur sé verið að koma í veg fyrir félagslega einangrun þeirra og tryggja þeim viðunandi aðgang að vinnu, námi og nauðsynlegri þjónustu. Þessi sjónarmið eru áréttuð hér, enda gæti komið upp sú staða að aðeins einn einstaklingur væri í lausagæslu og því væri hann í einangrun ef hann væri vistaður á sérdeild. Þannig er verið að taka mið af sérstökum aðstæðum hér á landi og ekki er hægt að koma til móts við þá gagnrýni sem lýst er hér að framan. Ákvæðið er ekki í fullu samræmi við 96. gr. evrópsku fangelsisreglnanna frá 2006 og 2. mgr. a 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi og helgast það af aðstæðum hér á landi svo sem fyrr greinir.

Í 3. mgr. kemur fram að í sérstökum tilvikum sé heimilt að vista afplánunarfanga í fangageymslum lögreglu um skemmri tíma. Með sérstökum tilvikum er hér t.d. átt við að ef afplánunarfangi er grunaður um refsiverðan verknað eða aðild að slíkum verknaði geti verið nauðsynlegt að vista hann tímabundið á lögreglustöð vegna tíðra yfirheyrslna. Þá getur plássleysi leitt til þess að afplánunarfangi afpláni í skemmri tíma á lögreglustöð og loks getur verið nauðsynlegt að vista erlendan fanga sem flytja á úr landi á lögreglustöð skömmu fyrir brottflutning.

Í 4. mgr. er sett fram hámarkslengd vistunar gæsluvarðhaldsfanga í fangageymslu lögreglunnar en þó er heimilt að víkja frá tímaskilyrðinu við sérstakar aðstæður. Sérstakar aðstæður gætu verið t.d. þegar margir sakborningar í sama málinu eru hneptir í gæsluvarðhald o.s.frv. Þá getur það verið hagfellt að hafa gæsluvarðhaldsfanga stutt frá rannsakendum í ákveðinn tíma vegna yfirheyrslna svo að dæmi séu nefnd. Þá hefur plássleysi í fangelsum ríkisins á síðustu árum valdið því að grípa hefur þurft til þess að vista fanga á lögreglustöð um skamman tíma.

#### Um 18. gr.

Um er að ræða nýmæli. Skort hefur ákvæði um tegundir fangelsa í gildandi lögum en í eldri lögum var fangelsum skipt í flokka. Í lögum um fangelsi og vinnuhæli var fangelsum skipt í ríkisfangelsi, vinnuhæli, unglingsvinnuhæli og fangelsi til geymslu handtekinna manna og gæsluvarðhaldsfanga. Nú eru í landinu fimm fangelsi og eru þrjú þeirra skilgreind sem lokuð fangelsi en hin tvö sem opin fangelsi. Þar er minna eftirlit með fönngum og meira frjálsræði en gengur og gerist í lokuðum fangelsum. Rétt þykir að kveða á um þessa skiptingu með lögum.

Umboðsmaður Alþingis hefur bent á það í bréfaskiptum sínum við ráðuneytið að heimildir skorti til að deildaskipta fangelsum, þá sér í lagi vegna stofnunar öryggisdeildar. Ráðuneytið bendir á að fangelsið Litla-Hraun sé deildaskipt fangelsi og er gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi í gildandi lögum um fullnustu refsinga, sbr. 3. mgr. 14. gr. og 32. gr. laganna svo sem lýst er í almennum athugasemdum hér að framan. Eigi að síður er lagt til í frumvarpi þessu að kveðið sé á um það með beinum hætti að heimilt sé að deildaskipta fangelsum. Þá er lagt til að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerð um fyrirkomulag fangelsa, m.a. deildaskiptingu.

## Um 19. gr.

Ákvæðið er samhljóða 1. mgr. 12. gr. gildandi laga og þarfnast ekki skýringa. Rétt þykir að leggja á það áherslu að gert er ráð fyrir að hlé á afplánun refsingar sé aðeins veitt í algerum undantekningartilvikum og þá bundið skilyrðum.

## Um 20. gr.

Ákvæðið er samhljóða 13. gr. gildandi laga. Eðlilegt verður að teljast að sá tími sem strokufangi er á flóttu teljist ekki til refsitímans.

## Um 21. gr.

Ákvæðið svarar í meginatriðum til 14. gr. gildandi laga.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. gildandi laga skal við mat á vistunarstað einkum taka tillit til aldurs, kynferðis, brotaferils fangans og þyngdar refsingar auk þeirra sjónarmiða sem gilda um vistun í hverju fangelsi fyrir sig. Lagt er til að matið sé ekki einungis bundið við þessi tilteknu sjónarmið heldur skuli m.a. tekið tillit til búsetu dómpóla og fjölskyldu hans sé þess kostur auk þeirra sjónarmiða sem gilda í hverju fangelsi fyrir sig. Ómögulegt er að greina frá öllum aðstæðum sem koma upp í mannlegu samfélagi og því nauðsynlegt að hafa svigrúm til mats, m.a. til að koma til móts við þarfir fanga. Þá verður að hafa í huga að fangelsis-yfirvöldum er þröngur stakkur skorinn við val á fangelsi. Aðalafplánunarfangelsi landsins og jafnframt það stærsta er Fangelsið Litla-Hraun á Eyrarbakka og því er líklegast að einstaklingur sem dæmdur er í lengri óskilorðsbundna fangelsisrefsingu muni afplána refsingu sína í heild eða að hluta í því fangelsi.

Í 3. mgr. ákvæðisins er finna nýmæli en þar er veitt heimild til að víkja frá tímaskilyrðum sem gerð er grein fyrir í 2. mgr. ákvæðisins. Fangar eiga að vistast í eins skamman tíma og unnt er á lögreglustöð. Þá getur það einnig raskað góðri ró og öryggi í fangelsi ef fangi veit með of miklum fyrirvara að hann skuli fluttur í annað lokað fangelsi.

Í 4. mgr. er kveðið á um að fanga sé heimilt að láta aðstandendur sína eða lögmann vita af flutningi milli fangelsa. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Í 5. mgr. er heimild fyrir forstöðumann fangelsis til að færa fanga á milli klefa eða deilda í öryggisskyni eða vegna sérstakra aðstæðna. Ekki er skylt að gefa fanga kost á að tjá sig áður en slík ákvörðun er tekin. Þetta ákvæði er tilkomið vegna kvartana fanga sem hafa þurft að sæta flutningi milli klefa eða deilda. Ráðuneytið hefur litið svo á að um sé að ræða skipulagsatriði í fangelsum sem forstöðumenn hafa fullt forræði yfir. Ljóst er af ákvæðinu að forstöðumanni er ekki skylt að gefa fanga tækifæri um að tjá sig um ákvörðunina en ekkert er því til fyrirstöðu að það sé gert leyfi aðstæður það.

Í 6. mgr. kemur fram að fangar undir 18 ára aldri skuli vistaðir á vegum barnaverndaryfirvalda skv. 45. gr. og vísast til athugasemda við þá grein.

## Um 22. gr.

Ákvæðið svarar til 15. gr. gildandi laga en er nokkuð breytt.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að Fangelsismálastofnun geti leyft að vista fanga um stundarsakir eða allan refsitímamann á heilbrigðis- eða meðferðarstofnun og sett skilyrði, t.d. er varðar gæslu viðkomandi, fyrir þeirri dvöl. Þannig getur veikur einstaklingur sem dvelja þarf á heilbrigðisstofnun verið í afplánun á meðan á dvöl hans þar stendur. Þá er verið að setja sterkari stoð undir þá heimild að heimila afplánun fanga á meðferðarheimilum.

Samkvæmt 2. mgr. telst fangi, sem lagður er inn á heilbrigðisstofnun, taka út refsingu meðan hann dvelst þar. Ákvæðið svarar til 2. mgr. 12. gr. gildandi laga en er nokkuð breytt.

Rétt þykir að leggja til þá breytingu að fangi sem vistast á heilbrigðisstofnun taki út refsingu þar óháð því hvernig sú vistun komi til. Einstaklingur sem skaðar sjálfan sig er oft á tíðum að kalla á hjálp og því nauðsynlegt að honum sé ekki hegnt fyrir það.

#### Um 23. gr.

Ákvæðið svarar til 16. gr. og 1. og 3. mgr. 17. gr. gildandi laga. Lagt er til að ákvæði er varða upphaf afplánunar í fangelsi séu sameinuð í eina grein. Lagt er til að fangi framvísi skilríkjum og sanni hver hann er við komuna í fangelsi. Með skilríkjum er átt við gilt vegabréf, nafnskírteini eða ökuskírteini. Þá þykir rétt að setja það í lög að skrá skuli nafn fanga og kennitölu við komu í fangelsi.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að fangar fari í læknisskoðun við upphaf afplánunar. Það er nauðsynlegt að kanna heilbrigði fanga og líkamlegt ástand þeirra við komu í fangelsi, m.a. svo að fyrir liggi upplýsingar um ástand þeirra ef það breytist síðar.

Í 3. mgr. er að finna nýmæli þar sem lögð er sú skylda á heilbrigðisstarfsfólk að upplýsa fangelsisyrfirvöld um sjúkdóma sem gætu varðað öryggi og heilsu annarra. Skv. 13. gr. laga um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997, kemur fram að þagnarskylda skv. 12. gr. laganna nái ekki til atvika sem starfsmanni heilbrigðisþjónustu ber að tilkynna samkvæmt öðrum laga-ákvæðum. Í þeim tilvikum ber starfsmanni skylda til að koma upplýsingum á framfæri við þar til bær yfirvöld. Upplýsingagjöf sem þessi getur skipt sköpum varðandi öryggi fanga sem og starfsmanna fangelsa.

Í 4. mgr. er að finna ákvæði þar sem lögð er leiðbeiningarskylda á fangelsisyrfirvöld. Mikilvægt er að kynna fanga þær reglur sem gilda í fangelsum landsins, hvert hann getur leitað, telji hann brotið á sér, og hvaða réttindi og skyldur hann hefur. Fjöldi einstaklinga af erlendum uppruna eru vistaðir í fangelsum hérlendis og því er nauðsynlegt að tryggja að þeir fái upplýsingar á tungumáli sem þeir skilja. Ákvæðið tekur mið af 30. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 7. gr. dönsku fullnustulaganna, sjá lov om straffuldbyrdelse. Ákvæðið á enn fremur rót sína að rekja til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2805/1999 sem varðar réttindamál fanga. Þá kemur fram að afhenda skuli fanga afplánunarbréf þar sem fram koma helstu dagsetningar vegna vistunar hans, upphafsdagsetning, helmingur afplánunar, tveir þriðju afplánunar og lok afplánunar.

Í 5. mgr. er lagt til að fangi fái að upplýsa aðstandendur eða lögmann um afplánun eins fljótt og hægt er. Ákvæðið kom inn sem nýmæli í gildandi lögum og telja verður það sjálf-sagt.

#### Um 24. gr.

Ákvæðið svarar að nokkru til 2. mgr. 17. gr. gildandi laga.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um meðferðaráætlun. Gert er ráð fyrir að við upphaf afplánunar sé gerð sérstök meðferðaráætlun fyrir hvern fanga, enda sé það mat sérfræðinga Fangelsismálastofnunar, svo sem sálfræðinga og félagsfræðinga, að nauðsynlegt sé í tilviki viðkomandi fanga að gerð sé meðferðaráætlun. Þar verði að finna mat á stöðu fanga við komu í fangelsi og áætlun um nýtingu úrræða sem í boði eru með það að markmiði að bæta heilsu hans og gera honum kleift að aðlagast samfélaginu sem best þegar afplánun lýkur. Lagt er til að áætlanir sem þessar verði gerðar eins fljótt og auðið er eftir að afplánun fanga hefst. Mikilvægt er að gerð sé meðferðaráætlun fyrir einstaklinga sem dæmdir eru í lengri refsingar. Fangelsismálastofnun hefur ekki haft burði til að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga eins og gildandi lög gera ráð fyrir. Verkefnið var ekki kostnaðarmetið á sínum tíma og því fylgdi ekki aukafjármagn þegar það kom inn í gildandi rétt árið 2005. Umboðsmaður

Alþingis hefur bent á að samkvæmt gildandi lögum eigi að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga. Ljóst er að miðað við niðurskurð fyrri ára, auk þess sem frekari niðurskurðar er að vænta, hefur Fangelsismálastofnun ekki tók á að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga með tilliti til forgangsröðunar. Það að ekki sé gerð meðferðaráætlun fyrir fanga þýðir ekki að fangi sé útilokaður frá því að fá aðstoð t.d. sálfræðinga og félagsfræðinga.

Um 25. gr.

Ákvæðið svarar til 18. gr. gildandi laga.

Í 1. mgr. er fjallað um rétt og skyldu fanga til að stunda vinnu og aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi.

Í 3. mgr. er lagt til að forstöðumaður fangelsis geti, í samráði við Fangelsismálastofnun, ákveðið að vinna fanga fari fram utan fangelsis undir eftirliti fangavarða eða annarra aðila sem forstöðumaður ákveður. Tíðkast hefur að fangar séu sendir í verkefni utan fangelsis. Með ákvæði þessu er verið að renna frekari stoðum undir heimild fyrir fangelsisfyrirvöld til að láta fanga vinna ýmis störf utan veggja fangelsa, t.d. við hreinsun, slátt, bústörf o.s.frv.

Rétt er að benda á að með vinnu sem tengist rekstri fangelsa er átt við þrif á sameign og klefa.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 26. gr.

Ákvæðið svarar til 19. gr. gildandi laga en er talsvert breytt.

Í 1. mgr. er lagt til að forstöðumaður fangelsis geti, í samráði við Fangelsismálastofnun, ákveðið að nám fanga fari að hluta til fram utan fangelsis undir eftirliti fangavarða eða annarra aðila sem forstöðumaður ákveður. Tillaga þessi er í samræmi við ákvæði um vinnu fanga og til þess fallið að skapa jafnræði milli þeirra sem vinna annars vegar og þeirra sem eru í námi hins vegar. Á undanförunum árum hefur fjölgað þeim fögnum sem stundað hafa háskólanám á afplánunartíma.

Þá er lagt til að fangelsi útvegi og greiði fyrir kennslubækur vegna náms sem fer fram eingöngu í fangelsunum og að bækurnar séu eign fangelsisins. Með þessu er verið að undirstríka að fangelsi beri ekki að greiða fyrir námsbækur á háskólastigi sem og vegna annars náms sem ekki fer fram innan fangelsanna.

Í 4. mgr. er að finna nýmæli en þar kemur fram að nám og uppfærðsla fanga í fangelsum sé á ábyrgð menntamálayfirvalda. Er þetta ákvæði í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins sem og í samræmi við forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, með síðari breytingum.

Um 27. gr.

Ákvæðið svarar til 20. gr. gildandi laga en er aðeins breytt.

Hér er lagt til að fanga verði greidd þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Ef ekki er hægt að útvega fanga vinnu á hann rétt á dagpeningum. Sama gildir ef fangi getur ekki stundað vinnu eða nám. Ákvæði þetta á rætur að rekja til reglugerðar nr. 409/1998 og var tekið inn í gildandi lög við setningu þeirra. Áfram verður gert ráð fyrir að þóknun sé greidd fyrir þá daga sem fangi stundar vinnu en dagpeningar eru greiddir fyrir þá daga sem fangi hefði ella unnið og er það gert til að gæta samræmis. Ráðherra skal ákvarða fjárhæð dagpeninga og miðast hún við að fangar eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu. Hér er lagt til það nýmæli að ráðherra ákveði fjárhæð dagpeninga í gjaldskrá og er hér



komið til móts við athugasemdir umboðsmanns Alþingis frá árinu 2013 er hann fór í sjálfstæða úttekt á Fangelsinu Litla-Hrauni.

Í 3. mgr. er rétt að áréttta að fangi sem fær greidda dagpeninga eða örorkubætur frá Tryggingastofnun ríkisins missi rétt til dagpeninga frá Fangelsismálastofnun. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Í athugasemdum með frumvarpi til gildandi laga kemur fram að orðið þóknun sé notað í stað vinnulauna til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirra greiðslna sem fangar fá fyrir störf í fangelsi. Ágreiningur hefur verið milli skattyfirvalda og fangelsis-yfirvalda um skattskyldu og telja skattyfirvöld að ekki sé um skattfrjálsar tekjur að ræða. Til tals kom í nefndinni sem samdi frumvarpið að hætta að greiða fyrir vinnu og nám fanga í ljósi þessa ágreinings en fallið var frá því þar sem hvatinn til vinnu og náms mundi hverfa en vinna og nám eru mikilvægur liður í betrun fanga.

Um 28. gr.

Ákvæðið svarar til 21. gr. gildandi laga.

Í ákvæðinu er kveðið á um það að þóknun og dagpeninga fanga megi taka til greiðslu á skaðabótum eða öðrum útgjöldum sem fangi verður ábyrgur fyrir meðan á afplánun stendur. Ákvæðið á rætur sínar að rekja til 4. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist og 11. gr. þágildandi reglugerðar nr. 409/1998.

Um 29. gr.

Ákvæðið svarar til 22. gr. gildandi laga en er aðeins breytt.

Lagt er til að fangar skuli njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir og einkorðast ákvæðið ekki við fanga sem vistast í fangelsum ríkisins heldur við fanga almennt, m.a. þá sem vistaðir eru á lögreglustöð. Samkvæmt gildandi lögum hefur ákvæðið aðeins náð til fanga í fangelsum. Ákvæðið skýrir sig sjálft og er í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins.

Um 30. gr.

Ákvæðið svarar til 23. gr. gildandi laga en er nokkuð aukið. Gert er ráð fyrir að fangelsis-yfirvöld geti, í samráði við barnaverndaryfirvöld, leyft fanga að hafa ungbarn hjá sér í fangelsi. Í því sambandi verði meðal annars litið til aldurs barnsins og hagsmuna þess, svo og hæfni fanga til að annast það.

Í 2. mgr. er að finna nýmæli en þar er lagt til að lögð sé sú skylda á fangelsis-yfirvöld að gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja velferð barna sem þar dvelja. Með þessu er komið til móts við athugasemdir Mannréttindaskrifstofu Íslands.

Um 31. gr.

Ákvæðið svarar til 24. gr. gildandi laga en hefur verið rýmkuð.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að Fangelsismálastofnun geti leyft fanga að afplána utan fangelsis hluta refsitímans, enda stundi hann vinnu, nám, starfsþjálfun eða meðferð sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný, búi á sérstakri stofnun eða heimili sem stofnunin hefur gert samkomulag við og sé þar undir eftirliti. Í gildandi lögum er eingöngu heimilt að leyfa fanga að ljúka afplánun með þessum hætti og því er um rýmkun að ræða. Þá hefur verið bætt við starfsþjálfun eða meðferð. Ákvæðið er liður í því að fjölga úrræðum Fangelsismálastofnunar til að koma til móts við fanga er dvelja þurfa t.d. á meðferðarstofnun hluta afplánunartímans. Loks er lagt til það

nýmæli að Fangelsismálastofnun geti, þegar sérstaklega stendur á, heimilað fanga að fullnusta utan fangelsis með því skilyrði að hann hafi á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans, t.d. einstaklingur sem gerst hefur brotlegur gegn börnum.

#### Um 32. gr.

Greinin svarar til 24. gr. a gildandi laga að undanskildu því að lagt er til að hámarksrefsing sú sem heimilt er að afplána undir rafrænu eftirliti verði 360 dagar. Greinin kom ný í gildandi lög á haustmánuðum 2011. Úrræðið hefur gefist vel og hefur 132 föngum verið veitt heimild til að afplána undir rafrænu eftirliti og hafa aðeins sjö fangar rofið skilyrði eða rúm 5%. Í ljósi jákvæðrar reynslu þykir tímabært að rýmka þetta úrræði. Um afplánun utan fangelsa gilda ströng skilyrði sem skerða athafnafrelsi viðkomandi aðila og krefst því mikils aga af hans hálfu.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að Fangelsismálastofnun geti leyft fanga að ljúka afplánun tólf mánaða óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar eða lengri undir rafrænu eftirliti. Úrræðinu er ætlað að vera liður í aðlögun fanga að samfélaginu á ný eftir dvöl í fangelsi og er því ekki talin þörf á að það eigi við um dómpóla með skemmri refsingu. Þetta felur í sér að þeir fangar sem uppfylla skilyrði þess að dvelja á stofnun eða heimili skv. 31. gr., og afplána refsingu undir rafrænu eftirliti í kjölfarið, munu geta farið á slíka stofnun eða heimili allt að tólf mánuðum fyrr en áður. Frá því að rafrænt eftirlit var tekið upp hefur það reiknast til að jafngilda því að sjö fangarými hafi verið tekin í notkun. Áætlað er að rýmkun þessa úrræðis geti fjölgað þeim um þrjú rými. Fangelsismálastofnun hefur undanfarin ár verið með samning við áfangaheimili Verndar og hefur það verið skilyrði að einstaklingur sem sækir um að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti hafi áður verið vistaður á áfangaheimili Verndar.

Þegar ákvæði þetta var samið þótti rétt að ákveða ekki fyrir fram hvernig búnaður yrði notaður en hér er um að ræða rafrænan búnað, ökklaband eða annan viðlíka búnað sem fullnægir skilyrðum ákvæðisins, t.d. farsíma sem er búinn myndavél og staðsetningartækni eða annan búnað sem gerir Fangelsismálastofnun kleift að sannreyna staðsetningu fanga. Því var það lagt í hendurnar á Fangelsismálastofnun að ákveða nánar hvers konar búnaður kæmi til greina. Eftir nánari athugun varð ökklaband fyrir valinu.

Í 1. mgr. er lagt til að lágmarksrefsing fanga sem mögulega geta afplánað undir rafrænu eftirliti sé tólf mánaða óskilorðsbundin fangelsisrefsing og skv. 2. mgr. verði fullnusta þannig 30 dagar undir slíku eftirliti. Afplánun undir rafrænu eftirliti lengist síðan um 2,5 dag fyrir hvern dæmdan mánuð og getur orðið 240 dagar hið mesta en um er að ræða sömu reiknireglu og gildir um afplánun á áfangaheimili Verndar.

#### Um 33. gr.

Í greininni er kveðið á um skilyrði þess að rafrænt eftirlit komi til álita og svarar ákvæðið til 24. gr. b gildandi laga.

Samkvæmt 1. tölul. verður fangi að teljast hæfur til að sæta rafrænu eftirliti. Með þessu er átt við að telja verður líklegt að hann geti staðið við skilyrði sem um rafrænt eftirlit gilda og að þetta úrræði teljist líklegt til að beina viðkomandi inn á aðrar brautir en áframhaldandi afbrot. Margir fangar eiga við áfengis- eða fikniefnavandamál að stríða en í slíkum tilfellum verður að meta hvort þessi vandamál séu þess eðlis að fangi geti ekki sætt rafrænu eftirliti.

Samkvæmt 2. tölul. þarf fangi að hafa fastan dvalarstað sem samþykktur hefur verið af Fangelsismálastofnun. Um getur verið að ræða heimili fanga eða annan dvalarstað sem samþykktur hefur verið, svo sem áfangaheimili, vistheimili, sambýli og þess háttar. Nauð-

synlegt þykir að kveða á um skilyrði um fastan dvalarstað svo að unnt sé að hafa fullnægjandi eftirlit með fanganum.

Samkvæmt 3. tölul. þarf maki fanga, forráðamaður, nánasti aðstandandi eða húsráðandi að samþykkja að hann sé undir rafrænu eftirliti á dvalarstað sínum. Er þetta skilyrði í samræmi við gildandi lög og reglur annars staðar á Norðurlöndunum.

Samkvæmt 4. tölul. þarf fangi að stunda vinnu eða nám, vera í starfsþjálfun eða meðferð eða sinna öðrum verkefnum sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt og eru liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný. Þar sem úrræðinu er ætlað að draga úr neikvæðum áhrifum fangelsisvistar og aðlaga fanga að samfélaginu á ný þykir mikilvægt að sett sé skilyrði um að hann stundi vinnu eða nám eða sinni annars konar uppbyggjandi verkefnum meðan á afplánun stendur. Hafa rannsóknir sýnt að slík endurhæfing sé líkleg til að draga úr endurkomutíðni. Gerð er sú krafa að Fangelsismálastofnun samþykki vinnu, nám eða önnur verkefni fanga sem þeir stunda meðan á rafrænu eftirliti stendur.

Samkvæmt 5. tölul. þarf fangi áður að hafa nýtt sér úrræði skv. 1. mgr. 31. gr. laga um fullnustu refsinga með fullnægjandi hætti. Á grundvelli 31. gr. hefur Fangelsismálastofnun leyft föngum sem uppfylla nánar tilgreind skilyrði að afplána hluta refsingar sinnar á heimili sem Fangelsismálastofnun hefur samning við skv. 31. gr., nú áfangaheimili Verndar. Markmið þessa úrræðis er meðal annars að þeim gefist kostur á því að aðlagast samfélaginu smám saman áður en til reynslulausnar kemur. Er þetta afar mikilvægt fyrir fanga þar sem þeir geta stundað vinnu eða nám og verið í nánum tengslum við fjölskyldu og vini meðan á dvölinni þar stendur. Ástæða þess að gerð er sú krafa að fangi hafi dvalið á heimili sem Fangelsismálastofnun hefur samning við, nú áfangaheimili Verndar, og staðist skilyrði með fullnægjandi hætti áður en til afplánunar undir rafrænu eftirliti kemur, er m.a. að með þessum hætti hefur hann sýnt fram á að hann sé hæfur til að afplána refsingu utan fangelsis og því ákjósanlegt að unnt sé að veita honum enn frekari tækifæri til aðlögunar að samfélaginu á ný með því að gefa honum kost á að ljúka afplánun á heimili sínu þar sem hann getur notið samvista við sína nánustu aðstandendur í enn ríkari mæli en áður. Er slíkt fyrirkomulag afplánunar vænlegt til árangurs, þ.e. að fangi sem dæmdur hefur verið í langa fangelsisrefsingu eigi þess kost að afplána fyrst refsinguna í fangelsi, síðan á áfangaheimili og að lokum heima hjá sér undir eftirliti. Um er að ræða fyrirkomulag sem hvetur fanga til góðrar hegðunar meðan á afplánun stendur auk þess sem það er vel til þess fallið að aðlaga hann að samfélaginu á ný og draga þar með úr líkum á að hann brjóti aftur af sér. Hins vegar hefur stjórn Verndar ákvörðunarvald um hverjir fara á Vernd. Þannig hefur stjórn Verndar ekki heimilað dvöl fanga sem afplána refsingu fyrir kynferðisbrot gegn börnum og því hafa þeir til þessa verið útilokaðir frá því að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti. Þá hafa menn ekki alltaf komist á Vernd á réttum tíma sökum plássleysis þar. Lagt er til að meginreglan verði sú að menn þurfi að vistast á heimili sem Fangelsismálastofnun hefur gert samning við skv. 31. gr. en í þeim tilvikum þegar stjórn heimilisins synjar föngum um dvöl vegna þess brots sem þeir afplána fyrir eða komast ekki á Vernd vegna plássleysis geti Fangelsismálastofnun heimilað þeim að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti uppfylli þeir skilyrði til að vera á viðkomandi heimili, þrátt fyrir neitun stjórnar heimilisins. Fanginn verður eðlilega að uppfylla önnur skilyrði einnig.

Samkvæmt 6. tölul. má fangi ekki hafa rofið skilyrði rafræns eftirlits á síðastliðnum þremur árum. Nauðsynlegt þykir að kveða á um þetta þar sem um ívilnandi úrræði er að ræða og því eðlilegt að strangar reglur gildi um endurveitingu hafi fangi ekki haldið skilyrði þess.

Samkvæmt 7. tölul. má fangi ekki eiga mál til meðferðar í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður um refsiverðan verknað. Þó getur verið undantekning á ef í ljós kemur málið er rekið með óeðlilegum hætti.

#### Um 34. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um þau skilyrði sem rafrænt eftirlit skuli bundið og svarar ákvæðið til 24. gr. c gildandi laga.

Í 1. tölul. er kveðið á um á hvaða tímum fangi skuli vera á dvalarstað sínum. Mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um á hvaða tíma dags fanga beri að vera á dvalarstað sínum svo að unnt sé að hafa eftirlit með honum með fullnægjandi hætti. Í ljósi góðrar reynslu sem þó er komin af rafrænu eftirliti þykir rétt að falla frá því að einstaklingar séu á dvalarstað sínum milli kl. 18 og 19 á kvöldin. Þetta hefur verið mjög íþyngjandi, sérstaklega hjá barnafólki þar sem algengt er að verið sé að sækja börn í tómsundur á þessum tíma. Að meginstefnu til er um sama útivistartíma að ræða og gildir um afplánun á áfangaheimilinu Vernd sem Fangelsismálastofnun hefur samning við skv. 31. gr. Talið er ákjósanlegt að um sama fyrirkomulag sé að ræða.

Í 2. tölul. er kveðið á um að fanga sé óheimilt að neyta áfengis eða ávana- og fikniefna. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Í 3. tölul. er kveðið á um að fangi megi ekki verða grunaður um refsiverðan verknað. Þetta skilyrði er nauðsynlegt þar sem úrræðinu er ætlað að hafa uppbyggilegt gildi og beina fanga af braut afbrota. Þeim markmiðum yrði ekki náð ef fanga væri heimilt að afplána áfram undir rafrænu eftirliti eftir að hafa brotið af sér að nýju. Ekki er gert að skilyrði að játning liggi fyrir en þó verður að gera kröfu um að fyrir liggi gögn sem bendi til þess að fanginn hafi framið nýtt brot.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að ákveða að rafrænt eftirlit verði bundið enn frekari skilyrðum ef þörf er talin á því. Upp gætu komið tilvik þar sem nauðsynlegt þykir að kveða á um umgengni fanga við ákveðna aðila, svo sem brotþola eða aðstandendur þeirra. Þá getur eðli þess brots sem fangi afplánar refsingu fyrir leitt til þess að nauðsynlegt þyki að setja frekari skilyrði um umgengni við aðra menn eða iðkun tómsundastarfa eða að fangar sæti sérstakri meðferð, svo sem ítarlegra eftirliti, þeir láti vita af sér eða sæti ítarlegri meðferð en almennri sálfræðimeðferð svo að dæmi sé tekið.

Í 3. mgr. er að finna heimild til að krefjast þess að fangi undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvagrannsókn. Synjun fanga á slíkri rannsókn gildir sem rof á skilyrðum rafræns eftirlits. Eftirlitið getur t.d. falist í því að fangi sé heimsóttur á dvalarstað sinn eða vinnustað á hvaða tíma sólarhrings sem er og krafinn um að láta í té öndunar- og/eða blóð- og þvagsýni. Einnig verður hægt að boða hann í fangelsi til að láta í té slík sýni. Starfsmenn fangelsisyfirvalda sinna slíku eftirliti eða annar aðili sem þau ákveða.

Í 4. mgr. er kveðið á um að áður en afplánun undir rafrænu eftirliti hefjist skuli kynna fanga ítarlega þær reglur sem gilda um rafrænt eftirlit og staðfesting hans fengin á því að hann vilji hlíta þeim. Er talið mikilvægt að í upphafi sé skýrt hvaða reglur gildi um slíka afplánun og hvaða afleiðingar rof á skilyrðum hafi í för með sér. Þá eykur það einnig líkur á því að fangi haldi skilyrðin.

#### Um 35. gr.

Ákvæðið svarar til 25. gr. gildandi laga en er breytt til samræmis við önnur ákvæði frumvarpsins. Fangelsismálastofnun gerði á sínum tíma samning við áfangaheimilið Vernd þess efnis að um fanga sem lykju afplánun á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga um fangelsi og

fangavist giltu almenn ákvæði þeirra laga. Leiddi það m.a. til þess að föngum var gert að sæta agaviðurlögum skv. 31. gr. laganna. Umboðsmaður Alþingis komst að þeirri niðurstöðu í máli sínu nr. 3034/2000 að í 2. mgr. 11. gr. laga um fangelsi og fangavist væri gert ráð fyrir því að fangi gæti lokið afplánun utan fangelsis. Hins vegar væri 31. gr. laganna um agaviðurlög takmörkuð við afplánun í fangelsi. Ákvörðun um agaviðurlög væri íþyngjandi ákvörðun og af lögmætisreglu stjórnsluréttarins og sjónarmiðum um réttaröryggi fanga leiddi að lagaheimild til beitingar agaviðurlaga þyrfti að vera skýr og glögg. Umboðsmaður taldi ekki hafa verið fullnægjandi lagaheimild til þess að fangar sættu agaviðurlögum vegna rofs á skilyrðum sem sett eru fyrir vistun á áfangaheimili Verndar.

Með hliðsjón af þessu álitum umboðsmanns Alþingis verður agaviðurlögum ekki beitt við afplánun refsinga utan fangelsa. Rjúfi fangi hins vegar skilyrði fyrir vistun utan fangelsis eða þau tilvik önnur sem greinir í 1. mgr. er lagt til að Fangelsismálastofnun geti ákveðið að fangi skuli færður aftur í fangelsi, sbr. 2. mgr.

#### Um 36. gr.

Ákvæðið svarar til 26. gr. gildandi laga og er að mestu óbreytt en til viðbótar er lagt til að heimilt verði að láta fanga lausan á öðrum tímum í ákveðnum tilvikum. Þessi viðbót telst vera nauðsynleg í ljósi þess að sá tími sem strokufangi er úti í samfélaginu á flóttu telst ekki til afplánunar. Því getur verið nauðsynlegt, þegar afplánun fanga, sem hefur einhvern tímann hefur strokið, lýkur, að leysa hann út á öðrum tímum svo að hann afpláni ekki skemur en dæmd refsing segir til um. Þá getur reynst nauðsynlegt, hafi fanga verið brottvísað úr landi, að láta hann lausan úr refsivist á öðrum tíma með tilliti til flutnings úr landi.

#### Um 37.–41. gr.

Ákvæðin svara til 27.–31. gr. gildandi laga að undanskildu því að lagt er til að hámarksrefsing sú sem heimilt er að fullnusta með samfélagsþjónustu verði óskilorðsbundið fangelsi í 12 mánuði.

Samfélagsþjónusta sem fullnustuúrræði hefur gefist vel og endurkomutíðni þeirra sem afplána með samfélagsþjónustu í fangelsi er lág. Með lögum nr. 129/2011, um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, nr. 49/2005, hækkaði hámarksrefsing sú sem heimilt er að fullnusta með samfélagsþjónustu úr sex mánaða óskilorðsbundnu fangelsi í níu mánuði. Á þeim tíma sem liðinn er hefur tæplega 20 dómþolum með sjö til níu mánaða refsingar verið heimilað að afplána þær með samfélagsþjónustu og hefur það gengið vel. Dómþolar sem dæmdir hafa verið í yfir níu mánaða óskilorðsbundið fangelsi hafa hins vegar samkvæmt gildandi rétti hvorki tækifæri til að sækja um samfélagsþjónustu né afplánun undir rafrænu eftirliti. Hér er lagt til að hámarksrefsing þeirra sem eiga vöð á að afplána refsingu með samfélagsþjónustu sé óskilorðsbundið fangelsi í 12 mánuði en ekki níu mánuði eins og er í gildandi lögum. Rétt er að taka fram að ef almannahagsmunir mæla gegn því að fanga verði gefinn kostur á að afplána með samfélagsþjónustu verður honum ekki veitt slík heimild þrátt fyrir að hann uppfylli skilyrði hvað varðar lengd refsingar.

Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. frumvarpsins getur Fangelsismálastofnun ákveðið að hluti af hinni ólaunuðu samfélagsþjónustu skuli felast í viðtalsmeðferð samhliða samfélagsþjónustu. Við það er bætt ákvæði um að hluti samfélagsþjónustunnar geti einnig falist í viðurkenndu námskeiði. Í ákveðnum tilfellum geta námskeið jafnast á við viðtalsmeðferð og þannig þjónað sama tilgangi og hér er leitað eftir. Er því lagt til að námskeið sem Fangelsismálastofnun viðurkennir komi í sama stað.

Í 4. mgr. 39. gr. er lagt til að fastsett verði að fullnusta óskilorðsbundinnar refsingar með samfélagsþjónustu hefst þegar dómþoli gengst undir skilyrði samfélagsþjónustu. Þetta getur haft þýðingu við fyrningu refsingarinnar. Þá er þetta ákvæði í samræmi við fullnustu vararefsingar fésekta með samfélagsþjónustu.

Þá er lagt til í 2. mgr. 41. gr. að veita skuli áminningu þegar rof á skilyrðum samfélagsþjónustu eða meint afbrot er hvorki alvarlegt né ítrekað. Með alvarlegu broti er átt við alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, eða tilraun til slíks brots, svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrott, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán.

#### Um 42. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 32. gr. gildandi laga. Ekki þótti ástæða til að gera það að skyldu að fangi skuli vera einn í klefa þótt það sé vissulega meginreglan. Aðstæður geta skapast í þjóðfélaginu sem leiða til þess að tvímenna þurfi í klefum sem eru nægilega stórir til að rúma tvo einstaklinga. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Í 2. mgr. er lagt til að forstöðumaður geti læst klefum á dagtíma en það þykir nauðsynlegt af öryggisástæðum.

#### Um 43. gr.

Ákvæðið kveður á um samneyti kynjanna og er nýmæli.

Í 1. mgr. er lagt til að leyfa megri körlum og konum að taka þátt í daglegu starfi saman en ávallt skuli aðskilja kynin að næturlagi.

Þá er í 2. mgr. lagt til að fanga verði óheimilt að fara inn í klefa fanga af gagnstæðu kyni.

Ákvæðið er í samræmi við 9. mgr. 18. gr. evrópsku fangelsisreglnanna frá 2006 en brýn þörf er á að setja fyrirmæli í lög um það hvernig samneyti kynja skuli háttáð innan fangelsanna, enda hafa bæði konur og karlar verið vistuð í Fangelsinu Kópavogsbraut 17 og stefnt er að því að kvennadeild verði í nýju fangelsi sem fyrirhugað er að reisa á höfuðborgarsvæðinu. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringar.

#### Um 44. gr.

Ákvæðið kveður á um afplánun refsinga fanga yngri en 18 ára. Gert er ráð fyrir að barn afpláni refsinguna á vegum barnaverndaryfirvalda, annaðhvort á sérstöku heimili á vegum barnaverndaryfirvalda eða í öðru meðferðarúrræði.

Í janúar árið 2013 var sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins lögfestur og er ákvæðið í samræmi við 4. mgr. 14. gr. gildandi laga eins og 14. gr. var breytt með lögum nr. 19/2013 sem lögfesti sáttmálann. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ungir fangar á aldrinum 15–18 ára verði ekki vistaðir í fangelsi nema sérstakar ástæður mæli með því. Hinar sérstöku ástæður þurfa að lúta að hagsmunum fangans en ekki t.d. yfirvalda eða annarra fanga eða barna sem þegar eru til meðferðar á meðferðarheimili. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur í reglugerð um vistun ungra fanga á aldrinum 15–18 ára sem dæmdir hafa verið í óskilorðsbundið fangelsi. Markmiðið með ákvæðinu er m.a. að þessir ungu fangar séu færðir úr fangelsisumhverfinu sem almennt er talið óheppilegt umhverfi fyrir þá og yfir í barnaverndarumhverfið.

#### Um 45.–48. gr.

Ákvæðin eru nýmæli en svara nokkuð til 33.–35. gr. gildandi laga.

Lagt er upp með að fangi geti fengið heimsóknir í fangelsi til að stuðla að samskiptum hans við fjölskyldu og vini ef slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu hans.

Heimsóknir til fanga er mikilvægt úrræði til þess að viðhalda tengslum þeirra við fjölskyldu og vini og draga þannig úr neikvæðum afleiðingum fangelsisvistar. Um leið og nauðsynlegt er að viðhalda slíkum tengslum er einnig mikilvægt að gæta þess að heimsóknir séu ekki misnotaðar en oft hefur komið fyrir að heimsóknargestir hafi smyglað eða reynt að smygla hlutum í fangelsið, svo sem fíkniefnum, sínum og þess háttar. Þá hafa fangelsis-yfirvöld grun um að þegar fangar sækja um heimsóknir frá ungum vinkonum sínum séu þær stundum neyddar til slíkra heimsókna, t.d. gegn greiðslu fíkniefna. Þetta er þó ekki algilt og t.d. hefur ekki verið hægt að sýna fram á þessa meintu misnotkun með óyggjandi hætti. Fangelsisyfirvöld telja afar mikilvægt að fyllsta öryggis sé gætt þegar kemur að heimsóknum í fangelsi og tryggja að þær fari fram með þeim hætti sem lög segja til um þannig að þær stuðli að þeim markmiðum sem að er stefnt.

Í frumvarpi þessu er gerður greinarmunur á heimsóknum frá fjölskyldum fanga annars vegar og vinum þeirra hins vegar. Þá þykir einnig rétt að gera greinarmun á heimsóknum til fanga sem vistast í lokuðum fangelsum annars vegar og opnum fangelsum hins vegar.

Í 1. mgr. 45. gr. er gert ráð fyrir að fangi í lokuðu fangelsi geti fengið heimsókn frá fjölskyldu eigi sjaldnar en einu sinni í viku ef aðstæður í fangelsi leyfa og slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustunni. Þá er lagt til að fangi í lokuðu fangelsi geti fengið vinaheimsókn tvisvar sinnum í mánuði. Vinir geta haft slæm áhrif á fanga þótt það sé ekki algilt. Reyndin er því miður sú að vinir fanga eru oft sjálfir í afbrotum og í neyslu fíkniefna en með þessu er verið að reyna að koma í veg fyrir slæm áhrif slíkra vina á fanga sem og að heimsóknir í lokuð fangelsi séu misnotaðar að öðru leyti, t.d. í því skyni að smygla fíkniefnum inn í fangelsin o.fl. Í 2. mgr. eru lagðar til rýmri reglur er varðar vinaheimsóknir í opnum fangelsum. Fangar sem afplána í opnu fangelsi hafa sýnt það með hegðun sinni að þeir séu traustsins verðir til að vistast í opnu fangelsi og því er það mat nefndarinnar að ekki sé ástæða til að sýna sömu aðgæslu varðandi heimsóknir í opin fangelsi, t.d. til að hefta innflutning fíkniefna o.s.frv., þar sem fangar verða umsvifalaust fluttir í lokað fangelsi verði þeir uppvisir að neyslu áfengis eða notkun ávana- og fíkniefna. Ákvæðið verður þó túlkað á þann veg að ef talin væri þörf á að slík heimsókn færi fram með þeim takmörkunum sem löggin heimila, svo sem í gegnum gler eða undir eftirliti fangavarða, skuli að jafnaði synja um hana. Í ljósi þess að mun minna eftirlit er haft með fögum í opnum fangelsum verður að gera þá kröfu til heimsóknargestar þeirra að þeir séu traustsins verðir. Ef ástæða er til að ætla að heimsókn í opið fangelsi verði misnotuð á einhvern hátt skal synja um hana. Þá er gert ráð fyrir í 3. mgr. að Fangelsismálastofnun setji nánari reglur um heimsóknir.

Í 46. gr. er lagt til að forstöðumaður fangelsis geti ákveðið að heimsóknir tiltekinna manna fari fram undir eftirliti starfsmanns, í öðrum vistarverum, eða með því að banna líkamlega snertingu gests og fanga eða banna tilteknum mönnum að heimsækja fanga ef nauðsynlegt þykir til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í fangelsi, til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað eða ef ástæða er til að ætla að heimsóknin verði misnotuð að öðru leyti. Forstöðumanni ber að rökstyðja ákvörðunina skriflega. Þetta er nauðsynlegt, m.a. til að sporna við smygli á fíkniefnum í fangelsi, koma í veg fyrir misnotkun heimsóknargests o.fl. Þá er heimilt að rjúfa heimsókn ef það þykir nauðsynlegt til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í fangelsi eða til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað. Loks skal heimsókn lögmanns til fanga fara fram eftirlitslaust nema lögmaður óski sérstaklega eftir öðru.

Í 47. gr. er fjallað um heimsóknargesti. Lagt er til að fangelsisyfirvöldum verði veitt heimild til að kanna bakgrunn og sakaferil heimsóknargestar áður en forstöðumaður sam-

þykkir heimsókn. Það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir misnotkun á heimsókninni. Þá er heimilt að leita á heimsóknargesti svo sem heimilt er í gildandi rétti auk þess sem heimilt er að skoða það sem farið er með til fanga. Tilgangurinn er að ganga úr skugga um að sá sem heimsækir fanga hafi ekki meðferðis muni sem óheimilt eða refsivert er að hafa í fórum sínum í fangelsi, t.d. ávana- og fíkniefni eða vopn. Veiti heimsóknargestur ekki samþykki sitt til líkamsleitar er heimilt að synja um heimsóknina eða ganga skemur með því að láta hana fara fram undir eftirliti, í öðrum vistarverum fangelsisins, eða með því að banna líkamlega snertingu gests og fanga.

Í 48. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimsóknir barna í fangelsi. Börn eru sérstaklega viðkvæmur hópur sem þarfnast ríkrar verndar. Lögð er á það áhersla að börnum sem koma í heimsókn í fangelsi verði sýnd sérstök nærgætni. Gert er ráð fyrir að í undantekningar-tilvikum geti fangi heimsótt barn sitt utan fangelsis en þá skal liggja fyrir rökstutt álit barnaverndaryfirvalda eða annarra sérhæfðra aðila um að slíkt fyrirkomulag sé æskilegt þegar hagsmunir barnsins eru hafðir að leiðarljósi. Sérhæfður aðili samkvæmt lagagrein þessari getur verið aðili sem hefur sinnt viðkomandi barni, svo sem kennari, leikskólakennari, skólasálfræðingur eða annar sérhæfður aðili sem hefur sinnt barninu.

Í 2. mgr. er nýmæli þar sem kveðið er á um að heimsóknir barna skulu ávallt fara fram í fylgd forráðamanns eða annars aðstandanda, enda liggja fyrir skriflegt samþykki forráðamanna fyrir því. Er það mat fangelsisyfirvalda að það sé aldrei barni fyrir bestu að koma fylgdarlaust í það umhverfi sem fangelsi er.

Í 3. mgr. er kveðið á um þá skyldu að rjúfa heimsóknir þar sem börn eru ef talið er að þær brjóti gegn hagsmunum þeirra, svo sem þegar grunur leikur á að um refsiverðan verknað sé að ræða eða að börn séu látin vera vitni að kynferðislegu samneyti fanga og gests hans.

#### Um 49. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um símtöl til fanga og er ákvæðið nánast samhljóða 36. gr. gildandi laga en það ákvæði var upphaflega í reglugerð nr. 119/1990, lögum um fangelsi og fangavist og norsku og dönsku fullnustulögunum. Fangi á rétt á símtölum við fólk utan fangelsis í samræmi við reglur fangelsis. Heimilt er að takmarka fjölda símtala til að tryggja jafnan aðgang fanga að þessum rétti. Forstöðumaður getur leyft fanga að hringja til fanga í öðru fangelsi. Gert er ráð fyrir að það sé undantekning og almennt sé föngum bannað að tala saman í síma milli fangelsa.

Heimilt er að hlusta á símtöl fanga ef það telst nauðsynlegt vegna almenns eftirlits, til að viðhalda góðri reglu í fangelsi o.s.frv. Þá er lagt til það nýmæli að heimilt verði að taka upp símtöl fanga í vissum tilvikum, enda getur það verið nauðsynlegt varðandi sönnun eða þegar fangi er af erlendu bergi brotinn og ekki tekst að kalla til túlk til tæka tíð.

Ef ákveðið er að hlusta á símtal og/eða taka það upp skal það tilkynnt fanga fyrir fram og ástæður tilgreindar og bókaðar. Gera má þá kröfu að símtalið fari fram á tungumáli sem fangavörður skilur, en sé þess ekki kostur verði unnt að kalla til túlk sem þýðir samtalið fyrir fangavörð. Þetta er lagt til í ljósi þess að nokkuð er um að erlendir fangar afpláni refsingar hér á landi og ákvæði um eftirlit er haldlítið ef samtal fanga fer fram á tungumáli sem fangavörður skilur ekki. Gert er ráð fyrir að gögnum verði eytt um leið og þeirra er ekki þörf. Ekki er hægt að setja nákvæmari tímasetningu um eyðingu gagna.

Ekki er heimilt að hlusta á símtöl fanga við lögmann, opinberar stofnanir, prest eða annan sambærilegan fulltrúa skráðs trúfélags eða lífsskoðunarfélags sem fangi tilheyrir eða umboðsmann Alþingis, enda hefur fangi óskoraðan rétt hvað það varðar.



Óski rétthafi símanúmers eftir því getur forstöðumaður fangelsis ákveðið að ekki verði hringt í símanúmerið úr fangelsinu. Er ákvæðinu fyrst og fremst ætlað að vernda þá sem ekki vilja að tiltekinn fangi eða fangar hringi í þá svo sem ef um er að ræða brotþola, þá sem báru vitni í viðkomandi máli og aðra sem ekki vilja símtöl frá viðkomandi fanga eða fönngum.

Í 6. mgr. er áfram lagt til að fangi greiði sjálfur kostnað við símtöl sín önnur en til lögmanns, ráðuneytisins, umboðsmanns Alþingis og Fangelsismálastofnunar. Auk þess er lagt til það nýmæli að erlendur fangi geti hringt á kostnað fangelsisyrvalda til sendiráðs síns eða ræðismanns þess. Ákvæðið verður að teljast eðlilegt. Skoðað var í nefndinni hvort rétt væri að fangelsisyrvöld greiddu kostnað við símtöl t.d. við Mannréttindadómstól Evrópu en ekki var talin ástæða til að bæta dómstólnum né öðrum við þær stofnanir sem heimilt er að hringja í á kostnað fangelsisyrvalda samkvæmt ákvæðinu.

#### Um 50. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 37. gr. gildandi laga sem var að stofni til úr reglugerð nr. 119/1990 og 18. gr. laga um fangelsi og fangavist auk þess sem sambærileg ákvæði má finna í dönsku og norsku fullnustulögunum.

Í ákvæðinu er fjallað um heimild fanga til að senda bréf og taka við þeim og um heimild forstöðumanns fangelsis til að skoða bréf til og frá fanga í viðurvist fangans, takmarka bréfaskipti fanga og stöðva bréfasendingar að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Þá er gert ráð fyrir því að heimilt sé að gera það að skilyrði að bréfasendingar fanga fari fram á tungumáli sem fangavörður skilur en ella má fela skjalapýðanda að þýða bréfið. Eiga þar sömu röksemdir við og í athugasemdum við 50. gr. Einnig verði fanga greint frá því að bréf hans séu skoðuð og ástæður þess tilgreindar og bókaðar.

Þá er mælt fyrir um að fangi skuli sjálfur bera kostnað af bréfum sem hann sendir utan þann kostnað sem tilgreindur er í málsgreininni. Þegar fangelsi útvegar bréfsefni og umslög er mælt fyrir um að þau megi ekki bera með sér stimpil eða önnur einkenni fangelsis. Er þetta gert með hagsmuni fangans fyrir augum.

#### Um 51. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 38. gr. gildandi laga. Í athugasemdum sem fylgdu með 38. gr. nógildandi laga kemur fram að lagt sé til að fangi skuli að jafnaði eiga kost á að fylgjast með gangi þjóðmála í fjölmiðlum. Ákvæðið leggur skyldur á fangelsi að útvega dagblöð og gefa fönngum kost á að hlusta á útvarp og horfa á sjónvarp og er það í samræmi við það sem nú tíðkast. Ekki ber að skilja ákvæðið svo að það skyldi fangelsisyrvöld til að útvega áskrift að öllum dagblöðum og sjónvarpsrásum, heldur verði miðað við að fangar eigi, eins og ákvæðið er orðað, að jafnaði kost á að fylgjast með gangi þjóðmála. Tilgangurinn er sá að fangar einangrist ekki í fangavistinni og eigi auðveldara með að aðlagast samfélaginu á ný að afplánun lokinni.

Þá er í 2. mgr. lagt til að Fangelsismálastofnun ákveði í samráði við forstöðumann fangelsis hvort heimila skuli fjölmiðlaviðtal við fanga. Slík ákvörðun er háð mati á því hvort viðtalið teljist andstætt þeim ríku hagsmunum sem í ákvæðinu eru tilgreindir.

## Um 52. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um útiveru og tómsundur í fangelsi og svarar ákvæðið til 39. gr. gildandi laga en ákvæðið átti fyrirmynd í 15. gr. laga um fangelsi og fangavist, evrópskum fangelsisreglum og dönskum og norskum fullnustulögum. Þess má geta að finna má ákvæði um hreyfingu fanga allt frá 1874. Í reglum fyrir fanga í Hegningarhúsinu í Reykjavík sem Hilmar Finsen, landshöfðingi yfir Íslandi, setti 22. júní 1874 segir í 5. gr.: „Þegar fanga er hleypt út í garðinn, skal hann vera í sífeldri hreyfingu.“

## Um 53. gr.

Í ákvæðinu kemur fram að fangi eigi rétt á aðgangi að bókasafni. Um er að ræða nýmæli og er ákvæðið í samræmi við 5. mgr. 28. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Bókasöfn eru í Fangelsinu Kvíabryggju og á Litla-Hrauni en nokkur bókaeign er í hinum fangelsunum. Það er erfitt í framkvæmd að hafa bókasöfn í öllum fangelsum, enda ekki húsrými til þess. Hins vegar er hægt að koma á millisafnalánnum milli fangelsa og eins hafa bókasöfn lánað bækur eftir því sem hægt hefur verið.

## Um 54. gr.

Ákvæðið kveður á um réttindi erlendra fanga og er í samræmi við 40. gr. gildandi laga, en það er nokkuð aukið. Greinin á fyrirmynd í 37. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Gert er ráð fyrir að erlendur fangi eigi rétt á því að hafa samband við sendiráð lands síns eða ræðismanns þess. Þá er kveðið á um aðstoð við fanga sem er ríkisfangslaus eða flóttamaður. Eðlilegt þykir að fangi eigi rétt á túlki þegar honum er skýrt frá réttindum sínum og skyldum. Þá er um að ræða það nýmæli að kveðið er á um skyldu til að kynna erlendum fanga að hann geti sótt um að afplána refsingu sína í heimalandi sínu, enda sé samningur á milli Íslands og heimaríkis viðkomandi fanga.

## Um 55. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 41. gr. gildandi laga. Í þeirri grein kemur fram að fangi skuli eiga þess kost að hafa samband við prest eða annan sambærilegan fulltrúa skráðs trúfélags eða lífsskoðunarfélags. Tilgangurinn er að fangi fái sáluhjálp og geti iðkað trú sína eða sið með eðlilegum hætti. Ákvæðið gefur fanga ekki rétt til að kalla til prest eða fulltrúa félags á hvaða tíma sem er, heldur ákvarði fangelsisfyrirvöld, eftir atvikum í samráði við prest eða fulltrúa félags, hvernig og hvenær samtali við fanga verði háttáð. Með vísan til skráðs félags er verið að tryggja að fangelsisfyrirvöld viti hvert þau eigi að snúa sér vegna óskar fanga.

## Um 56. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um búnað í fangaklefa. Svarar ákvæðið til 42. gr. gildandi laga en er talsvert breytt. Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að meginreglan verði að hvert og eitt fangelsi eigi þann búnað sem heimilt verður að leyfa fanga að hafa inni á klefa sínum. Það fyrirkomulag þekkist víða erlendis og er það haft til að sporna við misnotkun á búnaðinum, t.d. með því að smygla fíkniefnum inn í fangelsið, og koma í veg fyrir að fangar fari í leyfisleysi á netið. Gert er ráð fyrir að fangi leigi búnaðinn af viðkomandi fangelsi gegn vægu gjaldi. Ef fangelsi á ekki búnað sem fangi getur sótt um að hafa í klefa sínum getur forstöðumaður heimilað fanganum að hafa sinn eigin búnað og er þá ekki tekið gjald fyrir notkunina. Rétt er að taka skýrt fram að fangi getur ekki gert kröfu á fangelsi að það eigi tiltekna tegund af

tölvu, sjónvarpi eða öðrum búnaði heldur verður hann að láta sér nægja þá tölvu eða það sjónvarp sem er í boði hverju sinni.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að forstöðumaður í lokuðu fangelsi geti leyft fanga að hafa tiltekinn búnað í klefa sínum en ákvæðið er þrengt frá gildandi lögum á þá leið að eingöngu er heimilt að leyfa fanga að hafa tölvu án nettengingar ef hann er í námi.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir rýmri reglum um búnað í klefa fanga í opnu fangelsi og er það í samræmi við stefnu fangelsisyrvalda að byggja afplánun á hálfgerðu þrepakerfi, þ.e. að með góðri hegðun geti menn fengið betri aðbúnað og meiri fríðindi. Þannig getur forstöðumaður heimilað fanga að hafa síma og nettengda tölvu á nánar tilgreindum tímum og gert er ráð fyrir að Fangelsismálastofnun setji sérstakar reglur um fyrirkomulag þetta.

Í 4. mgr. er lagt til að fanga verði heimilað að hafa þau lyf í klefa sínum sem honum eru nauðsynleg vegna heilsu hans samkvæmt læknisráði.

Í 5. mgr. er lagt til að fanga verði óheimilt að hafa reiðufé í fórum sínum eða klefa nema með sérstakri heimild og er það breyting frá því sem nú er. Til stendur að taka upp kortakerfi í fangelsum landsins þar sem hver og einn fangi fái kort frá fangelsinu og þar séu lagðir inn dagpeningar, laun og matarpeningar. Brýnt er að minnka peningaflæði inni í fangelsum og koma í veg fyrir misnotkun milli fanga.

Í 6. mgr. er kveðið á um heimild gæsluvarðhaldsfanga til notkunar á síma og öðrum fjarskiptabúnaði og er hún í samræmi við ákvæði d-liðar 1. mgr. 99. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

#### Um 57. gr.

Í greininni er lagt til það nýmæli að fanga verði skylt að lögum að hlýða fyrirmælum sem starfsfólk fangelsisins gefur, svo sem vegna leitar, heimsókna eða leitar á fanga eða til að halda uppi ró og reglu í fangelsi. Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða. Þá er lagt til að fanga verði óheimilt að hindra fangaverði eða aðra starfsmenn í að gegna skyldustörfum. Ákvæði þetta er tilkomið eftir ábendingu umboðsmanns Alþingis en umboðsmaður hefur bent á að hér á landi er kveðið á um hlýðniskyldu fanga í fangelsisreglum en t.d. í Danmörku sé sambærilegt ákvæði í 32. gr. laga nr. 432/2000, om fuldbyrdelse af straf. Það er mat umboðsmanns að skýrara væri að hafa ákvæði um þetta í lögnum sjálfum. Rétt er að taka fram að skv. 73. gr. frumvarpsins varða brot á ákvæðinu agaviðurlögum.

#### Um 58. gr.

Ákvæðið er nær samhljóða 43. gr. gildandi laga. Gert er ráð fyrir að fangar geti kosið sér talsmenn úr sínum röðum en slíkt hefur reynst ágætlega. Hlutverk slíkra talsmanna er fyrst og fremst að vinna að málefnum fanga og koma fram fyrir þeirra hönd í viðræðum við fangelsisyrvald og út á við. Í þessu sambandi skal litið til 51. gr. þar sem segir að ekki skuli heimila fjölmiðlaviðtöl við fanga sé það andstætt almannahagsmunum eða hagsmunum brotþola. Rétt er að áréttta að það telst ekki til hlutverks þeirra að fjalla um atriði er varða öryggi í fangelsi eða fylgja eftir afgreiðslu mála einstakra fanga.

#### Um 59. gr.

Ákvæðið gerir grein fyrir reglubundnum leyfum úr fangelsi og svarar til 44. gr. gildandi laga. Lagt er til að fyrirsögn greinarinnar verði „Reglubundin dags- og fjölskylduleyfi“.

Í 1. mgr. er lagt til að fangi geti fengið reglubundið leyfi til dvalar utan fangelsis óháð því hvort viðkomandi ætli að heimsækja vini eða fjölskyldu eins og gerð er krafa um nú. Sumir fangar eiga hvorki fjölskyldur né vini til að heimsækja en gætu haft gott af því að fá dags-

leyfi. Leyfið skal vera að hámarki 14 klukkustundir eins og verið hefur en þó er heimilt að lengja það ef einstaklingur á um langan veg að fara. Rétt er að leggja á það áherslu að þessi heimild skal aðeins nýtt í undantekningartilvikum og almenna reglan verður áfram sú að leyfi verði að hámarki 14 klukkustundir. Ef veitt er undanþága verður að veða og meta hvað teljist sannanlega löng vegalengd. Gert er ráð fyrir, svo sem verið hefur, að slíkt mat ráðist fyrst og fremst af því hversu löng ferðin er og hvort mestur hluti leyfisins fari í ferðir milli fangelsis og ákvörðunarstaðar.

Í 2. mgr. er lagt til að dagsleyfi komi fyrst til skoðunar þegar fangi hefur afplánað samfellt þriðjung refsitímans í fangelsi, þó ekki skemmri tíma en eitt ár. Þegar fangi hefur verið samfellt í fjögur ár í fangelsi er heimilt að veita honum slíkt leyfi þótt þriðjungur refsitímans sé ekki liðinn. Um er að ræða sama fyrirkomulag og í núgildandi lögum.

Í 3. mgr. er lagt til það nýmæli að heimilt verði að veita fanga fjölskylduleyfi í allt að 48 klst. að því tilskildu að honum hafi verið veitt dagsleyfi samfellt í tvö ár og staðist skilyrði þeirra. Ákvæði þetta er m.a. lagt til samkvæmt tillögu Afstöðu, félags fanga. Almennt verður að telja að slík heimild hvetji fanga til góðrar hegðunar í fangelsi, enda er hegðun í fangelsi eitt af þeim atriðum sem litið er til við ákvörðun um fjölskylduleyfi. Þá er slíkt fyrirkomulag til þess fallið að viðhalda góðum tengslum fanga við fjölskyldur sínar sem og liður í aðlögun fanga að samfélaginu á ný. Sumir fangar eiga hvorki fjölskyldur né vini til að heimsækja en þrátt fyrir það gætu þeir haft gott af því að fá slíkt leyfi, enda getur það hjálpað þeim við að aðlagast samfélaginu á ný.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að fangi upplýsi hvernig hann hyggst verja leyfinu. Þá er gert ráð fyrir því að heimilt sé að leita staðfestingar hjá þeim sem fangi hyggst heimsækja en telja verður slíka heimild nauðsynlega í ljósi tilgangs leyfanna. Er þetta sérstaklega mikilvægt þegar um fjölskylduleyfi er að ræða.

Í 5. mgr. er lagt til að dagsleyfi megi mest vera 12 á ári og veita má dagsleyfi á ný ef liðnir eru 30 dagar frá síðasta leyfi. Ákvæði þetta samsvarar 4. mgr. 44. gr. gildandi laga. Fjölskylduleyfi mega vera mest fjögur á ári og þurfa 90 dagar að líða milli slíkra leyfa. Loks er áfram gert ráð fyrir að binda megi afplánun utan fangelsis því skilyrði að fangi fái ekki dagsleyfi samkvæmt þessari grein. Á það sérstaklega við í þeim tilvikum þegar afplánun fer fram á áfangheimili eða meðferðarstofnun.

#### Um 60. gr.

Ákvæðið svarar til 45. gr. gildandi laga en hefur verið breytt í samræmi við 59. gr. frumvarpsins. Eins og verið hefur er lagt til að við ákvörðun um dags- og fjölskylduleyfi skuli taka tillit til afbrots og saka- og afplánunarferils hlutaðeigandi fanga. Sérstaka aðgát skal sýna við veitingu leyfis þegar um er að ræða tiltekin afbrot. Þá skal og taka tillit til hegðunar fanga í afplánun og hvort hann hafi nýtt sér meðferðarúrræði sem honum standa til boða í fangelsinu og æskilegt er að hann nýti sér. Tilgangurinn með þessu ákvæði er að hvetja fanga til að nýta sér þau meðferðarúrræði sem í boði eru fyrir fanga.

Í 2. mgr. er kveðið á um það að sýna þurfi sérstaka aðgát í því hvort veita skuli leyfi til dvalar utan fangelsis hafi fangi verið dæmdur fyrir þar til greind brot í síðasta refsíðmi eða áður.

Í 3. mgr. er sérstaklega kveðið á um að hafi fangi strokið úr afplánun eða gæsluvarðhaldi skuli líða að minnsta kosti tvö ár þar til unnt er að veita fanga slíkt leyfi. Hafi fangi framið refsiverðan verknað í fyrra dags- eða fjölskylduleyfi eða misnotað slíkt leyfi að öðru leyti skal leyfi eigi veitt fyrr en að minnsta kosti átta mánuðir eru liðnir frá slíku atviki. Verði fangi uppvís að neyslu áfengis eða ávana- og fíkniefna eða hann hefur framið agabrot í

fangelsi eða utan þess kemur leyfi til dvalar utan fangelsis að jafnaði eigi til greina fyrr en að sex mánuðum liðnum frá slíku atviki. Um er að ræða strangari reglur en nú gilda, enda þykir ástæða til að taka harðar á misnotkun leyfa um leið og reglur um veitingu þeirra eru rýmkaðar að öðru leyti.

#### Um 61. gr.

Ákvæðið svarar til 46. gr. gildandi laga nema lagt er til í 2. mgr. að liggi samþykki ættingja fanga fyrir því að fangi komi t.d. í jarðarför eða heimsókn ekki fyrir skuli synja fanganum um leyfi. Þá hefur í upptalningu við 2. tölul. 1. mgr. verið bætt við systkinum, ömmum og öfum og langömmum og langöfum. Leyfi samkvæmt ákvæðinu verður að hámarki átta klukkustundir svo sem verið hefur en í undantekningartilvikum er heimilt að lengja þann tíma. Þá er það fangelsisyrvalda að ákveða hvernig gæslu á fanganum skuli hagað í leyfinu, þ.e. hvort fangaverðir fylgi honum eftir allan tímann.

#### Um 62.–64. gr.

Ákvæðin svara til 47. gr. gildandi laga en eru talsvert aukin. Nokkrum nýmælum er bætt við. Almennt eru ákvæðin til þess fallin að stuðla að betrun fanga og eftir atvikum að brjóta upp langa afplánun. Þá er eðlilegt að ákvæði sem þessi séu í lögum en ekki reglugerðum.

Í 1. mgr. 62. gr. frumvarpsins hefur verið lagt til að auk náms og starfsþjálfunar bætist við verkmenntun. Telja verður viðbót þessa eðlilega og þarfnast hún ekki skýringa.

Í 64. gr. frumvarpsins er lagt til að við mat á því hvort heimila skuli fanga að stunda nám, starfsþjálfun, verkmenntun eða vinnu utan fangelsis skuli taka tillit til afbrots og saka- og afplánunarferils hans. Þá skuli ætíð vera tekið tillit til hegðunar fangans í fangelsi og þess hvort hann hafi nýtt sér meðferðarúrræði sem til boða hafa staðið í fangelsinu. Að öðru leyti ber að hafa hliðsjón af skilyrðum fyrir veitingu dagsleyfa samkvæmt frumvarpinu. Það verður að teljast eðlilegt að reglur sem þessar séu í lögum og þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringar.

#### Um 65. gr.

Ákvæðið er nær samhljóða 48. gr. gildandi laga. Telja verður eðlilegt að fangi gangist undir skilyrði fyrir leyfi áður en hann fær viðkomandi leyfi því þá er ljóst að hann er meðvitaður um hvaða skilyrði hann þarf að uppfylla í leyfinu. Rétt er að áréttá að ekki er um tæmandi talningu á skilyrðum að ræða og því er heimilt að setja frekari skilyrði fyrir leyfinu. Þá getur Fangelsismálastofnun ákveðið að fangi hafi á sér búnað svo að hægt sé að fylgjast með ferðum hans. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

#### Um 66. gr.

Ákvæði er nær samhljóða 49. gr. gildandi laga og kveður á um form umsóknar, leyfi og leyfisveitingar. Mikilvægt er að umsókn sé skrifleg og að fanga sé afhent skírteini þar sem skýrt er tekið fram hver skilyrði leyfisins eru og hverju það varði að rjúfa þau. Staðfesting hans skal fengin á því að hann vilji hlíta þeim reglum og skilyrðum sem gilda um leyfið. Er talið mikilvægt að í upphafi sé skýrt hvaða reglur gildi um slík leyfi og hvaða afleiðingar rof á skilyrðum hafi í för með sér. Þá eykur það einnig líkur á því að fangi haldi skilyrðin.

#### Um 67. gr.

Í ákvæðinu er gerð grein fyrir kostnaði af leyfi til dvalar utan fangelsis og samsvarar ákvæðið 50. gr. gildandi laga. Gert er áfram ráð fyrir að fangi beri sjálfur kostnað vegna

leyfis til dvalar utan fangelsis en þó beri hann ekki kostnað af fylgd fangavarða. Kostnaður sem fanginn þarf að bera getur verið t.d. kostnaður við samgöngur, t.d. miði í hópferða-bifreið, kostnaður vegna leigubifreiðar og þess háttar og kostnaður við mat og fleira.

Í 2. mgr. er lagt til það nýmæli að fangi sem vinnur utan fangelsis skv. 63. gr. beri sjálfur fæðiskostnað í fangelsi. Verður að telja það eðlilegt, enda nýtur hann launa fyrir starfið.

#### Um 68. gr.

Ákvæðið er samhljóða 51. gr. gildandi laga.

Svo sem fram kemur í athugasemdum sem fylgdu 51. gr. gildandi laga er gert ráð fyrir í 1. mgr. að heimilt sé að afturkalla leyfi til dvalar utan fangelsis áður en það kemur til framkvæmda. Slíkt verði fyrst og fremst gert þegar fram koma upplýsingar sem hefðu leitt til þess að neitað hefði verið um leyfi hefðu þær upplýsingar legið fyrir áður en leyfið var veitt.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir heimild til niðurfellingar leyfis til dvalar utan fangelsis ef fangi rýfur skilyrði leyfisins meðan á því stendur. Auk þess geti rof á skilyrðum leyfis varðað agaviðurlögum.

#### Um 69. gr.

Í greininni er kveðið á um heimildir til leitar í klefa fanga og er hún samhljóða 52. gr. gildandi laga með einni undantekningu en lagt er til að fangi skuli ekki vera viðstaddur leit í klefa.

Í 3. mgr. er lögð til sú meginregla að fangi skuli ekki vera viðstaddur leit í klefa. Ástæður meginreglu þessarar er að núverandi fyrirkomulag hefur verið mjög erfitt í framkvæmd og hefur tafið og truflað leitir og komið í veg fyrir að mál upplýsist í fangelsinu. Þá er einnig sú hættu fyrir hendi að fangi geti ella aflað sér upplýsinga um leitaradferðir fangavarða og þar með verði öryggi í fangelsinu ógnað og enn fremur að fangi geti brugðist við á tilfinningalegan eða ofbeldisfullan hátt við að sjá fangaverði leita í persónulegum eigum hans.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

#### Um 70. gr.

Ákvæðið er samhljóða 53. gr. gildandi laga og kveður á um leit á fanga og þarfnast ekki skýringa.

#### Um 71. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 54. gr. gildandi laga og fjallar um líkamsrannsóknir.

Sú breyting er lögð til að auk þvag- og blóðsýna verði heimilt að taka annars konar lífsýni, svo sem stroksýni, úr fanga. Það getur verið nauðsynlegt til að staðfesta grun um neyslu ýmissa lyfja.

Líkamsrannsókn er rannsókn til að komast að því hvort fangi feli í líkama sínum efni eða muni sem getið er í 1. mgr. 69. gr. Slík rannsókn getur farið fram hvort heldur er með sýnatöku, röntgenmyndatöku eða á annan þann hátt sem lækni eða hjúkrunarfræðingur telur gefa gleggsta og öruggasta niðurstöðu. Leiki grunur á því að fangi feli ávana- eða fíkniefni innvortis verður að telja nauðsynlegt að lækni eða hjúkrunarfólk geti komist að því hvort svo sé með þeim aðferðum sem hverju sinni gefa öruggasta niðurstöðu, enda geta slík efni falin í líkama manns skapað mikla hættu fyrir líf og heilsu viðkomandi.

## Um 72. gr.

Ákvæði er samhljóða 55. gr. gildandi laga en þar eru tekin af tvímæli um að stjórn-sýslukæra fresti ekki leit og líkamsrannsókn.

## Um VII. kafla.

Í kaflanum er kveðið á um agabrot, agaviðurlög o.fl. Kaflinn er nánast samhljóða VI. kafla núgildandi laga. Þau lagaákvæði sem eru í gildi hafa reynst mjög vel og ekki verið um hnökra á framkvæmdinni að ræða. Áréttað er að agaviðurlög eins og einangrun, svipting þóknunar, áminning, svipting aukabúnaðar o.s.frv. eru ekki refsingar í skilningi hegningarlaga heldur viðurlög. Því eru ekki gerðar sömu kröfur til sönnunar í málum byggðum á grundvelli VI. kafla núgildandi laga og gilda t.d. um meðferð sakamála.

## Um 73. gr.

Ákvæðið er samhljóða 56. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu eru agabrot skilgreind og þarfnast greinin ekki skýringa.

## Um 74. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 57. gr. gildandi laga. Fjallað er um viðurlög við agabrotum fanga. Gert er ráð fyrir að skrifleg áminning sé vægasta viðurlagategundin og því er kveðið skýrt á um það í 3. mgr. að áminningu verði beitt hafi fangi ekki áður framið agabrot og brot er smávægilegt.

Í 3. tölul. 1. mgr. er lagt til það nýmæli að svipting aukabúnaðar og takmörkun á heim-sóknum, símtölum og bréfaskiptum verði tímabundin. Þrátt fyrir að í framkvæmd hafi þessi agaviðurlög verið tímabundin verður að telja þessa breytingu nauðsynlega með vísan til 2. liðar 57. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Þá er nauðsynlegt að tryggja að agaviðurlög feli ekki í sér algjört bann við samskiptum við fjölskyldu, sbr. 4. mgr. 60. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Bætt hefur verið við tveimur nýjum tegundum agaviðurlaga, annars vegar takmörkunum á útivist og notkun íþróttahúss (nauðsynlegt er að takmarka aðgang einstaklinga að líkamsræktaráðstöðu sem t.d. eru staðnir að neyslu stera), hins vegar flutningi úr opnu fangelsi yfir í lokað fangelsi. Fangar í opnum fangelsum geta sætt agaviðurlögum. Í framkvæmd hefur agabrot leitt til þess að fangi er fluttur í lokað fangelsi. Með þessu er opnað á það að fangi sem t.d. hefur aldrei gerst sekur um agabrot fái áminningu fyrir smávægilega yfirsjón en að öðrum kosti yrði hann fluttur yfir í lokað fangelsi. Nauðsynlegt er að fram fari heildstætt mat á háttsemi fanga sem gerist brotlegur við reglur fangelsa eða lög þessi og láta hann sæta viðeigandi agaviðurlögum. Loks er að finna tæmandi talningu þeirra brota eða tilrauna til brota í 2. mgr. sem heimila beitingu einangrunar sem aga-viðurlaga.

Verður að telja að frumvarpið komi nú til móts við þær kröfur sem gerðar eru í evrópsku fangelsisreglunum um að kveða skuli á um í lögum eða reglum hvaða háttsemi teljist agabrot, hvaða refsingu megi beita, hvaða yfirvöld megi leggja á slík viðurlög og hvert megi kæra slíkar ákvarðanir.

Í 5. mgr. er gert ráð fyrir að áður en ákvörðun um agaviðurlög er tekin samkvæmt greininni skuli rannsaka málsatvik og gefa fanga kost á að kynna sér fyrirbyggjandi gögn og koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þá skal ákvörðunin rökstudd, bókuð og birt fanga í viðurvist vitnis, sbr. 6. mgr.

## Um 75. gr.

Ákvæðið er samhljóða 58. gr. gildandi laga. Í greininni er gert ráð fyrir heimild til að skilja fanga frá öðrum föngum undir ákveðnum kringumstæðum sem eru tæmandi taldar í ákvæðinu. Lögð er áhersla á að um bráðabirgðaúræði sé að ræða sem ekki skal standa lengur en nauðsyn krefur og aldrei lengur en sólarhring. Eðli máls samkvæmt er ekki gert ráð fyrir að ákvörðun um aðskilnað samkvæmt greininni sé kæránleg til ráðuneytisins.

## Um 76. gr.

Ákvæðið er nær samhljóða 59. gr. gildandi laga. Hér er áfram lagt til að fanga megi vista í öryggisklefa ef nauðsyn krefur og önnur skilyrði 1. mgr. eiga við. Gert er ráð fyrir að þegar fangi er vistaður í öryggisklefa megi nota belti, fót- og handjárn og fót- og handreimar, sbr. 2. mgr. Með belti er átt við flutningsbelti úr leðri með festingu á fyrir handjárn að framanverðu. Þau eru aðallega notuð við flutning fanga og eru þá notuð til að festa hefðbundin handjárn við beltið, sem er um mitti fanga, til að koma í veg fyrir að erfiður fangi geti t.d. náð hálstaki á fangaverði. Með notkun beltis í öryggisklefa er ætlunin að koma í veg fyrir að fanginn skaði sjálfan sig. Fót- og handreimar eru úr leðri og eru aðeins notaðar þegar festa þarf fanga niður sem er sjálfum sér hættulegur. Handreimar eru í raun leðurbelti sem fest eru um úlnlið og fótremar eru leðurbelti sem eru fest utan um fætur ofan við ökkla. Notkun á þessum búnaði er lítil að undanskildu beltinu þegar erfiður fangi er fluttur á milli staða. Rétt þykir þó að hafa þetta enn í lögum þar sem sú staða getur komið upp að óla þurfi fanga niður, t.d. í tilvikum þar sem fangi reynir ítrekað að skaða sjálfan sig með því að hlaupa með höfuðið á undan sér í vegg. Vistun í öryggisklefa skal aldrei standa lengur en samræmist tilgangi vistunar og beitingar annarra aðgerða.

Þá er gert ráð fyrir að ákvörðun um vistun í öryggisklefa sé birt fanga þegar aðstæður leyfa en eðli máls samkvæmt getur verið ómögulegt að gera það strax vegna ástands hans. Skal ákvörðunin þá birt strax og unnt er.

Ákvæðið á fyrirmynd í dönsku og norsku fullnustulögunum og í reglugerð nr. 179/1992.

## Um 77. gr.

Greinin er samhljóða 60. gr. gildandi laga. Greinin fjallar um skyldu til að kalla til lækni þegar einangrun eða aðskilnaði er beitt, svo og þegar fangi er settur í öryggisklefa. Læknisskoðun skal fara fram daglega ef unnt er þegar einangrun er beitt eða þegar fangi er settur í öryggisklefa.

## Um 78. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 61. gr. gildandi laga. Greinin fjallar um málsmeðferð og málsmeðferðarfrest kærumála til ráðuneytisins. Fanga skal greint frá því að hann geti kært agaviðurlög til ráðuneytisins þegar ákvörðun er birt. Sama gildir um ákvörðun um vistun í öryggisklefa. Taki hann ákvörðun um það sendir forstöðumaður fangelsis stjórnslukærana og öll gögn málsins til ráðuneytisins.

Kveðið er á um málsmeðferðarfrest hjá ráðuneytinu en hann er líkt og áður fjórir virkir dagar frá því að kærán berst. Upphafsdagur frestsins telst vera næsti virki dagur á eftir þeim degi þegar kærán berst ráðuneytinu. Þá gildir úrskurðarfrestur ekki ef kærán vegna agaviðurlaga berst ráðuneytinu eftir að agaviðurlög hafa verið tekin út.



## Um 79. gr.

Greinin er samhljóða 62. gr. gildandi laga og er upprunnin úr dönskum rétti. Ákvæðið fjallar um heimild forstöðumanns fangelsis til að taka ákvörðun um að leggja hald á muni eða peninga sem óheimilt er að koma með í fangelsi, hafa þar í vörslum sínum eða búa þar til eða reynt er að smygla í fangelsi. Frá þessu er sú undantekning að ekki er heimilt að gera upptæka eign grandlauss þriðja manns.

## Um 80. gr.

Ákvæðið svarar nánast til 63. gr. gildandi laga.

Í 2. mgr. er að finna nýmæli þar sem getið er um hvaða brot teljast alvarleg og gróf. Ákvæðið er að finna í 19. gr. reglugerðar en telja verður eðlilegt að skilgreiningin sé í lögum.

Við ákvæðið bætist ný málsgrein sem verður 4. mgr. Samkvæmt málsgreininni er Fangelsismálastofnun heimilt að veita fanga sem braut af sér á aldrinum 15–21 árs reynslulausn þegar hann hefur afplánað einn þriðja refsítímans. Ákvæðið á sér fyrirmynd í Finnlandi. Þar er miðað við að einstaklingar undir 21 árs fái reynslulausn þegar einn þriðji er afplánaður. Þá er í Finnlandi heimilt að veita reynslulausn þegar afplánaður hefur verið helmingur refsítímans þegar um fyrsta brot er að ræða. Finnska fyrirkomulagið hefur reynst vel þar í landi. Hér er lagt til að miðað verði við sama aldur. Gerðar eru strangar kröfur til hegðunar og um að fangi hafi tekist á við fíkniefnavanda sé hann til staðar og fengist til að fara í þá sérfræðimeðferð sem í boði er. Þetta úrræði gæti leitt til þess að ungir fangar mundu í auknum mæli sýna betri og bætta hegðun til að losna úr fangelsi sem fyrst og taka aukinn þátt í meðferðarstarfi sem í boði er. Þá gæti þetta leitt til þess að endurkomutíðni í fangelsi lækkaði.

Samkvæmt 9. mgr. er heimilt að veita dómþola sem ekki hefur hafið afplánun reynslulausn af refsingunni ef hann hefur áður afplánað að minnsta kosti jafnlanga refsingu og hún er aðeins vegna afbrota sem framin eru fyrir þá afplánun. Þessi heimild er háð því að hann hafi ekki verið dæmdur til óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar fyrir brot framin eftir að hann lauk afplánuninni.

## Um 81. gr.

Ákvæði þetta er efnislega samhljóða 64. gr. gildandi laga. Með lögum nr. 129/2011 var bætt við heimild til að ákveða að reynslulausn yrði bundin því skilyrði að aðili hefði á sér búnað svo að Fangelsismálastofnun eða annar aðili sem hún veldi gæti fylgst með ferðum hans í samræmi við þau fyrirmæli sem stofnunin hefði sett honum. Telja verður þetta til bóta þegar aðila sem hafa þarf miklar gætur á er veitt reynslulausn.

## Um 82. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 65. gr. gildandi laga og á rætur sínar að rekja til almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, laga nr. 16/1976, um breyting á almennum hegningarlögum, og laga nr. 73/2004, um breyting á almennum hegningarlögum.

Í 1. mgr. er kveðið á um þá meginreglu að fremji maður nýtt brot eftir að honum er veitt reynslulausn og rannsókn hefst hjá lögreglu gegn honum sem sakborningi fyrir lok reynslutímans ákveði dómstóll sem fjallar um málið refsingu í einu lagi fyrir brot það sem nú er dæmt um og svo með hliðsjón af eftirstöðvum fangelsisrefsingar sem óafplánað er samkvæmt reglum 60. gr. almennra hegningarlaga. Svo sem fram kemur í frumvarpi því er varð að lögum nr. 16/1976, í athugasemdum við 1. mgr. 3. gr., þá er gert ráð fyrir að refsing

ákvörðun hlíti sömu reglum og við rof á skilorði samkvæmt skilorðsdómi, sbr. 60. gr. almennra hegningarlaga. Síðan segir: „Ákveður dómstóll þá refsingu í einu lagi fyrir brot það, sem nú er dæmt um í fyrsta skipti, og svo með hliðsjón af refsivist, sem ólokið er, þannig að refsivist eftir eldra dómi, sem ekki er afplánuð, er virt með sama hætti og skilorðsdómur. Þetta á einnig við, þótt aðili hafi hafið úttekt á eftirstöðvum refsingar ... Dómstóll getur eftir atvikum komið að þeirri niðurstöðu, að refsivist verði ákveðin jafn löng eftirstöðvum af þeirri refsingu, sem aðili á eftir að taka út samkv. eldra dómi, þ.e. þeirri refsingu, sem reynslulausn laut að. Hins vegar getur dómstóll eigi stýtt refsitíma samkv. eldra dómi – þann dóm verður að því leyti að leggja til grundvallar sem fullnaðarúrslit máls. Vera má, að dómstóll, sem fjallar um yngra brot, beiti sektum út af því, og haggi ekki við refsivist samkv. eldra dómi.“

Í 2. mgr., sem rekja má að grunni til 2. mgr. 3. gr. laga nr. 16/1976 en var breytt með lögum nr. 73/2004, um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, er gert ráð fyrir að dómstóll geti úrskurðað að kröfu kæranda að maður sem hlotið hefur reynslulausn skuli afplána eftirstöðvar refsingar ef hann á reynslutíma rýfur gróflega almennt skilyrði reynslulausnar. Fyrir breytingu árið 2004 var það Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneytið sem tóku þessa ákvörðun en því var breytt árið 2004 eftir athugasemdir umboðsmanns Alþingis. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 73/2004 kemur fram að viðhalda eigi þeirri meginreglu, sem lýst er nú í 1. mgr. 82. gr. þessa frumvarps, að fremji maður, sem hlotið hefur reynslulausn, nýtt brot á refsitíma verði refsing sú sem eftir stendur virt með sama hætti og skilorðsdómur. Gert sé hins vegar ráð fyrir að ákærandi geti að uppfylltum ákveðnum skilyrðum krafist þess að dómstóll úrskurði að maður skuli afplána eftirstöðvar refsingarinnar. Í fyrsta lagi þarf að vera um að ræða gróft brot á almennum skilyrðum reynslulausnar, þá þarf að liggja fyrir sterkur grunur um að hann hafi framið brot og loks þarf brot að varða sex ára fangelsi eða falla undir 1. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Þá er kveðið á um málsmeðferð í ákvæðinu, hvernig ber að skipa verjanda, um hæfi dómara, kæruleið til Hæstaréttar Íslands o.fl.

Í 3. mgr. er þess getið hvernig fara eigi með ef skilorð er rofið á annan hátt. Ákvæðið er óbreytt.

Í 4. mgr. er ákvæði um það þegar ekki er tekin ákvörðun um að maður afpláni fangelsisrefsingu sem hann átti ólokið skv. 1.–3. mgr. Ákvæðið er óbreytt og skýrir sig sjálft.

Í 5. mgr. er kveðið á um það að heimilt sé að veita reynslulausn að nýju þrátt fyrir skilorðsrof. Ákvæðið er óbreytt að því undanskildu að það er áréttað að nýr refsitími hefjist í skilningi laganna ef maður fer inn á eftirstöðvar skv. 2. og 3. mgr. ákvæðisins. Veita má reynslulausn á ný þótt eigi sé fullnægt skilyrðum 1. og 2. mgr. 81. gr.

Í 6. mgr. er þess getið að sé maður náðaður skilorðsbundið sé heimilt að setja honum skilyrði um að hann hlíti ákvæðum 81. gr. Ákvæðið er að stofni til úr lögum nr. 16/1976 og var þar með lögbundin heimild til að skilorðsbinda náðanir. Ákvæðinu hefur verið breytt í þá veru að um skilorðsrof þess sem er náðaður gildi ákvæði 1. mgr. þessarar greinar.

#### Um 83.–86. gr.

Ákvæðin fjalla um tilhögun eftirlits við skilorðsbundnar refsingar o.s.frv. og er samhljóða ákvæðum 66.–69. gr. gildandi laga. Áfram er lagt til að Fangelsismálastofnun skuli gera lögreglu og ákærvaldi viðvart telji hún að sá sem sætir eftirliti hafi rofið þau skilyrði sem honum var gert að hlíta með dómi og ákærufrestun og jafnframt með náðun og er það nýmæli í lögnum. Að öðru leyti þarfnast ákvæðin ekki skýringa.

## Um 87. gr.

Ákvæðið fjallar um hver fer með fullnustu sekta sem ákvarðaðar eru af dómstólum eða stjórnvöldum og svarar greinin til 70. gr. gildandi laga.

Í 1. mgr. er lögð til sú breyting að sýslumenn annist fullnustu sekta. Ekki var talið rétt að tilgreina sérstakan sýslumann en ljóst er að innheimtumiðstöðin er hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra, Blönduósi. Ekki er ætlunin að breyta neinu í þessum efnum og því getur innheimtumiðstöðin verið áfram á Blönduósi. Tillaga þessi er í samræmi við þá stefnu innanríkisráðuneytisins, áður dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, að færa verkefni sem eru ekki hrein löggæsluverkefni frá lögreglu.

Í 2. mgr. er lagt til að miða skuli greiðslusamning við 12 mánuði í senn, en heimilt er að framlengja greiðslusamning að þeim tíma liðnum. Verið er að færa orðalag ákvæðisins til samræmis við það sem viðgengst núna. Þá er ekki lengur gerð sú krafa að sérstakar ástæður séu fyrir því að greiðslusamningur sé lengdur eins og nú gildir. Því er ákvæði þetta skuldurum til hagsbóta.

Í 3. mgr. er lagt til að hafi sekt hvorki verið greidd á tilskildum tíma né hafi verið samið um hana skuli þegar innheimta sektina samkvæmt ákvæðum XI. kafla frumvarpsins. Hér er horfið frá því marklausa skilyrði gildandi laga að ekki skuli innheimta með fjárnámi ef fyrir liggur að skuldari sé eignalaus. Ljóst er að fjölmargir eru eignalausir en með tekjur og geta því staðið í skilum með afborganir af sektum.

Í 4. mgr. er lagt til að heimilt sé að ganga að veði sem tekið hefur verið fyrir sektarkröfu með fjárnámi þótt eigendaskipti hafi síðar orðið að hinni veðsettu eign. Var talið rétt að tekið yrði á þessu með skýrum hætti í lögnum til að eyða mögulegri réttaróvissu sem skapast gæti að þessu leyti. Þá er reglunni ætlað að koma í veg fyrir gerð málamyndageringa til að freista þess að skjóta undan eignum sem teknar hafa verið fjárnámi vegna sekta.

## Um 88. gr.

Ákvæðið svarar til 71. gr. gildandi laga og er efnislega samhljóða en þó með þeirri breytingu að í stað orðsins lögreglustjóri kemur innheimtuaðili. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

## Um 89. gr.

Ákvæðið svarar til 72. gr. gildandi laga en er þó breytt í samræmi við þær breytingar sem gerðar hafa verið á lengd samfélagsþjónustu. Þá hefur lágmarkssekt fyrir afplánun vara-refsingar með samfélagsþjónustu verið hækkuð úr 60 þús. kr. upp í 100 þús. kr. Lagt er til að samfélagsþjónusta verði ekki heimiluð ef umsækjandi hefur fengið fimm eða fleiri sektir. Þetta eru strangari skilyrði en eru í núgildandi lögum þar sem gert er ráð fyrir því að brot í þeim þurfi að vera sambærileg. Sú framkvæmd hefur leitt til mismununar milli dómþola þar sem unnt er að synja þeim aðila um samfélagsþjónustu sem hefur fimm sektir fyrir sambærileg brot en öðrum ekki þrátt fyrir að hann sé með mun fleiri sektir, jafnvel allt að fjórum sektum í hverjum brotaflokk. Er ákvæði þetta til þess að koma í veg fyrir mismunun og misnotkun á úrræðinu.

## Um 90. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 73. gr. með nokkrum orðalagsbreytingum þar sem innheimtuaðili og sýslumaður kemur í stað lögreglustjóra. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

## Um 91. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að um innheimtu sakarkostnaðar fari skv. 1.–3. mgr. 87. gr. frumvarpsins. Greinin þarfnast ekki skýringar.

## Um 92. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að sýslumaður annist framkvæmd eignaupptöku, eftir atvikum með aðstoð lögreglu. Rétt er að áréttta að með eignum er m.a. átt við peningaeignir sem og aðrar eignir. Að öðru leyti er ákvæðið í samræmi við 75. gr. gildandi laga og þarfnast ekki skýringa.

## Um 93. gr.

Í ákvæðinu er gerð tillaga að nýju ákvæði um fullnustu, en þar er kveðið á um að innheimta megi ógreidda sekt og sakarkostnað, og eftirstöðvar þessara krafna, með aðför. Í síðari málsgrein ákvæðisins er grein gerð fyrir eignakönnunarheimildum innheimtuaðila, en lagt er til að þær verði nokkuð rýmri en hingað til hefur verið. Er þar fyrst og fremst um að ræða heimildir til eignakönnunar í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, en þar er löggjöfin löguð að því sem tíðkast í nágrannaríkjum. Slík heimild er talin mikilvæg í þeim tilgangi að lágmarka fullnustu fésekta með fangelsisvist og samfélagsþjónustu, en takmarkaðar heimildir til eignakönnunar valda því m.a. að innheimta er oftast en ella talin árangurslaus og vararefsingu því beitt í ríkari mæli.

## Um 94. gr.

Í ákvæðinu er tillaga gerð að nýrri heimild innheimtuaðila sekta og sakarkostnaðar til að krefjast aðfarar til tryggingar kröfum sínum hjá öðrum aðila en sökunauti hafi sökunautur ráðstafað til viðkomandi aðila fjármunum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þyki því sem almennt gerist. Er aðeins átt við að aðför megi gera í viðkomandi eign eða fjármunum og þá að aðeins sé ljóst talið að sökunautur haldi ekki eftir nægilegum eignum til greiðslu skuldbindinga sinna. Gert er ráð fyrir að heimildinni verði aðeins beitt í undantekningartilfellum þegar ljóst þykir að um undanskot eigna hafi verið að ræða. Fyrirmynd reglunnar er sótt í 57. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, er fjallar um óvenjuleg skipti í fjármálum þar sem skattfyrirvöldum er heimilt að skattleggja fjármuni sem með slíkum hætti eru fluttir milli aðila.

## Um 95. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að allar ákvarðanir verði kærnanlegar til ráðuneytisins. Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir því að ákvörðun sem forstöðumaður tekur einn og óstuddur sé kærnanleg til Fangelsismálastofnunar. Er núverandi fyrirkomulag ekki í samræmi við almennar reglur stjórnarsýslulaga og því er lagt til að þessu verði komið í betra horf, enda er aðeins gert ráð fyrir tveimur stjórnarsýslustigum hér á landi.

## Um 96. gr.

Ákvæði greinarinnar kveður á um gæsluvarðhaldsfanga og er ákvæðið samhljóða 77. gr. gildandi laga. Telja verður nauðsynlegt að tilgreina hvaða ákvæði gildi um gæsluvarðhaldsfanga því að um þá gilda önnur sjónarmið og reglur en um afplánunarfanga.

## Um 97. gr.

Í greininni er kveðið á um vinnslu persónuupplýsinga. Ákvæðið er óbreytt frá 79. gr. gildandi laga. Í athugasemdum við frumvarp að gildandi lögum kemur fram að í ákvæðinu sé lagt til að Fangelsismálastofnun fái heimild til vinnslu persónuupplýsinga að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna starfseminnar. Þetta er ekki bundið við vinnslu almennra persónuupplýsinga heldur getur vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga einnig verið nauðsynleg. Má þar t.d. nefna að gert er ráð fyrir vinnslu upplýsinga um refsídóma og aðrar ákvarðanir sem fela í sér refsingu og Fangelsismálastofnun berast til fullnustu ásamt vinnslu upplýsinga um fullnustu refsinga, en slíkar upplýsingar teljast til viðkvæmra persónuupplýsinga, sbr. b-lið 8. tölul. 2. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000. Þessi heimild til vinnslu persónuupplýsinga tekur mið af 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. sömu laga en þar er gert ráð fyrir að ákvæði annarra laga mæli fyrir um heimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Þá er áréttað að vinnsla persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu verði einungis heimil að því marki sem nauðsynlegt er með hliðsjón af lögbundnu hlutverki Fangelsismálastofnunar. Um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu fari samkvæmt lögum nr. 77/2000.

## Um 98. gr.

Í greininni er getið um heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara. Víða í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um tiltekna hluti, svo sem opin og lokuð fangelsi, og er það gert til áréttingar um mikilvægi þess að sett skuli ákvæði um tiltekna hluti í reglugerð. Hins vegar er mikilvægt að ráðherra hafi almenna heimild til setningar reglugerðar í lögum sem þessum þar sem umhverfið er mjög breytilegt.

## Um 99. gr.

Í greininni er að finna refsíákvæði. Ákvæðið er nokkuð breytt frá gildandi lögum. Borið hefur á því að dómstólar hafi sýknað einstaklinga af refsikröfu fyrir að smygla inn í fangelsið efnum og munum sem óheimilt er að hafa í fangelsum ríkisins þar sem skort hefur á skýrleika refsheimilda, sjá t.d. dóm Héraðsdóms Suðurlands, uppkveðinn 5. desember 2013, í þessu samhengi, mál nr. S-347/2013. Því er hér lagt til að tiltekið verði í ákvæðinu hverju óheimilt er að smygla inn í fangelsi, svo sem ávana- og fíkniefnum, lyfseðilsskyldum lyfjum, áfengi, vopnum og hættulegum efnum, tölvubúnaði, símabúnaði, öðrum fjarskipta- og margmiðlunarbúnaði, verkfærum, tækjum eða öðrum efnum og tækjum sem bannað er að vera með í fangelsi. Gerð er grein fyrir því hvað teljist vera stórfellt brot en með stórfelldu broti er átt við að brot sé framið í tengslum við skipulagða brotastarfsemi eða það hefði stefnt öryggi starfsmanna og fangelsisins í brýna hættu. Þannig getur smygl á sérstaklega hættulegu fíkniefni skapað hættu fyrir fanga og gert ástandið í fangelsum ótryggt. Þá verður að telja að smygl á sprengiefnum, hættulegum efnum og vopnum verði að teljast vega að öryggi fangelsa. Þá er þess sérstaklega getið að heimilt sé að refsa fyrir tilraun og hlutdeild í brotum samkvæmt ákvæðinu.

## Um 100. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

## Um 101. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á 1. málsl. 2. mgr. 151. gr. laga um meðferð sakamála. Lagt er til að um fullnustu sektar sem ákveðin er af lögreglustjóra skv. 1. mgr. 148. gr. og

ákvörðunar skv. 1. mgr. 149. gr. skuli fara samkvæmt lögum um fullnustu refsinga. Er þetta gert til að gæta samræmis.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til að krafa 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, þar sem áskilið er að forstöðumenn skuli hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi, eigi ekki við um þá forstöðumenn sem eru nú að störfum heldur muni taka gildi þegar þeir hætta störfum og nýir forstöðumenn verða skipaðir. Ákvæðið þarfnast ekki nánari skýringa.

### **Fylgiskjal.**

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
skrifstofa opinberra fjármála:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga.**

Markmið þessa frumvarps er að fullnusta refsinga fari fram með öruggum og skilvirkum hætti og að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk, jafnframt að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu. Um er að ræða heildarendurskoðun á gildandi lögum nr. 49/2005. Á þeim tíu árum sem núverandi löggjöf hefur verið í gildi hefur reynt á ýmis atriði við túlkun laganna, fjölgað hefur í fangelsum, fanga-  
hópurinn orðið erfiðari við að eiga og nýjar evrópskar fangelsisreglur tekið gildi, svo sem mannréttindareglur sem hafa ekki lagagildi hér á landi en hefur þó verið leitast við að miða við. Frumvarpið er mun ítarlegra en gildandi löggjöf.

Gert er ráð fyrir því að kveðið verði á um að Fangelsismálastofnun skuli sjá til þess að fangaverðir hljóti viðhlítandi menntun og þjálfun í fangavarðafraeðum og getur stofnunin annaðhvort rekið sérstakan skóla, eins og hún hefur gert undanfarin ár, eða samið við aðrar mennta- og fræðslustofnanir um að sinna menntun fangavarda. Ekki er skylt að halda fangavardaskóla á hverju ári heldur aðeins þegar þörf er á. Verið er að skoða fangavardanamið í innanríkisráðuneytinu í samræmi við gerð réttaröryggisáætlunar. Verði frumvarp þetta lögfest er ekki gert ráð fyrir að þetta eigi að leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð þar sem starfsemin hefur til þessa verið innifalin í fjárheimildum Fangelsismálastofnunar.

Þá er í frumvarpinu jafnframt að finna ákvæði um rýmkun samfélagsþjónustu, þannig að í stað 9 mánaða fangelsisrefsingar verði heimilt að fullnusta allt að 12 mánaða fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu. Samkvæmt gögnum Fangelsismálastofnunar hefur fjöldi fangelsisára að baki veittri samfélagsþjónustu tífaldast og fjöldi umsókna tæplega fjórfaldast frá árinu 1995 þegar hún var tekin upp fyrir þá sem fengið höfðu þriggja mánaða dóm eða skemmri. Á undanförunum árum hafa að jafnaði 15 fangelsisár verið afplánuð árlega með samfélagsþjónustu í stað óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar, eða sem svarar til afplánunar um 120–130 dómpóla. Ef þessi ár hefðu komið til afplánunar í fangelsi má gera ráð fyrir að veitt hefði verið reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans þannig að sam-  
bærilegur tími í fangelsi væri 7,5 ár. Hjá stofnuninni sinna starfsmenn í um þremur og hálfu stöðugildi verkefnum tengdum samfélagsþjónustu, þar af eru eitt og hálf stöðugildi sér-  
fræðings, eitt stöðugildi lögfræðings, eitt stöðugildi starfsmanns á skrifstofu og þar að auki er aðkeypt þjónusta sem svarar til hálfes eða eins ársverks. Áætlanir Fangelsismálastofnunar gera ráð fyrir að verði heimild til aukinnar samfélagsþjónustu nýtt til fullnustu muni sam-

félagsþjónum fjölga um 10–12, sem svarar til um 8% aukningar, þannig að þeir verði því sem næst 130–140. Það mundi hafa í för með sér að þörf verði fyrir eitt viðbótarstarf við umsjón samfélagsþjónustunnar, sem svarar til um 30% aukningar. Nú þegar liggur fyrir langur umsóknalisti um samfélagsþjónustu sem bíður afgreiðslu og úrvinnslu. Á móti kemur rekstrarsparnaður hjá stofnuninni þar sem samfélagsþjónusta er ódýrara úrræði en vistun í fangaklefa. Samkvæmt gögnum Fangelsismálastofnunar er kostnaður við hvern fanga nærri 25 þ.kr. á sólarhring eða sem svarar til um 9 m.kr. miðað við heilt ár. Kostnaður við samfélagsþjónustu er mun lægri, líklega um fimmtingur af framangreindri fjárhæð. Hins vegar verður einnig að hafa í huga að boðunarlistar varðandi fullnustu refsídóma eru langir og með þessu móti verður hægt að stytta þá að hluta.

Þá er gert ráð fyrir að kostnaður kunní að aukast vegna breytinga á heimildum til afplánunar með rafrænu eftirliti en með því munu fleiri fangar en hingað til geta nýtt sér úrræðið. Gert er ráð fyrir að allt að 10 fangar til viðbótar gætu átt rétt á rafrænu eftirliti á hverju ári og að allt að 8 af þeim gætu verið í rafrænu eftirliti á sama tíma. Samkvæmt upplýsingum frá innanríkisráðuneytinu er áætlað að bæta þurfi við sem nemur u.þ.b. einu starfi til að sinna þessum verkefnum hjá Fangelsismálastofnun, auk þess sem gert er ráð fyrir lítills háttar kostnaði vegna fjölgunar ökklabanda við rafræna eftirlitið.

Í frumvarpinu eru lögð til aukin innheimtuúrræði, sem hafa reynst árangursrík á Norður-löndunum en hafa ekki verið til staðar hér á landi, svo sem auknar heimildir til að kanna eignir sem varðveittar kunna að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán. Vonast er til að innheimtuúrræðin muni auka heimtur á sektum og auðvelta innheimtu á kostnaði sem ríkisvaldið leggur út í formi sakarkostnaðar. Jafnframt er gert ráð fyrir því að fangelsisyrirvöldum verði gert að gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja velferð ungbarna sem dvelja með fanga. Þá eru í frumvarpinu ákvæði um aðgengi fanga að bókasafni. Er talið að kostnaður vegna þessa rúmist innan núverandi fjárheimilda stofnana.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að útgjöld Fangelsismálastofnunar kunní að aukast sem nemur kostnaði við um tvö störf í tengslum við aukna fullnustu refsingu með samfélagsþjónustu og rafrænu eftirliti en af því leiðir á móti sparnaður í rekstri fangarýma. Þessar breytingar í tengslum við árlega starfsemi Fangelsismálastofnunar eru ekki það stórvægilegar að gera má ráð fyrir að þær rúmist innan fjárheimilda sem tilheyra þessum málaflokki og útgjaldaramma innanríkisráðuneytisins í fjárlögum.