

Alþingi
Erindi nr. P 131/733
komudagur 25.1.2005

Til Allsherjarnefndar Alþingis

Athugasemdir við frumvarp um fullnustu refsinga

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004-2005)

Eftirfarandi athugasemdir við ofangreint lagafrumvarp eru gerðar og sendar af AFSTÖÐU, nýstofnuðum félagsskapi fanga á Litla-Hrauni, aðstandenda og áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun fanga. AFSTAÐA gerir athugasemdir þessar í stað Trúnaðarráðs fanga á Litla-Hrauni sem, skv. beiðni Allsherjarnefndar, var beiðt að gerast umsagnaraðili.

Þess er óskað að athugasemdir þessar verði teknar til vandlegrar athugunar.

Virðingarfyllst,
f.h. AFSTÖÐU,

LH, 22.01.05


Atli Helgason

Efnisyfirlit

Almennur inngangur	bls. 1
2. mgr. 63. gr. frumvarpsins	
Reynslulausn	bls. 2
Inngangur	bls. 2
Á heima í refsiramma hegningarlaga	bls. 2
Brot á jafnræðisreglu	bls. 2
Útlendingar	bls. 3
Stjórnarskráin og þrígreiðing ríkisvalds	bls. 3
Eðli og tilgangur reynslulausnar	bls. 3
Aukinn kostnaður vegna tilhögun reynslulausnar	bls. 4
Lagastoð 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993	bls. 4
Lokaorð	bls. 5
IV. kafli frumvarpsins	
Leyfi úr fangavist	bls. 6
44. gr. Reglubundin dagsleyfi	
Inngangur	bls. 6
Norsk fyrirmynd	bls. 6
Aðrar þjóðir	bls. 7
Evrópsku fangelsisreglurnar	bls. 7
46. gr. Skammtímaleyfi	
3. töluliður	bls. 8
4. töluliður	bls. 8
4. mgr. 46. gr.	bls. 8
57. gr.	
Agaviðurlög	bls. 9
2. töluliður	bls. 9
Almennt um fyrningu agaviðurlaga	bls. 9

Almennur inngangur

Nú stendur Alþingi Íslands fyrir þrifum að taka til meðferðar nýtt lagafrumvarp um fullnustu refsinga hér á landi. Um áratuga skeið hefur þessi málaflokkur legið í leynd í skúffu dómsmálaráðuneytisins, fjarri þeirri þróun sem átt hefur sér stað víðast hvar í hinum vestræna heimi. Núgildandi lög um fangelsi og fangavist eru frá árinu 1988 en við setningu þeirra var farið að norrænni fyrirmynd, einkum norskrí og sænskri. Íslensku löggin urðu samhljóma hinum norsku á þeim tíma og framkvæmdin með sama sniði. Eftir setningu laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 hófst uppspretta hinnar fjölskrúðugustu flóru reglugerða en þá setti dómsmálaráðuneytið ýmsar umdeildar reglugerðir sem um margt stönguðust á við umheiminn.

Hinar norrænu þjóðir, sem Íslendingar tóku sér til fyrirmyndar við löggjöf sína árið 1988, héldu utan um málaflokkinn eins og hvert annað þjóðfélagsmál og miklar breytingar hafa átt sér stað á þeim tíma sem frá er liðinn. Refsivist manna var hagað með þeim hætti sem best þjónaði velferð samfélagsins. Framkvæmd fangelsismála tók breytingum í samræmi við síaukna þekkingu og rannsóknir. Á sama tíma var ekkert að gert hér á landi utan þess sem einstakt ráðuneyti sendi frá sér í formi reglugerða, sniðnar eftir tilfinningu þess sem sat í stólnum á hverjum tíma. Nú er svo komið að framkvæmd fangelsismála á Íslandi hefur dregist mörg ár aftur úr og nánast sagt skilið við umheiminn.

Það frumvarp sem nú liggur fyrir felur í sér nokkrar breytingar frá því sem lagt var fyrir á síðasta þingi. Það stendur hins vegar enn í miklum fjarska frá því sem samherjar okkar frá árinu 1988 hafa gert að sinni venju. Það á einkum við um alla þá þætti sem snerta tengsl fanga við umheiminn og möguleika þeirra til að fóta sig í hinu framandi samfélagi frjálstra manna. Hinum hefðbundna íslenska fanga er vísað inn fyrir girðingu Litla-Hrauns til einangrunar þar sem hann þarf ekki að líta framan í samfélagið. Þar dvelur hann á meðal jafningja, oft um margra ára skeið, vel falinn fyrir afleiðingum gjörða sinna og án hvatningar um iðrun og endurreisn. Slík fangavist er í raun auðveld miðað við það sem aðstandendur fanga þurfa að þola. Foreldrar, systkini, börn, makar og vinir þurfa að takast á við hina raunverulegu fangavist sem á sér stað úti í þjóðfélaginu. Það er fólk sem þarf að skammast sín fyrir hönd fangans og taka á móti höfnuninni sem er sannanlega ekki þeirra.

Íslenska þjóðfélagið er lítið en máttur þess mikill. Aðhald þess er gífurlegt og fælingarmátturinn að sama skapi. Útlit hins íslenska þjóðfélags er með þeim hætti að miklum mun erfiðara er fyrir fanga að fóta sig í því en ella. Þeir hverfa ekkert í fjöldann. Af þeim sökum eru meiri ástæður til að efla félagslegt hlutverk íslenskra fanga vegna þeirrar stöðugu höfnunar sem bíður þeirra í frelsi framtíðarinnar.

Engin rök mæla með því nú, frekar en árið 1988, að Íslendingar velji aðrar leiðir en hin Norðurlöndin. Þangað má auðveldlega sækja þá þekkingu og reynslu sem er fyrir hendi. Íslenskum föngum og fjölskyldum þeirra er, eins og öðrum, mikilvægt að viðhalda tengslum sínum og mannlegum gildum. Í raun væri eðlilegast og heppilegast að velja annað hvort sænsku eða norsku framkvæmdina. Hina norsku ef vilji er til að fara hægt í sakirnar en hina sænsku ef viljinn stendur til að stíga skrefið til fulls.

Eftirfarandi athugasemdir taka ekki til frumvarpsins í heild sinni heldur aðeins til þeirra þátta sem nauðsynlegt er að huga að og gera breytingar á. Athugasemdirnar eru settar upp eftir mikilvægi þeirra. Þær snerta reynslulausn, leyfi og agaviðurlög.

2. mgr. 63. gr. frumvarpsins

Reynslulausn

Inngangur

Með frumvarpinu er tekin upp ný lagaframkvæmd varðandi reynslulausn sem fellir brott 40. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.). Sú framkvæmd er ekki rökstudd í athugasemdum með frumvarpinu heldur er einungis vísað til þess að verið sé að taka upp ákvæði 29/1993 reglugerðar um fullnustu refsídóma. Sú reglugerð var á sínum tíma sett í óþökk löggjafans og án lagastoðar.

2. mgr. 63. gr. frumvarpsins felur í sér fyrirbætur um að fyrirfram skuli gert upp á milli manna á grundvelli brotaflokka. Um leið og dómstóll hefur fellt sinn dóm, metið alvarleika afbrots og ákvarðað refsingu grípur stjórnarsýslan inn í og dregur úr fangelsisdvöl sumra eða, eftir atvikum, eykur við hana í tilvikum annarra. Þeim sem hljóta þyngstu dómana er gert að afplána 2/3 hluta refsivistarinnar en þeir sem fá vægari dóma afplána helming hennar. Hér er átt við alla þá sem hljóta sína fyrstu fangelsisrefsingu. Þessi framkvæmd á sér ekki lagastoð, er hvorki í anda eðli og tilgangs reynslulausnar, brýtur gegn jafnræði manna og stangast þar að auki við hugmyndir lýðræðisríkja um þrískiptingu ríkisvalds. Þá felur þessi mismunur í sér gífurlegan kostnað fyrir þjóðfélagið.

Samkvæmt þeirri tilhögun stjórnarsýslunnar sem boðuð er í hinu nýja frumvarpi afplánar sá sem stelur milljónum helming refsivistar sinnar en sá sem kveikir í milljónum afplánar 2/3 hluta refsivistarinnar, jafnvel þótt þeir hljóti sömu refsingu samkvæmt dómi.

Á heima í refsiramma hegningarlaga

2. mgr. 63. gr. frumvarpsins er dulbúin hjáleidd fram hjá refsiramma hegningarlaga. Telji dómismálaráðherra eða Alþingi að sumir sitji ekki nógu lengi í fangelsi fyrir tiltekin afbrot á slík trú að skila sér í hegningarlögum. Eina rétta, sanngjarna og sýnilega leiðin er að þyngja refsingar í þeim brotaflokkum þar sem vilji er til að menn afpláni lengri fangavist. Dómari í refsimáli hefur hegningarlögin til að styðjast við og ákvarðar réttláta refsingu á grundvelli þeirra. Fram til þessa hafa þar legið fyrir reynslulausnarákvæði hgl. sem dómari hefur einnig til viðmiðunar. Samkvæmt þeim eru allir jafnir fyrir lögnum og refsingin miðast við það. Dómarinn á ekki að þurfa að sitja undir því að hafa í upphafi kveðið upp rangláta refsingu og því þurfi framkvæmdavaldið að grípa inn í.

Brot á jafnræðisreglu

Sú tilhögun að mismuna mönnum á grundvelli brotaflokka er brot á jafnræðisreglu. Eftir að dómur hefur fallið um fangelsisvist eiga allir að sitja við sama borð. Það kann að vera að fangavist manna sé hagað með mismunandi hætti t.d. með því að sumir taka út í samfélagsþjónustu, aðrir á meðferðarstofnun, einhverjir í opnum úrræðum og enn aðrir í öryggisfangelsum. Allt þetta fellur undir skilgreininguna á fangavist sem dómari tilgreinir í niðurstöðu sinni. Í öllum tilvikum eru menn að taka út refsingu samkvæmt dómi. Það fellur hins vegar ekki undir skilgreiningu fangavistar að hlutfallslegur úttektartími dómþola sé mislangur eftir fyrirframgefnum forsendum framkvæmdavaldsins. Þar skulu allir sitja við sama borð sem tekur mið af skilyrðum og aðstæðum í úttektinni sjálfri.

Útlendingar

Nær undantekningarlaust hefur erlendum ríkisborgum verið veitt reynslulausn eftir helming afplánunar án tillits til brotaflokka. Hefur sú framkvæmd verið rökstudd með þeim hætti að fangavist þeirra sé þungbærari en íslenskra fanga. Er það þar með talið falla undir þær sérstöku aðstæður sem 40. gr. hgl. greinir frá. Reyndar má hér nefna að útlendingar sem eiga fjölskyldur hér á landi, fá heimsóknir og tala íslensku hafa einnig hlotið reynslulausn eftir helming með sömu rökum. Skilyrði er þá að þeim sé vísað úr landi. Hvergi í hinu nýja frumvarpi er minnst á útlendinga enda væri slíkt brot á Stjórnarskrá og ýmsum mannréttindasáttmálum. Samkvæmt þeim heimildum liggur bann við því að gera upp á milli mann á grundvelli þjóðernis. Hér er rétt að geta þess strax að sá íslenski fangi sem sannanlega á jafn þungbæra fangavist að baki og útlendingur skyldi eiga sama rétt varðandi reynslulausn.

Verði hið nýja frumvarp að lögum hefur íslenska fangelsiskerfið ekki heimild til að hleypa neinum með alvarlegt afbrot út eftir helming afplánunar, hvort sem um er að ræða erlenda eða íslenska ríkisborgara.

Stjórnarskráin og þriggriing ríkisvalds

Með frumvarpinu er brotið gegn grundvallareglu íslenskrar stjórnskipunar um þriggriingu ríkisvalds. Vegið er að sjálfstæði dómstóla til að fjalla um sakamál, meta alvarleika afbrota og ákvarða tímalengd refsinga. Þegar dómari fjallar um sakamál tekur hann mið að löggjöf landsins og þá einkum hgl. Innan forsendna dómara falla að sjálfögðu reynslulausnarákvæði 40. gr. hgl. Að öðru leyti hlýtur það að vera brot gegn sjálfstæði dómstóla að fullnusta refsinga fyrir sum afbrot skuli fyrirfram ákvörðuð lengri en fullnusta annarra refsinga. Hér er rétt að leggja áherslu á að sú ákvörðun er tekin fyrirfram í stjórnslunni.

Eðli og tilgangur reynslulausnar

Hlutverk reglna um reynslulausn er að draga úr skaðsemi fangavistar, losa fanga út í þjóðfélagið á þeim tíma sem aðstæður eru vænlegri en annars og að hafa eftirlit með afbrotamanni á meðan hann er að fóta sig í framandi umhverfi hins frjálsa samfélags. Hagsmunir samfélagsins í heild sinni eru hafðir að leiðarljósi auk sérstakra aðstæðna fanga. Af þeirri ástæðu hefur því almennt verið hugað að hegðun í fangavist, tímalengd refsídóms og ytri aðstæðum fanga þegar kemur að því að taka ákvörðun um reynslulausn. Eftir því sem fangavist er lengri er því ríkari ástæða til að huga að samskiptum við umheiminn og því er ærlegra tilefni til að flýta reynslulausn en ella. Sú hugmynd að haga fangvist í samræmi við eðli afbrota er því á skjön við eðli og tilgang reynslulausnar. Fyrirfram gefin viðmið sem víkja að brotategund en ekki að sérstökum aðstæðum í fangavistinni, hegðun, fjölskylduaðstæðum og ýmsum sérstökum atvikum eru engan vegin í anda viðfangsefnisins.

Þeir fangar sem falla undir brotalytingu 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsídóma, og þar með hins nýja frumvarps, hafa almennt hlotið lengri refsídóma. Þar undir falla allir langtímafangar. Viðurkennt er að fangavist skaði einstaklinga. Í fangelsinu þróast andfélagsleg hegðun. Rannsóknir gefa jafnvel vísbendingu um að langvarandi fangavist eykur líkur á ítrekun afbrota.¹ Skaðinn er meiri að sama skapi og fangavistin er lengri. Reynslulausnarákvæði hins nýja lagafrumvarps lengir fangavist sumra umfram aðra og veldur því auknum skaða. Erfitt hlýtur að vera að rökstyðja slíka tilhögun með hagsmuni samfélagsins að leiðarljósi.

¹ Hér er vísað í rannsókn Helga Gunnlaugssonar, dósents við Háskóla Íslands, á ítrekun afbrota.

Löng dvöl í fangelsi eykur líkur á andfélagslegri hegðun og að refsingin missi marks.

Aukinn kostnaður vegna tilhögun reynslulausnar

Núverandi tilhögun reynslulausnar sem felur í sér að menn afplána mishátt hlutfall refsidóma felur í sér mikinn kostnað fyrir þjóðfélagið frá því sem áður var og eðlilegt væri. Einkum eru það langtímafangar sem ekki geta hlotið reynslulausn fyrr en þeir hafa afplánað 2/3 hluta refsivistar sinnar. Hér á landi hafa dómur þyngst á undanförunum árum og á sama tíma hefur hlutfall afplánunar langtímafanga aukist. Maður sem hlýtur 15 ára dóm í dag afplánar að jafnaði 10 ár í fangelsi en hefði áður afplánað 7 1/2 ár. Í dag afplánar slíkur fangi því 2 1/2 ári lengur en það samsvarar u.þ.b. 20.000.000 kr. ef gert er ráð fyrir að hver fangi kosti þjóðfélagið um 8.000.000 kr. á ári hverju. Sú tala er fengin út með eftirfarandi hætti. Segja má að um 120 fangar séu að meðaltali í afplánun á hverjum tíma, þ.e.a.s. íslensk fangelsispláss eru um 120. Heildarútgjöld til reksturs Fangelsismálastofnunar og fangelsa landsins voru 715.300.000 kr. á árinu 2003.² Að meðaltali afplánuðu um 116 fangar í fangelsum landsins á árinu 2003 en um 133 séu önnur vistunarúrræði tekin með. Það gera um 6.200.000 kr. á ári vegna hvers fanga sem er í afplánun en 5.400.000 kr. á ári ef öll vistunarúrræði eru tekin með. Þá á eftir að telja kostnað við heilbrigðisþjónustu, þ.á.m. lækniþjónustu, tannviðgerða, lyfjakostnað o.fl. Þar við bætist kostnaður vegna menntakerfis fanga, félagslegar aðstoðar, tryggingabóta, vangreiddra skatta og meðlags, brottfalls vinnugetu o.fl. Þá kemur til umtalsverður kostnaður þjóðfélagsins eftir að fangavist lýkur til framfærslu fyrrverandi fanga. Ekki eru meðtalin ný afbrot og réttargjöld. Hófllega má því áætla að kostnaður við hvern einstakann fanga sé um 8.000.000 kr. á ári hverju.

Lagastoð 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993

Þar sem látið er duga að vísa til 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsidóma í athugasemdum frumvarpsins er rétt að fjalla um lagastoð reglugerðargreinarinnar. Greinin á sér enga stoð í lögum og hefur aldrei átt. Hér kemur 40. gr. hgl. til skoðunar. Þar er kveðið á um hvenær reynslulausn komi til greina, þ.e.a.s. á hvaða tímapunkti ákvörðun um reynslulausn kann að verða tekin.

40. gr. hgl. hljóðar svo:

Þegar fangi hefur afplánað 2/3 hluta refsitímans getur Fangelsismálastofnun ríkisins ákveðið að fanginn skuli látinn laus til reynslu.

Reynslulausn má þó veita, ef sérstaklega stendur á, þegar liðinn er helmingur refsitímans.

Reynslulausn verður ekki veitt ef slíkt þykir óráðlegt vegna haga fangans, enda skal honum vís hentugur samastaður og vinna eða önnur kjör sem nægja honum til framfærslu. Yfirlýsing hans skal fengin um 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 óskilorðsbundinn verður reynslulausn ekki veitt. Sama gildir þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar.

Enga heimild er að finna í greininni til að setja reglugerð sem fylla á efni hennar og ekki er heimildina að finna í niðurlagsákvæðum hgl. eins og annars er skilyrði í löggiöf. Engin lagaákvæði styðja þá framkvæmd reynslulausnar sem 3.mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsidóma boðar. Málsgreinin er því markleysa enda ekki í

² Sjá ársskýrslu Fangelsismálastofnunar ríkisins fyrir árið 2003.

valdi ráðuneytis að setja slíkar fyrirfram gefnar forsendur refsinga. Með því væri stjórnábyrgð fengið vald til að fetta fingur í dómsniðurstöður.

40. gr. hgl. má á engan hátt skilja sem svo að tengja megi reynslulausn við brotaflokkka eða byggja hana að öðru leyti á mati fangelsismálastofnunar hvað varðar grófleika brota, eins og 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar gerir þó ráð fyrir. Slík tilhögun hefur ekki heimild í ákvæðum hgl. enda er hún ekki í anda jafnræðishugmynda lýðræðisríkja og réttindi manna sem jafningja. Orðalag hgl. vekur engar hugmyndir um að þetta eigi við suma fanga umfram aðra og því að meginreglan við um alla fanga. Lagaákvæðið á því við um sérstakar aðstæður allra.

Lokaorð

Núgildandi hegningarlög hafa verið í gildi frá árinu 1940. Um áratuga skeið voru ákvæði þeirra túlkuð af dómsmálaráðuneytinu með þeim hætti að allir fangar væru jafnir fyrir lögnum og að ekki væri réttlæt看legt að gera upp á milli fanga hvað varðar reynslulausn. Á þeim tíma var stuðst við hgl. sjálf og ákvörðun um reynslulaus tekin á grundvelli 40. gr. laganna. Með setningu reglugerðar um fullnustu refsídóma tók ráðherra hins vegar þá ákvörðun að setja reglur, án lagastóðar, sem gengu miklu lengra en lögin sjálf.

IV. kafli frumvarpsins

Leyfi úr fangavist

44. gr.

Reglubundin dagsleyfi

Inngangur

Dagsleyfi úr fangelsi eru þau úrræði sem best gagnast fanga, fjölskyldu hans og vinum til að viðhalda tengslum sínum og hlúa að framtíð fanga úti í samfélagi manna. Þar með gegna leyfin dýrmætu þjóðfélagslegu hlutverki. Leyfisúrræði hafa tekist einstaklega vel hér á landi, eins og annars staðar, og hafa fyllilega skilað tilgangi sínum. Það er hins vegar svo að íslenskar heimildir til leyfa úr fangelsum ganga miklum mun skemur en aðrar þjóðir hafa gert að sinni venju og framkvæmd.

Íslenskt fangelsiskerfi er tiltölulega fátækt af úrræðum sem snúa að endanlegu markmiði fangavistar; frelsi og þátttöku í samfélagi. Í samfélagi sem hefur yfir svo fáum úrræðum að ráða væri eðlilegast að beita þeim, sem þó eru til, í ríkari mæli en ella. Sum úrræði eru of dýr í svo fámennu samfélagi en horft hefur verið fram hjá öðrum. Leyfi eru úrræði sem íslensk fangelsisvirkir hafa en því tæki er þó beitt með miklum og vanhugsuðum sparnaði.

Norsk fyrirmynd?

Við samningu hins nýja frumvarps virðist hafa verið litið til norskrar framkvæmdar³ en þar í landi hafa fangelsisvirkir verið talin treg til að innleiða betrunarúrræði. Engu að síður gengur norska framkvæmdin miklu lengra en sú sem boðuð er hér á landi. Óhætt er að segja að íslensk virkir beiti þrengstu reglum allra vestrænna ríkja en þar á eftir komi norsk virkir.

Eins og íslenska frumvarpið boðar, miða Norðmenn við að fangi geti öðlast reglubundin leyfi úr fangelsi eftir að hafa afplánað 1/3 hluta refsingar sinnar, þó ekki lengur en 4 ár (önnur lönd á borð við Danmörku og Svíþjóð hafa mun rýmri og breytilegri reglur). Í Noregi þurfa fangar að hafa setið að lámarki 4 mánuði í fangelsi til að hljóta leyfi en hið íslenska frumvarp gerir 1 ár að lámarki.

Hér á landi er boðuð sú framkvæmd að fangar geti farið í reglubundin dagsleyfi, einu sinni í mánuði, að hámarki 14 tíma í senn. Íslenskir fangar sem hafa öðlast rétt til dagsleyfa fá því 12 leyfi á ári, samtals allt að 168 klst. á hverju ári.

Samkvæmt norskri framkvæmd öðlast fangar kvóta sem getur orðið allt að 30 dögum á ári en þar reiknast dagurinn sem allt að 24 klst. Þar er því um að ræða allt að 720 klst. á ári hverju. Þennan kvóta hefur fangi til verja til dagsleyfa, helgarleyfa o.s. frv. Eigi fangi börn eða mæli velferð hans að öðru leyti með því getur fangi hlotið aukalega 30 daga kvóta, í skjóli velferðar barna eða hans sjálfs að öðru leyti.

Almennt gerir norska framkvæmdin ráð fyrir að leyfi fanga vari ekki lengur en 5 daga í senn. Ekki er gert ráð fyrir að 5 daga leyfi verði veitt oftar en 6 á ári.

Árlegur leyfakvóti norskra fanga er allt að 720 klst.

Árlegur leyfakvóti íslenskra fanga er allt að 168 klst.

³ Um norsku framkvæmdina má lesa á vefslóð; <http://www.straffet.com/progrejon/permisjon.htm>

Aðrar þjóðir

Hér að ofan er rætt um norskar reglur og bent á hinn gífurlega mun á norskri og íslenskri framkvæmd. Munur á Íslandi, annars vegar, og öðrum vestrænum þjóðum á borð við Danmörku, Svíþjóð og ýmsum öðrum Evrópulöndum, Kanada og jafnvel Bandaríkjunum, hins vegar, er jafnvel enn meiri. Segja má að Norðmenn séu næst aftastir á merinni hvað þetta varðar en Íslendingar langaftastir, nánast dottnir af baki. Engu að síður hafa hinar erlendu þjóðir miklu fjölbreyttari flóru úrræða fyrir fanga, fjölskyldur þeirra og vini en íslensk yfirvöld eygja. Þess vegna er enn meiri ástæða til að beita leyfisúrræðum fullum fetum hér á landi.

Hér er lagt til að íslensk framkvæmd verði færði upp að hlið hinnar norsku, treysti fangelsisyfirvöld sér ekki til að ganga lengra en það.

Evrópsku fangelsisreglurnar

Íslendingar eru aðilar að Evrópuráðinu sem gefið hefur út hinar evrópsku fangelsisreglur. Aðrar þjóðir hafa talið sér skylt og rétt að fara að fyrirmælum ráðsins og taka lágmarksskilyrði reglnanna upp og gera að framkvæmd sinni. Kemur þetta m.a. fram í framkvæmd leyfa úr fangelsum hjá öðrum þjóðum. Hér á landi er skyldan hin sama.

Í evrópsku fangelsisreglunum er meginmarkmiði þeirra lýst með þeim hætti í 70. gr. “að hefja skuli undirbúning að losun fanga svo fljótt sem unnt er eftir móttöku á refsistofnun. Þannig ber við meðferð fanga að leggja áherslu á áframhaldandi þátttöku þeirra í lífi samfélagsins en ekki á útilokun þeirra frá því.” Í þeim tilgangi að tryggja markmið reglnanna segir einnig “að til að halda við og treysta tengsl þeirra við fjölskyldur sínar og annað fólk skuli gerð meðferðaráætlun sem tilgreini tilhögun á **leyfum frá stofnunum en þau ber að veita eins oft og unnt er** ef heilsufar, starf, fjölskylduáðstæður eða aðrar félagslegar aðstæður mæla með því.”

Aðar þjóðir hafa gert þessi orð að sínum og veitt leyfi úr fangavist eins oft og unnt er, miklum mun oftast en hið nýja íslenska frumvarp boðar.

46. gr. Skammtímaleyfi

3. töluliður

Samkvæmt þessum tölulið er heimilt að veita fanga leyfi til að vera viðstaddur fæðingu, skírn eða fermingu barns síns.

Hér hlýtur að vera eðlilegt að gera kröfu um að fangar fá tækifæri til að vera viðstaddir giftingu barna sinna en sá atburður er ekki síður á meðal stærstu stunda í fjölskyldum en hinir sem nefndir eru. Hér má benda á að það er gömul og gild íslensk hefð að feður brúðhjóna séu svaramenn barna sinna og leiði þau til altaris.

Hér er einnig rétt og nauðsynlegt að huga að öðrum nákomnum ættingjum. Skírn og ferming systkina og annarra nákominna er fjölskyldum mikilvæg sem og gifting nákominna.

4. töluliður

Hinir sérstaklega brýnu hagsmunir sem nefndir eru í frumvarpinu hafa verið mjög umdeildir í framkvæmd. Í frumvarpinu eru engar vísbendingar gefnar um það hverjir þessir hagsmunir kunni að vera. Hingað til hafa þeir hagsmunir verið nefndir sem felast í því að vera viðstaddur nauðungarsölu á eign sinni. Þó hefur það borið við, a.m.k. í tvígang, að fangar hafi fengið slík leyfi til að heimsækja fjölskyldur. Öðrum hefur verið hafnað í sömu tilvikum og við sambærilegar aðstæður.

Hinir sérstaklega brýnu hagsmunir manna eru misjafnir eftir aðstæðum hverju sinni. Þeir geta orðið til vegna ýmissa áfalla eða atburða í fjölskyldum, tengst sérstakri fyrirhöfn t.d. vegna barna, snert fjárhagslega hagsmuni o.s.frv.

Hér er nauðsynlegt að veita nánari leiðbeiningu um hverjir hagsmunirnir séu í raun og veru og þá hvernig færa megi á þá sönnur.

4. mgr. 46. gr.

Hér segir að forstöðumaður, í samráði við fangelsismálastofnun, skuli ákveða hvernig gæslu á fanganum skuli háttáð.

Undantekningalaust er um svokölluð fylgdarleyfi að ræða þar sem tveir fangaverðir fylgja fanganum allan þann tíma sem leyfið varir. Fangaverðir fara í kirkjur við ýmis tilefni, að sjúkrabeði og allt þar fram eftir götunum. Slík fylgd er í flestum tilvikum óþörf hér á landi eins og annar staðar. Í nágrennalöndum okkar kveða reglur á um að slík leyfi skulu almennt vera fylgdarlaus nema sérstakar aðstæður mæli með fylgd. Rétt er að kveða á um hið sama hér á landi.

Hér er ærlegt tilefni til þess að huga að flutningsgetu á Litla-Hrauni en í fangelsinu eru tvær bifreiðar ætlaðar til flutninga fyrir hátt í 90 fanga. Skilyrðislaus fylgd fangavarða fer því augljóslega eftir því hvort bifreið sé í hlaði og möguleiki á að koma fangavörðum til gæslu. Það má því segja að fylgdarleyfi samkvæmt þessari málsgrein miðist við fjárhag fangelsisins Litla-Hrauns.

57. gr. Agaviðurlög

2. töluliður

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að þeim agaviðurlögum megi beita að svipta fanga dagpeningum í ákveðinn tíma.

Dagpeningar eru ákvarðaðir fanga til kaupa á snyrtivörum, öðrum hreinlætisvörum og nauðsynjum. Fjárhæð þeirra er miðuð við það sem þarf til að viðhalda lágmarks mannlegri virðingu sinni. Því er í raun fjarstæða að heimila forstöðumanni fangelsis að svipta fanga dagpeningum enda er þar með verið að svipta hann mannlegri virðingu. Slík tilhögun stenst ekki lágmarksskilyrði um réttindi manna og getur hæglega fallið undir skilgreiningu pyntingarhugtaksins.

Almennt um fyrningu agaviðurlaga

Hið nýja lagafrumvarp boðar nokkrar breytinga hvað varðar aðkomuna að fangelsismálum. Af athugasemdum með frumvarpinu má ráða að horft verði í auknum mæli til betrunarsjónarmiða en fangelsisyrðing hafa að undanfögnu verið að horfa til ýmissa úrræða fönfum til betrunar. Eðlilega þarf að gera tiltekna lágmarkskröfur til þeirra fanga sem veljast til þeirra úrræða sem í boði verða á hverjum tíma. Í þessu sambandi er þó þörf á að huga að þeim fönfum sem hafa hlotið agaviðurlög en vilja bæta ráð sitt. Fangar verða að fá tækifæri til að meðtaka skilaboð fangelsisyrðingvalda og skapa sjálfum sér markmið í samræmi við þau. Kerfi umbuna í fangavist getur hæglega orðið til þess að margir fangar öðlist ný markmið og taki þar með upp nýjar venjur og siði. Agaviðurlög sem til staðar eru geta hins vegar orðið þrándur í götu. Því er nauðsynlegt að huga að fyrningu agaviðurlaga með þeim hætti að þau útiloki ekki tiltekna fanga frá betrunarúrræðum.

Alþingi
Erindi nr. **P** 131/735
komudagur 25.1.2005

nefnd Alþingis
ustur 8-10
0 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. janúar 2005.

Alþjóðahúsinu ehf. hefur borist til umsagnar frá allsherjarnefnd Alþingis, frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 336. mál. Af því tilefni vill húsið koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

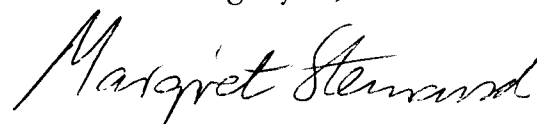
1. Í 40. gr. frumvarpsins er kveðið á um rétt erlends fanga á túlki þegar honum er gerð grein fyrir réttindum sínum og skyldum í afplánun, sé þess þörf.

Að mati Alþjóðahúss mætti kveða skýlausar á um þennan rétt, eins og ákveðið hljóðar nú felur það í sér mat á þörfinni fyrir túlk. Það vekur spurningar um hver meti þörfina og hvort meginreglan ætti ekki frekar að vera sú að erlendum föngum verði ætíð séð fyrir túlkabjónustu, þegar upplýsa á þá um réttindi þeirra og skyldur í afplánun. Undantekningar verði aðeins gerðar í þeim tilvikum að fangarnir tali reiprennandi íslensku (ensku, norðurlandamál?).

2. Í 19. gr. frumvarpsins segir að fangar skuli eiga kost á að stunda nám, starfsþjálfun eða taka þátt í annarri starfsemi sem fram fari í fangelsi eftir því sem unnt sé og þeir teljist hæfir til.

Hér vaknar aftur spurning um mat á hæfi fanganna til náms og annarrar þátttöku í starfsemi fangelsins. Leggur Alþjóðahúsið til að kveðið verði sérstaklega á um rétt erlendra fanga til íslenskukennslu og annarrar aðstoðar til að gera þeim kleift að nýta sér þann rétt sem þeim ber samkvæmt ákvæðinu.

Virðingarfyllst,



Margrét Steinarsdóttir
lögfræðingur Alþjóðahúss

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/774
komudagur 7. 2. 2005



3. febrúar 2005

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 336. mál.

BSRB hefur haft til skoðunar framangreint frumvarp og hefur eftirfarandi athugasemdir fram að færa sem lúta að réttindum starfsmanna:

BSRB ítrekar afstöðu sína gegn skipun fangavarða til fimm ára í senn, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Þá telur BSRB að ekki eigi að blanda saman annars vegar ákvæðum um stjórn og skipulag fangelsismála og hins vegar ákvæðum um fullnustu refsinga. Eðlilegra væri að skilja að þessi tvö mál.

BSRB áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

F.h. BSRB

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Svanhildur Halldórsdóttir".

Svanhildur Halldórsdóttir

Nefndasvið Alþingis
v/Allsherjarnefndar
b.t. Sigrúnar Brynju Einarsdóttur nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. janúar 2005

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga

Dómsstólaráði hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 336. mál. Ráðið fjallaði um frumvarpið á fundi sínum 12. janúar sl. og samþykkti eftirfarandi umsögn um það.

Það skal tekið fram að umsögn ráðsins beinist einvörðungu að II. kafla frumvarpsins, sem tekur til fullnustu óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga.

Samfélagsþjónusta var lögtekin hérlendis til bráðabirgða með lögum nr. 55/1994 sem tóku gildi 1. júlí 1995 og giltu til 31. desember 1997. Samkvæmt lögnum var heimilt að láta afplána allt að þriggja mánaða óskilorðsbundna refsivist með ólaunaðri samfélagsþjónustu, ef almannahagsmunir mæltu ekki gegn því, þannig að í stað refsivistar kæmi ólaunuð samfélagsþjónusta, minnst 40 klukkustundir og mest 120 klukkustundir. Var sérstakri þriggja manna nefnd, samfélagsþjónustunefnd, sem dómsmálaráðherra skipaði, falið að taka ákvörðun um hvort orðið yrði við umsókn um samfélagsþjónustu. Í 1. mgr. 8. gr. laganna var ákvæði þess efnis að fremdi dómþoli nýtt brot eftir að samfélagsþjónusta var ákveðin og rannsókn út af því byrjaði fyrir lok þess tíma, sem samfélagsþjónusta átti að inna af hendi, skyldi dómstóll, sem fjallaði um málið, ákveða refsingu í einu lagi fyrir það brot sem þá yrði dæmt um samkvæmt reglum 60. gr. almennra hegningarlaga með hliðsjón af þeim tímafjölda samfélagsþjónustu sem eigi hefði verið innt af hendi þannig að eftirstöðvar samfélagsþjónustu yrðu virtar með sama hætti og skilorðsrof. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar gat Fangelsismálastofnun ríkisins, ryfi dómþoli með alvarlegum hætti eða ítrekað önnur skilyrði samfélagsþjónustu, svo og fremdi hann ótvírætt brot á almennum hegningarlögum eða lögum um ávana- og fíkniefni, ákveðið hvort skilyrðum yrði breytt, tími sem inna skyldi samfélagsþjónusta af hendi skyldi lengdur eða hvort dómur um refsivist kæmi til afplánunar.

Lögin voru sett í tilraunarskyni og skyldi síðan ákveðið í ljósi reynslunnar hvort samfélagsþjónusta skyldi varanlega í lög leidd. Þar sem vel þótti til takast var ákveðið að halda áfram á sömu braut. Var þá farin sú leið að skjóta heimild til samfélagsþjónustu inn í frumvarp til breytinga á lögum um fangelsi og fangavist og hún skilgreind þar sem fullnustuúrræði. Jafnframt var lagt til að heimilt yrði að fullnusta allt að 6 mánaða óskilorðsbundinn fangelsisdóm með samfélagsþjónustu í stað 3 mánaða áður. Frumvarpið varð að lögum 22. desember 1997, nánast umræðulaust og án þess að viðeigandi umsagnaraðilum hefði verið gefið færi á að tjá sig um málið.



DÓMSTÓLARÁÐ

Samfélagsþjónusta er í eðli sínu refsing og hefur verið skilgreind á þann veg af fræðimönnum í refsirétti. Þar sem samfélagsþjónusta hefur verið í lög leidd í Evrópu er hún hvarvetna hluti af viðurlagakerfi viðkomandi lands enda er það eitt megininntak dómsvaldsins að ákveða mönnum refsingu. Liggur því í hlutarins eðli að það eigi að vera í verkahring dómstóla að ákveða hvort þessu refsíúrræði eða öðru verði beitt. Sker Ísland sig algjörlega úr hvað samfélagsþjónusta varðar í gjörvallri Evrópu en löggjafinn hérlendis hefur, þrátt fyrir að samfélagsþjónusta sé í raun refsing, kosið að skilgreina hana sem fullnustuúrræði.

Samkvæmt núgildandi lögum er framkvæmdavaldinu þannig heimilt að taka upp refsíákvæðanir dómstóla og ákveða mönnum önnur viðurlög en dómstólar hafa gert. Hlýtur að minnsta kosti að vera vafasamt að sú tilhögun mála standist stjórnskipunarlög í ljósi þriggreiningar ríkisvaldsins og má færa gild rök fyrir því að í raun hafi dómsvaldið verið fært með framangreindum hætti frá dómstólum til framkvæmdavaldsins. Endanleg ákvörðun viðurlaga er því í fjölmörgum tilvikum á hendi framkvæmdavaldsins. Málsmeðferð um ákvörðun viðurlaga er því endurtekin hjá framkvæmdavaldinu og fer þar fram fyrir luktum dyrum og án þátttöku ákærvalds. Viðurlög, sem dómstóll hefur ákveðið, eru endurskoðuð og eftir atvikum ákveðin önnur og vægari viðurlög í formi samfélagsþjónustu. Hálf sagan er því einungis sögð í fjölmörgum tilvikum þegar dómstóll hefur dæmt mann í allt að 6 mánaða óskilorðsbundið fangelsi.

Með frumvarpi þessu er stefnt að því að auka vald framkvæmdavaldsins enn frekar en nú er með því að þar er gert ráð fyrir að fullnustu megi allt að 9 mánaða fangelsisdóm með samfélagsþjónustu að því skilyrði uppfylltu að óskilorðsbundni hluti refsingarinnar sé ekki lengri en 6 mánuðir. Leggst Dómstólaráð eindregið gegn útvíkkun heimildar fangelsismálastofnunar til fullnustu refsídoma í formi samfélagsþjónustu.

Sömu sjónarmið og að ofan greinir eiga við um hvort heimilt eigi að vera að afplána fésekt með samfélagsþjónustu í stað fangelsis. Að áliti Dómstólaráðs á það ávallt að vera undir mati dómstóla komið hvort rétt sé að beita samfélagsþjónustu sem vararefsingu en ekki framkvæmdavaldsins að breyta ákvörðun dómstóla um vararefsingu og ákveða aðra vararefsingu en dómstólar hafa gert.

Í 31. frumvarpsins er fjallað um rof á skilyrðum samfélagsþjónustu. Verður ekki annað sagt en að þar opinberist skýrlega eðli samfélagsþjónustu sem refsingar. Samkvæmt 1. mgr. er fangelsismálastofnun heimilt að breyta skilyrðum samfélagsþjónustu telji stofnunin að skilyrði hennar hafi verið rofin og jafnframt að ákveða að lengja „afplánunartímann“ eða hvort „refsing“ skuli afplánuð í fangelsi, svo sem mælt hefur verið fyrir í dómi þeim sem fangelsismálastofnun fékk til fullnustu. Þá er ákvæði í 2. mgr. um að hafi dómþoli verið kærður fyrir að hafa framið refsiverðan verknað eða hann teljist ekki hæfur til að gegna samfélagsþjónustu geti fangelsismálastofnun ákveðið að ákvörðun um fullnustu refsingar með samfélagsþjónustu verði afturkölluð og að dómþoli afpláni refsinguna í fangelsi. Ennfremur segir í 3. mgr. að þegar rof á skilyrðum samfélagsþjónustu eða meint brot



DÓMSTÓLARÁÐ

„er hvorki alvarlegt né ítrekað” skuli veita áminningu áður en ákveðið er að fangelsisrefsing skuli afplánuð í fangelsi.

Samkvæmt ofangreindu ákvæði er Fangelsismálastofnun ríkisins falið að taka margar matskenndar ákvarðanir um hvernig skuli með fara rjúfi dómþoli skilyrði samfélagsþjónustu og hefur þá m.a. val um hvorri refsitögundinni, samfélagsþjónustu eða fangelsi, verði beitt. Að mati Dómstólaráðs eiga sömu sjónarmið þar við og þegar svo háttar til að dómþoli rýfur skilyrði reynslulausnar. Er um það fjallað í 42. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Segir í 1. mgr. að fremji maður nýtt brot eftir að hann hlýtur reynslulausn og rannsókn hefst hjá lögreglu gegn honum sem sakborningi fyrir lok reynslutími ákveði dómstóll, sem fjallar um málið, 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. þannig að fangelsi samkvæmt eldra dómi er virt með sama hætti og skilorðsdómur. Þá er sérstakt ákvæði í 2. mgr. sömu greinar um heimild dómstóls til að úrskurða 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 6 ára fangelsi eða að brotið varði við 1. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Í þessu sambandi skal sérstaklega minnt á ákvæði 1. mgr. 8. gr. laga nr. 55/1994 um samfélagsþjónustu en samkvæmt því var í valdi dómstóla að meta eftirstöðvar samfélagsþjónustu sem skilorðsrof væri nýtt brot framið á þeim tíma, sem samfélagsþjónusta var innt af hendi, og ákveða refsingu í einu lagi fyrir það brot og með hliðsjón af óafplánuðum tímafjöldað samfélagsþjónustu, sbr. 60. gr. almennra hegningarlaga.

Sú málsmeðferð stjórnvalds, sem gert er ráð fyrir í 31. gr. vegna rofa á skilyrðum samfélagsþjónustu, er þannig í brýnni andstöðu við meðferð mála þegar reynir á hvort skilyrði reynslulausnar hafi verið rofin, en þegar um slíkt er að ræða er það í verkahring dómstóls að kveða á um hvort reynslulausn hafi verið rofin og hvaða afleiðingar það hefur. Hlýtur framangreint að vekja áleitnar spurningar um hvort sú málsmeðferð, sem gert er ráð fyrir í 31. gr., standist 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Í umsögninni hafa verið reifuð sjónarmið til stuðnings því að núgildandi fyrirkomulag samfélagsþjónustu standist ekki stjórnskipunarlög í ljósi þriggreiningar ríkisvaldsins. Með skírskotun til þess leggst Dómstólaráð gegn því að II. kafli frumvarps þessa verði lögtekinn. Þá beinir Dómstólaráð því þeirri áskorun til allsherjarnefndar Alþingis að hún beiti sér fyrir að IV. kafli og IV. kafli A laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist verði felldir úr gildi í heild sinni og samfélagsþjónusta verði fest varanlega í sessi í almennum hegningarlögum sem ein tegund viðurlaga við afbrotum svo sem tíðkast í öllum Evrópulöndum þar sem samfélagsþjónusta hefur verið lögtekin.

E.h. Dómstólaráðs

Elín Sigrún Jónsdóttir
frankvæmdastjóri

Fangelsismálastofnun ríkisins

Uppbygging fangelsanna

Þann 12. október 2004 sendi Fangelsismálastofnun dómsmálaráðherra skýrslu um markmið og framtíðaruppbyggingu fangelsa. Í skýrslunni kemur m. a. fram að brýnt sé að byggt verði nýtt fangelsi á höfuðborgarsvæðinu og að hugað verði að breytingum og endurbótum á Fangelsinu Litla-Hrauni, stækkun á Kvíabryggju og á Fangelsinu Akureyri. Ennfremur er lagt til í skýrslunni að Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg og Fangelsinu Kópavogsbraut 17 verði lokað. Dómsmálaráðherra hefur óskað eftir því að Fangelsismálastofnun útfæri þessar hugmyndir nánar.

Fangelsi á Hólmsheiði

Eins og bent hefur verið á liggur beinast við að styðjast við byggingaskipulag á Hólmsheiði samkvæmt fyrri drögum Framkvæmdasýslu ríkisins eftir því sem unnt er. Stofnunin telur hins vegar æskilegt hið nýja fangelsi verði teiknað og hannað venju samkvæmt í stað þeirrar aðferðar sem beitt var, þ.e. að vinna kröfu- og þarfalýsingu fullbúna undir alútboð.

Við hönnun byggingarinnar yrði áhersla lögð á sveigjanleika, sérstaklega með tilliti til skiptingar milli einstakra deilda, skipulags rýmis og umhverfis innan sem og utan fangelsissvæðisins. Þannig mætti loka fangadeildum og/eða opna eftir þörfum til hagræðis. Mikilvægt er þó að hafa aðskildar deildir í fangelsinu þar sem mismunandi öryggisstig gildir. Þetta ætti einnig við um hönnun á lóð hússins.

Meginstarfsemi fangelsisins yrði skipulögð með tilliti till meðferðar, stuðnings, vinnu, náms og tómstundastarfs fanga. Nauðsynlegt er að byggð verði upp góð aðstaða fyrir heilbrigðisstarfsfólk, sérfræðinga og aðra ráðgjafa sem sjá um greiningu og meðferð á föngum. Jafnframt þarf góða aðstöðu og rými fyrir umsýslu forstöðumanns, fangaverði svo og séraðstöðu fyrir heimsóknargesti, þar með talin börn. Þá ber að taka tillit til þess að á öllum deildum þarf að vera aðstaða til að vista bæði kynin. Að öðru leyti má vísa í skýrslu stofnunarinnar um þessi atriði. Þegar fyrir

liggur ákvörðun um byggingu fangelsisins væri æskilegt að fagaðilar færu nánar yfir þessa þætti.

Í samræmi við stefnu Fangelsismálastofnunar í áðurnefndri skýrslu er gert ráð fyrir 54 klefum í fangelsinu sem væri þannig skipt:

	Heiti	Klefar
1	Móttökudeild	12
2	Almenn deild	12
3	Afeitrunar-og meðferðardeild	12
4	Sjúkradeild	6
5	Gæsluvarðhaldsdeild	12

1. Móttökudeild

Á þessari deild yrði gert ráð fyrir alls tólf fangaklefum. Móttökudeildin tæki við öllum þeim sem hefja afplánun fangelsisrefsinga. Gert er ráð fyrir að þeir sem búa á Norðurlandi geti mætt í Fangelsið Akureyri svo sem verið hefur.

Við upphaf afplánunar skal gerð einstaklingsbundin afplánunaráætlun fyrir hvern fanga áður en þeir vistast á öðrum deildum eða í öðrum fangelsum. Þess má geta að á síðasta ári komu til afplánunar á höfuðborgarsvæðinu 272 fangar. Gera má ráð fyrir að þessi tala muni hækka töluvert í framtíðinni.

2. Almenn deild

Á þessari deild yrði gert ráð fyrir alls tólf fangaklefum fyrir bæði kynin. Á deildinni yrðu vistaðir fangar sem afplána skemmri refsingar eða vararefsingar, ennfremur langtímafangar sem bíða vistunar annars staðar. Mikilvægt er að gert verði ráð fyrir aðstöðu fyrir afþreyingu, léttu vinnu og námskeið til að mæta þörfum þessa fangahóps.

3. Afeitrunar- og meðferðardeild.

Á þessari deild yrði gert ráð fyrir alls tólf fangaklefum. Í fyrrnefndri skýrslu stofnunarinnar er bent á að mjög algengt sé að fangar sem hefja refsivist í fangelsi eigi við langvarandi erfiðleika og sjúkdóma að stríða sem tengjast vímuefnaneyslu og geðrænum vandamálum. Margir uppfylla oft og tíðum ekki skilyrði til vistunar á meðferðarstofnunum utan fangelsa og því er mjög brýnt að aðstaða sé fyrir hendi í fangelsinu til að takast á við vanda þeirra. Á deildinni færi fram einstaklings- og

hópmeðferð auk verkefna sem hæfa fangahópnum. Þá er mikilvægt að árangurinn sé mældur reglulega og frekari afplánunaráætlun taki mið að því.

4. Sjúkradeild.

Fangelsismálastofnun hefur í bréfum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins bent á að um 6-8 fangar með geðræn vandamál afpláni í fangelsum landsins á hverjum tíma. Á deildinni yrði gert ráð fyrir 6 klefum auk sérrýmis og sérbúnaðar sem hentar starfseminni.

Í skýrslu CPT nefndarinnar sem kom hingað til lands á árinu 1998 var ítrekað vakin athygli á því hversu erfitt væri fyrir fanga að fá innlögn á geðsjúkrahúsi. Í skýrslunni segir m.a. um geðlæknisþjónustu á Íslandi að þar gæti gamalgróinnar tregðu stjórnenda almennra geðsjúkrahúsa til að hleypa föngum þangað inn. Í skýrslu nefndarinnar vegna heimsóknar í júní 2004 er lýst vonbrigðum með hvað lítið hafi verið tekið tillit til ítrekaðrar athugasemdar nefndarinnar í þessum efnum þar sem ljóst væri að fangar í öllum fangelsum landsins nema helst á Kvíabryggju þyrftu á geðlæknisþjónustu að halda. Leggur nefndin til að þegar í stað verði gripið til aðgerða sem tryggi að andlega veikir fangar, sem þurfa á vistun á sjúkrastofnun að halda verði vistaðir á slíkri stofnun.

Í áðurnefndri skýrslu Fangelsismálastofnunar er bent á að föngum sem eiga við geðsjúkdóma að stríða hafi fjölgað og að vandi þeirra væri orðinn meira áberandi á undanförunum árum. Í skýrslunni batt stofnunin miklar vonir við að úr rættist með tilkomu lokaðrar geðdeildar við Kleppsspítalann en við nánari athugun er orðið nokkuð ljóst að af því verður ekki. Þá kom fram það sjónarmið forsvarsmanna geðdeildar Landspítala Háskólasjúkrahúss, að fangar verði almennt ekki vistaðir á geðdeild nema Fangelsismálastofnun fresti afplánun þeirra á meðan. Fangelsismálastofnun telur þetta sjónarmið ekki ásættanlegt, enda er skýrt kveðið á um það í 12. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist að fangi, sem lagður er á sjúkrahús teljist taka út refsingu meðan hann dvelst þar. Á vegum landlæknisembættisins var haldinn fundur aðila er málið varðar 29. nóvember sl. án sýnilegs árangurs. Þannig kemur fram í bréfi sviðstjóra geðdeildar LSH frá 21. desember 2004 eftirfarandi: „Það er ekki í samræmi við fagleg sjónarmið að afplánunarfangar taki út hluta refsivistar sinnar á almennum geðdeildum.....“

Fangelsismálastofnun metur stöðuna þannig, að ekki sé lengur unnt að búa við óvissu í málefnum þessara fanga. Því sé afar mikilvægt að komið verði upp sjúkradeild í nýja fangelsinu fyrir sakhæfa fanga sem þurfa á bráðameðferð að halda m.a. vegna alvarlegrar persónuleikaröskunar. Þjónusta á deildinni yrði hins vegar í samvinnu við geðdeild Landspítala Háskólasjúkrahúss.

Deild sem þessi er þekkt víða um lönd. Sem dæmi má nefna að sérstakar deildir eru við norsk fangelsi eins og Bergen-fangelsið, tvær deildir í finnsku fangelsunum í Vantaa og Turku, Herstedvester-fangelsinu í Danmörku, Hinseberg og Norrtälje í Svíþjóð.

5. Gæsluvarðhaldsdeild

Gert yrði ráð fyrir 12 klefum. Deildin yrði í fyrsta lagi nýtt sem gæsluvarðhald fyrir fanga í einangrun samkvæmt dómsúrskurði og ákvörðun lögregluyfirvalda, þ.e. fanginn hefur engin samskipti við aðra en rannsóknaraðila, lögmann, fangaverði, lækni og fangaprest. Í öðru lagi yrði deildin nýtt sem skammtímvistun fyrir fanga í svokallaðri „lausagæslu”, þ.e. fanga sem sæta gæsluvarðhaldi án einangrunar. Þar sem fjöldi fanga í gæsluvarðhaldi er mjög breytilegur, mætti opna og loka þessari deild til hagræðis eins og minnst var á hér að framan.

Stofnunin telur eðlilegast að þeir fangar sem sæta lausagæslu í lengri tíma verði vistaðir á Litla-Hrauni eins og verið hefur, þó þannig að komið yrði upp aðskildri deild fyrir þá, en vinna og nám færi saman með afplánunarföngum. Stofnunin telur afar brýnt að fangar sem sæta lausagæslu í langan tíma geti stundað fjölbreytilega vinnu, nám eða annað uppbyggilegt starf til jafns við afplánunarfanga.

Fangelsið Litla-Hrauni

Fangelsið Litla-Hrauni er og verður áfram fyrst og fremst öryggisfangelsi. Gert er ráð fyrir að fangar sem hafa fengið meðferð frá afeitrunar- og meðferðardeildinni í nýja fangelsinu verði vistaðir á Litla-Hrauni og njóti framhaldsmeðferðar undir handleiðslu sálfræðinga og heilbrigðisstarfsmanna. Þá er áfram gert ráð fyrir vinnu og skóla í fangelsinu.

Áhersla er lögð á að breytingar verði gerðar á fangelsinu til að það falli að þeim heildarramma sem Fangelsismálastofnun hefur sett fram í skýrslu sinni um markmið í

fangelsismálum. Þá þarf jafnframt að skoða möguleika á að hafa mismunandi öryggisstig á deildum. Breytingartillögur stofnunarinnar eru eftirfarandi:

1. Heimsóknaraðstaða.

Nauðsynlegt er að bæta aðstöðu fyrir heimsóknargesti fanga. Í því sambandi þarf sérstaklega að huga að aðstöðu fyrir fjölskyldur þeirra, einkum börn, og gera ráð fyrir að slíkar heimsóknir gætu staðið lengur en nú er og við eðlilegri aðstæður. Núverandi heimsóknaraðstaða getur vart talist fjölskylduvæn, en þau herbergi sem notast er við í dag eru gamlir fangaklefar í elsta húsinu. Þá er einnig æskilegt að fjölskylduheimsóknir fari ekki fram í öðrum fangelsisbyggingum og séu í útjaðri svæðisins. Hægt er að bæta úr þeim vanda á ýmsa vegu en ljóst er núverandi byggingar eru flestar óhentugar. Því væri æskilegt að reisa nýtt hús á tveimur hæðum á mótis við hús 4 sem að hluta yrði notað fyrir gestamóttöku. Á efri hæð yrði heimsóknarálma, móttaka og aðstaða til að gera leit á gestum og föngum. Gestir kæmu inn í húsið að norðanverðu en fangar að sunnanverðu. Á neðri hæð yrði mötuneyti og eldhús, auk aðstöðu fyrir lækna og hjúkrunarfræðinga. Með þessu yrði öll aðkoma gesta og önnur utanaðkomandi umferð alfarið utan dvalarsvæðis fanga. Þá væri mögulegt að tengja heimsóknarálmu við nýtt afmarkað útivistarsvæði, þar sem hægt væri að dveljast útivið á góðviðrisdögum.

Núverandi matsal og eldhúsi mætti breyta í fullnægjandi starfsmannaaðstöðu. Sú starfsemi sem nú er í þeim vinnuskálum sem þyrftu að víkja fyrir nýbyggingunni yrði komið fyrir í nýjum vinnuskálum en nánar verður vikið að því síðar.

2. Kvinnadeild

Komið verði upp 4-6 fangaklefum fyrir konur í langtímaafplánun. Með litlum tilkostnaði er hægt að breyta öðrum gæsluvarðhaldsganginum sem kallaður er B- álma í húsi 1. Í húsinu er ágætt rými til að koma fyrir tækjum og húsbúnaði s.s. eldunaraðstöðu auk þess að gera breytingar á klefunum til samræmis við aðstöðu í klefum annars staðar í húsinu. Bæði kynin gætu stundað skóla eða vinnu saman en útivistarsvæðið yrði girt af eða skipt upp.

3. Vinnusvæði

Rík áhersla hefur verið lögð á að hafa sem mest framboð af störfum svo fangar geti stundað vinnu eða nám. Stærstur hluti vinnunnar fer fram í vinnuskálum

fangelsisins en þeir hýsa trésmíðaverkstæði, bílabónstöð, hellusteypu, þvottahús, pappaðskjogerð, járnsmíðaverkstæði, númeragerð og skóla. Yfir sumartímann starfar einnig fjöldi fanga við viðhald og önnur störf utandyra og á þeim tíma er vinnuframboð viðunandi. Nauðsynlegt er að fjölga nýjum störfum í fangelsinu til frambúðar. Skortur er á léttari störfum sem allir geta unnið við. Skoða má þann möguleika að leita samstarfs við aðila utan fangelsisins til að auka vinnuframboðið.

Vinnuhúsnæði sem nú er til staðar er fullnýtt og ef ætlunin er að auka vinnuframboðið er þörf á auknu húsrými. Hús 8 þ.e. steypuskáli er komið til ára sinna og þyrfti að fjarlægja. Því er þörf á að byggja nýtt hús sem myndi hýsa þá starfsemi, sem er í þeim vinnuskálum sem myndu víkja, eins og áður kemur fram, svo og nýja starfsemi. Það hús gæti þá einnig nýst sem áhaldahús, aðstaða fyrir þá fanga sem vinna útivið við viðhald og önnur störf en skortur er á slíkri aðstöðu. Húsið mætti vera einfalt í sniðum og ódýrt í byggingu, t.d. einfalt stálgrindarhús sem er fljótrest og hagkvæmt. Þá væri hægt að útbúa ris á því húsi sem nýst gæti til tómsundastarfs fanga.

4. Tómsundaherbergi:

Það sem hefur skort einna mest í fangelsinu er aðstaða fyrir fanga til að sinna tómsundum. Í allri meðferð og endurhæfingu á föngum er nauðsynlegt að virkja þá til hvers kyns starfa sem geta nýst þeim á lífsleiðinni. Kjallari í húsi 2, sem áður fyrr hýsti eldhús og matsal, hefur verið nýtt sem bókasafn með fönduraðstöðu. Það rými er allt of lítið og er full þörf á auknu plássi fyrir slíka starfsemi. Skólastofur standa ónotaðar allt sumarið og einnig á kvöldin allt árið. Einfalt væri að nýta það pláss til einhvers konar tómsundastarfsemi og þá væri hægt að nýta allan kjallarann á húsi 2 fyrir bókasafn. Leysa mætti húsnæðisvanda fyrir tómsundaaðstöðu til frambúðar með því að nýta ris nýbyggingar fyrir tómsundastarf ef ráðist verður í þær framkvæmdir.

5. Íþróttaaðstaða

Á Litla-Hrauni er nýlegt íþróttahús sem fangar nýta töluvert. Hins vegar er full þörf á að fangar fái aukna æfingaaðstöðu innandyra. Sökum hönnunar á húsinu getur reynst erfitt að fara út í veigamiklar breytingar á húsnæðinu en samt sem áður er

nauðsynlegt að skoða það vel hvort einhverjar úrbætur væru mögulegar. Má nefna sem dæmi að stækka íþróttahúsið og flytja trésmíðaverkstæði í nýjan vinnuskála.

6. Útivistaraðstaða

Útivera er öllum mikilvæg og því ber að leggja áherslu á að fangar geti nýtt vel þann tíma sem gefst til útivistar. Hins vegar er lítið við að vera fyrir fanga á útivistartíma. Nauðsynlegt er að nýta betur svæðið innan girðingar, til viðbótar við núverandi útivistarsvæði og koma upp viðunandi íþróttaaðstöðu, t.d. körfubolta-, tennis- eða blakvelli. Einnig mætti koma upp skjólveggjum, palli, útbúa grasflöt og gróðurreit og gera útivistarsvæðið þannig meira aðlaðandi til notkunar. Slíkar úrbætur eru tiltölulega ódýrar miðað við þann ávinning sem þær hafa í för með sér.

7. Fangamóttaka

Á Litla-Hrauni er ekki til staðar viðunandi aðstaða til móttöku á föngum. Nauðsynlegt er að hafa rúmgóð herbergi til þess að gera á þeim leit við komu, meta ástand þeirra, gera þeim grein fyrir reglum fangelsisins og fleira sem nauðsynlegt er að ávallt sé gert við komu í fangelsið. Fram til þessa hafa nýjir fangar sem og gæsluvarðahaldsfangar þurft að ganga frá bílastæði að húsunum við komu og hefur verið notast við gamla fangaklefa sem móttökuaðstöðu sem eru litlir og þröngir og engan veginn fullnægjandi.

Lagt er til að reist verði ný bygging sem lægi út frá gangi milli húss 1 og 2 sem myndi hýsa móttökuherbergi, fatageymslu og sturtur. Með tilkomu slíks húss væri hægt að koma föngum beint úr flutningi inn í hús og beint inn í móttökuaðstöðu. Það myndi tryggja öryggi og hagsmuni fanga og fangelsisins til mikilla muna.

Gæsluvarðhaldsganginn í húsi 1, A-álmú, mætti nýta áfram sem einangrun þegar upp kemur sú staða að fangi óski eftir einangrun eða til að sporna við hættuástandi. Taka mætti neðri eða efri hæð í húsi 3 (eldri bygging) sem deild fyrir þá fanga sem eru í langtíma lausagæslu.

Fangelsið Kvíabryggja

Í fyrrnefndri skýrslu stofnunarinnar er lagt til að Fangelsið Kvíabryggju, sem er með mun opnari aðstöðu en önnur fangelsi í landinu verði stækkað úr 14 í 20 fangapláss í mars 2006. Forstöðumaður fangelsisins lætur þá af störfum og telur

stofnunin ekki lengur þörf á að forstöðumaður dvelji á staðnum eins og verið hefur. Hægt er að útbúa 5-6 herbergi í húsinu auk einangrunarherbergis. Eftir slíka breytingu mætti vista bæði kynin í fangelsinu. Þá er það markmið stofnunarinnar að koma á virku samstarfi við Fjölbrautaskólann í Grundarfirði auk þess sem vinna í fangelsinu yrði eflid.

Fangelsið Akureyri

Í fangelsinu eru nú átta klefar þar af sjö mjög litlir og tveir nýlegir fangaklefar í kjallara hússins. Klefar í kjallaranum eru einkum hugsaðir fyrir gæsluvarðhaldsfanga en ekki er salerni á þeim sem telst galli.

Þegar hefur verið gerð teikning sem sýnir hvernig stækka má fangelsið þannig að þar yrðu 10 klefar af eðlilegri stærð jafnframt því sem gert er ráð fyrir heimsóknaraðstöðu, vinnusvæði og fleiri endurbætur gerðar. Tillögurnar hafa verið ræddar hjá stofnuninni, lögreglunni á Akureyri og fangavörðum og er almenn ánægja með þær.

Reykjavík 26. janúar 2005

Valtýr Sigurðsson (sign)

Forstöðumannafundur dómsmálaráðuneytisins 27. janúar 2005.

„Hvernig forstjóri Fangelsismálastofnunar hefur unnið að stefnumótun innan stofnunar sinnar.“

Dómsmálaráðherra, fundarstjóri góðir fundarmenn.

Hvernig fangelsi munduð þið byggja ef þið mættuð ráða ?.

Þetta var spurning sem ég varpaði fram á fundi með fagfólki Fangelsismálastofnunar fljótlega eftir að ég tók við starfi sem settur forstjóri stofnunarinnar 1. apríl sl. Ég hafði verið settur forstjóri FMS um eins árs skeið 1998-1999 og vissi því, að þetta var mjög vel rekin og góð stofnun, með frábæru starfsfólki þar sem saman fer mikil reynsla og áhugi á málefnum fanga og fangelsismálum almennt.

Spurningin var því eðlileg og til komin vegna þess, að dómsmálaráðherra hafði gefið mér tækifæri til að skoða tvö verkefni sem: Annars vegar vörðuðu byggingu nýs fangelsis á höfuðborgarsvæðinu, nánar tiltekið Hólmsheiði og hins vegar athugun á frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, sem ráðherra hafði ákveðið að afturkalla frá Alþingi til frekari skoðunar.

Bæði þessi verkefni útheimtu að mínu mati, að fyrir lægi stefna eða markmið í fangelsismálum, sem síðan væri unnið út frá.

Þessi spurning, hvernig fangelsi starfsmenn stofnunarinnar vildi sjá, og stefnumótun í því sambandi, hratt af stað mikilli umræðu sem fljótlega þróaðist í ákveðinn farveg. Að stefnumótuninni var síðan unnið markvisst og í byrjun maí s. á. höfðum við kortlagt stöðu mála og skilgreint þessar tvær spurningar.

Glæra

- A Hvernig eru fangelsin í dag ?
- B. Hvernig viljum við sjá fangelsin í framtíðinni ?

Stefnumótun varðar leiðina frá A til B.

Umræða með starfsfólkinu um þau atriði sem þarna komu fram opnaði augu mín fyrir þeim vandamálum sem menn höfðu glímt við í þessum málaflokki. Stofnunin skilaði síðan skýrslu dags. 12. október sl. um markmið í fangelsismálum og framtíðaruppbyggingu fangelsanna. Samhliða þessu var unnið, í samvinnu við dómsmálaráðuneytið, að endurskoðun frumvarpsins um fullnustu refsinga sem nú hefur verið lagt fram á Alþingi. Í greinargerð með því er vísað til markmiða stofnunarinnar enda endurspeglar hún á margan hátt efni frumvarpsins.

Víkjum nú að stefnumörkuninni sjálfri

Tilgangur með rekstri fangelsa er að fullnusta refsidóma þannig að dæmdir menn taki út þá refsingu sem þeim hefur verið ákvörðuð í dómi.

Því er meginmarkmið stofnunarinnar:

„Að afplánun fari fram með öruggum hætti þannig að réttaröryggi almennings sé tryggt og tilætluð sérstök og almenn varnaðaráhrif fangelsisvistarinnar séu virt.“

Og er þetta nokkuð vandamál, kann verða spurt. Er ekki bara að reisa rammgerð fangelsi, hringlaga háar girðingar og múra og skella síðan í lás ? Nei, svo einfalt er lífið ekki. Við þurfum að hugsa mun lengra. Fangar eiga, eins og við öll, maka, foreldra, börn og ættingja og sem betur fer snúa fanga aftur út í samfélagið að refsivist lokinni. Það gefur því auga leið að það er þjóðfélagslega hagkvæmt að setja sér það markmið:

„Að draga úr líkum á endurkomu fangans í fangelsi vegna nýrra afbrota.“

Með þessu markmiði erum við að gera miklar kröfur til stofnunarinnar. Við erum að segja: Við berum ábyrgð á þessum „viðskiptavinum“ okkar einnig eftir að afplánun og reynslulausn lýkur. Við berum sem sagt ábyrgð á föngum gagnvart samfélaginu. Við teljum, að allir þeir fjármunir sem í fangelsismál fara; vinna starfsmanna stofnunarinnar og fangelsanna eigi að skila einhverju til samfélagsins, þ. e. að bæta það samfélag sem við búum í.

Þetta þýðir í raun að við viljum að fangar eigi betri möguleika, eftir fangavistina, til að geta lifað lífinu án afbrota. Það gefur auga leið að það er óásættanlegt ef möguleikar þeirra eftir afplánunina væru minni, þ. e. að fangar biðu tjón af fangavistinni. Að mínu mati er heldur ekki ásættanlegt að möguleikarnir séu jafn góðir, það væri einfaldlega að setja markið of lágt. Nei þeir eiga að hafa betri möguleika. Við höfum þar með viðurkennt hugtakið „betrun“ í fangavist, en það hugtak hefur vart mátt heyrast nefnt í þessum málaflökki.

„Betrunarhús en ekki hegningarhús“ sagði í fyrirsögn leiðara Mbl. frá 10. desember sl. þegar fjallað var um stefnu stofnunarinnar og bendir til þess að þeir hjá Mbl.hafi skilið þetta rétt. Allt starf í fangelsunum og hjá Fangelsismálastofnun á því að taka mið af þessu markmiði og í það minnsta má ekkert í starfi okkar vera í andstöðu við það. Þetta er grunntónninn í Evrópskum fangelsisreglum frá 1987 og þetta var inntakið í mínum fyrsta formála í ársskýrslu stofnunarinnar sl. vor.

Til að ná þessu markmiði telur Fangelsismálastofnun brýnt að eftirfarandi stefna sé höfð að leiðarljósi:

„Að föngum sé tryggð örugg og vel skipulögð afplánun, að mannleg og virðingarverð samskipti séu höfð í fyrirrúmi og að fyrir hendi séu aðstæður og umhverfi sem hvetja fanga til að takast á við vandamál sín.“

Varðandi fyrsta atriðið er ætlun okkar að í upphafi refsivistar sé gerð áætlun um framvindu afplánunarferils sérhvers fanga sem feli í sér þætti eins og áhættumat, meðferðarþörf, mat á getu til náms og/eða vinnu og ýmislegt fleira.

Annað atriðið er að mannleg og virðingarverð samskipti verði höfð í fyrirúmi.

Að mínu mati er það augljóst að dómur um fangelsisvist þ.e. frelsisskerðingu, er refsingin og að fangelsið eigi ekki sem slíkt að vera viðbótarrefsing. Því ber öllu starfsfólki okkar að sýna föngum mannlega virðingu og forðast að niðurlægja þá eða fylla vanmætti. Að þessu leyti eru fangelsin ekkert öðruvísi en ýmsar aðrar stofnanir s.s. skólar, geðsjúkrahús o. s. frv. Sömuleiðis á að stuðla að því að fangar komi fram við samfanga sína með sama hætti. Í því skyni ritaði ég persónulegt bréf til fanga þar sem varað var við einelti, andlegu og líkamlegu ofbeldi, auk þess sem haldin voru námskeið með fangavörðum til að greina slíka háttsemi. Þá hafa samskiptin í heild í fangelsinu Litla Hrauni, svo og samskiptin milli fangavarðafélagsins annars vegar og Fangelsismálastofnunar hins vegar, sem voru vægast sagt slæm, verið tekin föstum tókum enda nauðsynlegt að þau sé í lagi ef unnt á að vera að ná markmiðum okkar.

Þriðja atriðið, sem stofnunin leggur áhersla á, er síðan, að fyrir hendi verði aðstæður og umhverfi sem hvetur fanga til að takast á við vandamál sín. Ennfremur ber að stuðla að því, í samvinnu við fanga, að hann eigi fastan samastað eftir afplánun, hafi góð tengsl við fjölskyldu og/eða vini, kunni að leita sér aðstoðar og náí að fóta sig í samfélaginu.

Þeir sem vinna með fanga vita að þeir geta verið erfiðir í samskiptum og árangur er engan veginn vís, þrátt fyrir viðleitni beggja. Er öll þessi vinna við endurhæfingu þeirra þá til einhvers, kann að vera spurt? Að mínu mati ættum við e. t. v. frekar að spyrja okkur, hvort yfirleitt sé hægt vænta mikils árangurs og líta okkur nær. Hvernig bregst til að mynda hinn venjulegi maður við ákveðnum aðstæðum, s.s. þegar hann er svangur, þreyttur, þyrstur eða vansvefta?. Hvað með manninn í góðri stöðu með fullkomna fjölskyldu, sem hefur allt, en vill meira og tekur áhættuna o. s. frv.?

Hvaða kröfur er hægt að gera til fanga þar sem 8 af 10 eiga við áfengis- eða vímuefnavanda að stríða, flestir hafa litla skólagöngu, margir eru atvinnulausir, margir eiga við hegðunarvandamál að stríða og fjölskyldulíf þeirra er brotið?. Þarf eitthvað meira? Er ekki árangur fólgin í því ef næst til hluta þessara manna einkum til þeirra ungu. Ég tel að við eigum að nálgast þetta starf út frá þessu sjónarmiði.

Það að vera dæmdur til fangavistar ætti að þýða einskonar endapunkt í lífi sérhvers manns. Ekki endapunkt í þeim skilningi að lífið sé búið. Nei, endapunkt í þeim skilningi að því lífsviðhorfi, þjóðfélagslegu afstöðu eða lífsstíl viðkomandi, sem

leiddi til þess að svona er komið fyrir honum, sé lokið. Nú þurfi einhver breyting að eiga sér stað hjá honum sjálfum.

Ef viðkomandi áttar sig á þessu, er tilgangi refsingar að stórum hluta náð út frá þjóðfélagslegu sjónarmiði. En um leið og hann stendur á þessum tímamótum er mikilvægt að fyrir hendi sé aðstaða, fagleg þjónusta og vilji til að mæta þessari stefnubreytingu hans. Þetta er inntakið og hugsunin á bak við stefnumótun FMS.

Vinna okkar leiddi síðan til niðurstöðu um uppbyggingu fangelsanna.

- *Byggt verði 54 klefa fangelsi á Hólmsheiði. Þar yrðu fangadeildir fyrir gæsluvarðhald, móttöku, og meðferð/afeitrun ásamt sjúkradeild.*
- *Fangelsið Litla-Hrauni verði endurbætt verulega. Heimsóknaraðstaða verði stórbætt og gert ráð fyrir mismunandi öryggisstigi.*
- *Fangelsið Kvíabryggja verði stækkað úr 14 í 20 fangapláss.*
- *Fangelsið Akureyri verði stækkað um 2 klefa og verulegar endurbætur gerðar.*

Við viljum sem sagt byggja nýtt fangelsi þar sem fyrst og fremst verður lögð áhersla á afeitrun- með stuðningi fagaðila utan fangelsis. Við viljum byrja þá vinnu við upphaf afplánunarferilsins í stað þess að vera með hann í lokin eins og nú er. Framhaldið ræðst síðan af árangrinum þ. e. vistun í öðru fangelsi eða á öðrum stofnunum.

Við viljum ráðast í verulega uppbyggingu á Litla Hrauni þar sem aðaláhersla verður lögð á vinnu fyrir fanga og möguleika á námi. Leggja þarf áherslu á mismunandi öryggisþörf á deildum og lóð fangelsins.

Við viljum stækka Kvíabryggju um 6 pláss til að auka vistun við opnar aðstæður en á því er mikil þörf.

Við viljum stækka og breyta fangelsinu á Akureyri þannig að það hæfi nútímalegum rekstri. Annars á að loka því.

Í öllum fangelsunum eiga aðstæður að vera þannig að unnt sé að vista þar bæði konur og karla.

Við viljum leggja niður Hegningarhúsið og Fangelsið Kópavogi

Viðbrögð við stefnumótunavinnu okkar hafa verið mjög jákvæðar og hvatt okkur til dáða. Dómsmálaráðherra hefur óskað eftir nánari útfærslu á hugmyndunum um fangelsin og þeirri vinnu er nú lokið.

„Tillögur þær sem Fangelsismálstofnun hefur lagt fram eru skynsamlegar með tilliti til framtíðarstefnumótunar á þessu mikilvæga sviði og einkennast bæði af framsýni og mannúðlegum sjónarmiðum.“

Leiðari Morgunblaðsins 10. desember 2004“

Fyrir hönd stofnunarinnar þykir mér vænna um þessi orð en margt annað. Þau benda til þess vinna okkar hafi vakið athygli á jákvæðan hátt og sé líkleg til að skila árangri. Að lokum vil ég segja þetta.

Stefnu á ekki að setja fram einvörðungu vegna þess að allir eru að setja fram stefnu og hún á ekki að mótast af tískustefnum eða vera innantóm orð.

Stefna sérhverrar stofnunar á að vera heiðarleg og endurspeglar það sem forstöðumaðurinn trúir á og er tilbúinn að berjast fyrir. Æskilegt er að stefna feli í sér hugsjón sem mótar starf viðkomandi stofnunar í heild. Þannig getur hugsjón orðið mikilvægasti auður sérhverrar stofnunar. Að þessu leyti er FMS rík stofnun. Þakka áheyrnina.

Frumvarp til laga
um fullnustu refsinga.

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

I. KAFLI

Stjórn og skipulag fangelsismála.

1. gr.

Yfirstjórn fangelsismála.

Dómsmálaráðherra fer með yfirstjórn fangelsismála.

2. 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 hefur umsjón með rekstri fangelsa.

3. gr.

Vistun í fangelsi.

Í fangelsi er sá vistaður sem dæmdur er til fangelsisrefsingar, afplánar vararefsingu fésekta 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 4 sólarhringa, nema sérstakar ástæður séu fyrir hendi.

[Lögmannafélag Íslands:

Laganefnd LMFÍ gerir athugasemd við það, að heimilað er að vista gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga, ef einangrun telst ekki nauðsynleg, sbr. 2. mgr. 3. gr. frv. Að mati laganefndarinnar er grundvallarmunur á réttarstöðu þeirra, sbr. 2. mgr. 70. gr. stj.skr. og 2. mgr. 6. gr. MSE. Það er álit laganefndarinnar að vistun gæsluvarðhaldsfanga meðal

afplánunarfanga samrýmist vart ákvæðum 1. mgr. 68. gr. stjts.rk. og 3. gr. MSE.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

1. og 2. mgr. 3. gr.: MRSÍ mælir gegn því að gæsluvarðhaldsfangar verði vistaðir í fangelsi ásamt afplánunarföngum.

3. og 4. mgr. 3. gr.: Að mati MRSÍ er varhugavert að leyfa vistun gæsluvarðhaldsfanga í geymslum lögreglu í fjóra daga auk þess sem gert er ráð fyrir lengri vist ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Í umsögn MRSÍ um fyrri útgáfu þessa frumvarps er kveðið á um hámarkstíma, 1-2 sólarhringa í mesta lagi, í fangageymslum lögreglu, hvort heldur sem um er að ræða afplánunarfanga eða gæsluvarðhaldsfanga. Því aðeins gæti slík vistun komið til greina að aðbúnaður væri sambærilegur við fangelsi.]

4. gr.

Forstjóri fangelsismálastofnunar.

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

5. gr.

Forstöðumaður fangelsis.

Ráðherra skipar forstöðumann fangelsis til fimm ára í senn. Heimilt er að fleiri en ein stofnun heyri undir sama forstöðumann.

[Háskóli Íslands, félagsvísindadeild:

Gera þarf kröfur um menntun forstöðumanns fangelsa en skv. frumvarpinu eru engar sérstakar menntunarkröfur gerðar. Ábyrgð þeirra er mikil sem kemur m.a. inn á þau almennu sjónarmið sem reifuð eru hér á undan og því er eðlilegt að miða við að forstöðumenn hafi menntun á sviði félagsvísinda eða stjórnunar.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Hér væri æskilegt að tilgreina hverjar kröfur skuli gerðar um menntun forstöðumanna fangelsa. Í nútímaþjóðfélagi ætti að gera kröfu um háskólamenntun til slíks starfs og jafnframt að áskilja að viðkomandi hafi lokið prófi frá Fangavarðaskóla ríkisins og notið tiltekinnar fræðslu um mannréttindi.]

[Aðgát:

Engar kröfur eru gerðar til kunnáttu eða hæfni forstöðumanns fangelsis. Slíkt er óhæft með tilliti til hinna miklu valda og áhrifa sem í starfinu felast. Gera verður kröfu um að fangelsisstjóri sé með menntun á sviði sálfræði, félagsfræði, lögfræði eða á sviði annarra mannlegra fræða.]

6. gr.

Fangaverðir.

Forstjóri fangelsismálastofnunar skipar fangaverði til fimm ára í senn. Áður en fangavörður er skipaður skal hann hafa lokið prófi frá Fangavarðaskóla ríkisins. Forstöðumaður fangelsis ræður aðra starfsmenn.

Fangaverðir mega hvorki gera verkfall né taka þátt í verkfallsboðun.

Fangaverðir eiga rétt á bótum fyrir meiðsli og tjón sem þeir verða fyrir vegna starfs síns.

[Háskóli Íslands, félagsvísindadeild:

Æskilegt er að þeir sem ráðnir eru til fangavarðastarfa hafi menntun á sviði félagsvísinda auk þess að hafa lokið prófi frá Fangavarðaskóla ríkisins.]

[Lögmannafélag Íslands:

Ákvæði 3. mgr. Um bótarétt fangavarða er ónákvæmt. Þannig er t.a.m. ekki víkið að því hver eigi að greiða bæturnar, á hvaða grunni þær skuli byggðar, afmörkun bótaskyldunnar er óljós, sbr. orðalagið "... vegna starfs síns" o.s.frv.]

7. gr.

Heimild til valdbeitingar.

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

1. að koma í veg fyrir stök,
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.

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 lækniaðstoðar.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

MRSÍ fangar því að heimild til valdbeitingar hafi verið þrengd umtalsvert frá fyrra frv. Skrifstofan telur þó enn nauðsynlegt að í ákvæðinu komi fram að valdi skuli aldrei beitt umfram brúnustu þörf og sé því beitt skuli sú ákvörðun rökstudd og bókuð, sbr. 63. gr. Evrópureglanna frá 1987.]

8. 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.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Sjálfsgagt að kveða á um þagnarskyldu um einkahagi bæði fanga og starfsmanna fangelsa, persónulegar aðstæður þeirra og ýmis atvik sem upp kunna að koma innan múranna.

MRSÍ mælir með því að kveðið verði á um utanaðkomandi eftirlit með starfsemi fangelsa og stofnana þar sem fangar eru vistaðir (sbr. vangaveltur um hvernig starfsmenn geti komið á framfæri athugasemdum um atvik eða starfshætti í fangelsum sem þeir kunna að telja brot á réttindum fanga.)]

II. KAFLI

Fullnusta óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga o.fl.

9. gr.

Almennt.

Fangelsismálastofnun tekur við refsidómum til fullnustu frá ríkissaksóknara.

10. gr.

Tilkynning um afplánun.

Óskilorðsbundna fangelsisrefsingu skal fullnusta þegar 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 þriggja 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 skal síðari fangelsisrefsingin afplánuð í beinu framhaldi.

Heimilt er að láta dómþola hefja afplánun án boðunar eða áður en afplánun á að hefjast samkvæmt boðun fremji hann 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 fyrr en áætlað er og skal þá orðið við slíkri beiðni ef unnt er.

[Trúnaðarráð fanga á Kviabryggju:

Væri í lófa lagið að geta um það í 10. gr. að FMS beri skylda til að tilkynna dómþola það í boðun til afplánunar að hann geti átt á rétt á því að sækja um samfélagsþjónustu. Einnig teljum við rétt að geta þess í greininni að FMS beri einnig skylda til að afhenda dómþola upplýsingar og umsóknareyðublað um mögulega afplánun dómþola með samfélagsþjónustu. Vísa til 1. tl. 28. gr. frv. í þessu sambandi.]

11. 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, sakarferli, persónulegum högum hans, hversu langt er um liðið síðan afbrot var framið og öðrum þáttum er máli kunna að skipta. Synja skal 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 þegar í afplánun samkvæmt annarri refsingu.

Ekki skal fresta fullnustu vegna itrekaðrar beiðni um náðun nema að 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 dómþoli fremji ekki refsiverðan verknað. 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.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

1. mgr. 11. gr.: MRSÍ leggur til að í lok þessarar málsgreinar verði bætt við: “... **nema sérstakar ástæður réttlæti frestun.**” Síðasta setning málsgreinarinnar er full afdráttarlaus og gefur enga möguleika til undantekninga, hversu brýnar ástæður sem kunna að vera fyrir hendi.

4. mgr. 11. gr.: Spurning er hvort ekki væri glegggra að orða málsgreinina svo: “**Frestur samkvæmt þessari grein er bundinn því skilyrði að dómþoli fremji ekki aftur refsiverðan verknað.**”]

12. gr.

Hlé á afplánun.

Afplánun skal vera samfelld. Þó er heimilt að gera hlé á afplánun ef sérstakar ástæður mæla með því. Hléið skal bundið skilyrði um að aðili gerist ekki brotlegur meðan á því stendur.

13. gr.

Strok.

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

14. gr.

Ákvörðun um vistunarstað.

Fangelsismálastofnun ákveður í hvaða fangelsi afplánun skuli fara fram. Við ákvörðunina skal tillit tekið til aldurs, kynferðis 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 flutninga 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 öryggisástæðum, vegna heilbrigðis fanga, til að fyrirbyggja ofbeldi, hafi fangi gerst sekur um gróft agabrot, eða fyrir liggi rökstuddur grunur um að fangi hafi fikniefni eða ólögmat lyf undir höndum. 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.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

1. mgr. 14. gr.: Í þessari grein þyrfti að taka skýrar af skarið með að ungir brotamenn ættu ekki að afplána refsingu með fullorðnum fönngum, sbr. 10. gr. SBSR. Væri æskilegt að afmarka nánar í frv. meðferð ungra fanga. Ber að hafa í huga þau áhrif sem eldri fangar kunna að hafa á unga fanga sem ekki hafa áður komist i kast við lögin. Sérstaklega þyrfti að hvetja unga fanga til náms eða starfsþjálfunar meðan á afplánun stendur og aðstoða þá til þess og stuðla þannig að því að fangelsisvistin geti orðið þeim uppbyggileg að því marki sem unnt er.

2.-3. mgr. 14. gr.: Þar sem fjallað er um flutning fanga frá einu fangelsi til annars meðan á afplánun stendur væri æskilegt að taka fram að hann skuli vera sem minnst áberandi og fara fram af eins mikilli tillitssemi og nærgætni við fangann og unnt er Einnig nefnt að gefa fanga kost á að tjá sig áður en flutningur hefst og einnig æskilegt að kveða skýrt á um að fangar geti jafnframt vísað ákvörðunum þar um til ráðuneytisins.]

15. gr.

Vistun á sjúkrahúsi o.fl.

Nú er fangi vistaður á sjúkrahúsi um stundarsakir eða allan refsitímann og getur fangelsismálastofnun þá leitað sérfræðiálits um nauðsyn og tilhögun slíkrar vistunar.

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

16. gr.

Upphaf fullnustu í fangelsi.

Þegar fangi hefur afplánun skal skrá upphafs- og lokadag afplánunar.

Læknir skal skoða fanga við upphaf afplánunar. 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. Þá skal taka andlitsmyndir af fanga.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Skoðun læknis og skráning upplýsinga mjög til bóta frá fyrra frv.]

17. gr.

Meðferðar- og vistunaráætlun o.fl.

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 agaviðurlögum, um meðferð slíkra mála, upplýsingar um hvert fangi geti skotið ákvörðunum 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.

Fangelsismálastofnun skal í samvinnu við fanga gera meðferðar- og vistunaráætlun sem skal endurskoða eftir atvikum meðan á afplánun stendur.

Við upphaf afplánunar skal heimila fanga að tilkynna aðstandendum sínum og lögmanni um afplánunina nema ástæða sé til að ætla að það hafi áhrif á öryggi eða almenna reglu í fangelsinu eða brýnar ástæður mæli því í mót. Þá skal fanga gerð grein fyrir lokum afplánunar og reglum um reynslulausn.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

2. mgr. 17. gr.: Jákvæð nýlunda.

3. mgr. 17. gr.: Að mati MRSÍ felur málsgreinin í sér nokkuð víðtækar heimildir til að hindra að fangi geti tilkynnt aðstandendum sínum og lögmanni um að afplánun sé hafin en það eru grundvallarréttindi fanga að geta tilkynnt aðstandendum og lögmanni sínum um upphaf afplánunar. Ákvæðið felur í raun í sér að hægt væri að halda fanga innan fangelsismúra með leynd.]

18. gr.

Vinna 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.

Fanga er heimilt að útvega sér aðra vinnu en greinir í 1. og 2. 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.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Æskilegt að kveða á um að störf, sem fanga séu falin, megi hvorki vera andstæð lögum eða góðu siðferði né til þess fallin að skerða réttindi annarra fanga.]

19. gr.

Nám og starfsþjálfun.

Fangi skal eiga kost á að stunda nám, starfsþjálfun eða taka þátt í annarri starfsemi sem fram fer í fangelsi eftir því sem unnt er og hann telst hæfur til.

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

Stundi fangi ekki nám með eðlilegum hætti getur skólameistari, að höfðu samráði við forstöðumann, ákveðið að víkja fanga úr námi. Fangelsi útvegar og greiðir fyrir kennslubækur vegna náms í fangelsi og eru þær eign fangelsis.

[Alþjóðahúsið ehf.:

Hér vaknar spurning um mat á hæfi fanganna til náms og annarrar þátttöku í starfsemi fangelsisins. Leggur Alþjóðhús til að kveðið verði sérstaklega á um rétt erlendra fanga til íslenskukennslu og annarrar aðstoðar til að gera þeim kleift að nýta sér þann rétt sem þeim ber samkvæmt ákvæðinu.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Mikilvægt að nánar sé skilgreint hver meti hæfi fanga til að stunda nám, starfsþjálfun eða taka þátt í annarri starfsemi sem fram fer í fangelsi. Æskilegt að bjóða erlendum föngum íslenskukennslu og föngum sem eiga við námsörðugleika að etja eða stríða við fötlun af e-u tagi náms- eða annars konar séraðstoð.]

20. 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, skal hann fá greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið.

Fangelsismálastofnun ákveður fjárhæð dagpeninga og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.

Fangi sem á kost á vinnu, eða útvegar sér hana sjálfur, fær ekki dagpeninga. Sama gildir um fanga sem vikið er úr vinnu eða neitar að vinna án gildrar ástæðu.

[Trúnaðarráð fanga á Kvíabryggju:

Vangaveltur um orðalagsbreytingu, sbr. nú talað um þóknun í stað vinnulauna. Vegna þessara orðalagsbreytinga á “vinnulaunum” fanga vakna upp spurningar um hvernig slysatryggingum fanga verði háttað ef aðgreina á vinnu í fangelsum frá vinnu á almennum vinnumarkaði. Sérstaklega er þetta umhugsunarefni ef fangar teljast ekki lengur launþegar skv. lagalegri merkingu þess orðs en í 24. gr. 1. 117/1993 um almannatryggingar er tæmandi talning á þeim sem teljast slysatryggðir. Skv. a. lið 1. mgr. 24. gr. laganna eru launþegar sem starfa hér á landi slysatryggðir. **Það er mat okkar að þetta þurfi að vera skýrt og óumdeilanlegt og því þörf á að taka sérstaklega fram í samhengi við 18. og 20. gr. þessa lagafrumvarps að fangar skuli vera slysatryggðir við vinnu.]**

[Aðgát:

Fram til þessa hafa fangar einungis fengið dagpeninga á þeim dögum sem teljast vinnudagar í fangelsinu. Ákvarða þarf dagpeninga fyrir alla daga.]

21. gr.

Greiðsla skaðabóta.

Þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms í fangelsi og dagpeninga 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 helming af þóknun fanga eða fjórðung af dagpeningum til slíkra greiðslna.

[Aðgát:

Óhæft er að heimila að taka dagpeninga fanga til greiðslu skaðabóta. Varla er hægt að svipta menn virðingu sinni eða tækifæri til persónulegrar umhirðu.]

22. gr.

Heilbrigðisþjónusta í fangelsum.

Í fangelsum skulu fangar njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, auk þeirrar sérstöku heilbrigðisþjónustu sem lög og reglur um fanga segja til um. Að höfðu samráði við fangelsismálastofnun sér heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum.

[Aðgát:

Heilbrigðisþjónusta í fangelsum er til háborinnar skammar. Nauðsynlegt er að gera umtalsverðar umbætur á tannlæknaþjónustu.]

23. gr.

Dvöl ungbarna í fangelsum.

Eigi kona ungbarn við upphaf afplánunar, eða fæði hún barn í afplánun, má heimila henni í samráði við barnaverndarnefnd að hafa það hjá sér í fangelsi.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Væri til bóta ef aðstaða þeirra kvenfanga sem hafa börn sín hjá sér í fangelsum væri nánar skilgreind.]

24. gr.

Fullnusta utan fangelsis.

Fangelsismálastofnun getur leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsis, enda stundi hann vinnu eða nám 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.

Fangelsismálastofnun setur nánari reglur um forsendur og skilyrði slíkrar vistunar. Skal fangi samþykkja skriflega skilyrði fyrir vistuninni.

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

25. gr.

Rof á skilyrðum vistunar utan fangelsis.

Þegar fangi stundar ekki þá vinnu eða nám sem var forsenda vistunar utan fangelsis, eða strjúki hann frá stofnun eða heimili, brjóti reglur þess eða rjúfi skilyrði fyrir vistun, 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.

Gefa skal fanga kost á að tjá sig áður en ákveðið er að flytja hann í fangelsi á ný nema brotið sé þess eðlis að flutningur þoli enga bið.

26. 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.

Fangi sem afplánar vararefsingu fésekta skal látinn laus á sama tíma sólarhrings og afplánun hófst.

27. gr.

Samfélagsþjónusta.

Þegar maður hefur verið dæmdur í allt að sex mánaða óskilorðsbundið fangelsi er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta refsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir og mest 240 klukkustundir.

Þegar um fangelsisrefsingu er að ræða samkvæmt fleiri en einum dómi má samanlögð refsing eigi vera lengri en níu mánuðir, þó þannig að óskilorðsbundinn hluti refsingarinnar sé ekki lengri en sex mánuðir.

Þegar hluti fangelsisrefsingar er skilorðsbundinn má heildarrefsing samkvæmt dóminum eigi vera lengri en níu mánuðir, þó þannig að óskilorðsbundinn hluti refsingarinnar sé ekki lengri en sex mánuðir.

[Fangelsismálastofnunun ríkisins:

Lagt er til að ákvæði 1. mgr. 27. gr. hljóði svo:

Þegar maður hefur verið dæmdur í allt að sex mánaða óskilorðsbundið fangelsi er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta

refsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu; minnst 40 klukkustundir og mest 240 klukkustundir. *Fangelsismálastofnun getur ákveðið að hluti refsingarinnar sé fullnustaður með viðtalsmeðferð.*]

28. gr.

Skilyrði samfélagsþjónustu.

Skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita 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 kærður fyrir 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.

[Trúnaðarráð fanga á Kvíabryggju:

*Orðalagið í **2. tl. 1. mgr. 28. gr.** “kærður fyrir refsiverðan verknað” gefur tilefni til eftirfarandi vangaveltna:

- Hvað ef við afgreiðslu FMS á umsókn dómþola um samfélagsþjónustu kemur í ljós að lögð hefur verið fram kæra á hendur dómþola sem á ekki við nein rök að styðjast og/eða leiðir ekki til útgáfu ákæru?
- Meginreglan um að maður teljist saklaus uns sekt er að fullu sönnuð.
- Verður að fara varlega í að synja umsækjendum um samfélagsþjónustu vegna þeirrar ástæðu einnar að dómþoli eigi óafgreidda kæru hjá lögreglu.
- Er ekki rétt að leggja það í hendur FMS að hún geri athugun á því hjá þeirri stofnun sem hefur kærana til meðferðar hvort líklegt þyki að ákæra verði gefin út á grundvelli kærunnar?

Það er því niðurstaða okkar og **tilmæli** að orðalag 2. tl. 1. mgr. 28. gr. og þ.a.l. 2. mgr. 31. gr. frumvarpsins geti verið með öðrum hætti: Að dómþoli eigi ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstóli þar sem

hann er sakaður eða grunaður með óyggjandi (ótvíræðum) hætti um refsiverðan verknað.

*Við viljum benda á **4. tl. 1. mgr. 28. gr.** Nýi töluliðurinn gerir ráð fyrir að dómþoli eigi ekki rétt á afplánun með samfélagsþjónustu ef hann er í fangelsisafplánun eða sætir gæsluvarðhaldi. *Ýmsar vangaveltur um þau tilvik þegar dómþoli hefur hlotið óskilorðsbundinn fangelsisdóm (aðalrefsing) og fésektardóm (þar sem fangelsisrefsing er til vara) í einni og sömu dómsniðurstöðunni ... Síðan segir:* Ef dómþoli er svo óheppinn að vera nákvæmlega á þeim tímapunkti (*þ.e. þeim tímapunkti þegar hann fær boð um afplánun á vararefsingu v/fésektar*) í fangelsisafplánun v/aðalrefsingar er honum enn frekar refsað með að þurfa að sitja áfram innan veggja fangelsis vegna 4. tl. 1. mgr. 28. gr. Ef hann hefur aftur á móti lokið við afplánun á aðalrefsingu og orðinn frjálss maður á ný þegar honum berst tilkynning um afplánun á vararefsingu þá er ekkert því til fyrirstöðu að afplána vararefsinguna með samfélagsþjónustu.

Fjalla um venjuhelgaða framkvæmd hjá FMS á afgreiðslu beiðna um samfélagsþjónustu og lögfestingu þeirrar framkvæmdar. Finnst okkur það alfarið vinna gegn breyttum viðhorfum til fangelsismála og þeim nýja tóni sem sleginn hefur verið með framlagningu þessa frumvarps.

Tillaga: Er ekki réttlætandi og í samræmi við þann nýja tón sem sleginn er í frumvarpinu að dómþoli eigi rétt á því að afplána vararefsingu fésekta með samfélagsþjónustu í beinu framhaldi af afplánun í fangelsi á óskilorðsbundinni refsingu svo fremi að sjálfsögðu að dómþoli teljist hæfur til að gegna samfélagsþjónustu skv. öðrum skilyrðum um samfélagsþjónustu? *Nefna ýmis dæmi þessu til skýringar þar sem leitast er við að sýna fram á það sé greinilega háð duttlungum og/eða verkhraða stofnana refsivörslukerfisins hvernig dómþoli afplánar sína refsingu.*

Það er **tillaga okkar** að nefndarmenn allsherjarnefndar hugi vel að þessu atriði og kanni þann möguleika að nema alfarið á brott þessa tillögu um lögfestingu 4. tl. 1. mgr. 28. gr. eða a.m.k. hugi að því að koma á undanþáguheimild þannig að heimila megi samfélagsþjónustu á eftirstöðvum þeirrar refsingar sem afplánað er í fangelsi.]

29. 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. 28. 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.

[Lögmannafélag Íslands:

Laganefndin telur það vera álítaefni, hvort ekki sé rétt að láta dómstólum eftir ákvörðunarvald um það, hverjir fái tækifæri til þess að afplána refsingu sína í forni samfélagsþjónustu, fremur en fangelsisþjónustu.]

30. gr.

Skilyrði í samfélagsþjónustu.

Samfélagsþjónusta skal bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Að dómþoli gerist ekki sekur um 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, menntun, vinnu, umgengni við aðra menn og iðkun tórstundastarfa.
2. Að dómþoli neyti ekki áfengis eða ávana- og fíkniefna.

Heimilt er að krefjast þess að dómþoli undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvagrannsókn ef ástæða er til að ætla að hann hafi brotið gegn skilyrði 2. tölul. Synjun dómþola á slíkri rannsókn gildir sem rof á skilyrðum samfélagsþjónustu.

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

31. gr.

Rof á skilyrðum samfélagsþjónustu.

Nú rýfur dómþoli skilyrði samfélagsþjónustu eða sinnir henni 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 refsing skuli afplánuð í fangelsi.

Nú er dómþoli kærður fyrir að hafa framið refsiverðan verknað eða telst ekki lengur

hæfur til að gegna samfélagsþjónustu, eftir að ákveðið er að fullnusta fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu, og getur fangelsismálastofnun þá ákveðið að ákvörðun um fullnustu með samfélagsþjónustu verði afturkölluð og að dómþoli afpláni refsinguna í fangelsi.

Þegar rof á skilyrðum samfélagsþjónustu eða meint afbrot er hvorki alvarlegt né ítrekað skal veita áminningu áður en ákveðið er að fangelsisrefsing skuli afplánuð í fangelsi.

Þegar ákveðið er skv. 1. eða 2. 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 þannig að tími í samfélagsþjónustu teljist ekki með við útreikning á hlutfalli afplánunar.

[Fangelsismálastofnun ríkisins:

Lagt er til að 5. mgr. 31. gr. verði svohljóðandi:

Þegar eftirstöðvar fangelsisrefsingar, sem að hluta hefur verið fullnustuð með samfélagsþjónustu, eru afplánaðar í fangelsi er heimilt að veita reynslulausn af eftirstöðvunum þannig að $\frac{1}{2}$ og $\frac{2}{3}$ reiknast af óafplánuðum eftirstöðvum.]

[Dómstólaráð:

Verður ekki annað sagt en hér opinberist skýrlega eðli samfélagsþjónustu sem refsingar. Samkvæmt ákvæðinu er FMS falið að taka margar matskenndar ákvarðanir um hvernig skuli með fara rjúfi dómþoli skilyrði samfélagsþjónustu og hefur þá m.a. val um hvorri refsitgundinni, samfélagsþjónustu eða fangelsi, verði beitt. Að mati ráðsins eiga sömu sjónarmið þar við og þegar svo háttar til að dómþoli rýfur skilyrði reynslulausnar, sbr. 42. gr. alm.hgl. Sú málsmeðferð stjórnvalds, sem gert er ráð fyrir í 31. gr. vegna rofa á skilyrðum samfélagsþjónustu, er þannig í brýnni andstöðu við meðferð mála þegar reynir á hvort skilyrði reynslulausnar hafi verið rofin, en þegar um slíkt er að ræða er það í verkahring dómstóls að kveða á um hvort reynslulausn hafi verið rofin og hvaða afleiðingar það hefur. Hlýtur framangreint að vekja áltienar spurningar um hvort sú málsmeðferð, sem gert er ráð fyrir í 31. gr. , standist 70. gr. stj.skr. og 6. gr. MSE, sbr. lög nr. 62/1994. Sjá nánar umsögn Dómstólaráðs að neðan.]

III. KAFLI

Réttindi og skyldur fanga.

32. gr.

Vistun í klefa.

Fangi skal vera einn í klefa nema sérstakar ástæður eða húsrými komi í veg fyrir það og skal fangaklefi 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.

33. gr.

Heimsóknir.

Fangi getur fengið heimsóknir í fangelsi, eigi sjaldnar en vikulega eftir ástæðum í fangelsi.

Forstöðumaður fangelsis getur leyft frekari heimsóknir og hvort fleiri en einn má heimsækja fanga hverju sinni.

Ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi getur forstöðumaður bannað tilteknum mönnum að heimsækja fanga, enda sé ástæða til að ætla að heimsóknin verði misnotuð eða trufla ró, reglu eða öryggi í fangelsi. Slíka ákvörðun skal rökstyðja skriflega.

Fangi getur neitað að þiggja heimsóknir annarra en þeirra sem eiga við hann opinber erindi. Munir eða efni sem gestur hefur meðferðis og sem fanga er óheimilt að hafa í fangelsi skulu vera í vörslum fangelsis meðan á heimsókn stendur.

Heimilt er að leita á þeim sem heimsækja fanga. Leit getur annars vegar verið í ytri fötum og hins vegar líkamsleit, enda samþykki heimsóknargestur það. Samþykki hann það ekki má synja um heimsóknina eða láta hana fara fram undir eftirliti starfsmanns, í öðrum vistarverum fangelsis, sbr. 34. gr., eða með því að banna líkamlega snertingu gests og fanga.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Hér er vakin athygli á þeirri ríku áherslu sem Evrópuráðið leggur á mikilvægi þess að fangar geti haft samskipti við fjölskyldu og vini, og samfélagið í heild eftir því sem unnt er.

Gerð er athugasemd við 5. mgr. Til að fyrirbyggja handahófskenndar ákvarðanir ætti aðeins að heimila, að farið væri fram á slíka leit, að fyrir kægi rökstuddur grunur um að gesturinn hafi eitthvað það meðferðis sem ekki má berast fanganum. Skal slík ákvörðun kynnt og bæði rökstudd og bókuð. Líkamsleit á gestum mættu aðeins fangelsisstarfsmenn sama kyns

framkvæma. Æskilegt að taka fram að ákvarðanir um líkamsleit á gestum mætti kæra til ráðuneytis.]

34. gr.

Fyrirkomulag heimsókna.

Fangi tekur á móti heimsóknum í heimsóknarherbergi, sé slíkt herbergi til staðar, eða í klefa sínum.

Forstöðumaður fangelsis getur ákveðið í sérstökum tilvikum að heimsókn til fanga fari fram í öðrum vistarverum fangelsis. Ákvörðun um það skal bókuð og ástæða tilgreind.

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.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Ákvæðið mjög til bóta.]

35. gr.

Eftirlit með heimsóknum.

Heimsóknir til fanga skulu almennt fara fram án eftirlits.

Forstöðumaður fangelsis getur ákveðið að heimsókn skuli fara fram undir eftirliti ef nauðsynlegt þykir til að viðhalda góðri reglu og öryggi í fangelsi eða til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað. Slík ákvörðun skal bókuð og rökstudd.

Sá sem heimsækir fanga og fangi sjálfur geta óskað eftir því að fangavörður verði viðstaddur heimsókn.

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

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

36. 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 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 símtal skal tilkynnt fanga 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.

Ekki er heimilt að hlusta á símtöl fanga við lögmann, opinberar stofnanir eða umboðsmann Alþingis.

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

Fangi greiðir sjálfur kostnað við símtöl sín önnur en til lögmanns, dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, umboðsmanns Alþingis og fangelsismálastofnunar.

[Lögmannafélag Íslands:

Ákvæði 3. mgr. takmarkar um of rétt þeirra fanga sem hafa annað móðurmál en íslensku. Nægjanlegt er að fangavörðum verði í þessu tilviki heimilað að kalla til túlk sem gæti hlýtt á símtal og þýtt fyrir fangavörð, sbr. niðurlag þessarar greinar. Þá er óljóst skv. 3. mgr. hvort tilkynna á fanga um hlutstun áður en símtal hefst eða eftir að því er lokið.]

[Aðgát:

Reynsla aðstandenda fanga á Íslandi af símatímum fangelsa er slæm. Engin ástæða til að takmarka símatíma fanga heldur, þvert á móti, skylda hann vera eins rúmur og nokkur kostur er.]

37. 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 skjalabýðanda falið að þýða bréf.

Ekki skal skoða bréfaskipti milli fanga og lögmanns, opinberra stofnana 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 bréfsfni 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 eða umboðsmanns Alþingis.

[Lögmannafélag Íslands:

Heimild 1. mgr. takmarkar of rétt þeirra fanga em hafa annað móðurmál en íslensku. Nægjanlegt er að fangavörðum verði í þessu tilviki heimilað að kalla til skjalabýðanda sem gæti þýtt fyrir fangavörð, sbr. niðurlag 1. mgr.]

38. 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 í samráði við forstöðumann fangelsis hvort heimila skuli fjölmiðlaviðtal við fanga. Slíkt skal ekki heimila ef það er andstætt almannahagsmunum eða hagsmunum brotaþola.

39. gr.

Útivera og tómsundur.

Fangi á rétt á útiveru og að iðka tómsundastörf, líkamsrækt og íþróttir í frítíma eftir því sem aðstæður í fangelsi leyfa í að minnsta kosti eina og hálf klukkustund á dag nema það sé ósamrýmanlegt góðri reglu og öryggi í fangelsi.

40. 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.

[Alþjóðahúsið ehf.:

Að mati Alþjóðahúss mætti kveða skýlausar á um rétt erlends fanga á túlki. Eins og ákvæðið hljóðar nú felur það í sér mat á þörfinni fyrir túlk. Vekur spurningar um hver meti þörfina og hvort meginreglan ætti frekar að vera sú að erlendum föngum verði ætíð séð fyrir túlkþjónustu, þegar uplýsa á þá um réttindi þeirra og skyldur í afplánun. Undantekningar verði aðeins gerðar í þeim tilvikum að fangarnir tali reiprennandi íslensku (ensku, norðurlandamál?)]

[Lögmannafélag Íslands:

Laganefndin telur eðlilegt að mælt sé fyrir um það í lögum að erlendur fangi eigi skilyrðislausan rétt á túlki við tiltekna aðstæður, t.a.m. er honum er gerð grein fyrir réttindum sínum og skyldum, svo og ef hann við ræða við lögmann sinn eða láta reyna á rétt sinn til kæru eða kvörtunar, sbr. t.d. 2. mgr. 37. gr. frv.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Teldi það til bóta að ákvæði frv. varðandi erlenda fanga yrðu útfærð nánar, með hliðsjóna af tilmælum Evrópuráðsins frá 21. júní 1984. (Sjá fylgiskjal). Hér þarf jafnframt að taka tillit til sjónarmiða sem koma fram í 44.- 45. gr. Evrópureglanna. Þá væri æskilegt að útfæra betur 3. mgr. þannig að það sé meginregla að erlendur fangi fái túlk en ekki háð mati í hverju einstöku tilviki.]

41. gr.

Trúariðkun.

Fangi skal eiga kost á að hafa samband við prest eða annan sambærilegan fulltrúa skráðs trúfélags.

42. gr.

Munir í klefa.

Forstöðumaður fangelsis getur leyft fanga, í samræmi við reglur fangelsis, að hafa í klefa sínum eigin tölvu, þó án nettengingar, tölvuprentara, hljómflutningstæki, útvarpstæki, sjónvarpstæki o.fl. Fanga er óheimilt að hafa síma eða önnur fjarskiptatæki í klefa sínum.

Fanga er óheimilt að hafa í vörslum sínum áfengi eða ávana- og fíkniefni.

Fanga er heimilt að hafa peninga í fórum sínum eða í klefa sínum, þó ekki hæri

fjárhæð en sem svarar þóknun fangans á einum mánuði. Fangi skal eiga á kost á því að frekari fjármunir séu geymdir i vörslum fangelsis.

43. gr.

Talsmenn fanga.

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

IV. KAFLI

Leyfi úr fangelsi.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Hér þykir rétt að vekja athygli á tilmælum Evrópuráðsins frá 24. sept. 1982 um leyfi fanga til dvalar utan fangelsis, sjá fylgiskjal.]

44. gr.

Reglubundin dagsleyfi.

Forstöðumaður fangelsis getur að fengnu samþykki fangelsismálastofnunar veitt fanga sem afplánar refsingu reglubundin dagsleyfi til dvalar utan fangelsis til að vera með fjölskyldu sinni eða vinum ef slikt telst heppilegt 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 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.

Í beiðni um leyfi skal fangi upplýsa hvernig hann hyggst verja leyfinu eða hvern hann hyggst heimsækja. Áður en leyfi er veitt er heimilt að leita staðfestingar hjá viðkomandi á því að heimsókn geti átt sér stað.

Leyfi samkvæmt þessari grein 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.

Dagsleyfi má veita á ný ef liðinn er einn mánuður frá síðasta leyfi.

Nú fer afplánun fram utan fangelsis skv. 24. gr. og er þá heimilt að setja það skilyrði að fanga skuli ekki veitt dagsleyfi samkvæmt þessari grein.

[Afstaða:

Inngangur: Dagsleyfi úr fangelsi eru þau úrræði sem best gagnast fanga, fjölskyldu hans og vinum til að viðhalda tengslum sínum og hlúa að framtíð fanga úti í samfélagi manna. Þar með gegna leyfin dýrmætu þjóðfélagslegu hlutverki. ... íslenskar heimildir til leyfa úr fangelsum ganga miklum mun skemur en aðrar þjóðir hafa að gert að sinni venju og framkvæmd. Íslenskt fangelsiskerfi er tiltölulega fátækt af úrræðum sem snúa að endanlegu markmiði fangavistar; frelsi og þátttöku í samfélagi.

Norsk fyrirmynd: Við samningu hins nýja frv. viðrist hafa verið litið til norskrar framkvæmdar en þar í landi hafa fangelsisyrirvöld verið talin treg ti að innleiða betrunarúrræði. Engu að síður gengur norska framkvæmdin miklu lengra en sú sem boðuð er hér á landi. Óhætt er að segja að íslensk yrirvöld beiti þrengstu reglum allra vestrænna ríkja en þar á eftir komi norsk yrirvöld.

Aðrar þjóðir: Hér að ofan er rætt um norskar reglur og bent á hinn gífurlega mun á norskri og íslenskri framkvæmd. Munur á Íslandi, annars vegar, og öðrum vestrænum þjóðum á borð við Danmörku, Svíþjóð og ýmsum öðrum Evrópulöndum, Kanada og jafnvel Bandaríkjunum, hins vegar, er jafnvel enn meiri. Hér er lagt til að íslensk framkvæmd verði færð upp að hlið hinnar norsku treysti fangelsisyrirvöld sér ekki til að ganga lengra en það.

Evrópsku fangelsisreglurnar: (gefnar út af Evrópuráðinu) ... AFSTAÐA fjallar um skylduna til að fara að fyrirmælum ráðsins og taka lágmarksskilyrði reglnanna upp og gera að framkvæmd sinni. Vísar í 70. gr. reglnanna og talar um að aðrar þjóðir hafi gert þau orð sem þar koma fram að sínum og veitt leyfi úr fangavist eins oft og unnt er, miklum mun oftar en hið nýja íslenska frv. boðar.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Hér er heimild til handa fanga til dvalar utan fangelsis til að vera með fjölskyldu sinni eða vinum, “*ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullmustu eða til að búa fanga undir að ljúka afplánun.*” Hér telur MRSÍ rétt að vísa til Evrópureglnanna frá 1987, sbr. 70. gr. Ákvæði 43. gr. vekur upp ýmsar spurningar sem e.t.v. er ekki hægt að svara í lögum....

MRSÍ hefur efasemdir um þau skilyrði sem kveðið er á um í 3. mgr. Talið er að fyrsta ár afplánunar sé föngum hvað erfiðast og því mikilvægt fyrir andlega heilsu þeirra að þeir geti fengið fyrir að komast út fyrir vegg fangelsisins til að hitta vini og vandamenn.]

[Aðgát:

Nauðsynlegt er að rúmka leyfi fanga á Íslandi verulega og fær þau til jafns við það sem þekkist í öðrum löndum. Það er ekki eingöngu vegna fanganna sjálfra heldur ekki síður vegna ástvina þeirra. Það er kominn tími til að gera sérstakar ráðstafanir í fangelsiskerfinu handa börnum og haga leyfareglum

með tilliti til þeirra. Leyfi fanga hafa gefist mjög vel. Fá beturnarúrræði eru til í íslenskri fangavist. Nauðsynlegt er að beita þeim sem þó eru til staðar í ríkum mæli.]

45. gr.

Ákvörðun um dagsleyfi.

Taka skal tillit til afbrots og sakar- og afplánunarferils þess fanga sem í hlut á við ákvörðun dagsleyfis. Einnig skal taka tillit til hegðunar hans í fangelsi og þess hvort hann hafi notfært sér meðferðarúrræði sem til boða hafa staðið í fangelsi.

Nú hefur fangi verið dæmdur í síðasta refsídómi 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 teljist fangi síbrotamaður eða sé hætta 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 slíkt leyfi. Hafi fangi framið refsiverðan verknað í fyrra dagsleyfi eða að öðru leyti misnotað slíkt leyfi skal leyfi eigi 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 að jafnaði eigi til greina fyrr en að sex mánuðum liðnum frá slíku atviki.

[Fangelsismálastofnun ríkisins:

Lagt er til að 2. mgr. 45. gr. frumvarpsins hljóði svo:

Nú hefur fangi verið dæmdur í síðasta refsídómi 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. ***Hið 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.***]

46. 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 eða foreldris,
3. að vera viðstaddur fæðingu, skírni eða fermingu 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 liggi fullnægjandi gögn um þar til greindar aðstæður. Slíkt leyfi skal vera átta klukkustundir að hámarki. Lengja má þann tíma þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, svo sem þegar um langan veg er að fara. Þó skulu skammtímaleyfi aldrei vera lengri en nauðsyn krefur.

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, tengdaforeldra, systkin, systkinabörn, föður- og móðurforeldra og föður- og móðursystkin.

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

[Afstaða:

3. töluliður: Hér hlýtur að vera eðlilegt að gera kröfu um að fangar fái tækifæri til að vera viðstaddir giftingu barna sinna en sá atburður er ekki síður á meðal stærstu stunda í fjölskyldum en hinir sem nefndir eru.

4. töluliður: Hinir sérstaklega brýnu hagsmunir sem nefndir eru í frumvarpinu haf verið mjög umdeildir í framkvæmd. Í frv. eru engar vísbendingar gefnar um það hverjir þessir hagsmunir kunni að vera. Hinir sérstaklega brýnu hagsmunir manna eru misjafnir eftir aðstæðum hverju sinni. Hér er nauðsynlegt að veita nánari leiðbeiningu um hverjir hagsmunirnir séu í raun og veru og þá hvernig megi færa á þá sönnur.

4. mgr. 46. gr.: Undantekningalaust er um svokölluð fylgdarleyfi að ræða þar sem tveir fangaverðir fylgja fanganum allan þann tíma sem leyfið varir. Slík fylgd er í flestum tilvikum óþörf hér á landi eins og annars staðar. Í nágrannalöndum okkar kveða reglur á um að slík leyfi skulu almennt vera fylgdarlaus nema sérstakar aðstæður mæli með fylgd. Rétt er að kveða á um hið sama hér á landi. Hér er ærlegt tilefni til þess að huga að flutningsgetu á Litla-Hrauni en í fangelsinu eru tvær bifreiðar ætlaðar til

flutninga fyrir hátt í 90 fanga. Það má því segja að fylgdarleyfi skv. þessari málsgrein miðist við fjárhag fangelsisins Litla-Hrauns.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Tímamörkin átta klukkustundir að hámarki í 2. mgr. þessarar greinar – í tilvikum 1-4 eru að mati MRSÍ nokkuð þröng. Hér ræðir um mikilvæga tilfinningaþrungna atburði og ætti því e.t.v. að gefa föngum rýmri tíma með ástvinum sínum við þessar kringumstæður.]

[Aðgát:

Ekki er talað um giftinu barns fanga en sá viðburður hlýtur að vera jafn mikilvægur og þeir sem taldir eru upp undir tölulið greinarinnar. Hér er rétt að huga að öllum viðburðum í lífi barna fanga eins og afmælum, útskriftum o.s.frv.

Í 4. tl. eru nefndir sérstaklega brýnir persónulegir hagsmunir fanga. Hér er rétt að benda á að hagsmunir manna eru misjafnir og hinir brýnustu eru ekkert endilega þeir sömu hjá einum og hjá öðrum. Rétt er að skilgreina þessa hagsmuni betur og gefa mönnum færi á að sýna hverjir þeirra brýnustu hagsmunir eru.]

47. gr.

Nám, vinna eða starfsþjálfun utan fangelsis.

Fangelsismálastofnun getur veitt fanga sem afplánar refsingu leyfi til dvalar utan fangelsis til að stunda nám, vinnu eða starfsþjálfun ef það telst heppilegt 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 að jafnaði ekki veitt fyrr en fangi hefur afplánað þriðjung refsitímans, þó að lágmarki 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.

Áður en leyfi til dvalar utan fangelsis skv. 1. mgr. er veitt skal liggja fyrir staðfest stundaskrá og skrifleg staðfesting skóla eða vottorð vinnuveitanda eða þess sem veitir starfsþjálfun um að fangi geti hafið og stundað nám, vinnu eða starfsþjálfun 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.

48. 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 þessa 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 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 sæki fangann og aki honum aftur í fangelsi.

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.

49. 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.

50. gr.

Kostnaður.

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

51. 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 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. VI. kafla.

V. KAFLI

Leit, líkamsleit og líkamsrannsókn.

52. 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:

1. refsivert er að hafa í vörslum sínum,
2. hafa orðið til við refsiverðan verknað,
3. smyglað hefur verið inn í fangelsið,
4. 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 og skal hann fluttur í aðrar vistarverur fangelsis meðan á leit stendur. Heimilt er þó að víkja frá þessu skilyrði. 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.

[Lögmannafélag Íslands:

Rétt þykir að gera þá kröfu í niðurlagi 1. mgr. að rökstudd ástæða skuli liggja fyrir um það að fangi muni misfara með leyfið.]

53. 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. 52. gr.

Leit á fanga innanklæða skal gerð af fangelsisstarfsmanni sama kyns.

[Lögmannafélag Íslands:

Eðlilegt er að fulltrúi fanga, t.a.m. trúnaðarmaður fanga, sé viðstaddur leit í fangaklefa.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Gerð er athugasemd við að ekki sé áskilið að rökstuddur grunur leiði til þess að leitað sé á fanga. Ef ástæður þykja mjög brýnar kæmi til greina að gefa viðkomandi fanga rökstuddar skýringar á líkamsleitinni eftir að hún hefur farið fram.]

54. 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. 52. gr. Einnig má taka blóð- og þvagsýni úr fanga ef grunur leikur á að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna, við komu í fangelsi og við almennt eftirlit.

Læknir eða hjúkrunarfræðingur annast líkamsrannsókn og töku blóðsýnis.

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

Ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga skal taka með rökstuddri bókun.

[Lögmannafélag Íslands:

Rétt þykir að ákvörðun um líkamsleit verði tekin með rökstuddri bókun á sama hátt og ákvörðun um leit í klefa eða ákvörðun um líkamsrannsókn. Þá er rökrétt að leit innanklæða sé framkvæmd af fangaverði af sama kyni, en ekki aðeins af fangelsisstarfsmanni af sama kyni.]

55. gr.

Stjórnsýslukæra.

Stjórnsýslukæra frestar ekki aðgerðum samkvæmt þessum kafla.

VI. KAFLI

Agabrot, agaviðurlög o.fl.

56. gr.

Agabrot.

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

57. gr.

Agaviðurlög.

Agaviðurlög eru eftirtalin:

1. Skrifleg áminning.
2. Svipting helmings þóknunar fyrir ástundun vinnu og náms og dagpeninga um ákveðinn tíma.
3. Svipting aukabúnaðar sem sérstakt leyfi þarf fyrir og takmörkun heimsóknna, símtala og bréfaskipta.
4. Einangrun í allt að 30 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 fikniefna og vörslu vopna eða annarra skaðlegra hluta.
3. Ofbeldis eða hótunar um ofbeldi gagnvart öðrum fögum 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.

[Afstaða:

2. *töluliður*: Fjárhæð dagpeninga er miðuð við það sem þarf til að viðhalda lágmarks mannlegri virðingu sinni. Því er í raun fjarstæða að heimila forstöðumanni fangelsis að svipta fanga dagpeningum enda er þar með verið að svipta hann mannlegri virðingu.

Almennt um fyrningu agaviðurlaga: ... Vangaveltur um nauðsyn þess að huga að fyrningu agaviðurlaga með þeim hætti að þau útiloki ekki tiltekna fanga frá betrunarúrræðum.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Hér verður að árétta hversu þungbær einangrun er fyrir þann sem henni sætir.... og setur MRSÍ spurningamerki við ákævði 4. tl. 1. mgr. um einangrun í allt að 30 daga. Ákvörðun um svo langa einangrun ætti ekki að taka nema frá ráðuneyti eða jafnvel dómara.

[Aðgát:

Í 2. tl. Er talað um að svipta fanga dagpeningum. Ekki er hægt að fallast á þetta og um rökstuðning vísast til þess sem segir um 21. gr.

Skv. 4. tl. Er heimilt að beita einangrun í allt að 30 daga. Erfitt er að gera grein fyrir því hvað árangri slíkum viðurlögum er ætlað að skila. Árangurinn felst í auknum líkum á því að fangi sýni andfélagslega hegðun sem leiðir til agaviðurlaga á ný. Það er tilgangslaust að beita einangrun í öðrum tilgangi en vegna öryggis.]

58. 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 spjöllum á eignum fangelsis,
4. til að koma í veg fyrir stök,
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 yfirgangi.

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.

59. 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, hanska, fót- og handreimar eða fót- eða handjárn.

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 beitingu annarra aðgerða.

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

[Lögmannafélagið Íslands:

Að mati laganefndarinnar samrýmist notkun öryggisklefa og sumra þeirra tækja, sem nefnd eru í 2. mgr., vart nútímaviðhorfum um fullnustu refsinga, sbr. 68. gr. stj.skr. og 3. gr. MSE. Þá verður ekki séð að notkun þess háttar búnaðar sé nauðsynleg í nútímanum. Laganefndin telur einnig nauðsynlegt í þessu tilviki, að kallaður verði til utanaðkomandi aðili, svo sem lögmaður, sem gæti hagsmuna viðkomandi fanga.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Hér þykir rétt að setja skilyrði um brýna nauðsyn. Taka þyrfti skýrt fram að ástæður einangrunar væru hér tæmandi taldar. Vísast einnig til ath.semnda við 57. gr.

60. gr.

Læknisskoðun.

Þegar einangrun skv. 57. gr. eða aðskilnaði skv. 58. gr. er beitt, eða fangi settur í öryggisklefa skv. 59. gr., skal kalla til lækni til að skoða fanga. Ef unnt er skal læknir skoða fanga í einangrun eða öryggisklefa daglega.

[Aðgát:

Aldrei ætti að heimila einangrun nema eftir að læknir hefur skoðað fanga, veitt samþykki sitt fyrir úrræðinu og staðfest að fanginn þoli slíka einangrun (sbr. orðalagið “ef unnt er”). Kröfu verður að gera um að læknir skoði fanga daglega í einangrun.]

61. gr.

Málsmeðferð.

Ákvarðanir um agaviðurlög skv. 57. gr. og vistun í öryggisklefa skv. 59. gr. sæta kærðu til dómsmálaráðuneytisins og skal skýra fanga frá því um leið og ákvörðun er birt. Þegar ákvörðun er kærð skulu gögn málsins þegar send ráðuneytinu. Ráðuneytið skal taka ákvörðun innan fjögurra virkra daga frá því að kærán barst, ella fellur hin kærða ákvörðun úr gildi. Berist kærán utan afgreiðslutíma ráðuneytisins telst hún hafa borist því við upphaf næsta virka dags.

62. 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.

[Lögmannafélag Íslands:

Ekki verður séð að rök séu til þess að stytta frest dómsmálaráðuneytisins til að taka afstöðu til kærðu varðandi agaviðurlög frá því sem nú er, sbr. 5. mgr. 31. gr. 1. nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist.]

VII. KAFLI

Reynslulausn.

63. gr.

Skilyrði reynslulausnar.

Þegar fangi hefur afplánað tvo þriðju hluta refsitímans 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, lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn. Nú

hefur fangi tvívegis eða oftár afplánað fangelsisrefsingu og verður honum þá ekki veitt reynslulausn samkvæmt þessari málsgrein nema sérstakar ástæður mæli með.

Fanga, sem á mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er kærður fyrir 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 síbrotamaður eða sem ítrekað hefur verið veitt lausn til reynslu og rofið skilyrði hennar, skal ekki veitt reynslulausn á ný nema sérstakar ástæður mæli með. Sama gildir þegar reynslulausn telst óráðleg vegna haga fangans, svo sem þegar hann hefur ekki vísan samastað eða vinna eða önnur kjör nægja honum ekki til framfærslu.

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.

[Fangelsismálastofnun ríkisins:

Lagt er til að 1. másl. 2. mgr. 63. gr. hljóði svo:

Heimilt er að veita þeim fanga, sem ekki afplánar refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn. ***Þó er heimilt að veita fanga lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn, þrátt fyrir að hann afpláni refsingu fyrir gróft afbrot, ef sérstakar ástæður mæla með því, s.s. þegar fyrir liggur ákvörðun Útlendingastofnunar um að fanga verði vísað úr landi að afplánun lokinni.***

Þá er það mat fangelsismálastofnunar að orðalag 2. mgr. 63. gr „...fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot...“ sé of óljóst.

Lagt er til að 2. ml. 4. mgr. 63. gr. hljóði svo:

Sama gildir þegar reynslulausn telst óráðleg vegna haga fangans ***eða með tilliti til almannahagsmuna, svo sem þegar hann hefur sýnt af sér mjög ámælisverða hegðun í afplánun eða er talinn hættulegur öðrum samkvæmt mati fagaðila. Nú hefur fanga verið synjað um reynslulausn samkvæmt þessum málslið og skal þá kynna honum sem fyrst hvaða skilyrði hann þurfi að uppfylla svo unnt sé að endurskoða ákvörðunina.***]

[Trúnaðarráð fanga á Kvíabryggju:

Varðandi **3. mgr. 63. gr.** Hér vakna aftur sömu spurningar í tengslum við orðalagið “kærður fyrir refsiverðan verknað” (sjá ath.semdir við 2. tl. 1. mgr. 28. gr. frv.)

Varðandi **7. mgr. 63. gr.** *Fjalla um orðalagið “sama gildi þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar” og tilgang þeirrar lagasetningar sem að bjó að baki á sínum tíma þegar þessari setningu var bætt inn við ákvæðið. Við viljum benda nefndarmönnum allsherjarnefndar á tvennt í þessu sambandi:*

- ... verið að ræða hér um það mikla óréttlæti og ójafnræði sem felst í því að sektarþoli eigi ekki möguleika á reynslulausn eins og aðrir afplánunarfangar.
- ... hróplegt ósamræmi og óréttlæti sem kemur hér í ljós ... í einum lagabálki (*vísa í greinargerð með breytingarlögum nr. 22/1999*) er vikið að því að sektarþolum gefst kostur á því í öllum tilvikum að komast hjá því að þurfa að afplána vararefsingu vegna fésektar í fangelsi svo framarlega sem auðvitað öllum skilyrðum um samfélagsþjónustu er fullnægt en í öðrum lagabálki er vararefsing vegna fésektar gerð að þungbærara afplánunarúrræði heldur en óskilorðsbundin fangelsisrefsing vegna þess eins að fanga verður ekki veitt reynslulausn vegna vararefsingar fésektar nsbr. 2. ml. 7. gr. 63. gr. frv.

Það verður að telja óþolandi ástand að reynslulausn ráðist hreinlega af fjárhag manna. Vilja að 2. mgr. 7. gr. 63. gr. verði afnuminn. *Til stuðnings máli sínu er vísað í frv. til laga um breytingu á 40. gr. hgl. (meðfylgjandi fylgiskjal).*

Okkur finnst einnig nauðsynlegt að geta þess að þau sjónarmið geta hljómað hér á móti að óþarfi verði að huga að slíku brottfalli lagaákvæðisins þar sem í frv. er lagt til að fallið verði frá því að útiloka þá dómþola, sem hafa í einni eða fleiri refsíákvörðunum verið dæmdir í óskilorðsbundið fangelsi og gert að greiða fésekt, frá því að fá vararefsingu fullnustaða með samfélagsþjónustu í þeim tilvikum þegar samanlögð fangelsisrefsing og vararefsing er lengri en 1 ár. *Nefna að lokum dæmi til skýringar máli sínu.*]

[Afstaða:

Inngangur: 2. mgr. 63. gr. felur í sér fyriræmi um að fyrirfram skuli gert upp á milli manna á grundvelli brotaflokka. Samkvæmt þeirri tilhögun stjórnsýslunnar sem boðuð er í hinu nýja frumvarpi afplánar sá sem stелur milljónum helming refsivistar sinnar en sá sem kveikir í milljónum afplánar 2/3 hluta refsivistarinnar, jafnvel þótt þeir hljóti sömu refsingu samkvæmt dómi.

Á heima í refsiramma hegningarlaga: 2. mgr. 63. gr. frv. er dulbúin hjáleid fram hjá refsiramma hegningarlaga. Telji dómismálaráðherra eða Alþingi að sumir sitji ekki nógu lengi í fangelsi fyrir tiltekin afbrot á slík trú að skila sér í hegningarlögum. Dómari í refsímáli hefur hegningarlögin til að styðjast við

og ákvarðar réttláta refsingu á grundelli þeirra. Fram til þessa hafa þar legið fyrir reynslulausnarákvæði hgl. sem dómari hefur einnig til viðmiðunar.

Brot á jafnræðisreglu: Sú tilhögun að mismuna mönnum á grundvelli brotaflokka er brot á jafnræðisreglu. Eftir að dómur hefur fallið um fangelsisvist eiga allir að sitja við sama borð.

Útlendingar: Nær undantekningalaust hefur erlendum ríkisborgurum verið veitt reynslulausn eftir helming afplánunar án tillits til brotaflokka. Verði hið nýja frv. að lögum hefur íslenska fangelsiskerfið ekki heimild til að hleypa neinum með alvarlegt afbrot út eftir helming afplánunar, hvort sem um er að ræða erlenda eða íslenska ríkisborgara.

Stjórnarskráin og þriggreining ríkisvalds: Með frv. er brotið gegn grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar um þriggreiningu ríkisvalds. Vegið er að sjálfstæði dómstóla til að fjalla um sakamál, meta alvarleika afbrota og ákvarða timalengd refsinga. Að öðru leyti hlýtur það að vera brot gegn sjálfstæði dómstóla að fullnusta refsinga fyrir sum afbrot skuli fyrirfram ákvörðuð lengri en fullnusta annarra refsinga.

Eðli og tilgangur reynslulausnar: Fyrirfram gefin viðmið sem víkja að brotategund en ekki að sérstökum aðstæðum í fangavistinni, hegðun, fjölskylduaðstæðum og ýmsum sérstökum atvikum eru engan veginn í anda viðfangsefnisins. Reynslulausnarákvæði hins nýja lagafrv. Lengir fangavist sumra umfram aðra og veldur því auknum skaða. Erfitt hlýtur að vera að rökstyðja slíka tilhögun með hagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. Löng dvöl í fangelsi eykur líkur á andfélagslegri hegðun og að refsingin missi marks.

Aukinn kostnaður vegna tilhögun reynslulausnar: Núverandi tilhögun reynslulausnar sem felur í sér að menn afplána mishátt hlutfall refsidóma felur í sér mikinn kostnað fyrir þjóðfélagið frá því sem áður var og eðlilegt væri.

Lagastoð 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993: Þar sem látið er duga að vísa til 3. mgr. 5. gr. rgr um fullnustu refsidóma í ath.semdum frv. er rétt að fjalla um lagastoð reglugerðargreinarinnar. Greinin á sér enga stoð í lögum og hefur aldrei átt. Hér kemur 40. gr. hgl. til skoðunar. Enga heimild er að fina í greininni til að setja reglugerð sem fylla á efni hennar og ekki er heimildina að finna í niðurlagsákvæðum hgl. Engin lagaákvæði styðja þá framkvæmd reynslulausnar sem 3. mgr. 5. gr. rgr. um fullnustu refsidóma boðar. Málsgreining er því markleysa enda ekki í valdi ráðuneytis að setja slíkar fyrirfram gefnar forsendur refsinga. Með því væri stjórnarsýslunni fengið vald til að fetta fingur í dómsniðurstöður. 40. gr. hgl. má á engan hátt skilja sem svo að tengja megi reynslulausn við brotaflokka eða byggja hana að öðru leyti á mati FMS hvað varðar grófleika brota, eins og ákvæði rgr. gerir þó ráð fyrir. ... Lagaákvæðið á því við um sérstakar aðstæður allra.

Lokaorð: ...]

[Lögmannafélag Íslands:

Rétt þykir að heimild samkvæmt þessari grein sé takmörkuð við sérstakar aðstæður.]

[Aðgát:

Samkvæmt greininni er ætlunin að gera upp á milli fanga á grundvelli brotaflokka. Slíkt stenst ekki jafnræðisreglu og felur í sér inngríp í verk dómstóla. Reynslulausn ber að meta á grundvelli hegðunar fanga, hagsmuna hans og líkum á því að hann snúi til samfélagsins sem virkur þátttakandi. Það er því reynslan af fangavist tiltekins fanga sem á að ráða því hvenær hann hlýtur reynslulausn, ekki brotategundin.

64. 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 sá aðili sé háður umsjón og eftirliti fangelsismálastofnunar eða annars aðila sem hún ákveður.
2. Að aðili neyti ekki áfengis eða ávana- og fíkniefna.
3. Að aðili hlíti fyrirmælum 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.

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 ef ástæða er til að ætla að hann hafi brotið gegn skilyrðinu.

65. 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 óafplánað 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 1. mgr. 105. gr. laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við á. Heimilt er að kæra úrskurð dómara skv. 1. másl. til Hæstaréttar og skal við meðferð kærumálsins farið eftir reglum XVII. kafla laga um meðferð opinberra mála 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 sem hann fékk reynslulausn.

Nú er ákveðið að láta mann taka út eftirstöðvar fangelsisrefsingar, sbr. 2. og 3. mgr., og má þá veita reynslulausn á ný þótt eigi sé fullnægt skilyrðum 1. og 2. mgr. 63. gr. Í þessu tilviki gilda ákvæði 64. gr. um reynslutíma en þó þannig að dreginn skal frá sá tími sem hann hefur notið reynslulausnar áður.

Nú er maður sem sætt hefur nokkrum hluta fangelsisrefsingar náðaður skilorðsbundið, og er þá heimilt að setja honum þau skilyrði að hann hlíti ákvæðum 1.–4. mgr.

VIII. KAFLI

Skilorðsbundnar refsingar.

66. 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 skv. 4. tölul. 3. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga og getur fangelsismálastofnun þá vegna breyttra ástæðna fellt

skilyrðið niður að nokkru leyti eða öllu, að fengnum tillögum forstöðumanns hælis, ef því er að skipta.

67. gr.

Veiting upplýsinga.

Fangelsismálastofnun gerir dómþola grein fyrir því hvað felist í því að sæta eftirliti. Dómþola ber að upplýsa fangelsismálastofnun um hagi sína og ber að hlíta því sem fyrir hann er lagt af hálfu fangelsismálastofnunar.

68. gr.

Sértæk skilyrði.

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

69. gr.

Rof á skilyrðum.

Telji fangelsismálastofnun að sá sem sætir eftirliti hafi rofið skilyrði þau sem honum var gert að hlíta með dómi eða ákærufrestun skal fangelsismálastofnun gera lögreglu og ákæru valdi viðvart.

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

IX. KAFLI

Fullnusta fésekta, innheimta sakarkostnaðar og framkvæmd upptöku.

70. gr.

Innheimta sekta.

Lögreglustjórar annast innheimtu sekta sem ákvarðaðar eru af dómstólum eða stjórnvöldum nema annað komi fram í viðkomandi sektarákvörðun.

Dómsmálaráðherra er þó heimilt að ákveða að innheimta sekta og sakarkostnaðar verði á hendi eins lögreglustjóra eða annars aðila á landsvísu.

Heimilt er að leyfa að sekt sé greidd með afborgunum. Eigi skal þó veita lengri greiðslufrest en eitt ár frá því að sekt kemur til innheimtu. Heimilt er að veita lengri greiðslufrest ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.

Hafi greiðsla sektar ekki farið fram á tilskildum tíma skal þegar innheimta hana eða eftirstöðvar hennar með fjárnámi, nema fyrir liggi að viðkomandi sé eignalaus.

Ekki er leyfilegt, án sérstakrar lagaheimildar, að krefjast greiðslu sektar úr dánarbúi sökunauts né að innheimta sekt hjá nokkrum öðrum en sökunaut sjálfum.

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

71. gr.

Vararefsing.

Nú telur lögreglustjóri að innheimtuaðgerðir séu þýðingarlausar eða fullreyndar og skal hann þá ákveða að vararefsingu verði beitt. Að höfðu samráði við fangelsismálastofnun skal sektarþola send tilkynning um fyrirhugaða afplánun vararefsingar. Tilkynningu skal senda með sannanlegum hætti.

Nú hefur hluti sektar verið greiddur og ákveður lögreglustjóri 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.

72. gr.

Fullnusta vararefsingar með samfélagsþjónustu.

Nú innheimtist fésekt ekki sem er 60.000 kr. eða hærri og lögreglustjóri 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.

Um lengd fullnustu vararefsingar með samfélagsþjónustu gilda ákvæði 3. mgr. 28. gr.

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

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

73. gr.

Umsókn um samfélagsþjónustu.

Ákvæði II. 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 lögreglustjóra slíka umsókn skriflega eigi síðar en sjö dögum eftir að honum barst tilkynning um fyrirhugaða afplánun

vararefsingar.

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

74. gr.

Innheimta sakarkostnaðar.

Lögreglustjóri, eða annar aðili samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra, sbr. 70. gr., annast innheimtu sakarkostnaðar.

Um innheimtu sakarkostnaðar gilda ákvæði 70. og 71. gr. eftir því sem við á.

75. gr.

Framkvæmd eignaupptöku.

Lögreglustjóri annast framkvæmd eignaupptöku.

Nú er það sem gert hefur verið upptækt í vörslu lögreglu og skal lögreglustjóri ráðstafa því ef ætla má að það hafi verðgildi umfram kostnað við sölu. Að öðrum kosti skal eyða því sem gert hefur verið upptækt.

X. KAFLI

Málsmeðferð og kærueimildir.

76. gr.

Kæruleiðir og aðgangur að gögnum.

Þegar forstöðumaður fangelsis tekur ákvörðun að höfðu samráði við fangelsismálastofnun samkvæmt ákvæðum laga þessara er slík ákvörðun kæránleg til ráðuneytis.

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, brotþola, vitna eða annarra sem tengjast máli fanga, annarra fanga, rannsóknar sakamáls eða annarra sérstakra ástæðna.

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Að mati MRSÍ eru ákvæði um kæránlegar ákvarðanir til ráðuneytis nokkuð óljós en ekki er nægjanlega skýrt hvaða ákvarðanir falla undir 1. mgr. 78. gr. Í frv. er ýmist talað um að forstöðumaður fangelsis eða FMS taki ákvarðanir. Ákvæði í lögunum um kærueimild þyrftu að vera ótvíræð.]

XI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

77. gr.

Gæsluvarðhaldsfangar.

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

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

78. gr.

Náðunarnefnd.

Dómsmálaráðherra 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.

Nefndin skal láta ráðherra í té rökstudda tillögu um afgreiðslu á erindum sem til hans er skotið vegna ákvörðunar fangelsismálastofnunar um samfélagsþjónustu og reynslulausn, svo og um afgreiðslu náðunarbeiðna.

79. 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.

80. gr.

Reglugerðarheimildir.

Dómsmálaráðherra 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.

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, haldlagningu og upptöku muna, svo og um veitingu reynslulausnar, þar á meðal útfærslu skilyrða reynslulausnar.

Fangelsismálastofnun setur reglur fangelsa.

[Aðgát:

Þessari grein er mótmælt harðlega. Lágmark er að skilgreina nákvæmlega hvers konar upplýsingar er átt við og gera grein fyrri því hvers vegna og hvernig upplýsingarnar eru nauðsynlegar starfsemi stofnunar.

81. gr.

Refsiákvæði.

Sá sem smyglar eða reynir að smygla til fanga munum eða efnum sem getið er í 1. mgr. 52. gr. og hann veit eða má vita að fanga er óheimilt að hafa í fangelsi skal sæta sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

82. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka gildi 1. júlí 2005.

Jafnframt falla úr gildi lög um fangelsi og fangavist, nr. 48 19. maí 1988, með síðari breytingum, svo og 40.–42. gr., 2.–5. mgr. 52. gr. og 58. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19 12. febrúar 1940, með síðari breytingum.

ÝMSAR INNSENDAR ALMENNAR ATHUGASEMDIR

[Fangelsismálastofnun ríkisins:

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir þeirri reglu sem nú er mælt fyrir um í 7. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 um fullnustu refsídóma. Í henni segir: „Nú hefur dómþoli ekki hafið afplánun og er þá allt að einu heimilt að veita honum reynslulausn af refsingunni, ef hann hefur áður afplánað a.m.k. jafnlanga refsingu og refsingin er einvörðungu vegna afbrota sem framin eru fyrir þá afplánun og hann hefur ekki verið dæmdur fyrir afbrot framin eftir að þeirri afplánun lauk og öðrum skilyrðum um veitingu reynslulausnar er fullnægt.

Lagt er til að reglan verði lögfest, en þó með breyttu orðalagi og hljóði svo:

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

[Háskóli Íslands, félagsvísindadeild:

Velta fyrir sér ítrekunartíðni afbrota. Samkvæmt mælingu er ítrekunartíðni hér há miðað við lítið samfélag. Þeir telja því að brún ástæða sé fyrir okkur Íslendinga að huga með markvissum hætti að innihaldi og markmiði refsiviðurlaga.

Þeir vilja að greindar séu þarfir hvers og eins dómþola í upphafi afplánunar og gera áætlun sem miðar að því að gera viðkomandi fært að taka ábyrgð á eigin gjörðum og taka þátt í samfélaginu á ný. Til að ná þessu verða að koma til sérhæfðir aðilar sem endurspeglar ólíkar þarfir.]

Ennfremur kemur fram að í fyrirliggjandi frumvarpi sé komið nánar inn á þætti sem snerta meðferðar- og vistunaráætlanir sem gera skal í upphafi afplánunar (17. gr.). Er þetta ákvæði talið til bóta og í samræmi við fyrri athugasemdir félagsvísindadeildar (sbr. ath.semndir Helga Gunnlaugssonar).]

[Ríkislögreglustjórnin:

Mat embættisins að vel hafi tekist til við endurskoðun á frumvarpinu. Þótt flestir séu líklega þeirrar skoðunar, að fangelsi sé nauðsynlegt mótast viðhorft til frumvarps eins og hér er til umfjöllunar af margháttadri reynslu hvers og eins. (Ýmsar vangaveltur um þetta mismunandi viðhorf ...).

Að mati embættis ríkislögreglustjórnans er flest mjög jákvætt í þessu frumvarpi í þeim skilningi að mikil vinna hefur verið lögð í endurskoðun þess og tillit hefur verið tekið til ýmissa athugasemda sem gerðar voru við fyrri frumvarp. Embættið nefnir fyrst gerð meðferðar- og stefnumótunarvinnu Fangelsismálastofnunar sem birtist í skýrslunni: “Um markmið í fangelsismálum og framtíðaruppbyggingu fangelsanna”. Réttindamálum fanga þykja einnig gerð skýrari skil í III. Kafla frumvarpsins en áður var. Valdbeitingu innan fangelsis er markaður skýr rammi, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Embættið tekur ekki undir “raddir” um að nauðsyn sérstöku **ytra eftirliti** með starfsemi fangelsa.]

[Trúnaðarráð fanga á Kvíabryggju:

Fjalla um breytt viðhorf í fangelsispólitik sem hefur hin síðari ár mótað íslensk lög og lagaframkvæmd. Fagna því að haldið sé áfram á sömu braut og um leið stigið enn stærra framfaraskref með framlagningu þessa frumvarps til laga um fullnustu refsinga. Greinilega eru breytt viðhorf höfð að leiðarljósi hjá hinum nýja fangelsismálastjóra m.a. með rýmkun ýmissa réttinda fanga

svo og við rýmkun á mögulegri fullnustu refsingar utan refsivistarstofnunar. Í heildina er ánægja með þann nýja tón sem sleginn er með framlagningu frumvarpsins en nokkrar athugasemdir voru þó gerðar, sjá umsagnir við einstakar greinar.]

[Afstaða:

Það frumvarp sem nú liggur fyrir felur í sér nokkrar breytingar frá því sem lagt var fyrir á síðasta þingi. Það stendur hins vegar enn í miklum fjarska frá því sem samherjar okkar (*b.e. hinar norrænu þjóðir*) frá árinu 1988 hafa gert að sinni venju. Það á einkum við um alla þá þætti sem snerta tengsl fanga við umheiminn og möguleika þeirra til að fóta sig í hinu framandi samfélagi frjálsra manna.

Útlit hins íslenska þjóðfélags er með þeim hætti að mikum mun erfiðara er fyrir fanga að fóta sig í því en ella. Þeir hverfa ekkert í fjöldann. Af þeim sökum eru meiri ástæður til að efla félagslegt hlutverk íslenskra fanga vegna þeirrar stöðugu höfnunar, sem bíður þeirra í frelsi framtíðarinnar.

Engin rök mæla með því nú, frekar en árið 1988, að Íslendingar velji aðrar leiðir en hin Norðurlöndin. Í raun væri eðlilegast og heppilegast að velja annað hvort sænsku eða norsku framkvæmdina. Hina norsku ef vilji er til að fara hægt í sakirnar og hina sænsku ef viljinn stendur til að stíga skrefið til fulls.]

[Dómstólaráð:

Umsögn ráðsins beinist einvörðungu að II. Kafla frumvarpsins, sem tekur til fullnustu óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga.

Ráðið fer nokkrum orðum um samfélagsþjónustu og með hvaða hætti hún var lögtekin hér á landi. ... Var þá farin sú leið að skjóta heimild til samfélagsþjónustu inn í frv. til breytinga á lögum um fangelsi og fangavist og hún skilgreind þar sem fullnustuúrræði. Jafnframt var lagt til að heimilt yrði að fullnusta allt að 6 mánaða óskilorðsbundinn fangelsisdóm með samfélagsþjónustu í stað 3 mánaða áður. Frumvarpið varð að lögum 22. des. 1997, nánast umræðulaust og án þess að viðeigandi umsagnaraðilum hefði verið gefið færi á að tjá sig um málið.

Þá fer ráðið nokkrum orðum um eðli samfélagsþjónustu sem refsingar og skilgreiningu hennar af fræðimönnum í refsirétti. Síðan segir: Liggur það í hlutarins eðli að það eigi að vera í verkahring dómstóla að ákveða hvort þessu refsíúrræði eða öðru verði beitt. Sker Ísland sig algjörlega úr hvða samfélagsþjónustu varðar í gjörvallri Evrópu, en löggjafinn hérlendis hefur, þrátt fyrir að samfélagsþjónusta sé í raun refsing, kosið að skilgreina hana sem fullnustuúrræði. Samkvæmt nógildandi lögum er framkvæmdavaldinu þannig heimilt að taka upp refsíákvarðanir dómstóla og ákveða mönnum

önnur viðurlög en dómstólar hafa gert. Hlýtur a.m.k. að vera vafasamt að sú tilhögun mála standist stjórnskipunarlæg í ljósi þrígreiningar ríkisvaldsins.

Með þessu frumvarpi er stefnt að því að auka vald framkvæmdavaldsins enn frekar en nú er. Leggst dómstólaráð eindregið gegn útvíkkun heimildar FMS til fullnustu refsídóma í formi samfélagsþjónustu.

Sömu sjónarmið telur ráðið eiga við um hvort heimilt eigi að vera að afplána fêsekt með samfélagsþjónustu í stað fangelsis. Að áliti Dómstólaráðs á það ávallt að vera undir mati dómstóla komið hvort rétt sé að beita samfélagsþjónustu sem vararefsingu en ekki framkvæmdavaldsins að breyta ákvörðun dómstóla um vararefsingu og ákveða aðra vararefsingu en dómstólar hafa gert.

Um 31. gr. segir ráðið: Verður ekki annað sagt en að þar opinberist skýrlega eðli samfélagsþjónustu sem refsingar. (Sjá einnig 31. gr. frv.)

Í umsögninni hafa verið reifuð sjónarmið til stuðnings því að núgildandi fyrirkomulag samfélagsþjónustu standist ekki stjórnskipunarlæg í ljósi þrígreiningar ríkisvaldsins. Með skírskotun til þess **leggst Dómstólaráð gegn því að II. kafli frv. þessa verði lögtekinn. Þá beinir Dómstólaráð þeirri áskorun til allsherjarnefndar Alþingis að hún beiti sér fyrir að IV. Kafli og IV. kafli A laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist verði felldir úr gildi í heild sinni og samfélagsþjónusta verði fest varanlega í sessi í almennum hegningarlögum sem ein tegund viðurlaga við afbrotum.]**

[Lögmannafélag Íslands:

Það er mat laganefndar LMFÍ að þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu á milli þinga séu mjög til bóta. Laganefnd LFMÍ áréttar þau sjónarmið sín, sem lýst var í áður gefinni umsögn nefndarinnar, að hugleiða beri hvort ekki sé rétt að taka upp ákvæði í lög um fullnustu refsinga, sem æli fyrir um opinbera réttarástoð fanga. Aðstaða dæmdra manna er allt önnur en aðstaða ákærðra manna að þessu leyti. Það er undir hverjum og einum lögmanni koið hvort hann aðstoðar fanga sem leitar eftir þjónustu hans. Reynslan hefur leitt í ljós að þörfin fyrir lögfræðiaðstoð er oft á tíðum jafnrík eftir að dómur er fallinn í máli og afplánun hafin og fyrir það tímamark, enda er víða minnst á lögmann fanga í ákvæðum frumvarpsins.]

[Mannréttindaskrifstofa Íslands:

Það er þeim sem láta sig málið varða efnislega gleðiefni að margt hefur í þessu nýja frumvarpi verið fært til betri vegar. MRSÍ fagnar þeim sjónarmiðum sem fram koma, að miilvægt sé að “föngum verði tryggð örugg og skipuleg afplánun, að mannleg og virðingarverð samskipti verði höfð í fyrirrúmi og fyrir hendiverði aðstæður og umhverfi sem hvetur fanga til að

takast á við vandamáli sín.” Skrifstofan telur afar jákvæðan rýmkaðan rétt fanga til útiveru og dagsleyfa og þá nýlundu sem sett er fram í 2. mgr. 17. gr., um gerð meðferðar- og vistunaráætlunar, er miðar að öruggri og skipulegri fangelsisvist og því að auðvelda föngum að fóta sig á ný í samfélaginu að afplánun lokinni. Hins vegar telur skrifstofan að enn megi bæta frv., sbr. umsagnir um einstaka ákvæði. Meðfylgjandi eru 4 fylgiskjöl.]

[Aðgát:

Aðstandendum fanga þykir það frv. um fullnustu refsinga sem nú er lagt fyrir Alþingi ekki fela í sér nægar úrbætur fyrir fanga og aðstandendur, þrátt fyrir að hljómur þess sé allur annar en áður var boðaður. Aðgát nefnir í þessu sambandi atriði varðandi *einangrun fanga frá samfélaginu, reglur sem snerta leyfi, ráðstafanir varðandi réttindi barna, símatíma, heimsóknir og önnur samskipti fanga við ástvini sína og umheiminn.*

Svo virðist sem himinn og haf séu á milli þeirra tækifæra sem íslenskir fangar og aðstandendur, annars vegar og norrænir fangar og aðstandendur, hins vegar, hafa til að viðhalda tengslum og efla samfélagslegar hugmyndir.

Á sama hátt og þörf er á markvissum fjölskyldu- og samfélagsúrræðum í fangavist er nauðsynlegt að fara að huga að öðrum meðferðarúrræðum. Það fangelsiskerfi sem þróast hefur hér á landi virðist ætíð taka mið af því sem hugsanlega gæti farið úrskeiðis í stað þess að einblína á það sem almennt færi vel.]



Dagsetning

Tilvisun

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK.

25. janúar 2005.

/HG

Alþingi
Erindi nr. Þ 131/747
komudagur 26.1.2005

Visað er til bréfs Alþingis, dags. 8. desember sl., þar sem stofnuninni var gefinn kostur á að koma að umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 336. mál.

Hjálagt fylgir umsögn Fangelsismálastofnunar um ofangreint frumvarp.

25. janúar 2005

Varðar: Umsögn fangelsismálastofnunar ríkisins vegna frumvarps til laga um fullnustu refsinga, 336. mál.

Eins og fram kemur í athugasemdum við framangreint frumvarp kom fangelsismálastofnun að gerð þess. Stofnunin gerir þó athugasemdir við nokkur ákvæði þar sem orðalag þykir við nánari athugun ekki nægjanlega skýrt eða þar sem talið er að styrkja þurfi ákvæði enn frekar.

II. KAFLI

Fullnusta óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga o.fl.

27. gr.

Samfélagsþjónusta

Í 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins segir: „Þegar maður hefur verið dæmdur í allt að sex mánaða óskilorðsbundið fangelsi er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta refsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir og mest 240 klukkustundir.“

Í framkvæmd hefur fullnusta refsingar með samfélagsþjónustu aðeins falið í sér að mönnum sé gert að stunda fyrirfram ákveðna vinnu. Hins vegar telur fangelsismálastofnun rétt að í ákveðnum tilvikum séu menn látnir taka hluta af samfélagsþjónustunni út í meðferð, s.s. viðtalsmeðferð hjá áfengisráðgjafa eða sálfræðingi.

Lagt er til að ákvæðið hljóði svo:

Þegar maður hefur verið dæmdur í allt að sex mánaða óskilorðsbundið fangelsi er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta refsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu; minnst 40 klukkustundir og mest 240 klukkustundir. ***Fangelsismálastofnun getur ákveðið að hluti refsingarinnar sé fullnustaður með viðtalsmeðferð.***

31. gr.

Rof á skilyrðum samfélagsþjónustu.

Í 5. mgr. 31. gr. frumvarpsins (sem er samhljóða 5. mgr. 26. gr. núgildandi laga) segir: “Þegar eftirstöðvar [fangelsisrefsingar],¹⁾ sem að hluta hefur verið fullnustuð með samfélagsþjónustu, eru afplánaðar er heimilt að veita reynslulausn af eftirstöðvunum þannig að tími í samfélagsþjónustu teljist ekki með við útreikning á hlutfalli afplánunar.]²⁾“

Þegar dómþoli mætir í fangelsi til afplánunar fangelsisrefsingar að frádreginni gæsluvarðhaldsvist er helmingur og tveir þriðju hlutar refsitímans reiknaðir út að gæsluvarðhaldsdögnum meðtöldum.

Með vísan til framanritaðs þykir mega kveða skýrar á um að aðeins sé um *óafplánaðar* eftirstöðvar að ræða við rof á samfélagsþjónustu þegar reiknað er hlutfall afplánunar eftirstöðva.

Því er lagt til að 5. mgr. 31. gr. verði svohljóðandi:

Þegar eftirstöðvar fangelsisrefsingar, sem að hluta hefur verið fullnustuð með samfélagsþjónustu, eru afplánaðar í fangelsi er heimilt að veita reynslulausn af eftirstöðvunum þannig að 1/2 og 2/3 reiknast af óafplánuðum eftirstöðvum.

IV. KAFLI

Leyfi úr fangelsi.

45. gr.

Ákvörðun um dagsleyfi.

Í 2. mgr. 45. gr. frumvarpsins segir: „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 teljist fangi síbrotamaður eða sé hætta á að hann muni misnota leyfi eða reyna að komast úr landi.“

Í 1. mgr. 3. gr. núgildandi reglugerðar um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis segir að leyfi til dvalar utan fangelsis skuli ekki veitt ef hætta sé á að fangi muni misnota það. Í 2. mgr. eru tilgreind þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar þegar metið er hvort hætta sé á að fangi misnoti leyfi. Þar segir: „Hafi fangi verið dæmdur í síðasta refsidómi eða áður fyrir manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot,

meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða annað almennt hættubrot, auðgunarbrot framið með ofbeldi eða hótun um ofbeldi, eða önnur afbrot sem eru sérlega gróf, skal sýna sérstaka gát við mat á því hvort hætta sé á að fangi muni misnota leyfið. Hið sama gildir ef mál, þar sem viðkomandi fangi er grunaður um eða ákærður fyrir slíkt brot, er til meðferðar hjá lögreglu, dómstólum eða ákærvaldi.“

Ljóst er að í frumvarpinu er ekki kveðið á um að sýna beri sérstaka gát við mat á því hvort fanga skuli veitt leyfi ef hann á ólokið mál í refsivörslukerfmu sem telja verður sérlega gróft. Er það mat fangelsismálastofnunar að lögfesta beri slíkt ákvæði enda samrýmist það þeirri framkvæmd sem verið hefur.

Lagt er til að 2. mgr. 45. gr. frumvarpsins hljóði svo:

Nú hefur fangi verið dæmdur í síðasta refs dómi 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. *Hið 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 sibrotamaður eða hætta er á að hann muni misnota leyfi eða reyna að komast úr landi.*

VII. KAFLI

Reynslulausn.

63. gr.

Skilyrði reynslulausnar.

1.

Í 1. og 2. mgr. 63. gr. frumvarpsins segir: „Þegar fangi hefur afplánað tvo þriðju hluta refsitímans 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 lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn...“

Í 3. mgr. 5. gr. nógildandi reglugerðar um fullnustu refsídóma segir: Að jafnaði verður fanga ekki veitt reynslulausn þegar liðinn er helmingur refsitímans ef hann afplánar refsingu fyrir manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, meiriháttar fíkniefnabrot, brennu eða annað almennt hættubrot, rán eða annað afbrot sem er sérlega gróft nema sérstakar ástæður mæla með, þ.m.t. lengd refsingar, persónulegar aðstæður og framúrskarandi hegðun í refsivistinni.

Ljóst er að í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir þeim möguleika að veita mönnum sem afplána refsingu fyrir alvarleg afbrot reynslulausn að liðnum helmingi tímans. Í framkvæmd er slíkt sjaldan gert en í algjörum undantekningartilvikum hefur fangelsismálastofnun vikið frá meginreglunni, s.s. þegar um mjög alvarleg veikindi fanga er að ræða. Þá hefur erlendum fögum, sem afplána refsingu fyrir alvarleg afbrot, að jafnaði verið veitt reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans að því gefnu að fyrir liggi ákvörðun Útlendingastofnunar um brottvísun þeirra úr landi að afplánun lokinni. Verður að telja nauðsynlegt að slík undanþága sé lögfest, þ.e. að heimilt sé að veita mönnum reynslulausn að liðnum helmingi tímans, þrátt fyrir að þeir afpláni refsingu fyrir gróf afbrot, þegar alveg sérstakar ástæður mæla með.

Þá er það mat fangelsismálastofnunar að orðalag 2. mgr. „...fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot...“ sé of óljóst. Eins og að framan greinir felur nügildandi reglugerð um fullnustu refsidóma í sér upptalningu á þeim brotum sem leiða að jafnaði til þess að fangar fái ekki reynslulausn eftir helming tímans. Orðalag frumvarpsins er hins vegar víðtækara og geta mun fleiri afbrot fallið undir það, s.s. stórfelld fjármunabrot en fangelsismálastofnun telur að slík brot eigi ekki að leiða til þess að fanga sé synjað um reynslulausn eftir helming tímans.

Lagt er til að 1. másl. 2. mgr. 63. gr. hljóði svo:

Heimilt er að veita þeim fanga, sem ekki afplánar refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn. ***Þó er heimilt að veita fanga lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn, þrátt fyrir að hann afpláni refsingu fyrir gróft afbrot, ef sérstakar ástæður mæla með því, s.s. þegar fyrir liggur ákvörðun Útlendingastofnunar um að fanga verði vísað úr landi að afplánun lokinni.***

2.

Í 4. mgr. 63. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild til að synja fögum um reynslulausn. Í 2. másl. 4. mgr. segir: Sama gildir þegar reynslulausn telst óráðleg vegna haga fangans, svo sem þegar hann hefur ekki vísan samastað eða vinna eða önnur kjör nægja honum ekki til framfærslu.

Fangelsismálastofnun telur að fella beri út orðalagið „...“, þegar hann hefur ekki vísan samastað eða vinna eða önnur kjör nægja honum ekki til framfærslu.“ Stofnunin leggur ríka áherslu á að menn hafi fastan samastað og framfærslu að afplánun lokinni en telur þó að ekki sé hægt að synja fanga um reynslulausn á slíkum grundvelli. Hins vegar getur í einhverjum tilvikum verið um að ræða fanga sem telja verður óráðlegt að veita reynslulausn. Helst koma til álita þeir fangar sem eru að afplána

fangelsisrefsingu fyrir alvarleg brot og hafa sýnt af sér mjög ámælisverða hegðun í afplánun, s.s. ofbeldishneigð eða eru að öðru leyti taldir hættulegir öðrum. Lagt er til að slík ákvörðun verði ekki tekin nema fyrir liggi áhættumat sálfræðings eða önnur gögn sem styðja slíka ákvörðun. Kynna þarf fanga, um leið og honum er tilkynnt um synjunina, hvaða skilyrði hann þurfi að uppfylla svo að fangelsismálastofnun geti endurskoðað ákvörðunina. Hér er um mjög íþyngjandi ákvörðun að ræða og því eðlilegt að hún sé lögfest með skýrari hætti en nú er gert.

Lagt er til að 2. ml. 4. mgr. 63. gr. hljóði svo:

Sama gildir þegar reynslulausn telst óráðleg vegna haga fangans eða með tilliti til almannahagsmuna, svo sem þegar hann hefur sýnt af sér mjög ámælisverða hegðun í afplánun eða er talinn hættulegur öðrum samkvæmt mati fagaðila. Nú hefur fanga verið synjað um reynslulausn samkvæmt þessum málslíð og skal þá kynna honum sem fyrst hvaða skilyrði hann þurfi að uppfylla svo unnt sé að endurskoða ákvörðunina.

3.

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir þeirri reglu sem nú er mælt fyrir um í 7. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 um fullnustu refsídóma. Í henni segir:

„Nú hefur dómþoli ekki hafið afplánun og er þá allt að einu heimilt að veita honum reynslulausn af refsingunni, ef hann hefur áður afplánað a.m.k. jafnlanga refsingu og refsingin er einvörðungu vegna afbrota sem framin eru fyrir þá afplánun og hann hefur ekki verið dæmdur fyrir afbrot framin eftir að þeirri afplánun lauk og öðrum skilyrðum um veitingu reynslulausnar er fullnægt.

Fangelsismálastofnun styðst töluvert við þessa heimild. Orðalag greinarinnar er hins vegar óljóst og tekur samkvæmt orðanna hljóðan ekki til þeirra tilvika þegar menn hafa þegar hafið afplánun. Engu að síður hefur fangelsismálastofnun talið heimilt að beita reglunni í slíkum tilvikum.

Lagt er til að reglan verði lögfest, en þó með breyttu orðalagi og hljóði svo:

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

Valtýr Sigurðsson (sign.)

Heilbr.- og tryggingamálaráðuneytið.

Svar til allsherjarnefndar Alþingis 19. apríl 2005:

1. Er einhver vinna í gangi við sjúkratryggingar fanga?

Í 51. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, með síðari breytingum, segir:

“Ef bótaþegi er dæmdur til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaður til dvalar á einhverri stofnun skulu falla niður allar bætur til hans eftir fjögurra mánaða samfellda fangelsisvist eða dvöl. Þegar bætur hafa verið felldar niður er heimilt að greiða fanga vasapeninga í samræmi við 8. mgr. 43. gr. Fangar skulu njóta sjúkratrygginga, annarra en sjúkradagpeninga, samkvæmt almennum reglum sem um þær gilda.

Tryggingastofnunin getur þó ákveðið að greiða bæturnar, eða hluta af þeim, maka hans og börnum eða einhverjum þriðja aðila sem sér um að bæturnar komi þeim að sem mestu gagni.”

Ákvæðum um sjúkratryggingar fanga var breytt með lögum nr. 123/1997 um breytingu á lögum nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist.

Ákvæði 51. gr. gildir um þá sem eru sjúkratryggðir samkvæmt lögum nr. 117/1993 og tekur því ekki til ósjúkratryggðra fanga. Sjúkratryggður fangi á rétt á sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir sjúkratryggðir hér á landi. Þetta á einnig við um tannlækningar og heilbrigðisþjónustu við geðsjúka. Sjúkratryggingar taka almennt ekki þátt í tannlæknaðkostnaði nema vegna barna og elli- og örorkulífeyrisþega og þurfa fangar því yfirleitt að greiða tannlæknaðkostnað sjálfir, sbr. einnig athugasemdir með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga.

Ósjúkratryggðir fangar geta verið með ríkisfang í ríki sem Ísland hefur gert samning við um almannatryggingar. Þá gilda ákvæði þeirra samninga (EES-samn., Norðurlandasamn. o.fl.), sbr. 64. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar. Þessir fangar eiga að fá heilbrigðisþjónustu eins og þeir væru sjúkratryggðir hér á landi. Ber þeim að framvísa Evrópsku sjúkratryggingaskírteini og veitir Tryggingastofnun ríkisins leiðbeiningar um hvernig skuli fara með endurkröfur eða þegar fangi getur ekki framvísað skírteininu.

Mjög mikilvægt er að skilgreina hvaða heilbrigðisþjónustu ósjúkratryggðir fangar sem ekki eru með ríkisfang í ríkjum sem Ísland hefur gert samninga við um almannatryggingar eiga að fá. Engin ákvæði eru í lögum um réttindi þessara fanga til heilbrigðisþjónustu. Veita þarf föngunum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og samkvæmt núgildandi reglum eiga þeir að greiða fullt verð fyrir þá þjónustu sem þeir fá. Ef þeir geta ekki greitt fyrir þjónustuna eða eru ekki með tryggingar sem ná yfir kostnaðinn fellur kostnaðurinn væntanlega á íslenska ríkið. Telur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að kostnaðurinn við þá heilbrigðisþjónustu eigi að falla á Fangelsismálastofnun. Hafa dóms- og kirkjumálaráðuneytið og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið verið í viðræðum um þetta atriði þar sem ekki er kveðið á um það í lögum. Viðræðum þessum er ólokið.

2. Hvernig hefur ráðuneytið brugðist við álitum umboðsmanns varðandi heilbrigðismál fanga?

Frá því að álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 102/1989 var gefið hefur 51. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar og 2. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist verið breytt. Lögin kveða nú skýrt á um réttindi sjúkratryggðra fanga. Ákvæðið nær einnig til ósjúkratryggðra fanga sem falla undir milliríkjasamninga um almannatryggingar, sbr. 64. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur gert samning við Fangelsismálastofnun um heilbrigðisþjónustu við fanga. Þá hefur ráðuneytið gert þjónustusamninga við heilbrigðisstofnanir til að veita fangelsum þjónustu.

Samningur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Fangelsismálastofnun var gerður í desember 1997 og öðlaðist gildi 1. janúar 1998.

Í fjárlögum 1998 voru millifærðar 13,0 m.kr. til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til að mæta kostnaði við heilbrigðisþjónustu við fanga. Fjárhæðin var í samræmi við þá þjónustu sem fangelsisýfirvöld veittu áður en heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið tók þjónustuna yfir. Í fjárlögum 1999 var samþykkt 10,0 m.kr. viðbótarfjárveiting til málaflokksins með áherslu á aukna geðheilbrigðisþjónustu við fanga.

Núgildandi samningur um heilbrigðisþjónustu í fangelsinu að Litla Hrauni kveður á um 100% stöðu hjúkrunarfræðings, 75% stöðu heilsugæslulæknis og 25% stöðu geðlæknis. Kostnaður Heilbrigðisstofnunar Suðurlands vegna fangelsins nam um 24,2 m. kr. á síðasta ári.

Í fjárlögum 2005 var samþykkt 18,0 m.kr. viðbótarfjárveiting til að efla þjónustuna og hefur Heilbrigðisstofnun Suðurlands auglýst eftir geðlækni í 50% starf.

Ráðuneytið hefur gert þjónustusamninga við eftirtalda aðila:
Heilsugæslustöðina á Akureyri um fangelsið á Akureyri.
Heilsugæsluna í Lágmúla um fangelsi á höfuðborgarsvæðinu.
Heilsugæslustöðina á Grundarfirði um Kvíabryggju.

3. Lítur ráðuneytið svo á að með tilvitnaðri grein sé lögð á það skylda til að koma á fót sérstakri geðdeild fyrir fanga?

Ráðuneytið telur að fangar sem eru sjúkratryggðir eigi að njóta sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir sjúkratryggðir hér á landi og að ekki eigi að kveða á um sérstaka geðdeild fyrir fanga í lögum. Ákvæði 22. gr. frumvarpsins til laga um fullnustu refsinga verður ekki skilið svo að það leggi skyldu á að koma á fót sérstakri geðdeild fyrir fanga.

Alþingi
Erindi nr. P 131/728
komudagur 13.1.2005

Reykjavík 13. janúar 2005.

Til: Allsherjarnefnd Alþingis

Re: Umsögn um frumvarp til laga
um fullnustu refsinga, 336. mál.

Þakka fyrir tækifæri til að gefa umsögn um frumvarpið. Í athugasemdum mínum við frumvarp um sama efni sem lagt var fram í fyrra var komið inn á nokkur atriði sem ég taldi mikilvægt að tekið væri á í lögum. Í fyrirliggjandi frumvarpi er komið nánar inn á þætti sem snerta meðferðar- og vistunaráætlanir sem gera skal í upphafi afplánunar (17. gr.). Þetta ákvæði er til bóta og í samræmi við fyrri athugasemdir mínar. Að öðru leyti vil ég vísa í umsögn mína frá 23. febrúar í fyrra (sjá fylgiskjöl).

Virðingarfyllt,

Helgi Gunnlaugsson, Ph.D.
Prófessor í félagsfræði
Háskóli Íslands
101 Reykjavík
Ísland

Vs. 525-4504

Fax: 552-6806

Netfang: helgigun@hi.is

Reykjavík 23. febrúar 2004.

Til: Allsherjarnefnd Alþingis

Re: Umsögn um frumvarp til laga
um fullnustu refsinga, 465. mál.

Vil byrja á að þakka allsherjarnefnd tækifæri til að gefa umsögn um frumvarpið. Umsögnin er almenns eðlis en fer minna inn á einstakar greinar frumvarpsins.

Menntun undirritaðs er á sviði afbrotafélagsfræði og hef ég í samstarfi við aðra staðið að umfangsmiklum rannsóknum á afbrotum á Íslandi, m.a. á ítrekunartíðni afbrota. Niðurstöður þessarar rannsóknar gefa fullt tilefni til að skoða vandlega málaflokk afbrota og refsinga ekki síst með tilliti til þess frumvarps sem nú liggur fyrir. Stutt lýsing á niðurstöðum fylgir því hérna á eftir.

Rannsóknin mældi umfang og forspárþætti ítrekunar á Íslandi á grundvelli upplýsinga um 3216 einstaklinga sem fengu skilorðsbundinn dóm eða luku afplánun í fangelsi eða samfélagsþjónustu á tímabilinu 1994-1998. Greiningin sýndi að um fjórðungur allra þeirra sem lentu í úrtakinu voru fangelsaðir á ný, þriðjungur hlaut nýjan dóm og lögregla hafði afskipti af tveimur af hverjum þremur á ný innan fimm ára frá því að þeir luku afplánun. Fyrir þá sem luku fangavist var ítrekunartíðni nokkru hærri eða 37 prósent fangelsaðir á ný, 44 prósent dæmdir á ný og 73 prósentum þurfti lögregla að hafa afskipti á ný innan fimm ára. Ítrekunartíðni var almennt hærri hjá yngri brotamönnum.

Niðurstöðurnar sýna því að stór hluti þeirra sem hljóta fangelsisdóm snýr aftur í fangelsi og lögregla hefur afskipti af meirihluta þeirra á ný. Þó ítrekunartíðnin sé ekki hærri á Íslandi en í mörgum stórum iðnríkjum einsog Bretlandi og Bandaríkjunum er ástæða fyrir okkur að staldra við. Sú afstaða er ríkjandi í afbrotufræðinni að ítrekunartíðni sé almennt lægri í fámennari og menningarlega einsleitum samfélögum en hjá fjölmennari og menningarlega fjölbreyttari þjóðum. Niðurstöður rannsóknarinnar styðja ekki þessa afstöðu. Brýn ástæða er því fyrir okkur Íslendinga að huga með markvissum hætti að innihaldi og markmiði refsivíðurlaga.

Vandi vegna afbrota er margþættur og snertir ekki aðeins lögin og framkvæmd þeirra, heldur ekki síður félags- og heilbrigðiskerfið. Fangelsun er refsing í sjálfu sér og mikilvægt að refsitímann sé nýttur til að stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu þegar afplánun lýkur. Greina ber þarfir hvers og eins dómpóla í upphafi afplánunar og gera áætlun sem miðar að því að gera viðkomandi fært að taka ábyrgð á eigin gjörðum og taka þátt í samfélaginu á ný. Að því verki verða að koma sérhæfðir aðilar sem endurspeglar ólíkar þarfir á félags- og heilbrigðissviði eins og félags-, náms- og starfsráðgjafar, auk lækna og sálfræðinga.

Markmið með fullnustu refsinga á fyrst og fremst að felast í undirbúningi dómpóla að virkri þátttöku í samfélaginu og draga sem mest úr þeim skaða sem útilokun frá samfélaginu óhjákvæmilega hefur í för með sér.

Í einstökum greinum frumvarpsins verður að taka meira tillit til þessara almennu sjónarmiða en nú er gert í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Athugasemdir við einstaka greinar:

5. grein

Gera þarf kröfur um menntun forstöðumanns fangelsa en skv. frumvarpinu eru engar sérstakar menntunarkröfur gerðar. Ábyrgð þeirra er mikil sem kemur m.a. inn á þau almennu sjónarmið sem reifuð eru hér á undan og því er eðlilegt að miða við að forstöðumenn hafi menntun á sviði félagsvísinda eða stjórnunar.

6. grein

Æskilegt er að þeir sem ráðnir eru til fangavarðastarfa hafi menntun á sviði félagsvísinda auk þess að hafa lokið prófi frá Fangavarðaskóla ríkisins.

Heimild:

Eric Baumer, Helgi Gunnlaugsson, Krístrún Kristinsdóttir og Richard Wright (2001). *Ítrekunartíðni afbrota á Íslandi: Rannsókn á afturhvarfi brotamanna til afbrotahegðunar eftir úttekt refsingar*. Reykjavík: Höfundar og Háskólafröðun ehf.

Helgi Gunnlaugsson
Prófessor í félagsfræði
Háskóli Íslands
101 Reykjavík
Ísland

Vs. 525-4504

Fax: 552-6806

Netfang: helgigun@hi.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. janúar 2005.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 131. löggjafarþing 2004-2005, þskj. 379 – 336. mál.

Laganefnd LMFÍ hefur haft ofangreint frumvarp til athugunar. Frumvarp til laga um fullnustu refsinga var lagt fram á 130. löggjafarþingi (þskj. nr. 673 – 465. mál). Laganefndin gaf ásamt öðrum umsögn um efni frumvarpsins, sbr. umsögn nefndarinnar frá 23. febrúar 2004. Dóms- og kirkjumálaráðherra ákvað að afturkalla frumvarpið til frekari skoðunar eftir að það kom til meðferðar allsherjarnefndar Alþingis. Frumvarpið er nú lagt fram að nýju með nokkrum breytingum. Það er mat laganefndar LMFÍ að þær breytingar, sem gerðar hafa verið á frumvarpinu á milli þinga, séu mjög til bóta.

Laganefnd LMFÍ áréttar þau sjónarmið sín, sem lýst var í áður nefndri umsögn nefndarinnar, að hugleiða beri hvort ekki sé rétt að taka upp ákvæði í lög um fullnustu refsinga, sem mæli fyrir um opinbera réttaraðstoð fanga. Ákærðir menn og þeir sem krafist er að sæti gæsluvarðhaldi njóta almennt þess réttar að geta óskað aðstoðar skipaðs verjanda, sbr. 1. mgr. 34. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Kostnaður af skipuninni telst til sakarkostnaðar, sbr. a-lið 1. mgr. 164. gr. sömu laga. Þessi réttur ákærðra manna er jafnframt varinn af c-lið 3. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, en hafi ákærður maður ekki nóg fé til að greiða lögfræðiaðstoð skal hann fá hana ókeypis ef það er nauðsynlegt vegna réttvísinnar.

Aðstaða dæmdra manna er allt önnur en aðstaða ákærðra manna að þessu leyti. Dæmdir menn eiga í dag ekki rétt til lögfræðilegrar aðstoðar með sama hætti og ákærðir menn og á lögmönnum hvílir engin skylda til að taka að sér hagsmunagæslu fyrir fanga eftir að dómur fellur, sbr. hins vegar 1. mgr. 20. gr. laga nr. 77/1998 um lögmenn varðandi skyldu lögmanna til að taka við skipun sem verjandi eða réttargæslumaður. Það er því undir hverjum og einum lögmanni komið hvort hann aðstoðar fanga sem leitar eftir þjónustu hans.

Reynslan hefur leitt í ljós að þörfin fyrir lögfræðiaðstoð er oft á tíðum jafnrík eftir að dómur er fallinn í máli og afplánun hafin og fyrir það tímamark, enda er víða minnst á lögmenn fanga í ákvæðum frumvarpsins. Hafa ber í huga að afplánunarfangar hafa verið sviptir frelsi sínu gegn eigin vilja og réttindi þeirra og lífsgæði eru á margan hátt takmörkuð á meðan á afplánun þeirra stendur. Við þessar aðstæður er ekki aðeins brýnt að réttindi og skyldur allra séu skýrt afmarkaðar, heldur ekki síður hitt að föngum séu tryggð nauðsynleg úrræði til málskots og réttaraðstoð til að fylgja málum sínum eftir, ef þeir telja að réttur hafi verið á þeim brotinn.

Laganefnd LMFÍ gerir að öðru leyti eftirgreindar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

3. gr. Laganefnd LMFÍ gerir athugasemd við það, að heimilað er að vista gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga, ef einangrun telst ekki nauðsynleg, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Að mati laganefndarinnar er grundvallarmunur á réttarstöðu þeirra sem sæta gæsluvarðhaldi annars vegar og afplánunarfanga hins vegar. Samkvæmt 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, skal hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi talinn saklaus uns sekt hans hefur verið sönnuð. Sekt manna telst ekki sönnuð fyrr en að gengnum endanlegum áfellingisdómi, eftir atvikum fyrir Hæstarétti Íslands. Samkvæmt þessu ber að líta svo á við vörslu gæsluvarðhaldsfanga, að þeir séu saklausir af þeim sökum sem á þá hafa verið bornar, ólíkt því sem gildir um afplánunarfanga sem hlotið hafa refsídóma fyrir afbrot sín.

Það er álit laganefndar LMFÍ, með hliðsjón af framangreindu, að vistun gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga samrýmist vart ákvæðum 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, en í ákvæðum þessum er lagt bann við því að beita pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

6. gr. Ákvæði 3. mgr. um bótarétt fangavarda er ónákvæmt. Þannig er t.a.m. ekki vikið að því hver eigi að greiða bæturnar, á hvaða grunni þær skuli byggðar, afmörkun bótaskyldunnar er óljós, sbr. orðalagið "...vegna starfs síns" o.s.frv.

29. gr. Laganefndin telur það vera álitafni, hvort ekki sé rétt að láta dómstólum eftir ákvörðunarvald um það, hverjir fái tækifæri til þess að afplána refsingu sína í formi samfélagsþjónustu, fremur en fangelsismálayfirvöldum.

36. gr. Ákvæði 3. mgr. um að hægt sé að setja það skilyrði að símtal skuli fara fram á tungumáli sem fangavörður skilur takmarkar um of rétt þeirra fanga sem hafa annað móðurmál en íslensku. Nægjanlegt er að fangavörðum verði í þessu tilviki heimilað að kalla til túlk sem gæti hlýtt á símtal og þýtt fyrir fangavörð, sbr. niðurlag þessarar greinar. Þá er óljóst samkvæmt 3. mgr. hvort tilkynna á fanga um hlustun áður en símtal hefst eða eftir að því er lokið.

37. gr. Heimild 1. mgr. til að setja það sem skilyrði að bréfaskipti fari fram á tungumáli sem fangavörður skilur takmarkar um of rétt þeirra fanga sem hafa annað móðurmál en íslensku. Nægjanlegt er að fangavörðum verði í þessu tilviki heimilað að kalla til skjalaþýðanda sem gæti þýtt fyrir fangavörð, sbr. niðurlag 1. mgr.

40. gr. Laganefndin telur eðlilegt að mælt sé fyrir um það í lögum að erlendur fangi eigi skilyrðislausan rétt á túlki við tilteknar aðstæður, t.a.m. er honum er gerð grein fyrir réttindum sínum og skyldum, svo og ef hann vill ræða við lögmann sinn eða láta reyna á rétt sinn til kæru eða kvörtunar, sbr. t.d. 2. mgr. 37. gr. frumvarpsins.

52. gr. Rétt þykir að gera þá kröfu í niðurlagi 1. mgr. að rökstudd ástæða skuli liggja fyrir um það að fangi muni misfara með leyfið.

53. gr. Eðlilegt er að fulltrúi fanga, t.a.m. trúnaðarmaður fanga, sé viðstaddur leit í fangaklefa.

54. gr. Rétt þykir að ákvörðun um líkamsleit verði tekin með rökstuddri bókun á sama hátt og ákvörðun um leit í klefa eða ákvörðun um líkamsrannsókn. Þá er rökrétt að leit

innanklæða sé framkvæmd af fangaverði af sama kyni, en ekki aðeins af fangelsisstarfsmanni af sama kyni.

59. gr. Að mati laganefndarinnar samrýmist notkun öryggisklefa og sumra þeirra tækja, sem nefnd eru í 2. mgr., vart nútímaviðhorfum um fullnustu refsinga, sbr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þá verður ekki séð að notkun þess háttar búnaðar sé nauðsynleg í nútímanum. Laganefndin telur einnig nauðsynlegt í þessu tilviki, að kallaður verði til utanaðkomandi aðili, svo sem lögmaður, sem gæti hagsmuna viðkomandi fanga.

62. gr. Ekki verður séð að rök séu til þess að stytta frest dómsmálaráðuneytisins til að taka afstöðu til kæru varðandi agaviðurlög frá því sem nú er, sbr. 5. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist.

63. gr. Rétt þykir að heimild samkvæmt þessari grein sé takmörkuð við sérstakar aðstæður.

Virðingarfyllt,

f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Alþingi
Erindi nr. P 131/73!
komudagur 25.1.2005

Reykjavík 23. janúar 2005

Tilvísun: 2004120088

091.1

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsingar, 336. mál.

Ríkislögreglustjórinn hefur haft til skoðunar ofangreint frumvarp til laga um fullnustu refsingar. Í þeirri mynd sem það nú er eftir rækilega endurskoðun og margháttaðar ábendingar og athugasemdir sem gerðar voru við fyrra frumvarp, er það mat embættisins, að vel hafi tekist til við þessa endurskoðun.

Rétt þykir að tæpa á nokkrum atriðum sem koma í hugann við lestur frumvarpsins. Fyrst er það að nefna að hér er um mjög viðkvæmt efni að ræða og því má búast við ólíkum sjónarmiðum um mörg atriði. Koma þar til skoðanir um réttmæti refsivistar, tilgang hennar og gagnsemi og á viðurlagakerfinu í heild. Kunnar eru ólíkar skoðanir um varnaðaráhrif refsinga og oft heyrist klisjan gamla að fangelsi bæti engan mann. Það kann að vera nokkur sannleikur í henni þegar bent er á það að allmargir láta sér ekki segjast og gerast aftur brotlegir. Spurningin er þó ekki síður sú hvort síðara brotið sem kom viðkomandi aftur í fangelsi eigi rætur sínar að rekja til fyrri fangavistarinnar eða hvort orsakanna sé að leita annars staðar. Þetta er eðlileg spurning því þegar viðkomandi framdi fyrstu brot sín hafði hann ekki verið í fangelsi þannig að ekki var orsakanna að leita þar. Í þessu sambandi má benda á það að oftar en ekki hefur talsvert gengið á hjá manni áður en hann hefur afplánun í fyrsta sinn. Réttarvörslukerfið hefur leitast við að taka á málum hans með öðrum og vægari úrræðum, svo sem meðferð hjá barnaverndarnefnd, svo ákærufrestun, þá skilorðsdómi og oft aftur skilorðsdómi þar til öll vægari úrræði þrýtur og viðkomandi hefur ekki enn látið sér segjast. Þá má einnig hafa í huga annað ólánsfólk sem verður fyrir því að brjóta af sér með gáleysisbroti sem hefur refsivist í för með sér. Þótt flestir séu líklega þeirrar skoðunar, að fangelsi sé nauðsynlegt mótast viðhorf til frumvarps eins og hér er til umfjöllunar af margháttaðri reynslu hvers og eins.

Að mati embættis ríkislögreglustjórans er flest mjög jákvætt í þessu frumvarpi í þeim skilningi að mikil vinna hefur verið lögð í endurskoðun þess og tillit hefur verið tekið til ýmissa athugasemda sem gerðar voru við fyrra frumvarp. Þar ber fyrst að nefna gerð meðferðar- og vistunaráætlunar skv. 17. gr. í upphafi afplánunar í samvinnu við fanga sem rekja má til stefnumótunarvinnu Fangelsimálastofnunar sem birtist í skýrslunni: “Um markmið í fangelsismálum og framtíðaruppbyggingu fangelsanna”. Ef vel tekst til er líklegt að þetta

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

fyrirkomulag verði báðum aðilum hvatning til að ná markmiðum áætlunarinnar og gangi þetta eftir leiðir það af sjálfu sér að minna reynir á önnur úrræði sem mælt er fyrir um í frumvarpinu og teljast íþyngjandi. Í þessu sambandi má þó minna á ritið “Viðurlög við afbrotum” eftir Jónatan Þórmundsson, prófessor, 1992 þar sem hann ræðir einkenni og ágalla meðferðarstefnunnar sem ruddi sér til rúms í Evrópu fram eftir tuttugustu öldinni.

Réttindamálum fanga eru gerð skýrari skil í III. kafla frumvarpsins en áður var og er það mjög til bóta. Sama á við réttarstöðu þeirra þegar um beitingu íþyngjandi úrræða er að ræða svo sem leit, líkamsrannsókn og haldlagning o.fl. af því tagi.

Valdbeitingu innan fangelsis er markaður skýr rammi með því að í 7. gr. eru tæmandi talin skilyrði þess að valdi verði beitt og er meðalhófsreglan þar einn vegvísa.

Stundum heyrst það nefnt að nauðsynlegt sé að hafa sérstakt eftirlit með starfsemi fangelsa, eins konar ytra eftirlit. Ekki er tekið undir það hér þótt málaflókkurinn sé viðkvæmur. Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73, 1969 er kveðið á um í 9. gr. að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana er undir það ber og eignum á vegum stofnana. og minna má á ákvæði V. kafla laga um meðferð opinberra mála nr. 19, 1991 einkum 26. og 27. gr. um eftirlit dómsmálaráðherra með framkvæmd ákærvalds og skyldu ríkissaksóknara til að fylgjast með því að þeir sem afbrot fremja verði beittir lögmæltum viðurlögum.

Ekki þykja efni til frekari athugasemda.

F.H.RLS



Þórir Oddsson
vararíkislögreglustjóri

Nefndasvið Alþingis
co. Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn

trúnaðarráðs fanga á Kvíabryggju um Frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 336. mál – lagt fyrir á 131. löggj.þingi.

1.0 Almennt

Einhvers staðar stendur ritað að refsingu eigi ekki að beita nema nauðsyn krefji og að hún sé einnig nauðsynleg til að verjast afbrotum. En refsingar valda þjáningum á einn eða annan hátt. Þá bæta og refsingar yfirleitt ekki brotþolum það tjón eða þann missi sem brotið hefur leitt af sér. Þær fullnægja miklu frekar réttlætiskennð brotþolans og hefndarþörf samfélagsins. Þrátt fyrir allt verður að refsa en refsingarnar hafa verið réttlættar út frá margs konar sjónarmiðum sem ekki verða tíunduð hér. Refsipólitík hefur hin síðari ár greinlega gengið út á að leita leiða til að létta mönnum refsivist eins og kostur er ásamt því að draga úr notkun óskilorðbundinna fangelsisrefsinga. En markmiðið er möguleikinn á endurreisn brotamanns í samfélaginu. Það er mikilvægt viðhorf í fangelsispólitíkinni að leitað sé allra mögulegra leiða til að beita frekar úrræðum utan refsivistarstofnana svo og leita allra leiða til að leiðbeina og styðja brotamann, samhliða aðhaldi í formi eftirlits. Þannig verður sá möguleiki meiri og raunhæfari að brotamaður gerist löghlýðinn borgari í stað þess ef hann er aðskilinn frá samfélaginu og lokaður inni ásamt öðrum brotamönnum. Þetta mikilvæga breytta viðhorf í fangelsispólitík hefur hin síðari ár mótað íslensk lög og lagaframkvæmd og hefur t.a.m. innleiðing samfélagsþjónustu í íslenskan rétt verið mikið framfaraspor. Við fögnum því á Kvíabryggju að haldið sé áfram á sömu braut og um leið stigið enn stærra framfaraskref í átt til ofangreindrar sjónarmiða með framlagingu þessa frumvarps til laga um fullnustu refsinga.

Greinilega eru breytt viðhorf höfð að leiðarljósi hjá hinum nýja fangelsismálastjóra m.a. með rýmkun ýmissa réttinda fanga svo og við rýmkum á mögulegri fullnustu refsingar utan refsvistastofnunar. Það er von okkar að haldið verði ófram á sömu braut og fylgst verði vel með reynslu annarra þjóða á nýjum viðurlagategundum. Ljóst er að breyttir þjóðfélagshættir hafa leitt til þess að refsivist er þungbærari refsing nú í dag en áður var.

Í heildina er ánægja með þann nýja tón sem sleginn er með framlagningu umrædds frumvarps en nokkrar athugasemdir viljum við þó gera.

2.0 Athugasemdir og eða hugleiðingar við einstakar lagagreinir frumvarpsins.

10. gr.

Í ljósi þess að verið er að rýmka möguleikana ó samfélagsþjónustu sem afplánunarúrræði væri í lófa lagið að geta um það í 10. gr að Fangelsismálastofnun beri skylda til að tilkynna dómpóla það í sjálfri boðuninni til fangelsisafplánunar að dómpóli geti átt rétt á því að sækja um samfélagsþjónustu. Einnig teljum við rétt að geta þess í lagagreininni að Fangelsismálastofnun beri einnig skylda til að afhenda dómpóla upplýsingar og umóknareyðublað um mögulega afplánun dómpóla með samfélagsþjónustu. Þetta teljum við vera nauðsynlegt í ljósi þess að skv. 1.tl. 28. gr. frumvarpsins er það skilyrði fyrir samfélagsþjónustu að dómpóli hafi óskað eftir því skriflega við fangelsismálastofnun eigi síðar en viku áður en hann átti upphaflega að hefja afplánun fangelsisrefsingar.

18. gr og 20. gr.

Í fangelsum er vinnuskylda og fyrir hana eru greidd lágmarks vinnulaun en það orðalag á nú að víkja fyrir orðinu "þákun". Í athugasemdum með frumvarpinu segir að þetta sé gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi. Við fyrstu sýn þykir þetta eðlileg breyting á orðalaginu séstaklega í því ljósi að ekki eru greiddir skattar eða aðrar skyldur af "launum" fanga. Þó kemur fram í umsögn fjárlagaskrifstofu Fjármálaráðuneytisins um frumvarpið (bls 46 í frumvarpinu) að það sé álit ráðuneytisins og skattayfirvalda að þessur tekjur séu skattskyldar og að föngum beri að greiða tryggingargjald og iðgjald í lífeyrissjád.

En vegna þessa orðalagsbreytinga á "vinnulaunum" fanga vakna upp spurningar hvernig slysatryggingum fanga verði háttáð ef aðgreina á vinnu í fangelsum frá vinnu á almennum vinnumarkaði. Sérstaklega er þetta umhugsunarefni ef fangar teljast ekki lengur launþegar skv. lagalegri merkingu þess orðs en í 24. gr l 117/1993 um almannatryggingar er tæmandi talning á þeim sem teljast slysatryggðir. Skv. a. lið 1. mgr. 24. gr laganna eru launþegar sem starfa hér á landi slysatryggðir. Það er mat okkar að þetta þurfi að vera skýrt og áumdeilanlegt og því þörf á að taka sérstaklega fram í samhengi við 18. og 20 gr. þessa lagafrumvarps að fangar skuli vera slysatryggðir við vinnu.

28.gr.

2. fölu.28.gr

Í 2. fölu. 28. gr. frumvarpsins er það sett fram sem skilyrði fyrir því að samfélagsþjónusta komi til álita að dómþoli eigi ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann **er kærður fyrir refsiverðan verknað**. Einnig segir í 2. mgr. 31.gr. frumvarpsins að Fangelsismálastofnun geti afturkallað ákvörðun um fullnustu með samfélagsþjónustu ef dómþoli er **kærður fyrir að hafa framið refsiverðan verknað**.

Orðalagið "**kærður fyrir refsiverðan verknað**" gefur tilefni til effirfarandi vangaveltna:

Hvað ef við afgreiðslu Fangelsismálastofnunar Ríkisins á umsókn dómþola um samfélagsþjónustu kemur í ljós að lögð hefur verið fram kæra á hendur dómþola sem á ekki við nein rök að styðjast og eða leiðir ekki til útgáfu ákæru? Samkvæmt orðanna hljóðan yrði dómþolanum annað hvort synjað um samfélagsþjónustu sbr. 28. gr. frumvarpsins eða að ákvörðunin um fullnustu með samfélagsþjónustu yrði afturkölluð sbr. 31. gr. frumvarpsins og dómþolanum þar með gert að mæta til fangelsisafplánunar. Það verður að telja óumdeildanlegt að slík stjórnvaldsákvörðun undir þessum kringumstæðum brýtur gegn grundvallar meginreglunni um að maður telst saklaus uns sekt er að fullu sönnuð. Þar sem slík synjun / afturköllun Fangelsismálastofnunar er dómþolanum mjög þungbær ákvörðun er ekki óeðlilegt að spyrja að því hvort ekki sé eðlilegra og í raun réttlátara að það sé nokkuð á hreinu áður en stofnunin tekur slíka íþyngjandi ákvörðun að ákæra verði gefin út á hendur dómþola á grundvelli framlagðar kæru og þar með óbyggjandi líkur að um refsiverðan verknað sé um að ræða. ?

Fangelsismálastofnun Ríkisins fer með þetta ákvörðunarvald og því má ætla að í framkvæmd verði að fara varlega í að synja umsækjendum um samfélagsþjónustu vegna þeirrar ástæðu einnar að dómþoli eigi óafgreidda kæru hjá lögreglu.

Annað sjónarmið er reyndar uppi á teningnum ef ákæra hefur verið gefin út á grundvelli kærunnar og málið allt komið lengra inn í refsivörslukerfið t.d. inn á borð dómara. Er ekki rétt að leggja það í hendur Fangelsismálastofnunar að hún gerir athugun á því hjá þeirri stofnun sem hefur kærana til meðferðar hvort líklegt þyki að

ákæra verði gefin út á grundvelli kærunnar ? Það er nefnilega viðurkennd réttarframkvæmd að ákæra er ekki gefin út af hálfu saksóknara nema það er líklegt eða verulega líklegt að ákæra leiði til sakfellingar.

Það er því niðurstaða okkar og filmæli að orðalag 2. töluliðar 28. gr og þ.a.l. 2. mgr. 31.gr. frumvarpsins geti verið með öðrum hætti. Til að mynda væri strax nær lagi að orða 2. tl. 28 gr. með t.d. eftirfarandi hætti: "að dómþoli eigi ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómsvaldi þar sem hann er sakaður eða grunaður með óyggjandi (ótvíráðum) hætti um refsiverðan verknað" Þetta orðalag kemur að minnsta kosti í veg fyrir það að unnt verði að synja dómþola um fullnustu refsingar með samfélagsþjónustu vegna framlagðar kæru hjá lögreglu einni saman. Meira þarf að koma til og vísar orðalagið til þessa að Fangelsismálastofnun Ríkisins sem fer með ákvörðunarvaldið láti framkvæma athugun á því hjá þeirri stofnun sem hefur kæru til meðhöndlunar hvort gefin verði út ákæra á hendur dómþola. Það verður að telja óyggjandi grun um refsiverðan verknað þegar saksóknari hefur ákveðið að gefa út ákæru á hendur dómþola.

4. tölul. 28.gr

Við viljum benda á **4. tölul. 1.mgr. 28.gr** en þar er lagt til að lögfest verði alveg nýtt skilyrði fyrir fullnustu refsingar með samfélagsþjónustu. Nýi töluliðurinn gerir ráð fyrir að **dómþoli eigi ekki rétt á afplánun með samfélagsþjónustu ef hann er í fangelsisafplánun eða sætir gæsluvarðhaldi** þegar honum stendur til boða að sækja um fullnustu refsingar með samfélagsþjónustu. Hér viljum við nema staðar og minnst á nokkur sjónarmið vegna hugsanlegrar lögfestingar þessa nýja skilyrðis.

Í sumum tilvikum hefur dómþoli hlotið óskilorðsbundinn fangelsisdóm (aðalrefsing) og fésektardóm (vararefsing) í einni og sömu dómsniðurstöðunni. Í fullnustuferlinu aðgreinast þessir tveir dómar á þann hátt að sitt hvor stofnunin tekur dómana til fullnustu þ.e.a.s Fangelsismálastofnun fullnustar óskilorðsbundna fangelsisdóminn en Lögregluembættin innheimta fésektina sem getur tekið langan tíma í mánuðum talið. Síðan gerist það að fésektin innheimtist ekki og þá fyrst óskar lögreglustjóraembættið eftir því við Fangelsismálastofnunina að vararefsingin vegna fésektarinnar verði fullnustuð. Það er á þessum tímamarki sem refsiafplánunarformið vegna fésektarinnar ákvarðast af staðsetningu dómþola í fyrra fullnustuferlinu. Ef dómþoli er svo óheppinn að vera nákvæmlega á þeim tímamarki í fangelsisafplánun vegna aðalrefsingarinnar er

honum enn frekar refsað með að að þurfa að sitja áfram innan veggja fangelsis vegna **4. fl. 1. mgr. 28. gr** Ef hann hefur aftur á móti lokið við afplánun á aðalrefsingunni og orðinn frjálms maður á ný þegar honum berst tilkynning um afplánun á vararefsingunni þá er ekkert til fyrirstöðu að afplána vararefsinguna með samfélagsþjónustu.

Sú venjuhelgaða framkvæmd hefur nefnilega mótast síðustu ár í afgreiðslum Fangelsismálastofnunar Ríkisins að hafna öllum umsækjendum um samfélagsþjónustu ef umsækjandinn er að afplána refsingu í fangelsi og eingöngu af þeirri ástæðu einni. Lögfesting þessara venjuhelgaðra afgreiðslna hjá Fangelsismálastofnun finnst okkur alfarið vinna gegn breyttum viðhorfum til fangelsismála og þeim nýja tóni sem sleginn hefur verið með framlagningu þessa frumvarps. Í frumvarpinu er t.a.m. eftirfarandi lagt fram:

- lagt til að við upphaf afplánunar verði í samvinnu við fanga unnið að meðferðar- og vistunaráætlun sem miðar að því að nýta í þágu fanga þau úrræði sem í boði eru á afplánunartímanum og sem miða að því að bæta heilsu fangans, gera honum kleift að aðlagast samfélaginu og ná tengslum við fjölskylduna og eða vini á ný að lokinni afplánun.
- lagt til að rýmka fullnustu fangelsisrefsingar með ólaunaðri samfélagsþjónustu en sú rýmkaun er rökstudd með því að stærsti hluti dómþola sem hljóta blandaða dóma eru 25 ára eða yngri.
- lagt til að rýmka dagsleyfi fanga enda teljist það heppilegur þáttur í refsifullnustu eða til að búa fanga undir að afplánun ljúki.
- lagt til að falla frá því að útiloka samfélagsþjónustu þegar vararefsing fésektar, skv. einni eða fleiri refsíákvörðun er hærrí en eitt ár.

Það orkar tvímælis og er um leið andstætt hinum breyttu viðhorfum í fangelsismálum sem boðuð eru í frumvarpinu að ætla að skapa fanga aðstæður og umhverfi til að takast á við sín mál og lífið sjálft eftir afplánun og bjóða upp á rýmkaðri og léttvægari afplánunarúræði um leið og kveðið er á um það í **4. fl. 28. gr.** að ekki sé unnt að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu fyrir það eitt að vera svo óheppinn að vera nákvæmlega á þeim tímapunkti í fangelsisafplánun þegar sækja þarf um samfélagsþjónustu viku áður en dómþoli á að hefja nýja afplánun.

Málum er nefnilegum stundum þannig háttað eins og áður er getið að dómþolar hafa í einni og sömu dómsniðurstöðunni hlotið fésekt samfara óskilorðsbundinni refsingu sem innheimt er hjá lögreglustjóraembættunum sbr. 1. mgr. 70. gr. frumvarpsins og er það opinbert að innheimtuferið er almennt mjög langt og seinvirkt sbr. greinargerð um 72. gr. frumvarpsins. Er ekki réttlætanlegt og í samræmi við þann nýja tón sem sleginn er í frumvarpinu að dómþoli eigi rétt á því að afplána vararefsingu fésekta með samfélagsþjónustu í beinu framhaldi af afplánun í fangelsi á óskilorðsbundinni refsingu svo fremi að sjálfsögðu að dómþoli teljist hæfur til að gegna samfélagsþjónustu skv. öðrum skilyrðum um samfélagsþjónustu ?

Nefnum raunhæft dæmi:

Fangi A er svo heppinn að sleppa út eftir fangelsisafplánun á óskilorðsbundinni refsingu áður en innheimtu líkur hjá lögreglu á fésekt eða öllu heldur sleppur út áður en honum er birt bréf frá lögreglustjóra um að hefja afplánun vararefsingar í beinu framhaldi af fangelsisrefsingu sem gerir honum þar af leiðandi kleift að afplána vararefsingu fésektar með samfélagsþjónustu.

Fangi B í klefanum við hliðina á er aftur á móti svo óheppinn að hann fær bréf frá lögreglustjóranum meðan hann er í fangelsisafplánunni um að hefja afplánun vararefsingar vegna fésektar strax í beinu framhaldi af fangelsisrefsingunni. Hér gæti hreinlega munað hvort lögreglustjóraembættið er seinvirkara.

Telst það réttlæti eða öllu heldur jafnræði í ljósi allrar janfréttisumræðunnar í þjóðfélaginu í dag að mismuna föngum á þennan hátt allt eftir mismunandi verklagi og vinnuhraða á milli lögreglustjóraembættu ?

Vegna þessa nýja skilyrðis **skv. 4.tl. 1. mgr. 28. gr.** frumvarpsins er greinilega verið að mismuna aðilum.

Hvaða sjónarmið og rök vega svo þungt sem réttlæta lögfestingu á þessu skilyrði ? Eru ekki önnur sjónarmið sem vega hér þyngra sbr. t.d. hið nýja viðhorf sem er eins og rauður þráður í gegnum frumvarpið.

Annarra sjónarmiða er vert að geta.

Tökum annað raunhæft dæmi:

Dómþoli A, 22ja ára og aldrei komist í kast við lögin áður, fær 6 mánaða óskilorðsbundinn fangelsisdóm og er gert að sæta fangelsisafplánun þar sem hann á öðru máli ólokið í refsivörslukerfinu sbr. 2. tl. 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins. Eftir 2ja mánaðar afplánun í fangelsi er seinna málið látið niður falla og hann ekki ákærður. Á

Þessum tímapunkti á þessi óheppni ungi maður að eiga möguleika á því að taka út sína refsingu með vægara afplánunarúrræði sbr. samfélagsþjónustu enda uppfyllir hann nú öll skilyrði til að gegna ólaunaðri samfélagsþjónustu. Hann vill bæta ráð sitt og skila samfélaginu til baka fyrir sín afglöp með ólaunaðri vinnu í þágu samfélagsins. Hann er fullur ákafa að standa sig en hvað gerist. Nei því miður segir Fangelsismálastofnun Ríkisins við hann. Þú ert byrjaður í fangelsisafplánun og getur því á engan hátt afplánað afganginn af dómnum með samfélagsþjónustu sbr. **4. tl. 1. mgr. 28. gr.** Dómpoli A verður að kyngja því að vera lokaður áfram innan veggja fangelsins þrátt fyrir að uppfylla öll skilyrði um samfélagsþjónustu.

Það er mat okkar að þetta geti ekki talist rétta leiðin á afgreiðslu slíkra mála sérstaklega þegar fullnusta afplánunar með samfélagsþjónustu geti talist fullkomlega heppilegt refsifullnustuúrræði í ákveðnum tilvikum.

Annað raunhæft dæmi til samanburðar: Dómpoli B, 22ja ára og aldrei komist í kast við lögjin áður, fær 6 mánaða óskilorðsbundinn fangelsisdóm og er gert að sæta fangelsisafplánun þar sem hann á öðru máli ólokið í refsivörslukerfinu sbr. 2. tl. 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins. Þessi heppni ungi maður fær þau gleðitíðindi **áður en** fangelsisafplánun hefst að hann verði ekki ákærður vegna seinna málsins og því er ekki lengur til staðar ólokið mál í refsivörslukerfinu sem kom í fyrstu í veg fyrir að fullnusta 6 mánaða dóminn með samfélagsþjónustu. Nú stendur honum því til boða að afplána sína óskilorðsbundnu fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu án þess að vera fangelsaður.

Munurinn á þessum raunhæfu dæmum á dómþola A og B sýna það svo ekki verði um villst að það er greinilega háð duttlungum og eða verkhraða stofnana refsivörslukerfisins hvort dómpoli þarf að afplána sínu refsingu með 6 mán fangelsisrefsingu eða með ólaunaðri vinnu í þágu samfélagsins. Telst það eðlilegt og á einhvern hátt réttlæt看legt að frelsi einstaklingsins sé háð mismunandi verklagi og vinnuhraða á milli stofnana refsivörslukerfisins?

Það er mat okkar og um leið tillaga að nefndarmenn allsherjarnefndar hugi vel að þessu atríði og kanni þann möguleika að nema alfarið á brott þessa tillögu um lögfestingu **4. tl. 1. mgr. 28. gr.** eða a.m.k. huga að því að koma á undanþáguheimild þannig að heimila megi samfélagsþjónustu á effirstöðvum þeirrar refsingar sem afplánað er í fangelsi.

Það verður einnig að opna fyrir þann möguleika að dómþoli í fangelsisafplánun geti átt möguleika að ljúka vararefsingu vegna fésektar með samfélagsþjónustu en **4. tl. 1. mgr. 28. gr.** kemur í veg fyrir það eins og frumvarpið lítur út í dag. Oft eru þessar sektir mjög gamlar og jafnvel mun eldri mál heldur en óskilorðsbundnu refsingarnar.

Ef ekki reynist vilji til að afnema að öllu leyti **4. tl. 1. mgr. 28. gr.** væri allsherjarnefnd í lófa lagt að ganga þá aðeins skemur og huga að því að dómþoli ætti að eiga mögulegan rétt á því að afplána vararefsingu fésektar með samfélagsþjónustu í beinu framhaldi af óskilorðsbundinni fangelsisrefsingu enda hafi þá óskilorðsbunda fangelsisrefsingin sem aðalrefsing og fangelsisrefsingin sem vararefsing vegna fésektar (sektarhluti refsingarinnar) verið ákveðin í sömu dómsniðurstöðu.

63. gr.

Reynslulausnarúrræðið er eitt af þeim úrræðum utan refsivistarstofnana sem íslenska ríkið hefur lögfest á síðustu áratugum sem miða að því að veita brotamönnum aðhald og stuðla að endurreisn þeirra úti í hinu frjálsa samfélagi.

3.mgr. 63.gr.

Í **3. mgr. 63. gr.** frumvarpsins er þess getið að fanga verði ekki veitt reynslulausn ef hann á mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er kærður fyrir refsiverðan verknað.

Hér vakna aftur sömu spurningar í tengslum við orðalagið “... **kærður fyrir refsiverðan verknað**”. Samkvæmt orðanna hljóðan væri Fangelsismálastofnun Ríkisins skylt að synja fanga um reynslulausn ef kæra liggur fyrir hjá lögreglu á hendur honum um refsiverðan verknað þegar umsókn um reynslulausn er tekin fyrir. Og það af þeirri ástæðu einni. Við spyrjum aftur. Hvað með þá grundvallar meginreglu að maður telst saklaus uns sekt er sönnuð? Og hvað ef fangi er að ósekju kærður fyrir refsiverðan verknað sem jafnvel á ekki við nein rök að styðjast?

Fangelsismálastofnun Ríkisins fer með þetta ákvörðunarvald og því má ætla að í framkvæmd verði að fara varlega í að synja umsækjendum um reynslulausn vegna þeirrar ástæðu einnar að dómþoli eigi óafgreidda kæru hjá lögreglu.

Annað sjónarmið er reyndar uppi á teningnum ef ákæra hefur þegar verið gefin út á grundvelli kærunnar og málið allt komið lengra inn í refsivörslukerfið. Er ekki rétt að leggja það í hendur Fangelsismálastofnunar að hún gerir athugun á því hjá þeirri stofnun sem hefur kærana til meðferðar hvort líklegt þyki að ákæra verði gefin út á grundvelli kærunnar? Það er nefnilega viðurkennd réttarframkvæmd að ákæra er ekki gefin út af hálfu saksóknara nema það er líklegt eða verulega líklegt að ákæra leiði til sakfellingar.

Að öðru leyti vísum við í framangreindan rökstuðning hér að ofan á bls 4-5 vegna athugasemda við 2. tl. 28. gr. frumvarpsins.

7. mgr. 63. gr.

Í **7. mgr. 63. gr.** frumvarpsins sem reyndar er tekið óbreytt úr nógildandi 5. mgr. 40. gr. alm. hegl. segir að reynslulausn verði ekki veitt þegar hluti fangelsisrefsingarinnar er óskilorðsbundinn en hluti skilorðsbundinn. Síðan segir **“sama gildi þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar”**

Þetta orðalag í **2. ml. 7. mgr. 63. gr.** frumvarpsins “*sama gildir þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar*” var lögfest með setningu laga 24/1999 sem breytti 40. gr. alm. hgl. L 19/1940. Lagasetning þessi hafði þann tilgang einan að eyða út verulegri réttaróvissu sem ríkti um hvort heimilt væri að veita fanga sem afplánar vararefsingu fésektar reynslulausn. Umboðsmaður Alþingis hafði komist að þeirri niðurstöðu í álitinu sínu (mál nr 2424/1998) að verulegur vafi léki á um að fært væri að útiloka fanga sem afplánaði vararefsingu fésektar um lengri eða skemmri tíma og uppfyllti að öðru leyti öll önnur skilyrði um reynslulausn, frá þeim möguleika að verða látinn laus til reynslu. Einnig taldi Umboðsmaður Alþingis óeðlilegt að dómur, úrskurður eða sátt um greiðslu fésektar að viðlagri vararefsingu reyndist dómpólum þungbærari ákvörðun en óskilorðsbundinn fangelsis- eða varðhaldsrefsing, enda væru fésektir vægasta tegund refsinga.

Í greinargerðinni með breytingarlögum nr. 24/1999 er lagasetningin um að fangi fái ekki reynslulausn á vararefsingu fésektar m.a. réttlætt með því að samfara frumvarpinu væri lagt fram annað frumvarp til laga um breytingu á lögum um fangelsi og fangavist þar sem lögð væri til sú breyting að unnt verði að fullnusta hámarksvararefsingu (sem er 1 ár) með samfélagsþjónustu. Þetta frumvarp varð og að lögum með setningu l 22/1999 sbr. nógildandi 26.gr. a og 26. gr. b. L 48/1988. Í greinargerðinni með þessum breytingarlögum l 22/1999 segir löggjafarviljinn orðrétt:

“Fésekt er vægasta tegund refsingar og því er þungbært fyrir sektarþola að þurfa að þola fullnustu sektar með vararefsingu í fangelsi. Væri takmörkuð ívilnun í því fólgin gagnvart sektarþola þótt unnt væri að veita honum reynslulausn á hluta vararefsingarinnar. Þess í stað þykir nær að sektarþola verði með öðru móti en með skerðingu á frjálsræði gert kleift að þola fullnustu refsingar þegar hann getur ekki greitt sekt. þar af leiðandi.....er lögð til sú breyting að unnt verði að fullnusta hámarksvararefsingu með samfélagsþjónustu. Þannig gefst sektarþolum í öllum tilvikum kostur á að komast hjá því að þurfa að afplána vararefsingu í fangelsi. Þykir fullnusta á þann veg til muna sanngjarnari í garð sektarþola í stað

þess að hann þurfi að þola fangelsisrefsingu af þeim sökum einum að geta ekki greift sekt."

Síðan segir áfram í greinargerðinni: "þó verður áfram að búa við að vararefsing verði fullnustuð með fangelsi þegar sektarþola fullnægir ekki skilyrðum fyrir samfélagsþjónstu eða sinnir henni ekki. Að öðrum kosti yrði verulega dregið úr varnaðaráhrifum refsinga ef ekki er unnt að fullnusta sektarrefsingu að þeirri ástæðu einni að hún fæst ekki greidd."

Við viljum benda nefndarmönnum allsherjarnefndar á tvennt í þessu sambandi:

1. Ef sektarþoli uppfyllir ekki skilyrði um samfélagsþjónustu þarf hann að afplána sektina í fangelsi og því er ekki á neinn hátt verið að draga úr varnaðaráhrifum refsinga ef fésektin skv. vararefsingunni fæst ekki greidd. Það er einvörðugu verið að ræða hér um það mikla óréttlæti og ójafnræði sem felst í því að sektarþoli eigi ekki möguleika á reynslulausn eins og aðrir afplánunarfangar. Fyrst það eru skilaboð frá hæstvirtu Alþingi í tilvitnaðri greinargerð með lögum 24/1999 að sektarþolum eigi í öllum tilvikum að gefast kostur á að komast hjá því að þurfa að afplána vararefsingu í fangelsi er óréttlátt og óþolandi að refsa þeim sektarþolum sem fullnægja ekki skilyrðum um samfélagsþjónustu umfram aðra afplánunarfanga með því að þeim gefst ekki kostur á reynslulausn vegna fésektarinnar.

2. Það er einnig hróplegt ósamræmi og óréttlæti sem kemur hér í ljós þar sem í einum lagabálki er vikið að því að sektarþolum gefst kostur á því í öllum tilvikum að komast hjá því að þurfa að afplána vararefsingu vegna fésektar í fangelsi svo framarlega sem auðvitað öllum skilyrðum um samfélagsþjónustu er fullnægt en í öðrum lagabálki er vararefsing vegna fésektar gerð að þungbærara afplánunarúrræði heldur en óskilorðsbundin fangelsisrefsing vegna þess eins að fanga verður ekki veitt reynslulausn vegna vararefsingu fésektar **sbr. 2. ml. 7. mgr. 63. gr.** frumvarpsins. Það er vandséð hvers vegna afplánun vararefsingar fésektar á að leiða til þess að mönnum sé meinuð reynslulausn. Afpláni fangi vararefsingu fésektar t.d. vegna bágrar fjárhagslegra aðstæðna, er fyrir það synjað að hann eigi möguleika á reynslulausn.

Það verður að telja óþolandi ástand að reynslulausn ráðist hreinlega af fjárhag manna. Þess ber að geta að háttvirtir þingmenn Einar K. Guðfinnson og Össur Skarphéðinsson eru sammála okkar sjónarmiðum hér og hafa m.a. lagt fram í þrígang á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á þessu

hegningarlagaákvæði **sbr. 2. ml. 7. mgr. 63.gr.** frumvarpsins. (**sjá meðfylgjandi fylgiskjal**).

Í greinargerð þess frumvarps segir m.a. “Að mati flutningsmanna er afar brýnt að breyta þessu ákvæði hegningarlaganna, treysta þannig í raun jafnræði þegnanna og afnema lagaákvæði sem leiða til þess að efnahagur manna ræður því hvort þeir þurfa að afplána refsivist án minnsta möguleika á reynslulausn. Þar sem menn verða skv. lögum ekki dæmdir í fangelsi skemur en 30 daga er lagt til að reynslulausn vegna afplánunar vararefsingar fésektar komi ekki til skoðunar ef hún er stryttri en 30 dagar”. Þeir lögðu sem sagt til að 2. ml. 7. mgr. 63. gr. orðast svo: **“Sama gildir þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar sem er stryttri en 30 dagar”**.

Okkur finnst einnig nauðsynlegt að geta þess að þau sjónarmið geta hljómað hér á móti framangreindum rökstuðningi okkar að afnema eigi 2. ml. 7. mgr. 63. gr. frumvarpsins, að óþarfi verði að huga að slíku brottfalli lagaákvæðins þar sem í frumvarpinu sé lagt til að fallið verði frá því að útiloka þá dómpóla, sem hafa í einni eða fleirri refsíákvörðunum verið dæmdir í óskilorðsbundið fangelsi og gert að greiða fésekt, frá því að fá vararefsingu fullnustaða með samfélagsþjónustu í þeim tilvikum þegar samanlögð fangelsisrefsing og vararefsing er lengri en 1 ár.

Til að skýra þetta hér betur út viljum við nefna 2 raunhæf dæmi:

Dómpóli A, 22ja ára, fær dæmda 6 mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu svo og fjársekt ella sæta fangelsi í 6 mánuði. Dómpóli A getur á engan hátt greitt fésektina og er gert að afplána fésektina í fangelsi í beinu framhaldi af óskilorðsbundnu refsingunni. Dómpóli A sækir um að afplána bæði aðalrefsinguna og vararefsinguna sbr. skv. núg. 26. gr. a. l 48/1988 (sbr. 72. gr. frumvarpsins) með samfélagsþjónustu og **fær samþykki fyrir því að taka út refsingu sína með ólaunaðri vinnu í þágu samfélagsins.**

Dómpóli B, 22ja ára, fær dæmda 6 mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu svo og fjársekt ella sæta fangelsi í 6 mánuði. Dómpóli B getur á engan hátt greitt fésektina og er gert að afplána fésektina í fangelsi í beinu framhaldi af óskilorðsbundnu refsingunni. Dómpóli B sækir um að afplána bæði aðalrefsinguna og vararefsinguna sbr. skv. núg. 26. gr. a. l 48/1988 (sbr. 72. gr. frumvarpsins) með samfélagsþjónustu **en fær höfnun frá Fangelsismálastofnun þar sem hann hefur ekki sótt skriflega um**

samfélagsþjónustu innan tiltekins frest skv. 1.fl. 1. mgr 28. gr. frumvarpsins. Hann telst m.ð.o. ekki hæfur skv. 28. gr. frumvarpsins til að gegna henni að mati Fangelsismálastofnunar. Dómpoli B fer í fangelsisafplánun og þarf að afplána 1 árs fangelsisdóm en hefur möguleika á reynslulausn á ½ refsitímans þar sem hann uppfyllir öll skilyrði reynslulausnar. **En vegna áðurnefnds lagaákvæðis þ.e. 2. ml. 7. mgr. 63. gr. frumvarpsins** fær Dómpoli B ekki reynslulausn á vararefsingu fésektar heldur einvörðungu á aðalrefsinguna skv. 2. mgr. 63. gr. frumvarpsins.

Þetta gerir það að verkum að Dómpoli B þarf afplána sína refsingu í 9 mán (3 mán aðalrefsing + 6 mán vararefsing) í fangelsi á meðan Dómpoli A með alveg jafnlangan dóm afplánar með samfélagsþjónustu.


Einnig er vert að skoða þetta dæmi út frá þeirri hlið að samfangi Dómpola B hefur hlotið jafnlangan dóm í mánuðum talið þ.e. 12 mán en allt í óskilorðsbundinni fangelsisrefsingu. Þessi samfangi Dómpola B uppfyllir öll skilyrði reynslulausnar skv. 63 gr. frumvarpsins og fær reynslulausn með viðhlítandi skilyrðum eftir 6 mán refsitímans. Hvað segir þetta raunhæfa dæmi okkur ?

Fésekt sem er vægasta tegund refsingar en er í raun orðin þyngsta tegund refsingar vegna þessa lagaákvæðis í 2. ml. 7. gr. 63. gr. frumvarpsins.

Við teljum þetta vera hróplegt óréttlæti og óþolandi ástand og síðast en ekki síst orkar þetta mjög svo tvímælis þegar hinn rauði þráður í lagafrumvarpinu er að rýmka og auka möguleika dómpola á að fullnusta refsingu utan refsivistarstofnana.

Í ljósi þessa er vert að huga enn frekar að því frumvarpi til laga um breytingu á alm. hgl. sem háttvirtir þingmenn Össur Skarphéðnsson og Einar K Guðfinnsson hafa lagt í þrígang fram á Alþingi og ekki hlotið brautargengi sbr. meðfylgjandi fylgiskjal.

Að lokum viljum við þakka fyrir það tækifæri sem við fengjum til að veita umsögn um framangreint frumvarp. Það er von okkar að þessar fáu athugasemdir okkar hafi vakið menn til umhugsunar og leiði til frekari umræðna um þessi mál þó við getum ekki vænst þess að fangar séu þrýstihópar í íslensku samfélagi í dag.

Kvíabryggju 21.01.2005

Bjarni Sigurðsson
Talsmaður fanga á Kvíabryggju

FYGGJAFINGARLAGA

Frumvarp til laga

um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (reynslulausn).

Flm.: Einar K. Guðfinnsson, Össur Skarphéðinsson.

1. gr.

2. másl. 5. mgr. 40. gr. laganna orðast svo: Sama gildir þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar sem er styttri en 30 dagar.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var flutt á 127. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Það var endurflutt á 128. löggjafarþingi, en var ekki afgreitt úr nefnd. Því er það endurflutt á nýjan leik.

Ákvæði um reynslulausn er í 40. gr. almennra hegningarlaga. Þar segir m.a. að Fangelsismálastofnun ríkisins geti þegar fangi hefur afplánað $\frac{2}{3}$ hluta refsitímans ákveðið að hann skuli látinn laus til reynslu. Ef sérstaklega stendur á má þó veita reynslulausn þegar liðinn er helmingur refsitímans. Reynslulausn verður hins vegar ekki veitt ef slíkt þykir óráðlegt vegna haga fangans, enda skal honum vís hentugur samastaður og vinna eða önnur kjör sem nægja honum til framfærslu. Þegar hluti fangelsisrefsingar er óskilorðsbundinn en hluti skilorðsbundinn eða þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar verður reynslulausn hins vegar ekki veitt.

Af þessu má ráða að löggjafinn veitir allrúmar heimildir til þess að fangi geti fengið reynslulausn en auk þess hefur myndast sú venjuhjelgaða framkvæmd að refsifangar fái nær undantekningarlaust reynslulausn eftir helming eða $\frac{2}{3}$ hluta refsitímans svo framarlega sem skilyrðum laganna um reynslulausn er fullnægt. Reynslulausn verður þó ekki veitt þegar hluti fangelsisrefsingar er óskilorðsbundinn en hluti skilorðsbundinn og þegar fangi afplánar vararefsingu fésektar. Að öðru leyti hefur Fangelsismálastofnun rúmar heimildir til þess að veita fanga reynslulausn. Önnur ákvæði hegningarlaganna um reynslulausn kveða á um önnur þau atriði sem uppfylla þarf áður en reynslulausn er veitt.

Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um þessi mál og kemst m.a. að þeirri niðurstöðu í máli nr. 2424/1998 að réttarstaða þeirra sem afpláni vararefsingu fésektar sé að öllu jöfnu sú sama og annarra fanga sem sviptir hafa verið frelsi sínu með refsivist. Tilgangur reynslulausnar sé að takmarka andfélagsleg áhrif frelsskerðingar til lengri tíma og aðstoða fanga í þeim miklu aðlögunarerfiðleikum sem þeirra bíða við lok refsivistar og það geti jafnt átt við um þá menn sem afplána óskilorðsbundinn fangelsisdóm og þá sem sviptir eru frelsi sínu vegna ógreiddrar fésektar. Þá telur umboðsmaður óeðlilegt að dómur, úrskurður eða sátt um greiðslu fésektar að viðlagðri vararefsingu reynist dómþolum þungbærari ákvörðun en óskilorðsbundin fangelsisrefsing þar sem fésektir séu vægasta tegund refsinga samkvæmt lögunum. Loks telur umboðsmaður verulegan vafa

leika á því að fært sé að útiloka fanga sem afplánaði vararefsingu fésektar og fullnægði að öðru leyti skilyrðum laganna frá möguleika á reynslulausn sökum þess að hann gæti stýtt afplánunartíma sinn ef hann hefði til þess fjárhagslegt bolmagn.

Það er afar vandséð hvers vegna afplánun vararefsingar fésektar á að leiða til þess að mönnum sé meinuð reynslulausn. Ljóst er að eðli afbrotsins hefur ekkert með það að gera hvort menn fá reynslulausn samkvæmt lögunum. Afpláni fangi vararefsingu fésektar, t.d. vegna bágra fjárhagslegra aðstæðna, er fyrir það synjað að hann eigi möguleika á reynslulausn. Augljóst er að nær undantekningarlaust reyna menn að greiða sektina til þess að komast hjá fangelsisvist. Frelsi sitt meta menn ekki til fjár. Þeir sem ekki greiða sekt sína en afplána fangelsisvist gera það að jafnaði vegna þess að þeim eru sektargreiðslurnar ofviða. Þannig kveða lög á um svimandi háar sektargreiðslur vegna skattalagabrotu eða vegna þess að vanhöld verða á skilum á vörslusköttum. Slíkar greiðslur geta í slíkum tilvikum og öðrum verið svo háar að viðkomandi einstaklingur getur engan veginn innt þær af hendi. Þá kemur jafnan til fangelsisvistar sem verður ekki stýtt með reynslulausn. Hér er því í raun verið að mismuna mönnum að þessu leyti eftir efnahag. Sá sem fjáður er greiðir sekt sína og getur um frjálst höfuð strokið. Sá sem minna hefur á milli handanna verður að afplána fangelsisvist og það án minnsta möguleika á reynslulausn. Hér sker efnahagurinn því í raun úr um örlög manna að loknum dómi dómstólanna. Það getur alls ekki hafa verið ætlun löggjafans. Að mati flutningsmanna er þess vegna afar brýnt að breyta þessu ákvæði hegningarlagna, treysta þannig í raun jafnræði þegnanna og afnema lagaákvæði sem leiða til þess að efnahagur manna ræður því hvort þeir þurfa að afplána refsivist án minnsta möguleika á reynslulausn. Þar sem menn verða samkvæmt lögunum ekki dæmdir í fangelsi skemur en 30 daga er lagt til að reynslulausn vegna afplánunar vararefsingar fésektar komi ekki til skoðunar ef hún er styttri en 30 dagar.

Á 128. löggjafarþingi var samþykkt svohljóðandi þingsályktun (þskj. 1330, 517. mál):

„Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að skipa nefnd til að kanna og gera úttekt á veitingu reynslulausnar skv. 40.–42. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Kannað verði m.a. hversu algengt er að beita því úrræði, hvernig háttáð er eftirliti með því að skilyrði reynslulausnar séu haldin og hversu mörg brot eru framin af einstaklingum á reynslulausn. Jafnframt verði sérstaklega kannað hvort ástæða sé til þess að breyta framkvæmd reynslulausnar á þann veg að það verði hlutverk dómara að ákveða hvort fangi skuli látinn laus til reynslu í stað Fangelsismálastofnunar ríkisins, sbr. 1. mgr. 40. gr. almennra hegningarlaga.“

Við afgreiðslu málsins kvaddi fyrsti flutningsmaður þessa frumvarps sér hljóðs og gerði grein fyrir atkvæði sínu með svofelldum orðum:

„Virðulegi forseti. Ég styð að sjálfsögðu þessa tillögu sem hér er verið að greiða atkvæði um. Ég vil hins vegar vekja athygli á því að fyrr í vetur flutti ég ásamt hv. þm. Össuri Skarphéðinssyni frv. sem tók að nokkru leyti á málinu sem snýr að reynslulausn. Ég tel að þau mál séu í miklum ólestri. Að hluta standa mál þannig núna að reynslulausn getur hreinlega ráðist af efnahag manna, af fjárhag manna. Það er auðvitað gjörsamlega óþolandi ástand. Ég vænti þess að sú nefnd sem hér er verið að gera ráð fyrir að verði skipuð til að fara ofan í þessi mál taki sérstaklega á þessu.“

Í því sambandi á ég við að séu menn dæmdir til fjársektar en til fangelsisvistar sem vararefsingar og hafi menn ekki efni á því að borga þessar fjársektir og eru dæmdir þar með í fangelsi þá eiga þeir ekki möguleika á reynslulausn. Aðrir fangar eiga almennt

möguleika á reynslulausn þannig að þarna er klárlega verið að mismuna fólki, m.a. á grundvelli efnahags. Ég harma að þessi mál skuli ekki hafa verið leidd til lykta í vetur. En úr því sem komið er styð ég tillöguna og vænti þess að m.a. verði tekið á þessu mikla óréttlæti.“

Af þessu má ráða að þó með almennum hætti sé nú verið að fara yfir löggjöfina hvað varðar reynslulausn, þá er ekki tekið sérstaklega á því hróplega óréttlæti sem þessu frumvarpi er ætlað að eyða. Frumvarpið er því flutt til þess að unnt verði þegar í stað að afnema óréttlátt ákvæði sem leiðir til mismununar að þessu leyti á grundvelli efnahags.

Ástæða er í þessu sambandi að vekja athygli á grein eftir Einar S. Hálfánarson, hæstaréttarlögmann og löggiltan endurskoðanda, sem birtist í Morgunblaðinu 10. október sl. Þar er ljósi varpað á einn anga þessa máls og birtist greinin hér sem fylgiskjal með leyfi höfundar.

Fylgiskjal.

Einar S. Hálfánarson:

Skuldafangelsi á 21. öld. (Morgunblaðið 10. október 2003.)

Nýlega var upp kveðinn dómur í Hæstarétti Íslands dómur þar sem maður sem orðið hafði gjaldþrota var dæmdur til þungrar refsingar. Atvik málsins voru þau að hann skilaði ekki til innheimtumanns ríkissjóðs virðisaukaskatti á réttum tíma eins og honum bar. Hann gerði það þó síðar eða ætlaði að minnsta kosti að gera, en ríkissjóður hafði þá eignast dráttarvaxtakröfu á manninn og peningarnir sem hann skilaði um síðir voru teknir að stórum hluta upp í vextina. Án þess að þreyta lesendur um of er það niðurstaða dómsins að vangoldinn virðisaukaskattur hafi numið um tveimur milljónum og sexhundrað þúsundum króna, og hann hafi síðar greitt u.þ.b. sömu upphæð, en þar af hafi aðeins um fjórtán hundruð þúsundum verið ráðstafað til greiðslu virðisaukaskatts; restin fór í vexti. – Þetta breytti þó engu fyrir þann seka. Hæstiréttur rekur í dómi sínum þau lagasjónarmið sem niðurstöðu ráða. Þar segir: „með ákæru og síðar dómi Hæstaréttar í máli nr. 49/2000 sem gekk 22. júní 2000 varð nokkur stefnubreyting í meðferð skattamála hjá efnahagsbrotadeild Ríkislögreglustjórans. Fram að þeim tíma hafði tíðkast að ákæra ekki vegna brota þegar sakborningur hafði greitt þrátt fyrir að um fullframin upplýst brot væri að ræða.“ Og ennfremur: „enginn greinarmunur er gerður við útgáfu ákæru hvenær greitt er á þeim tímabilum sem rannsókn beinist að og fullframning brota verði að vera helsta leiðarljósið um hvert hið meinta sakarefni er.“ Lesendum til upplýsingar skal tekið fram að fullframning er lögfræðihugtak sem ekki borgar sig að fara út í að skýra. Að lokum segir Hæstiréttur Íslands: „Sú fjárhæð sem ákært er fyrir nær til höfuðstóls þess virðisaukaskatts, sem ógreiddur var er hann féll í gjalddaga, en samkvæmt 1. mgr. 40. gr. laga nr. 50/1988 með áorðnum breytingum sætir sú háttsemi þar tilgreindum viðurlögum að afhenda ekki á lögmæltum tíma virðisaukaskatt sem maður hefur innheimt eða honum bar að innheimta. Greiðslur ákærða, sem að langmestu leyti voru inntar af hendi löngu eftir gjalddaga, geta ekki haft áhrif á sakarmat.“

Ákærði var sem sé dæmdur til að greiða rúmlega fimm milljóna króna sekt innan

fjögurra vikna, en sæta ella fangelsi í fimm mánuði. Nú er það svo að gjaldþrota menn eiga slíkar fjárhæðir ekki í handraðanum. Hinn raunverulegi dómur er fimm mánaða fangelsi og geta menn svo borið það saman við refsingar sem dæmd eru fyrir önnur brot. Þá er rétt að taka fram að ekki var um skattsvik að ræða heldur vangreiðslu virðisaukaskatts.

Alþingi þarf að breyta löggjöfinni sem leiðir til refsinga af þessu tagi og það undir eins. Það sæmir ekki síðuðu þjóðfélagi að beita menn skuldafangelsi. Það var afnumið á fyrri öldum og tilheyrir sama ástandi og svipting kosningaréttar þeirra sem þágu aðstoð frá sveit. Það er líka gefið að lögin munu óbreytt kosta ríkissjóð fé. Lagaákvæðið gildir t.a.m. um stjórnarmenn félaga sem hafa ekki skilað skattinum. Stjórnnum félaga ber að hafa eftirlit með því að félag skili virðisaukaskatti. Í raunveruleikanum hafa stjórnarmenn ekki mörg tæki til eftirlitsins önnur en að inna framkvæmdastjórnann eftir þessu á fundum. Þess eru mýmörg dæmi að stjórnarmenn félaga hafi gripið í taumana löngu eftir gjalddaga og gengið í að virðisaukaskattur yrði gerður upp og jafnvel mörg dæmi þess að stjórnarmenn gjaldþrota félaga hafi sjálfir greitt háar fjárhæðir úr eigin vasa þegar ljóst var að félagið hefði ekki burði til þess. Að óbreyttum lögum geta þeir alveg sleppt því.

Ég ætla alls ekki að áfellast þá sem ákæra og dæma eftir þessum lögum. Reyndar sagði Magnús heitinn Óskarsson, borgarlögmaður, að dómurinn við Hæstarétt væru svo ólífsreyndir að þeir kynnu ekki að taka leigubíl og kannski var eitthvert rúm til að skoða raunveruleikann við túlkun laganna, en sjálfsagt ekki mikið. Það er Alþingi sjálft sem þarf að taka málið upp og kannski einna helst þeir eða sú sem mest beitti sér fyrir refsigleði í þessu efni fyrir rúnum áratug.

Margir sem ekkert erindi eiga í fangelsi hafa orðið og munu verða að sitja af sér refsingu eins og hér er lýst. Ýmsir þeirra þrýðismenn á allan almennan mælikvarða. Fangavist er ekki úrræði sem gripa á til vegna gjaldþrots. – Þá sem þegar hafa verið dæmdir til miklu þyngri refsinga en nokkur efni standa til á þessum grundvelli tel ég eiga að náða.