

Ed. 415. Frumvarp til laga [212. mál]

um fangelsi og fangavist.

(Lagt fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987.)

I. KAFLI

Stjórn og skipulag.

1. gr.

Ríkið skal eiga og reka öll fangelsi hér á landi. Dómsmálaráðherra fer með yfirstjórn fangelsismála.

2. gr.

Starfrækja skal sérstaka stofnun, fangelsismálastofnun, til þess:

1. Að annast daglega yfirstjórn á rekstri fangelsa.
2. Að sjá um fullnustu refsidóma.
3. Að annast eftirlit með þeim sem frestað er ákæru gegn, dæmdir eru skilorðsbundið, fá skilorðsbundna reynslulausn, náðun eða frestun afplánunar.
4. Að annast félagslega þjónustu við fanga og þá sem taldir eru upp í 3. lið.
5. Að sjá um að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta, svo sem heilbrigðisþjónusta, prestsþjónusta o.s.frv.

3. gr.

Dómsmálaráðherra ákveður staðsetningu, gerð og rekstrarfyrirkomulag fangelsa.

Fangelsi skiptast í eftirtalda flokka:

1. Afplánunarfangelsi.

2. Gæsluvarðhaldsfangelsi.

Í afplánunarfangelsum skal vista þá sem dæmdir eru í fangelsi, varðhald og þá sem afplána vararefsingu fésekta. Ef sérstakar ástæður krefja er einnig heimilt að vista þar þá sem dæmdir eru í öryggisgæslu.

Í afplánunarfangelsum má einnig vista gæsluvarðhaldsfanga ef einangrun telst ekki nauðsynleg.

Í sérstökum tilfellum má um skemmri tíma vista afplánunarfanga í fangageymslum lögreglu eða gæsluvarðhaldsfangelsi.

Heimilt er að vista gæsluvarðhaldsfanga í fangageymslum lögreglu.

II. KAFLI

Starfsmenn.

4. gr.

Dómsmálaráðherra skipar forstjóra fangelsismálastofnunar og ræður sérhæft starfslíð. Forstjóri skal vera lögfræðingur. Forstjóri ræður aðra starfsmenn.

5. gr.

Dómsmálaráðherra ræður forstöðumann fangelsis. Ráða skal öðrum fremur mann er hefur lokið viðurkenndu lokaprófi frá háskóla. Heimilt er að fleiri en ein stofnun heyri undir sama forstöðumann.

Forstöðumaður sér um daglegan rekstur stofnunar.

6. gr.

Í fangelsum skal starfa hæfilegur fjöldi fangavarda og annars starfslíðs. Dómsmálaráðherra ræður fangaverði, en forstöðumaður viðkomandi stofnunar 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.

III. KAFLI

Fangavist.

7. gr.

Ákvæði í þessum kafla eiga við þá sem eru vistaðir í afplánunarfangelsum.

8. gr.

Fangelsismálastofnun ákveður í hvaða fangelsi afplánun fer fram. Við þá ákvörðun skal tillit tekið til aldurs, kynferðis, búsetu og brotaferils fangans. Fangi, sem á við andlega eða líkamlega fötlun að stríða eða þarfnast af öðrum ástæðum sérstaks aðbúnaðar, skal afplána í því fangelsi sem uppfyllir skilyrði um slíkan aðbúnað.

Eigi kona ungbarn við upphaf afplánunar eða fæði barn í afplánun má heimila henni að hafa það hjá sér í fangelsinu.

9. gr.

Afplánun skal vera samfelld. Ef sérstakar ástæður eru til staðar er heimilt að skipta afplánun. Slíkt hlé má skilorðsbinda.

10. gr.

Heimilt er að fangelsum verði skipt upp í deildir.

11. gr.

Fangelsismálastofnun getur ákveðið að dómfelldur maður sé um stundarsakir eða allan refsitímamann vistaður í sjúkrahúsi eða annarri stofnun þar sem hann nýtur sérstakrar meðferðar eða forsjár, enda sé slíkt talið henta vegna heilsu hans, aldurs eða annarra sérstakra ástæðna.

12. gr.

Fangi, sem lagður er í sjúkrahús, telst taka út refsingu meðan hann dvelst þar nema hann hafi sjálfur bakað sér veikindin á ótilhlýðilegan hátt eftir að hann hóf afplánun.

13. gr.

Í fangelsum skal vera aðstaða og tæki til fjölbreyttrar vinnu.

Fanga ber að vinna þau störf sem honum eru falin.

Fanga skal greiða laun fyrir vinnuna og skal tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa.

Vinnulaun má taka til greiðslu á skaðabótum eða öðrum útgjöldum sem fanginn verður ábyrgur fyrir meðan hann er að afplána refsingu.

Samkvæmt beiðni fanga má heimila honum að uppfylla vinnuskyldu í klefa sínum ef aðstæður leyfa og aðrar ástæður mæla ekki gegn því. Með samþykki forstöðumanns fangelsis er fanga heimilt að útvega sér vinnu.

Heimila má fanga að stunda vinnu utan fangelsis og ákveður forstöðumaður í samráði við fangelsismálastofnun hvernig gæslu skuli hagað.

Ekki má setja fanga til vinnu sem er hættuleg heilsu hans. Fangi skal tryggður gegn slysum við vinnu, eftir því sem lög um slysatryggingar mæla.

Ef fangi er ekki settur til vinnu skulu honum ákvarðaðir dagpeningar.

14. gr.

Fangi skal eiga kost á því að stunda nám. Heimila má fanga að stunda nám eða starfsþjálfun utan fangelsis og ákveður forstöðumaður fangelsis í samráði við fangelsismálastofnun hvernig gæslu skuli hagað.

Reglubundið nám fanga kemur í stað vinnuskyldu.

15. gr.

Fanga skal séð fyrir aðstöðu til tómsundaiðkana og líkamspjálfunar.

Fangi skal eiga kost á útivist í a.m.k. eina klukkustund á dag nema aðstæður hamli.

16. gr.

Fangi skal vera einn í klefa nema sérstakar aðstæður eða húsrými komi í veg fyrir það og skal klefinn vera lokaður að næturlagi.

Fangi má samkvæmt nánari reglum umgangast aðra fanga að degi til.

17. gr.

Fangi hefur rétt til að þiggja heimsókn af nánustu vandamönnum sínum á tilteknum viðtalstímum.

Forstöðumaður getur leyft frekari heimsóknir. Ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi getur forstöðumaður bannað tilteknum mönnum að heimsækja fanga, einnig vandamönnum hans.

Fangi getur neitað að þiggja heimsóknir manna nema þeirra sem eiga við hann opinber erindi eða heimsækja hann að tilmælum forstöðumanns.

Heimilt er að leita á þeim sem heimsækja fanga.

18. gr.

Fanga er heimilt að senda og taka við bréfum.

Heimilt er að rannsaka bréf ef ástæða þykir til.

Bréf til og frá fanga má stöðva ef innihald þess gefur tilefni til og skal tilkynna sendanda um stöðvun bréfs.

Bréf til og frá yfirvöldum og lögmönnum fanga skulu ekki rannsökuð.

Fanga er heimilt að taka við öðrum sendingum samkvæmt nánari reglum. Heimilt er að rannsaka allar sendingar til og frá fanga.

19. gr.

Fangi hefur rétt á símtölum við aðila utan fangelsis að því marki sem aðstæður leyfa í fangelsinu.

Heimilt er að hlusta á símtöl við fanga. Ef hlustað er á símtal við fanga skal það gert með vitneskju hans.

20. gr.

Dómsmálaráðherra getur takmarkað rétt fanga skv. 17.–19. gr. vegna öryggis ríkisins.

21. gr.

Veita má fanga leyfi til skamrar dvalar utan fangelsis ef slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustu eða til að búa hann undir að afplánun ljúki.

Leyfi skal ekki veitt ef hættu er á að fangi misnoti það.

IV. KAFLI

Öryggi í fangelsum og agaviðurlög.

22. gr.

Áfengi, önnur vímuefni og lyf, sem fangi hefur í fórum sínum við komu í fangelsið eða kemst yfir í því, má gera upptækt.

Muni, sem tekist hefur eða reynt er að smygla inn í fangelsið, má gera upptæka. Það sama gildir um muni sem fangi hefur búið til eða komist yfir án leyfis réttra yfirvalda.

Handrit eða annað skrifað efni, sem fangi hefur skráð í fangelsinu, er heimilt að gera upptæk. Þetta á við ef handritið eða hið skráða efni inniheldur upplýsingar um aðra fanga, sem ekki eiga að vera á allra vitorði, eru ósæmilegar eða aðrar ástæður mæla gegn því að það fari út úr fangelsinu.

Muni eða handrit, sem lagt hefur verið hald á og ekki þykja rök til að gera upptæk, má afhenda fanga þegar afplánun lýkur.

Hið upptæka skal vera eign ríkisins.

Forstöðumaður tekur ákvarðanir samkvæmt þessari grein og skulu þær bókaðar.

23. gr.

Ef grunur leikur á að fangi feli á sér innan klæða efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsinu er heimilt að framkvæma líkamsleit á fanga. Slíka leit má gera þegar eftirfarandi ástæður gefa tilefni til:

1. Þegar fangi kemur í fangelsi í upphafi afplánunar eða kemur aftur eftir dvöl utan þess.
2. Grunur leikur á að fangi feli á sér hluti eða efni sem honum er bannað að hafa í fangelsinu.

3. Ástæða þykir til að gera skyndileit meðal fanga.
4. Fangi hefur fengið heimsókn sem farið hefur fram án eftirlits.
Leit á fanga innan klæða skal gerð af starfsmanni sama kyns og fanginn.

24. gr.

Heimilt er að taka þvag- og blóðsýni úr fanga.
Ef grunur leikur á að fangi feli innvortis efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsi er heimilt að framkvæma leit að fengnu álitni læknis.
Taka blóðsýnis og leit innvortis skal gerð af lækni eða hjúkrunarfræðingi.
Vitni sama kyns og fangi skal vera viðstatt ef aðstæður leyfa.
Ákvörðun um leit samkvæmt þessari grein skal bókuð og ástæður tilgreindar.

25. gr.

Fanga má einangra frá öðrum föngum þegar það er nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins. Einnig má einangra fanga vegna yfirvofandi hættu sem lífi eða heilbrigði hans er búin. Ef hætta er á að fangi valdi meiri háttar eignaspjöllum á húsakosti eða húsbúnaði fangelsisins má halda honum einangruðum frá öðrum svo og til að koma í veg fyrir strok.

Þá má einangra fanga til að koma í veg fyrir að hann hvetji aðra til að brjóta reglur fangelsis og hindra að fangi taki þátt í að útvega sér eða öðrum áfengi, önnur vímuefni eða lyf. Fanga má sömuleiðis aðgreina frá öðrum til að afstýra því að hann beiti aðra fanga yfirgangi.

Spenniból og handjárn má nota um skamman tíma ef nauðsyn krefur.

Ákvarðanir samkvæmt grein þessari skal bóka og ástæður tilgreindar.

Samþykki fangelsismálastofnunar þarf til að halda fanga í einangrun samkvæmt grein þessari lengur en 30 daga.

26. gr.

Fyrir brot á reglum fangelsis má beita fanga eftirtöldum agaviðurlögum:

1. Áminningu.
2. Sviptingu réttinda sem fangar almennt njóta samkvæmt lögum þessum og reglugerðum.
3. Sviptingu vinnulauna.
4. Einangrun í allt að 60 daga.

Beita má fleiri en einni tegund viðurlaga samtímis. Viðurlögin má skilorðsbinda.

Sá tími, sem fangi er hafður í einangrun, telst ekki til refsítímans. Strjúki fangi telst tími frá stroki og þar til fangi er settur í fangelsi á ný ekki til refsítímans.

Forstöðumaður ákveður agaviðurlög samkvæmt grein þessari. Áður en hann tekur ákvörðun skal hann ganga úr skugga um hvernig broti var háttað með því að yfirheyra fangann og með annarri rannsókn eftir aðstæðum.

Ákvarðanir um agaviðurlög skulu bókaðar og birtar fanga í viðurvist vitnis.

Einangrun má ekki lengja fangavist um meira en þriðjung dæmde refsítíma nema samþykki fangelsismálastofnunar sé fengið og aldrei um meira en helming.

V. KAFLI

Ýmis ákvæði.

27. gr.

Sé fangi lengur en þrjú mánuði í afplánun er óheimilt að innheimta opinber gjöld hjá honum meðan afplánun stendur yfir. Það sama gildir í tvöfaldan þann tíma eftir að afplánun lýkur, allt að einu ári, vegna opinberra gjalda er á fanga hvíldu er afplánun hófst og á hann eru lögð meðan á afplánun stendur.

Dráttarvextir skulu ekki innheimtir af slíkum skuldum fyrir þann tíma sem innheimta skal liggja niðri samkvæmt þessari grein.

28. gr.

Pegar fullnægja á refsivist er heimilt að handtaka dómpóla og gilda þá ákvæði VII. og VIII. kafla laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við á.

29. gr.

Fangar, sem afplána varðhalds- og fangelsisdóma, skulu látnir lausir kl. 8 að morgni þess dags sem afplánun lýkur.

Fangar, sem afplána vararefsingu vegna sekta, skulu látnir lausir um sama leyti dags og afplánun hófst.

30. gr.

Í reglugerð skal setja nánari ákvæði um fangelsismálastofnun og hlutverk hennar, um skilyrði þess að verða ráðinn fangavörður og menntun þeirra, um vinnulaun og dagpeninga fanga, um nám fanga og um leyfi til dvalar utan fangelsis.

Heimilt er að setja í reglugerð nánari ákvæði samkvæmt lögum þessum.

31. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1989. Þá falla úr gildi lög nr. 38 24. apríl 1973, um fangelsi og vinnuhæli, með síðari breytingum. Enn fremur falla brott 3. másl. 2. mgr. 32. gr., 33. gr., 35.–39. gr., 43. gr., 2.–5. mgr. 44. gr., 45.–48. gr. og 2. másl. 1. mgr. 54. gr. í V. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum. Enn fremur 2. mgr. 78. gr. og 1. mgr. 79. gr. í VIII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Á síðasta Alþingi var lagt fram frumvarp um fangelsi og fangavist, en það varð ekki útrætt.

Frumvarp þetta er byggt á sama grunni, en á því hafa verið gerðar nokkrar breytingar.

Aðalbreytingin frá fyrra frumvarpi og sú sem leiðir af sér flestar aðrar breytingar, sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, er að í 2. gr. er gert ráð fyrir fangelsismálastofnun sem sjái um daglega yfirstjórn fangelsa og annist um fullnustu dóma, en þessu er nú sinnt í dómismálaráðuneytinu. Auk þess er stofnuninni ætlað að annast félagslega þjónustu við fanga, eftirlit með þeim sem fá skilorðsbundna frestun ákæru, dæmdir eru skilorðsbundið, fá skilorðsbundna reynslulausn, náðun eða frestun á afplánun. Þá ber stofnuninni að sjá um sérhæfða þjónustu við fanga.

Með því frumvarpi um fangelsi og fangavist sem lagt var fram á síðasta Alþingi fylgdu þær athugasemdir sem hér fara á eftir, en þeim hefur þó verið breytt í samræmi við þær breytingar sem nú hafa verið gerðar á þessu frumvarpi.

I. Inngangur.

Þann 20. apríl 1982 var samþykkt á Alþingi svohljóðandi þingsályktun um fangelsismál: „Alþingi ályktar að kjósa 7 manna nefnd til að gera heildarúttekt á fangelsismálum og endurskoða lög og reglur þar að lútandi.

Á grundvelli þeirrar úttektar skal nefndin skila álitni jafnóðum og það liggur fyrir er feli í sér:

1. Stöðu fangelsismála.
2. Tillögur um brýnar úrbætur.
3. Áætlun um æskilega framtíðarskipan fangelsismála.

Dómismálaráðherra skipar formann nefndarinnar úr hópi nefndarmanna.“

Síðar um vorið 1982 skipaði Alþingi eftirtalda í nefndina: Braga Jósefsson uppeldisfræðing, Davíð Aðalsteinsson alþingismaður, Hildigunni Ólafsdóttur afbrotafræðing, Jakob Havsteen lögfræðing, Jósef Þorgeirsson alþingismaður, Ólaf Þ. Þórðarson alþingismaður og Salome Þorkelsdóttur alþingismaður. Dómsmálaráðherra skipaði Jakob Havsteen sem formann. Sagði hann af sér formennsku á árinu 1983 og var Davíð Aðalsteinsson þá skipaður formaður.

Nefndin fól nefndarmönnum Braga Jósefssyni, Davíð Aðalsteinssyni og Hildigunni Ólafsdóttur að semja frumvarp og var það gert í samvinnu við Þorstein A. Jónsson, deildarstjóra í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

Með bréfi dags. 5. febrúar 1987 til dómsmálaráðherra sendi nefndin frumvarp til laga um fangelsi og fangavist og frumvarp til laga um breytingu á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, og tilkynnti jafnframt að hún hefði lokið störfum. Frumvarp þetta er efnislega óbreytt eins og það kom frá nefndinni, en á því hafa verið gerðar ýmsar minni háttar orðalagsbreytingar í dómsmálaráðuneytinu.

Það sama á við um athugasemdir við frumvarpið sem nefndin sendi frá sér. Orðalagi hefur á nokkrum stöðum verið breytt og í örfáum tilvikum hefur verið bætt við skýringum varðandi einstakar greinar.

II. Almennt um frumvarpið.

Frumvarp þetta er endurskoðun á lögum nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli, með síðari breytingum, og þeim hluta V. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem varðar fangelsi og fangavist. Þykir rétt að um fangelsi og fangavist gildi ein heildarlög þar sem skil á milli þeirra ákvæða í V. kafla almennra hegningarlaga sem lagt er til að felld verði brott með frumvarpi þessu og laga um fangelsi og vinnuhæli eru að sumu leyti óljós. Þó að ákvæði um framkvæmd refsivistar séu að meginstefnu til í almennum hegningarlögum og meginákvæði um refsivistarstofnanir í lögum um fangelsi og vinnuhæli eru í síðarnefndu lögum einnig ákvæði um framkvæmd refsivistar. Nauðsynlegt er að lögfesta ýmis ákvæði um réttarstöðu fanga sem miðað við framangreinda skiptingu hefðu átt að vera í V. kafla almennra hegningarlaga, en þau þykja ekki eiga heima í þeim lögum.

Frumvarpið tekur mið af núverandi aðstæðum hér á landi í fangelsismálum og gerir ekki ráð fyrir grundvallarbreytingum á framkvæmd fullnustu óskilorðsbundinna refsivistar dóma. Við samningu þess hefur verið höfð hliðsjón af norrænni löggjöf á þessu sviði einkum norskum og sænskum lögum, en dönsk lög eru nú í heildarendurskoðun.

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir breytingum á þeim ákvæðum V. kafla almennra hegningarlaga er fjalla um viðurlög við afbrotum en þau mál hafa mjög verið til umfjöllunar í nágrannalöndum okkar á undanförunum árum og þá sérstaklega með tilliti til nýrra refsileiða. Eðlilegt er að þessi ákvæði sæti endurskoðun á næstunni, en það verkefni fellur ekki undir verksvið þessarar nefndar.

Með lögum nr. 18/1961, um ríkisfangelsi og vinnuhæli, var mótuð sú refsipólítíska stefna að flokka fangelsi í þrennt:

1. Ríkisfangelsi.
2. Vinnuhæli.
3. Unglingafangelsi.

Í 2. gr. þeirra laga sagði að stofna skyldi í Reykjavík eða nágrenni hennar ríkisfangelsi sem rúmi 100 fanga og að því skyldi skipt í þessar deildir: Einangrunarfangelsi, öryggisgæsludeild, geðveilladeild, kvennafangelsi, varðhald og gæsluvarðhald.

Í 2. gr. nógildandi laga um fangelsi og vinnuhæli, nr. 38/1973, er sú stefna sem mótuð var 1961 áréttuð. Unglingafangelsi er breytt í unglíngavinnuhæli og bætt við 4. tölul.: Fangelsi til geymslu handtekinna manna og gæsluvarðhaldsfanga. Þá var ákvæðið um fjölda fangaplássna í ríkisfangelsi fellt niður.

Ríkisfangelsi hefur aldrei verið byggt og engin áform hafa verið uppi um að byggja það á síðustu árum. Unglingavinnuhæli hefur heldur ekki verið komið á fót.

Hugmyndin um ríkisfangelsi er komin frá nágrannalöndum okkar. Um 1970 hafði fengist af þeim nokkur reynsla og sú stefna sem þau byggðust á mikið gagnrýnd.

Hugmyndafræðina á bak við ríkisfangelsi má rekja allt til árunna 1920 til 1930 en þá gætti mikillar bjartsýni meðal þeirra sem unnu við refsímál. Almennt var talið að hægt væri að taka afbrotamenn til meðferðar ef til þess væru hentugar stofnanir. Þessi stefna, „meðferðarstefnan“, byggðist á því að flokka afbrotamenn og koma þeim síðan fyrir á viðeigandi stofnunum þar sem sú meðferð, sem þar fengist, kæmi í veg fyrir ítrekuð afbrot. Þannig áttu að vera sérstakar deildir fyrir hvern flokk svo sem síbrotamenn, unga menn, geðveila afbrotamenn.

Hér verður ekki gerð grein fyrir allri gagnrýni á ríkisfangelsishugmyndina og þau vandamál sem upp komu við framkvæmd hennar. Eitt dæmi verður látið nægja: Hvar ætti að vista ungan síbrotamann sem er geðveikur? Frumvarp þetta gerir ráð fyrir að fallið verði frá hugmyndum um ríkisfangelsi eins og það er nú skilgreint í lögum. Samkvæmt frumvarpinu skiptast fangelsi í:

1. Afplánunarfangelsi.
2. Gæsluvarðhaldsfangelsi.

Verður nánar fjallað um þessa skiptingu hér síðar í umfjöllun um I. kafla frumvarpsins. Frumvarpinu er skipt upp í eftirtalda fimm kafla:

1. Stjórn og skipulag.
2. Starfsmenn.
3. Fangavist.
4. Öryggi í fangelsum og agaviðurlög.
5. Ýmis ákvæði.

Með frumvarpinu fylgja tvö fylgifrumvörp þar sem lagt er til að núverandi 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli, sbr. 1. gr. laga nr. 26/1983, verði felld inn í lög nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, og breyting á lögum nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála.

Athugasemdir við einstakar greinar og kafla frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um yfirstjórn fangelsismála, tegundir fangelsa og hverjir skulu vistaðir í fangelsum.

Um 1. gr.

Þessi grein er samhljóða 1. gr. laga nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli.

Um 2. gr.

Samkvæmt 2. gr. skal setja á stofn sérstaka stofnun, fangelsismálastofnun. Meginhlutverk stofnunarinnar er tvíþætt, þ.e. í fyrsta lagi dagleg yfirstjórn á rekstri fangelsa og fullnusta refsíðoma og í öðru lagi skilorðseftirlit og félagsleg þjónusta við fanga og þá sem eru undir eftirliti.

Fullnustu refsíðoma og yfirstjórn á rekstri fangelsa er nú sinnt í fangelsismáladeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. starfsreglur nr. 409/1977. Áfram er þó gert ráð fyrir að lögreglustjórar annist innheimtu sekta eins og 52. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 kveður á um, svo og málskostnað í opinberum málum.

Gert er ráð fyrir að fangelsismálastofnun yfirtaki einnig verkefni Skilorðseftirlits ríkisins sem sett var á stofn með heimild í nügildandi 14. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli,

en verkefni þess eru þau sömu og talin eru upp í 3. tölul. 1. mgr. greinarinnar, með þeirri undantekningu að nú er einnig gert ráð fyrir þeim sem fá skilorðsbundna frestun á afplánun.

Nauðsynlegt þykir að auka félagslega þjónustu við fanga og núverandi skjólstæðinga Skilorðseftirlits ríkisins og þykir eðlilegt að þessi starfsemi sé rekin undir einni yfirstjórn þar sem um sömu skjólstæðinga er að ræða. Nú sinnir Skilorðseftirlitið þeim sem frestað er ákæru gegn en það eru einkum yngri afbrotamenn sem ekki hafa fengið dóma. Þeir sem dæmdir eru skilorðsbundið hefur aldrei verið gert að sæta eftirliti Skilorðseftirlitsins. Skilorðseftirlitið hefur eftirlit með flestum er losna úr fangelsum á reynslulausn og þykir rétt að tengsl þeirra við væntanlega skjólstæðinga hefjist þegar í fangelsunum. Þannig má búa þá betur undir komu þeirra út í þjóðfélagið á ný.

Um 3. gr.

Eins og áður hefur verið rakið felur grein þessi í sér grundvallarbreytingu frá gildandi lögum um fangelsi og vinnuhæli.

Skipta má efni greinarinnar í þrennt:

- a. Staðsetningu, gerð og rekstrarfyrirkomulag fangelsa.
- b. Flokka fangelsa.
- c. Hverjir skulu vistaðir í fangelsi.

Í fyrstu málsgrein segir að dómsmálaráðherra ákveði staðsetningu, gerð og rekstrarfyrirkomulag fangelsa.

Ekki þykir ástæða til að ákveða með lögum hvar fangelsi skuli staðsett eða hvaða fangelsi skulu rekin, heldur verði ákvörðun um það í höndum dómsmálaráðherra. Það sama gildir um stærð og fyrirkomulag fangelsa.

Í upphafi 4. gr. laga nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, segir að ekki megi setja á fót nýja ríkisstofnun nema með lögum. Varðandi ný fangelsi er því hér um sérákvæði að ræða, en ljóst er að þau verða ekki sett á stofn nema til þess fáist fjárveiting í fjárlögum og heimild til að ráða starfsmenn í samræmi við framangreind lög.

Í núgildandi lögum eru atriði sem 1. mgr. greinarinnar tekur til á ýmsum stöðum. Í upphafi 4. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli segir að vinnuhæli skuli rekin fyrst um sinn á Litla-Hrauni í Árnessýslu og á Kvíabryggju. Í 3. mgr. 16. gr. sömu laga segir að þar til komið hefur verið upp þeim deildum ríkisfangelsis sem ætlaðar eru fyrir móttökudeild, gæsluvarðhald og varðhald skuli reka Hegningarhúsið að Skólavörðustíg 9 í Reykjavík og fangelsi í húsnæði við Síðumúla í Reykjavík og skuli í þeim fangelsum heimilt að vista hvers konar fanga.

Í 6. gr. sömu laga er fjallað um fangelsi til geymslu handtekinna manna og gæsluvarðhaldsfanga. Í 3. mgr. þeirrar greinar segir að dómsmálaráðherra ákveði um hversu langan tíma sé heimilt að geyma í slíkum fangelsum gæsluvarðhaldsfanga og sömuleiðis geti hann ákveðið að fenginni umsögn viðkomandi héraðslæknis að heimilt sé að láta varðhaldsfanga afplána í slíkum fangelsum og þá um hve langan tíma.

Í 13. gr. sömu laga segir að dómsmálaráðherra ákveði nánar staðsetningu fangelsa og gerð þeirra og setji reglugerð um rekstur þeirra.

Þá segir í 1. mgr. 33. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, að refsivist skuli taka út í þeim stofnunum sem til þess eru ætlaðar samkvæmt lögum um fangelsi og vinnuhæli.

Auk þeirra fangelsa, sem talin eru upp hér að framan, fer afplánun fram í húsnæði lögreglustöðvarinnar á Akureyri, sbr. reglugerð þar að lútandi nr. 112/1978 og á Bitru í Hraungerðishreppi, sbr. reglugerð nr. 584/1981.

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að fangelsi skiptist í tvo flokka, þ.e. afpánunarfangelsi og gæsluvarðhaldsfangelsi. Eins og áður er fram komið er fangelsum í

2. gr. nógildandi laga um fangelsi og vinnuhæli skipt í fjóra flokka: Ríkisfangelsi, vinnuhæli, unglíngavinnuhæli og fangelsi til geymslu handtekinna manna og gæsluvarðhaldsfanga.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að afplánunarfangelsi komi í stað nógildandi ákvæða um ríkisfangelsi, vinnuhæli og unglíngavinnuhæli.

Áður er fram komið að sú hugmyndafræði, sem liggur að baki ríkisfangelsi og raunar unglíngavinnuhæli, á ekki hljómgrunn nú.

Orðið „vinnuhæli“ kemur fyrst fyrir í lögum nr. 26/1928, um heimild fyrir landsstjórnina til að reisa betrunarhús og vinnuhæli. Upphaflegt frumvarp til þeirra laga hét „frumvarp til laga um heimild fyrir landsstjórnina til að reisa betrunarhús og letigarð“ og í 1. gr. þess stóð: „Landsstjórninni skal heimilt að verja af ríkisé allt að 100 000 krónum til að kaupa land og láta reisa betrunarhús og letigarð, þar sem skilyrði þykja góð, til að fangar, og slæpingjar, sem ekki vilja vinna fyrir sér eða sínum, geti stundað holla og gagnlega vinnu.“

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hugmyndin var sú að stofnunin skyldi vera fangelsi og letigarður „þar sem heilsuhaustir letingjar væru þvingaðir til að vinna“. Og í greinargerðinni segir enn fremur: „Af letigarðinum mundi mörgum sveitar- og bæjarfélögum stafa mikið gagn á þann hátt, að landeyður, sem nú vilja ekki vinna fyrir sér eða börnum sínum, myndu mjög oft fremur vilja vinna eins og frjálsir menn, heldur en komast á slíkt vinnuheimili, þar sem aðbúðin væri að vísu góð, en þeir þó sviptir frelsi um lengri eða skemmri tíma.“ Og í álitinu hluta allsherjarnefndar efri deildar segir: „Ég er sammála meiri hluta nefndarinnar um það, að nauðsyn beri til að reisa á næstunni nýtt betrunarhús (fangahús) fyrir landið þar sem fangelsið í Reykjavík er orðið allsendis ófullnægjandi. Hitt tel ég ekki fullrannsakað, hvort fært eða hagkvæmt sé að reka sömu stofnun einnig sem „letigarð“, og tel ég að ákvörðun þar um verði að bíða frekari rannsókna.“

Í meðförum þingsins var orðinu letigarður í frumvarpinu breytt í vinnuhæli og það þannig samþykkt með einni annarri smávægilegri breytingu. Í framhaldi af þessari lagasetningu var Eyrarbakkaþítali keyptur til afnota í þessu skyni.

Af þessu, sem hér hefur verið rakið, er ljóst að vinnuhæli hefur upphaflega ekki þýtt fangelsi eða refsivistarstofnun. Í lögum nr. 18/1961, um ríkisfangelsi og vinnuhæli, kemur vinnuhæli fyrst inn sem tegund fangelsis. Í 4. gr. nógildandi laga um fangelsi og vinnuhæli segir í 2. málsli.: „Í vinnuhælunum skal fullnægja fangelsisrefsingum að því leyti, sem ekki er nauðsynlegt að vista refsifanga í deildum ríkisfangelsisins eða þeir aldurs vegna skulu dvelja í unglíngavinnuhæli.“

Hvergi eru í lögum ákvæði um að réttindi og/eða skyldur fanga á vinnuhælum séu aðrar en í öðrum fangelsum.

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið hér að framan þykir rétt að fella vinnuhæli niður sem sérstaka tegund fangelsis.

2. tölul. 2. mgr. fjallar um gæsluvarðhaldsfangelsi. Kemur hann í staðinn fyrir nógildandi 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli þar sem fjallað er um fangelsi til geymslu handtekinna manna og gæsluvarðhaldsfanga.

Rétt þykir að aðgreina gæsluvarðhaldsfangelsi frá fangageymslum sem eru í tengslum við lögreglustöðvar. Fangageymslur lögreglu þykja svo nátengdar löggæslustarfsemi að ekki þykja rök til að hafa ákvæði um þau í lögum um fangelsi og fangavist, enda heyrir rekstur þeirra, stjórn og fyrirkomulag undir lögreglustjóra á hverjum stað.

Í 3. mgr. eru ákvæði um hverja vista skuli í afplánunarfangelsum. Það eru þeir sem dæmdir eru í fangelsi og varðhald og afplána vararefsingu fésekta. Einnig er þar heimildarákvæði um að vista megi þá sem dæmdir eru í öryggisgæslu í slíkum fangelsum.

Í 1. mgr. 7. gr. nógildandi laga um fangelsi og vinnuhæli segir að þeir sem úrskurðaðir eru samkvæmt framfærslulögum, nr. 80 5. júní 1947, og lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54 6. apríl 1971, til að vinna af sér meðlag eða barnalífeyri skulu vistaðir á

vinnuhæli eða unglíngavinnuhæli, eftir því sem aldur þeirra segir til um. Í frumvarpi þessu er felld niður heimild til að vista þá sem úrskurðaðir eru samkvæmt framangreindum ákvæðum í fangelsum. Þessir aðilar hafa ekki verið vistaðir á vinnuhælum síðan upp úr árinu 1970. Benda má á að framangreind lagaákvæði eru síðustu leifar af skuldafangelsi. Enn fremur brýtur framangreint ákvæði í bága við 3. mgr. (a)-lið 8. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálag réttindi sem Ísland hefur fullgilt og birtur er sem nr. 10/1979 í C-deild Stjórnartíðinda. Við fullgildingu samningsins var gerður fyrirvari við 3. mgr. (a)-lið 8. gr. samningsins.

Í 4. mgr. er heimild til að vista gæsluvarðhaldsfanga í afplánunarfangelsum ef einangrun telst ekki nauðsynleg. Ef gæsluvarðhaldsfangi er vistaður í afplánunarfangelsi sætir hann almennum kjörum afplánunarfanga. Nú eru gæsluvarðhaldsfangar vistaðir í almennum fangelsum, einkum í þeim tilfellum þegar um mjög alvarleg afbrot er að ræða og þeir eru úrskurðaðir í gæsluvarðhald á meðan á málsmeðferð fyrir dómstólum stendur en einangrun telst ekki nauðsynleg vegna rannsóknar málsins. Þykir nauðsynlegt að sérstök lagaheimild sé til slíkrar vistunar í afplánunarfangelsum.

Í 5. mgr. er heimild til að vista afplánunarfanga í sérstökum tilfellum um skemmri tíma í fangageymslu lögreglu eða gæsluvarðhaldsfangelsi. Þetta á einkum við þegar afplánun hefst utan höfuðborgarsvæðisins og áður en unnt er að flytja viðkomandi einstaklinga í önnur fangelsi. Einnig getur verið nauðsynlegt að vista erfiða fanga í slíkum fangelsum um skamman tíma vegna sérstakra aðstæðna. Það sama gildir um heimild til að vista afplánunarfanga í gæsluvarðhaldsfangelsi. Það getur verið nauðsynlegt þegar um erfiða fanga er að ræða og vegna agabrota. Aðrar aðstæður geta einnig gert það nauðsynlegt.

Í 6. mgr. er heimild til að vista gæsluvarðhaldsfanga í fangageymslum lögreglu. Nú er einungis eitt gæsluvarðhaldsfangelsi hér á landi, þ.e. við Síðumúla 28, Reykjavík. Nauðsynlegt er að heimilt sé að vista gæsluvarðhaldsfanga í fangageymslum lögreglu, einkum utan höfuðborgarsvæðisins. Einnig er það nauðsynlegt ef gæsluvarðhaldsfangar eru fleiri en fangelsið í Síðumúla rúmar og ef nauðsynlegt þykir að aðskilja menn sem t.d. eru viðriðnir sama mál.

Um II. kafla.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Þessi grein kemur í stað núgildandi 11. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli. Í 11. gr. segir að skipa skuli öðrum fremur lögfræðing eða félagsráðgjafa sem forstöðumann stofnunar og að þeir skuli sérstaklega hafa kynnt sér fangelsismál.

Ekki þykja rök til að takmarka forstöðumannsstarf við lögfræðinga og félagsráðgjafa heldur er lagt til að ráðnir skulu öðrum fremur menn er lokið hafa viðurkenndu lokaprófi úr háskóla. Þá er felld niður skilyrði um að þeir skuli sérstaklega hafa kynnt sér fangelsismál. Mjög erfitt hefur reynst að fá háskólamenntaða starfsmenn til að vinna að fangelsismálum og óraunhæft er að setja skilyrði um að þeir hafi sérstaklega kynnt sér fangelsismál áður en þeir hefja störf á því sviði.

Í 11. gr. er ákvæði um heimild fyrir ráðherra til að skipa þriggja manna stjórnarnefnd við hverja stofnun sér til aðstoðar við yfirstjórn stofnunarinnar. Þessi heimild er ekki í frumvarpinu.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að heimilt sé að fleiri en ein stofnun heyri undir sama forstöðumann. Slíkt getur verið hentugt þar sem fleiri en ein stofnun eru á sama svæði, t.d. í Reykjavík.

Um 6. gr.

Í 12. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli er fjallað um starfslið fangelsa. Í frumvarpinu er fjallað um starfsmenn fangelsa í tveimur greinum, þ.e. 5. og 6. gr. Í þessari grein segir að í fangelsum skuli starfa hæfilegur fjöldi fangavarda og annars starfsliðs. Með öðru starfsliði er t.d. átt við starfsmenn í eldhúsi og skrifstofumenn. Í greininni segir að dómsmálaráðherra ráði fangaverði en forstöðumaður viðkomandi stofnunar aðra starfsmenn. Í nügildandi lögum er ekki ákvæði um þessi atriði.

Ekki þykja ástæður til að setja í lög ákvæði um skilyrði til þess að vera ráðinn sem fangavörður og um menntun þeirra en í 30. gr. frumvarpsins segir að setja skuli reglugerð um þessi atriði og er það í samræmi við almenna venju hér á landi um nám sérstakra starfsstétta.

Ákvæði 2. og 3. mgr. greinarinnar eru samhljóða lögum nr. 81/1986 um breytingu á 12. gr. laga nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli.

Um III. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um fangavistina sem slíka, hvar afplánun fari fram og um réttarstöðu fanga. Í kaflanum eru ýmis nýmæli áður ólögfest. Nauðsynlegt þykir að lögfesta ákvæði um nokkur grundvallarréttindi fanga en um mörg þeirra er nú fjallað í reglugerð um fangavist, nr. 206/1957, og reglugerð um vinnuhælið á Litla-Hrauni, nr. 150/1968. Verður nánar gerð grein fyrir ákvæðum þessum hér á eftir í umfjöllun um einstakar greinar.

Tekið skal fram að í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að réttarstaða þeirra, sem afplána varðhaldsdóma, verði sú sama og þeirra sem afplána fangelsisdóma en í 44. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eru nú sérákvæði um réttarstöðu þeirra sem afplána varðhaldsdóma. Í framkvæmd nú er ekki mismunur á þessu tvennu og þykja ekki rök til að viðhalda honum í lögum.

Um 7. gr.

Í þessari grein segir að ákvæði III. kafla frumvarpsins um fangavist eigi einungis við um þá sem eru í afplánunarfangelsum. Um réttarstöðu gæsluvarðhaldsfanga er fjallað í IX. kafla laga um meðferð opinberra mála, nr. 74/1974.

Um 8. gr.

Samkvæmt starfsreglum fyrir fangelsismálaeild dóms- og kirkjumálaráðuneytisins nr. 409/1977, sbr. auglýsingu um breytingu á þeim nr. 3/1980, 4. gr., annast deildin um fullnustu á öllum refsivistardómum. Í 1. mgr. þessarar greinar segir að fangelsismálastofnun ákveði í hvaða fangelsi afplánun fari fram og eru í greininni leiðbeiningar um við hvað eigi að miða þegar ákvörðun um afplánunarstað er tekin.

Í 2. mgr. er ákvæði um að eigi kona ungbarn við upphaf afplánunar eða fæði barn í afplánun megi heimila henni að hafa það hjá sér í fangelsinu. Í frumvarpinu er ekki skilgreint hvað átt sé við með ungbarn en miðað er við að um sé að ræða barn sem vegna aldurs gerir sér ekki grein fyrir hvar það er.

Um 9. gr.

Í 4. gr. reglugerðar um fangavist nr. 206/1957 segir að refsitími skuli yfirleitt vera óslitinn en dómsmálaráðherra geti þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi ákveðið hlé á fullnustu refsingar og skuli þá ákveðið í upphafi hve langt hlé sé veitt hverju sinni.

Rétt þykir að ákvæði um samfellda afplánun séu lögbundin. Jafnframt þykir rétt ef sérstakar ástæður eru til staðar að heimilt sé að veita hlé á afplánun og jafnframt að skilorðsbinda frestinn. Er þá miðað við að heimilt sé að beita þeim skilyrðum sem talin eru upp í 57. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Um 10. gr.

Bein ákvæði um deildarskiptingu í fangelsum eru ekki lögfest nú.

Í 43. gr. almennra hegningarlaga segir að ákveða megi með reglugerð að fangar, sem dæmdir hafa verið í fangelsi innan 22 ára aldurs, skuli hafðir sér í fangelsi eða fangelsisdeild og látnir sæta annarri meðferð en aðrir fangar. Skal þá leggja sérstaka stund á að efla andlegan og líkamlegan þroska fanganna með kennslu, líkamsæfingum og hentugri útvinnu, svo og með því að kenna þeim atvinnugreinar sem komið geti þeim að gagni er þeir hafa fengið frelsi sitt aftur.

Í 5. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli segir að reka skuli unglingavinnuhæli fyrir allt að 25 fanga og skuli þar fullnægja fangelsisrefsingu þeirra sem við dómsuppsögn hafa eigi náð 22 ára aldri. Efni þessarar greinar hefur aldrei verið skilgreint og eins og fram kemur í almennum inngangi hér að framan hefur unglingavinnuhæli ekki verið sett á stofn.

Í þessari grein er almennt ákvæði um að heimilt sé að skipta fangelsum upp í deildir án þess að það sé skilgreint hvernig þær deildir verði, en nefna má sem dæmi að hægt væri að hafa þá sem vilja vera án vímuefna og sýna góða hegðun sér í deild, erfiða síbrotamenn, yngri fanga o.s.frv.

Um 11. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 2. mgr. 39. gr. almennra hegningarlaga.

Um 12. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 1. mgr. 46. gr. almennra hegningarlaga.

Um 13. gr.

Um vinnu og vinnuskyldu eru nú ákvæði í 37. gr. almennra hegningarlaga og 8. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli, nr. 38/1973.

Þessi ákvæði eru ekki að öllu leyti samhljóða. Auk þess er ekki það ákvæði sem nú er í 8. gr. að ákvarða megi að ákveðinn hundraðshluti af launum fanga fari í skyldusparnað, en sú heimild hefur aldrei verið notuð.

Um 1. mgr.

Hér er lögð sú skylda á fangelsisýfirvöld að sjá fyrir vinnuáðstöðu í öllum fangelsum. Ástand þessara mála nú er þannig að einungis á Kvíabryggju og á Litla-Hrauni er aðstaða til vinnu. Allt fram til ársins 1986 var vinnuframboð á Kvíabryggju lítið en nú hefur verið bætt úr því. Á Litla-Hrauni er vinnuframboð takmarkað og einungis hægt að fullnægja vinnuþörf í þrjár til fjórar klukkustundir á degi hverjum og er varla hægt að segja að fullnægjandi vinnuframboð sé fyrir alla fanga. Mikilvægt er að bjóða upp á fullnægjandi vinnuáðstöðu þar sem vinnan er liður í því að gera fanga hæfari til að koma út í þjóðfélagið á ný. Auk þess má benda á að vinna hefur mikið gildi í þá veru að menn sætti sig betur við fangavistina og hefur það sýnt sig að þegar vinnuframboð er nægilegt eru minni vandamál í fangelsunum á öðrum sviðum.

Um 2. mgr.

Í þessari málsgrein felst ákvæði um vinnuskyldu og að fanga beri að vinna þau störf sem honum eru falin.

Um 3. mgr.

Málsgreinin er í samræmi við 1. másl. 2. mgr. 8. gr. laga um fangelsi og vinnuhæli.

Um 4. mgr.

Málsgreinin er í samræmi við 2. másl. 1. mgr. 37. gr. almennra hegningarlaga.

Um 5. mgr.

Hér er um nýmæli að ræða. Af og til undanfarin ár hefur föngum verið heimilað að útvega sér sjálfir vinnu og vinna í klefum sínum ef vinna og aðstæður leyfa. Þykir ástæða til að heimild þar til sé í lögum.

Um 6. mgr.

Málgreinin er efnislega í samræmi við 2. mgr. 37. gr. almennra hegningarlaga.

Þótt aðalreglan sé sú að vinna fanga fari fram innan fangelsisins þykir rétt að heimild sé til staðar um að fangi stundi vinnu utan fangelsis og er þá einkum haft í huga ef það gæti verið í tengslum við starfsnám fanga.

Um 7. mgr.

Þessi málgrein er í samræmi við 45. gr. almennra hegningarlaga.

Um 8. mgr.

Hér er um nýmæli að ræða. Skilyrði þess að greiða fanga, sem ekki er í vinnu, dagpeninga er að fangelsisstjórn geti ekki eða útvegi ekki vinnu fyrir viðkomandi fanga. Er þetta fyrirkomulag nú til staðar í fangelsinu á Akureyri og á Bitru og miðast dagpeningar við brýnustu persónulegar nauðsynjar fangans.

Um 14. gr.

Um nokkurra ára skeið hefur föngum á Litla-Hrauni verið gefinn kostur á reglubundinni kennslu. Er það gert í samvinnu við Fjölbrotaskólann á Selfossi og er kennslan á Litla-Hrauni á vegum skólans. Þeim nemendum, sem lokið hafa grunnnámi á Litla-Hrauni, hefur verið gefinn kostur á að sækja tíma í Fjölbrotaskólanum á Selfossi. Þykir þessi reynsla hafa gefið góða raun. Rétt þykir að reglubundið nám fanga komi í stað vinnuskyldu. Með reglubundnu námi er átt við að fangar geti ekki komist hjá vinnu með því að innrita sig í skóla en sinna ekki raunverulegu námi.

Um 15. gr.

Aðstaða til tómsundaiðkana og líkamspjálfunar í fangelsunum er mjög bágborin. Gert er ráð fyrir að vinnutími fanga sé átta klukkustundir fimm daga vikunnar. Frítími fanga er því mjög langur. Því er nauðsynlegt að fanginn geti varið þeim tíma til hollra tómsundaiðkana og gerir 1. mgr. ráð fyrir að fangelsisyfirvöld hafi frumkvæði í að sjá föngum fyrir viðunandi aðstöðu til þess.

Í 2. mgr. eru ákvæði um það fangar skuli eiga kost á a.m.k. einnar klukkustundar útivist nema veður eða aðrar ástæður hamli.

Um 16. gr.

Í fangelsunum á Litla-Hrauni og Kviabryggju eru allir fangar í eins manns klefa. Þykir rétt að stefnt verði að því framvegis að fangar verði einir í klefa.

Um 17. gr.

Ákvæði um heimsóknir til fanga eru ekki lögbundin. Um það atriði er fjallað í 20. gr. reglugerðar um fangavist, nr. 206/1957. Í fangelsum landsins eru mjög takmarkaðar aðstæður til að taka á móti heimsóknnum til fanga. Í flestum tilfellum er gestum til fanga leyft að fara inn í klefa til hans. Heimildarákvæði um að leita á gestum fanga er sett til að koma megi í veg fyrir að reynt sé að smygla inn í fangelsið hlutum sem fanginn hefur ekki heimild til að hafa þar svo sem áfengi og öðrum vímuefnum. Þykir nauðsynlegt að þessi heimild sé til staðar á meðan ekki eru möguleikar á sérstakri heimsóknaraðstöðu við fangelsin.

Um 18. gr.

Um heimild fanga til að senda og taka á móti bréfum og sendingum eru ekki ákvæði í lögum. Um það er fjallað í 19. gr. reglugerðar um fangavist, nr. 206/1957. Nauðsynlegt þykir að lagaheimild sé til staðar til að bréf og sendingar til og frá fanga séu rannsökuð ef ástæða

þykir til. Er það gert til að koma í veg fyrir m.a. smygl á vímuefnum inn í fangelsi og einnig að koma í veg fyrir hugsanlegar ólöglegar aðgerðir fanga innan eða utan fangelsis.

Rétt þykir að bréf til og frá yfirvöldum og lögmönnum fanga skuli ekki rannsökuð.

Um 19. gr.

Ákvæði um rétt fanga til símtala eru ólögfest. Í framkvæmd er það svo að fangar fá að hringja stutt símtöl þrisvar í viku og hringja má til þeirra þrisvar í viku í fangelsið. Af sömu ástæðu og nauðsynlegt þykir að rannsaka megi bréf fanga er hér ákvæði um að heimilt sé að hlusta á símtöl þeirra. Þykir rétt að fanga sé það ljóst hvort hlustað er á það sem hann talar í síma. Við það er miðað að fanga sé gert ljóst fyrir símtal eða á meðan á því stendur hvort hlustað sé á það.

Ákvæði um að hlusta megi á símtöl fanga felur ekki í sér heimild til að taka þau upp á segulband til að hlusta á þau síðar.

Um 20. gr.

Hér er um nýmæli að ræða. Ef öryggi ríkisins krefst þess þykir nauðsynlegt að dómsmálaráðherra geti takmarkað rétt fanga er hann hefur almennt skv. 17.–19. gr. frumvarpsins.

Um 21. gr.

Um heimild til að veita leyfi meðan á afplánun stendur eru nú ákvæði í 3. mgr. 37. gr. almennra hegningarlaga. Slík heimild var fyrst veitt með lögum nr. 42/1985, 3. gr. Í framkvæmd hefur undanfarin ár verið veitt leyfi þegar fangi hefur verið a.m.k. eitt ár í afplánun og er honum þá veitt leyfi til dagsdvalar utan fangelsis og síðan á hálfis árs fresti.

Víðast hvar á Vesturlöndum eru ákvæði um leyfi meðan á afplánun stendur í föstum skorðum og mun víðtækari en hér á landi.

Um IV. kafla.

Um 22. gr.

Í lögum eru ekki ákvæði um hvaða muni fangi má hafa með sér í fangavistina og í sínum klefa.

Í framkvæmd hefur verið miðað við að hann megi aðeins hafa í klefa sínum brýnustu persónulega muni, svo sem föt, snyrtiahöld og þess háttar, og fyrir öðrum hlutum þurfi sérstakt leyfi fangelsisýfirvalda.

Þessi framkvæmd styðst við ýmis ákvæði í reglugerð um fangavist, nr. 206/1957. Í 2. mgr. 8. gr. segir t.d.: „Sérhvern fanga skal rannsaka nákvæmlega jafnskjótt og hann kemur í fangelsið, í viðurvist eins vitnis, ef unnt er. Taka skal af fanga alla peninga og önnur verðmæti — þó ekki giftingar- eða trúlofunarhring — en yfirleitt allt það, sem ekki þykir henta samkvæmt reglum fangelsisins að hann hafi meðferðis.“

Í 4. mgr. 23. gr. sömu reglugerðar segir: „Fangi má nota vinnuarð sinn til þess að afla sér ritfanga, almanaka, verkefnis til tómsbundavinnu og því um líkt, þó aðeins með leyfi fangelsisstjóra hverju sinni, og samkvæmt því sem samrýmist reglum fangelsis hverju sinni.“

Í 1. mgr. þessarar greinar er heimild til að gera áfengi, önnur vímuefni og lyf upptæk sem fangi hefur við komu í fangelsið eða kemst yfir í fangelsinu.

Áfengi og lyf er almennt lögmætt að eiga, en notkun þess sem og annarra vímuefna er bönnuð í fangelsum nema þeirra lyfja sem fangelsislæknir ávísar. Nauðsynlegt þykir að ótvíræð lagaheimild sé til staðar til að gera upptækt áfengi, önnur vímuefni og önnur lyf en fangalæknir ávísar og finnast hjá fanga eða í fangelsi.

Í 2. mgr. er heimild til að gera muni, sem smyglað hefur verið inn í fangelsi eða reynt er að smygla inn í fangelsi, upptæka svo og muni sem fangi hefur búið til eða komist yfir án

heimildar fangelsisstjórnar. Nauðsynlegt er að taka fram að ekki er gert ráð fyrir að allt það sem fangi hefur komist yfir án heimildar fangelsisstjórnar sé gert upptækt. Í 4. mgr. er ákvæði um að ef ástæða þykir til að banna ákveðna hluti eða muni í fangelsi er almennt gert ráð fyrir að þeir séu afhentir fanga þegar afplánun lýkur. Upptökuheimildinni er einkum beint gegn munum sem fanga, samföngum eða starfsmönnum geta verið hættulegir eða nota má til stroks eða annarrar ólögmætrar starfsemi í fangelsinu.

Í 3. mgr. er heimild til að gera upptæk handrit eða annað skrifað efni sem fangi hefur skráð í fangelsinu. Upptökuheimild hér miðast við að hið skráða efni innihaldi upplýsingar um aðra fanga sem ekki eigi að vera á allra vitorði, er ósæmilegt eða aðrar ástæður mæli gegn því að hið skráða efni fari út úr fangelsinu.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 23. gr.

Í 1. mgr. er heimild til að framkvæma rannsókn á föngum til að komast að raun um hvort þeir hafi að geyma efni og/eða hluti sem bannaðir eru í fangelsum. Í 1.–4. tölul. 2. mgr. eru leiðbeiningarreglur um hvenær slík leit er heimil. Er hér ekki um tæmandi upptalningu að ræða heldur miðað við að ef um aðrar sambærilegar aðstæður er að ræða sé leit leyfileg. Ákvæði þessa efnis eru ekki lögfest nú en í 8. gr. reglugerðar nr. 206/1957 er almenn heimild til að framkvæma rannsókn á föngum hvenær sem þurfa þykir.

Í 2. mgr. segir að leit á fanga innan klæða skuli framkvæmd af starfsmanni sama kyns og fanginn. Þykir nauðsynlegt að enginn vafi sé um þetta framkvæmdaratriði.

Um 24. gr.

Í 1. mgr. er heimild til að taka þvag- og blóðsýni úr fanga. Tilgangurinn með þessari heimild er tvíþættur. Í fyrsta lagi þykir nauðsynlegt að hægt sé að ganga úr skugga um hvort fangi sé undir áhrifum áfengis og/eða lyfja. Í öðru lagi eru fangar áhættuhópur margra alvarlegra smitsjúkdóma og er nauðsynlegt að hægt sé að staðreyna hvort þeir séu smitaðir, jafnvel án vilja þeirra.

Í 2. mgr. er heimild til innvortis leitar á föngum. Skilyrði þess að framkvæma megi slíka leit er að grunur leiki á að fangi feli innvortis efni eða hluti sem honum er bannað að hafa í fangelsum og að áður en sú leit er framkvæmd skal leita álits læknis. Á undanförunum árum hefur í þó nokkrum tilfellum fíkniefnum verið smyglað innvortis. Þykir nauðsynlegt að hægt sé að ganga úr skugga um hvort svo sé gert í fangelsum. Til þess þarf að vera ótvíræð lagaheimild.

Í 3. mgr. er ákvæði um að taka blóðsýnis og leit skuli framkvæmd af lækni eða hjúkrunarfræðingi.

Í 4. mgr. er ákvæði um að vitni sama kyns og fangi skuli vera viðstatt ef aðstæður leyfa.

Í 5. mgr. segir að ákvörðun um leit samkvæmt grein þessari skuli bókuð og ástæður fyrir henni tilgreindar.

Um 25. gr.

Grein þessi kemur í staðinn fyrir 48. gr. almennra hegningarlaga, en ákvæði hennar eru að ýmsu leyti fyllri.

Í 1. másl. 1. mgr. er nýmæli um að heimilt sé að halda fanga einangruðum frá öðrum ef það er nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.

Um 26. gr.

Grein þessi kemur í staðinn fyrir 47. gr. almennra hegningarlaga. Í greininni eru fyllri ákvæði sérstaklega um hvernig staðið skuli að ákvörðun um beitingu agaviðurlaga.

Í 1. mgr. er fjallað um hvaða agaviðurlögum er heimilt að beita:

1. Áminningu.
2. Sviptingu réttinda sem fangar almennt njóta samkvæmt lögum þessum og reglugerðum.
3. Sviptingu vinnulauna.
4. Einangrun í allt að 60 daga.

1. tölul. er nýmæli. Þykir ástæða til að taka upp áminningu fyrir t.d. fyrsta minni háttar brot fanga á reglum fangelsis.

2. og 3. tölul. eru óbreyttir frá 1. og 2. tölul. 1. mgr. 47. gr. almennra hegningarlaga.

Í 4. tölul. 1. mgr. er heimild til að einangra fanga í allt að 60 daga fyrir agabrot. Í 3. tölul. 1. mgr. 47. gr. almennra hegningarlaga er heimild til að einangra varðhaldsfanga í allt að 60 daga og þá sem afplána fangelsisvist í allt að 90 daga fyrir agabrot. Í frumvarpi þessu er ekki gerður munur á varðhaldsföngum og þeim sem afplána fangelsisdóma. Í samræmi við það þykir ekki rétt að hafa mismunandi heimildir til einangrunar vegna agabrota þessara fanga. Þá þykir rétt að hámarkstímalengd í einangrun vegna agabrota verði 60 dagar.

Í 4. mgr. 27. gr. reglugerðar um fangavist, nr. 206/1957, segir að innilokun í einangrunarklefa megi ekki vera lengri en 30 dagar nema með samþykki dómsmálaráðuneytisins. Með gildistöku laga þessara þykir rétt að þetta ákvæði falli brott þar sem ákvörðun forstöðumanns um beitingu agaviðurlaga sæti stjórnisýslulegri kæru til dómsmálaráðuneytisins og þykir ekki eðlilegt að ráðuneytið hafi í alvarlegustu tilfellunum fyrir fram tekið þátt í afgreiðslu málsins ef ákvörðun kann að verða kærð.

Í 2. mgr. er heimild til að beita fleiri en einni tegund viðurlaga samtímis. Er það óbreytt ákvæði frá 47. gr. almennra hegningarlaga. Hins vegar er það nýmæli í 2. mgr. að heimilt er að skilorðsbinda ákvarðanir um agaviðurlög.

Ákvæði 3. mgr. eru efnislega samhljóða 2. mgr. 46. gr. almennra hegningarlaga.

Í 4. mgr. eru ákvæði um að forstöðumaður skuli sjálfstætt kanna hvernig broti er háttað áður en hann tekur ákvörðun um beitingu agaviðurlaga. Þetta ákvæði er nýmæli í lögum en er efnislega samhljóða 3. mgr. 27. gr. reglugerðar um fangavist, nr. 206/1957. Þykir ástæða til að lögfesta þetta ákvæði.

Í 5. mgr. eru ákvæði um að ákvarðanir um agaviðurlög skulu bókaðar og birtar fanga í viðurvist vitnis. Er þetta nýmæli í lögum en í áður nefndri 27. gr. reglugerðar um fangavist er ákvæði um að bóka skuli ákvarðanir um refsiviðurlög. Nauðsynlegt þykir að lögfesta ákvæði um að fanga sé með formlegum hætti tilkynnt ákvörðun um beitingu agaviðurlaga.

6. mgr. er efnislega samhljóða 3. mgr. 47. gr. almennra hegningarlaga.

Um V. kafla.

Um 27. gr.

Efni greinar þessarar er efnislega samhljóða 4. másl. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli, svo sem henni var breytt með 2. gr. laga nr. 26/1983, en hún hefur verið aðlöguð að staðgreiðslukerfi skatta.

Þrátt fyrir það að óeðlilegt þyki að taka sérákvæði um innheimtu opinberra gjalda í lög um fangelsi og fangavist þar sem sá málaflokkur heyrir undir annað ráðuneyti en fangelsis-mál þykir ekki verða hjá því komist af lagatæknilegum ástæðum.

Um 28. gr.

Grein þessi er samhljóða 2. mgr. 33. gr. almennra hegningarlaga, eins og hún var lögfest með 2. gr. laga nr. 42/1985.

Um 29. gr.

Í 3. másl. 2. mgr. 32. gr. almennra hegningarlaga segir að láta skuli fanga lausan um sama leyti dags og hann er settur inn.

Í 1. mgr. þessarar greinar er ákvæði um að þeir sem afplána varðhalds- og fangelsisdóma skulu látnir lausir kl. 8 að morgni þess dags sem afplánun lýkur og er það í samræmi við núverandi framkvæmd. Þessi framkvæmd byggist m.a. á því að fangar þurfa að hafa möguleika á að komast frá fangelsi til síns heima m.a. með áætlunarferðum.

Ekki þykir ástæða til að breyta núverandi framkvæmd á afplánun vararefsinga vegna sekta sem miðast við að fangi sé látinn laus á sama tíma dags og hann hóf afplánun.

Um 30. gr.

Í 1. mgr. eru ákvæði um hvaða þætti skuli setja reglugerðir.

Auk þess er heimilt að setja reglugerð um önnur atriði varðandi fangavist þótt ekki sé það skylt.

Rétt þykir að hafa eina grein um reglugerðarsetningu í stað þess að taka það fram varðandi hverja einstaka grein.

Um 31. gr.

Parfnast ekki skýringar.