

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 þrígreinung 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 leyndi 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 frjálsra 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 stjórnssýslan inn í og dregur úr fangelsisdvöl sumra eða, eftir atvikum, eykur við hana í tilvikum annarra. Þeim sem hljóta þingstu 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 stjórnssýslunnar sem boðuð er í hinu nýja frumvarpi afplánar sá sem stelar 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 dómssmálaráðherra 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 þingja 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 þriggreining ríkisvalds

Með frumvarpinu er brotið gegn grundvallareglu íslenskrar stjórnskipunar um þriggreiningu 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 brotalyngu 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, dósentis 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 stjórnáslunni 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 lagastoðar, 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 föngum 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 föngum 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.