

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 samfélagsþjónustu 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 tímafjölda 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 þríggreiningar 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