umsögn

Dags. 2. febrúar 2016
Viðtakandi: Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Sendandi: Borgar Þór Einarsson, hæstaréttarlögmaður
Efni: **Umsögn um frv. til laga um fullnustu refsinga (þskj. 399 – 332. mál)**

---

1. Inngangur

Undirritaður óskar þess að koma á framfæri umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga á þingskjali 399 í 332. máli á 145. löggjafarþingi 2015-2016. Almennt er frumvarp þetta til mikilla bóta í þessum málaflokki og ber að fagna margvíslegum réttarbótum sem þar er kveðið á um. Það er þó ekki tilgangur undirritaðs að veita umsögn um frumvarpið í heild sinni heldur að benda á nokkur atriði sem hugsanlega mættu betur fara.

Lýtur umsögn undirritaðs þannig einkum að tveimur greinum frumvarpsins, annars vegar að 32. gr. frumvarpsins um rafrænt eftirlit og hins vegar að 80. gr. frumvarpsins um reynslulausn.

2. Markmið og tilgangur refsingar

Á undanförnum áratugum hafa helstu fræðimenn á sviði refsiréttar og afbrotafræði lagt til grundvallar það stefnumið að refsingu í formi innilokunar í fangelsi sé því aðeins beitt að hún sé nauðsynleg, einkum á grundvelli öryggissjónarmiða. Í stað endurgjaldssjónarmiða hafa sjónarmið sem grundvölluð eruð á betrun og uppbyggingu hins brotlega orðið ráðandi meðal fræðimanna. Hins vegar hefur hægt gengið framfylgja þessum stefnumiðum.

Það frumvarp sem nú liggur fyrir er vissulega skref í rétta átt, enda segir í II. kafla almennra athugasemda með frumvarpinu að með frumvarpinu sé lagt til að samfélagsþjónusta verði rýmkuð auk þess sem fleiri fangar muni eiga kost á að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti. Þá er það gert að sérstöku markmiði að að rýmka rafrænt eftirlit frekar. Undir þetta er tekið í umsögn Fangelsismálastofnunar um frumvarp þetta, dags. 25. nóvember 2015, þar sem segir að stofnuni leggi þunga

áherslu á að tillaga um rýmkun rafræns úrræðis verði samþykkt þar sem mjög góð reynsla hafi verið af úrræðinu frá því það var lögfest árið 2011. Segir í umsögninni að um sé að ræða afar heppilegt fullnustuúrræði sem stuðli að farsælli endurkomu fanga í samfélagið á ný og sé mikilvægur hlekkur í því að aðlaga fangann smám saman að samfélaginu á ný auk þess sem það er mun ódýrara en vistun í fangelsi. Telur stofnunin mjög til bóta að rýmka úrræðið enn frekar eins og lagt er til í frumvarpinu.

3. Breytingar í rétta átt

Í töflu 1 er er yfirlit yfir það hvernig úrræði um afplánun utan fangelsis og rafrænt eftirlit virka samkvæmt núgildandi lögum, annars vegar í tilviki þeirra sem kost á eiga á reynslulausn eftir afplánun helmings refsingar og hins vegar hjá þeim sem afplána þurfa 2/3 refsingarinnar.

Tafla 1.

		Núverandi lög og reglur					Núverandi lög og reglur				
		Reynslulausn eftir 50% afplánun					Reynslulausn eftir 66,7% afplánun				
Fjöldi		Fangelsi	Vernd	Öklaband	Alls		Fangelsi	Vernd	Öklaband	Alls mán	
ára	mán	mán	mán	mán	mán	ár	mán	mán	mán	mán	ár
1	12	2	3	1	6	0,5	4	3	1	8	0,67
1,5	18	4	3,5	1,5	9	0,75	12	3,5	1,5	17	1,42
2	24	6	4	2	12	1	16	4	2	22	1,83
2,5	30	8	4,5	2,5	15	1,25	20	4,5	2,5	27	2,25
3	36	10	5	3	18	1,5	24	5	3	32	2,67
3,5	42	12	5,5	3,5	21	1,75	28	5,5	3,5	37	3,08
4	48	14	6	4	24	2	32	6	4	42	3,5
4,5	54	16	6,5	4,5	27	2,25	36	6,5	4,5	47	3,92
5	60	18	7	5	30	2,5	40	7	5	52	4,33
5,5	66	20	7,5	5,5	33	2,75	44	7,5	5,5	57	4,75
6	72	22	8	6	36	3	48	8	6	62	5,17
6,5	78	24,5	8	6,5	39	3,25	52	8	6,5	66,5	5,54
7	84	27	8	7	42	3,5	56	8	7	71	5,92
7,5	90	29,5	8	7,5	45	3,75	60	8	7,5	75,5	6,29
8	96	32	8	8	48	4	64	8	8	80	6,67
9	108	38	8	8	54	4,5	72	8	8	88	7,33
10	120	44	8	8	60	5	80	8	8	96	8

Breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu horfa vissulega til rýmkunar á þessum úrræðum. Þannig er kveðið á um það í 32. gr. frumvarpsins að afplánun undir rafrænu eftirliti lengist um 5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð og getur orðið 360 dagar hið mesta. Í gildandi lögum er um að tefla 2,5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð. Það sem hins vegar vekur athygli er að ákvæði um dagafjölda fyrir fyrstu 12 mánuði refsingar er óbreytt, þ.e. 30 dagar, en afleiðing þessa er sú að refsing

þeirra sem vægari dóm hljóta þyngist hlutfallslega með þessari breytingu frá gildandi lögum. Það er að mati undirritaðs óskynsamlegt og óréttlátt, auk þess sem þessi mismunun er órökstudd með öllu í frumvarpinu. Verður að því að telja að hér sé um yfirsjón að ræða og að afplánun undir rafrænu eftirliti fyrir fyrstu 12 mánuði refsingar geti verið **60 dagar**. Hér ætti ekki að hafa áhrif að frumvarpið felur í sér að hægt sé að afplána allt að 12 mánaða refsingu með samfélagsþjónustu.

Í töflu 2 er að finna yfirlit yfir það hvernig afplánun samkvæmt frumvarpinu virkar að teknu tilliti til þess að framangreind leiðrétting verði gerð.

Tafla 2.

		Frumvarp					Frumvarp				
		Reynslulausn eftir 50% afplánun					Reynslulausn eftir 66,7% afplánun				
Fjöldi		Fangelsi	Vernd	Öklaband	Alls		Fangelsi	Vernd	Öklaband	Alls	
ára	mán	mán	mán	mán	mán	ár	mán	mán	mán	mán	ár
1	12	Samfélagsþjónusta					Samfélagsþjónusta				
1,5	18	2,5	3,5	3	9	0,75	5,5	3,5	3	12	1,00
2	24	4	4	4	12	1	8	4	4	16	1,33
2,5	30	5,5	4,5	5	15	1,25	10,5	4,5	5	20	1,67
3	36	7	5	6	18	1,5	13	5	6	24	2,00
3,5	42	8,5	5,5	7	21	1,75	15,5	5,5	7	28	2,33
4	48	10	6	8	24	2	18	6	8	32	2,67
4,5	54	11,5	6,5	9	27	2,25	20,5	6,5	9	36	3,00
5	60	13	7	10	30	2,5	23	7	10	40	3,33
5,5	66	14,5	7,5	11	33	2,75	25,5	7,5	11	44	3,67
6	72	16	8	12	36	3	28	8	12	48	4,00
6,5	78	19	8	12	39	3,25	32	8	12	52	4,33
7	84	22	8	12	42	3,5	36	8	12	56	4,67
7,5	90	25	8	12	45	3,75	40	8	12	60	5,00
8	96	28	8	12	48	4	44	8	12	64	5,33
9	108	34	8	12	54	4,5	52	8	12	72	6,00
10	120	40	8	12	60	5	60	8	12	80	6,67

Hér þarf að huga að þegar fangelsisrefsing er fullnustuð með samfélagsþjónustu jafngildir 40 klukkustunda samfélagsþjónusta eins mánaðar fangelsisrefsingu. Ef miðað er við að dómfelldi afkasti 40 klukkustundum í samfélagsþjónustu á viku þá getur hann lokið „afplánun“ á þremur mánuðum. Að óbreyttu felur frumvarpið þess vegna í sér mikið stökk, mun þungbærari refsingu, þegar dómur fer yfir 12 mánuði, eins og tafla 2 ber með sér. Þannig verður dómfelldi að afplána í fangelsi að lágmarki 2,5 mánuði af 18 mánaða refsidómi og á einungis kost á 3 mánuðum undir rafrænu eftirliti.

Frumvarpið felur þannig í sér að 18 mánaða dómur fyrir brot sem ekki fellur í flokk grófra eða alvarlegra afbrota, eins og þau eru tilgreind í nýrri 2. mgr. 80. gr. frumvarpsins (manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrot, meiri

háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán), hefur í för með sér mun þyngri refsingu en 12 mánaða dómur fyrir þessi brot sem löggjafinn metur sem alvarleg eða gróf að öðru leyti.

4. Tillaga um frekari rýmkun rafræna úrræðisins

Burtséð frá því misræmi sem frumvarpið mun að óbreyttu hafa í för með sér, og að framan er rakið, þá telur undirritaður fullt tilefni til að ganga mun lengra í rýmkun rafræna úrræðisins en frumvarpið gerir ráð fyrir. Úrræði þetta hefur skilað mælanlegum og markverðum árangri, eins og fram kemur í umsögn Fangelsismálastofnunar sem áður er vitnað til.

Í samræmi við viðteknar skoðanir fræðimanna og annarra sérfræðinga þá ber að haga refsingum fyrir afbrot þannig að innilokun sé ekki beitt nema nauðsyn beri til. Ekki skal gert lítið úr þeirri þörf þegar um er að tefla ákveðna brotaflokka, þar sem samfélaginu kann beinlínis að stafa hætta af brotamönnum. Hin rýmkuðu úrræði laganna nýtast einmitt þeim sem afplána dóma vegna alvarlegra brota þegar kemur að aðlögun slíkra fanga að samfélaginu á nýjan leik.

Þegar slíka nauðsyn ber ekki til og um er að tefla dæmda menn sem ekki hafa framið alvarleg eða að öðru leyti gróf afbrot, og falla þar með undir ákvæði 2. mgr. 80. gr. frumvarpsins, þá verður með engu móti séð að takmarka beri afplánun undir rafrænu eftirliti með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Er því gerð sú tillaga hér að rýmka úrræðið sem felur í sér rafræna vöktun þannig að þeir sem dæmdir fyrir brot sem ekki teljast alvarleg eða að öðru leyti gróf, eigi þess kost að afplána allt að 12 mánuði utan fangelsis eða undir rafrænu eftirliti. Í reynd þýðir þetta að þeir sem hljóta undir 24 mánaða dóm vegna vægari afbrota og eru ekki taldir hættulegir, geta afplánað dóm sinn undir rafrænu eftirliti, að þeim skilyrðum uppfylltum sem kveðið er á um í frumvarpinu.

Tillagan er því sú að við 32. gr. frumvarpsins bætist ný 3. mgr. sem er svohljóðandi:

> *„Fangi sem ekki afplánar refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, eða tilraun til slíkra brota, svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrot, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán, geti ávallt lokið síðustu 12 mánuðum afplánunar sinnar með rafrænu úrræði enda uppfylli hann skilyrði fyrir slíku úrræði.“*

Afplánun refsidóms undir rafrænu eftirliti er dómfellda ekki léttvæg. Þá er áfram gert ráð fyrir að afplánun færi fram samkvæmt 31. gr. frumvarpsins (Vernd) nema skilyrði sé þegar til staðar til að hefja afplánun undir rafrænu eftirliti. Reynslan sýnir hins vegar að mjög fáir fangar brjóta gegn skilyrðum eftirlitsins og því má segja að þeir undirgangist þann aga sem úrræði felur í sér. Úrræðið veitir mikið aðhald og krefst aga í eigin umhverfi fangans. Þá hefur það aðra jákvæða kosti, eins og rakið er í umsögn Fangelsismálastofnunar, þ.á m. umtalsverðan sparnað.

Í töflu 3 er að finna yfir það hvernig afplánun yrði háttað ef úrræðið um afplánun undir rafrænni vöktun yrði rýmka eins og hér er lagt til.

Tafla 3.

Áhrif þess ef síðustu 12 mánuðir ávallt á rafrænu úrræði ef 50% reynslulausnregla gildir

		Tillaga					Tillaga				
		Reynslulausn eftir 50% afplánun					Reynslulausn eftir 66,7% afplánun				
Fjöldi		Fangelsi	Vernd	Öklaband	Alls		Fangelsi	Vernd	Öklaband	Alls	
ára	mán	mán	mán	mán	mán	ár	mán	mán	mán	mán	ár
1	12	Samfélagsþjónusta					Samfélagsþjónusta				
1,5	18	0	0	9	9	0,75	5,5	3,5	3	12	1,00
2	24	0	0	12	12	1	8	4	4	16	1,33
2,5	30	0	3	12	15	1,25	10,5	4,5	5	20	1,67
3	36	1	5	12	18	1,5	13	5	6	24	2,00
3,5	42	3,5	5,5	12	21	1,75	15,5	5,5	7	28	2,33
4	48	6	6,0	12	24	2	18	6,0	8	32	2,67
4,5	54	8,5	6,5	12	27	2,25	20,5	6,5	9	36	3,00
5	60	11	7	12	30	2,5	23	7	10	40	3,33
5,5	66	13,5	7,5	12	33	2,75	25,5	7,5	11	44	3,67
6	72	16	8	12	36	3	28	8	12	48	4,00
6,5	78	19	8	12	39	3,25	31	8	12	52	4,33
7	84	22	8	12	42	3,5	34	8	12	56	4,67
7,5	90	25	8	12	45	3,75	37	8	12	60	5,00
8	96	28	8	12	48	4	40	8	12	64	5,33
8,5	102	31	8	12	54	4,5	46	8	12	72	6,00
9	108	34	8	12	60	5	52	8	12	80	6,67

Áréttað skal að tillagan felur ekki sér í breytingu hvað varðar afplánun fyrir afbrot sem eru alvarleg eða að öðru leyti gróf. Samkvæmt nýmæli frumvarpsins, sem að framan er getið, mun í lögunum verða tekið af skarið hvaða brot falla þar undir, þótt sú upptalning sé ekki tæmandi, en um er að ræða manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrot, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán.

5. Tillaga vegna ólokinna mála

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því í 5. mgr. 80. gr. um reynslulausn, að fanga, sem á mál til meðferðar hjá lögreglu, ákæruvaldi eða dómstólum þar sem hann er grunaður um refsiverðan verknað, verði að jafnaði ekki veitt reynslulausn, enda sé málið rekið með eðlilegum hætti og dráttur á því ekki af völdum fangans.

Í II. kafla almennra athugasemda sem fylgja frumvarpinu segir að við samningu frumvarpsins hafi það verið haft að leiðarljósi að hafa það eins skýrt og kostur er, t.d. hafi verið leitast við að draga úr notkun á orðum eins og „að jafnaði“ sem víða

sjáist í gildandi lögum. Að mati undirritaðs felur 5. mgr. 80. gr. frumvarpsins í sér óþarfa og óviðunandi óvissu um réttarstöðu fanga vegna ólokinna mála í réttarkerfinu. Þannig kann afplánun refsingar að ráðast af því hvort óvenjulega mikið álag sé rannsakendum, ákæruvaldi eða dómstólum. Þótt ákvæðið feli í sér að taka skuli tillit til slíkra aðstæðna, þá er rétt að kveða með skýrum hætti á um að það að óvenjulegur dráttur í rannsókn eða meðferð mála geti ekki skert réttindi fanga til að fá reynslulausn.

Því er lagt til að við 5. mgr. 80. gr. bætist eftirfarandi:

> *„…Ákvæði þetta gildir ekki þegar fimm ár eða meira eru liðin frá hinum meinta refsiverða verknaði.“*

Telja verður að fimm ára tímamark ætti undir öllum eðlilegum aðstæðum ekki að hafa áhrif á það markmið sem ákvæði þessu er ætlað að ná.

6. Niðurlag

Fyrirliggjandi frumvarp er í öllum meginatriðum til mikilla bóta og það felur í sér viðurkenningu á því að draga beri eins og kostur er úr innilokun sem refsiúrræði. Að mati undirritaðs er hins vegar fullt tilefni við slíka heildarendurskoðun að ganga mun lengra í rétt átt en gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Reykjavík, 2. febrúar 2016.

Virðingarfyllst,

Borgar Þór Einarsson