

Frumvarp til laga

um samfélagsþjónustu.

(Lagt fyrir Alþingi á 117. löggjafarþingi 1994.)

1. gr.

Hafi maður verið dæmdur í allt að 3 mánaða óskilorðsbundna refsivist er heimilt ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta dóminn þannig að í stað refsivistar komi ólaunuð samfélagsþjónusta, minnst 60 klukkustundir og mest 180 klukkustundir.

Þegar um refsivist er að ræða samkvæmt fleiri en einum dómi má samanlögð refsing eigi vera lengri en 3 mánuðir.

2. gr.

Skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita eru:

1. Að dómþoli hafi óskað eftir því skriflega við fangelsismálastofnun ríkisins eigi síðar en hálfum mánuði áður en hann átti upphaflega að hefja afplánun refsivistar.
2. Að dómþoli eigi ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum, þar sem hann er kærður fyrir refsiverðan verknað.
3. Að dómþoli teljist hæfur til samfélagsþjónustu.

Áður en ákvörðun um samfélagsþjónustu er tekin skal fara fram athugun á persónulegum högum dómþola, og skal rökstuddu álitu á því hvort dómþoli sé líklegur til að geta innt samfélagsþjónustu af hendi og hvaða samfélagsþjónusta komi til greina, skilað til Samfélagsþjónustnefndar.

3. gr.

Þegar samfélagsþjónusta er ákveðin skal tiltaka hversu margar klukkustundir dómþoli skuli vinna við samfélagsþjónustu í stað refsivistar. Hafi gæsluvarðhald komið til frádráttar refsivist skal taka tillit til þess við ákvörðun um fjölda klukkustunda. 60 klukkustunda samfélagsþjónusta jafngildir eins mánaðar refsivist.

Jafnframt skal ákveða á hve löngum tíma samfélagsþjónusta skuli innt af hendi, en sá tími skal þó aldrei vera skemmri en 2 mánuðir.

Þegar refsivist er breytt í samfélagsþjónustu skal yfirlýsing dómþola fengin um það, að hann vilji hlíta skilyrðum þeim, sem sett eru fyrir samfélagsþjónustu. Jafnframt skal afhenda honum skírteini, er greini skilyrði fyrir samfélagsþjónustu og hverju það varði ef skilyrðin eru rofin.

4. gr.

Samfélagsþjónusta skal bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Að dómþoli gerist ekki brotlegur á þeim tíma sem samfélagsþjónusta er innt af hendi.
2. Að dómþoli sæti á þeim tíma sem samfélagsþjónusta er innt af hendi umsjón og eftirliti einstakra manna, félags eða stofnunar.

Enn fremur má binda samfélagsþjónustu þeim skilyrðum, nokkrum eða öllum, sem greinir í 2.-6. tölul. 3. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga.

5. gr.

Dómsmálaráðherra skipar 3 manna nefnd, samfélagsþjónustunefnd, til að taka ákvörðun um hvort orðið verði við umsókn um samfélagsþjónustu. Forstjóri fangelsismálastofnunar ríkisins skal eiga sæti í nefndinni. Annar hinna nefndarmanna tveggja skal fullnægja skilyrðum laga til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Ráðherra skipar formann nefndarinnar.

Þegar samfélagsþjónusta er ákveðin skal nefndin einnig tiltaka:

1. Klukkustundafjöldi samfélagsþjónustu.
 2. Hvar, hvernig og á hve löngum tíma samfélagsþjónusta verði innt af hendi.
- Ákvarðanir samfélagsþjónustunefndar samkvæmt grein þessari eru endanlegar.

6. gr.

Fangelsismálastofnun ríkisins tekur á móti umsóknum um samfélagsþjónustu. Í samráði við formann samfélagsþjónustunefndar sér stofnunin einnig um:

1. Að afla upplýsinga um persónulega hagi dómþola, sbr. 2. mgr. 2. gr., sé umsókn ekki þegar hafnað.
2. Að undirbúa mál til meðferðar hjá nefndinni.
3. Að annast ritun fundargerða og sjá um annað skrifstofuhald fyrir nefndina.

Fangelsismálastofnun ríkisins sér um framkvæmd samfélagsþjónustu þegar hún er ákveðin.

7. gr.

Samfélagsþjónustunefnd skal þegar hafna umsókn um samfélagsþjónustu ef umsækjandi uppfyllir ekki skilyrði samkvæmt 1.-2. tölul. 1. mgr. 2. gr. Ef sérstakar ástæður mæla með er þó heimilt að víkja frá tímafresti í 1. tölul. 2. gr.

Þegar umsókn er tekin til efnislegrar meðferðar skal fresta fullnustu refsivistar þar til ákvörðun um afgreiðslu hennar liggur fyrir, enda fremji dómþoli ekki refsiverðan verknað á þeim tíma.

8. gr.

Fremji dómþoli nýtt brot eftir að samfélagsþjónusta er ákveðin og rannsókn út af því hefst fyrir lok þess tíma sem samfélagsþjónusta er innt af hendi, ákveður dómstóll sem fjallar um málið, refsingu í einu lagi fyrir það brot sem nú er dæmt um, skv. reglum 60. gr. almennra hegningarlaga, með hliðsjón af þeim tímafjölda samfélagsþjónustu, sem eigi hefur verið innt af hendi, þannig að eftirstöðvar samfélagsþjónustu verði virtar með sama hætti og skilorðsdómur.

Rjúfi dómþoli skilyrði fyrir samfélagsþjónustu sbr. 4. gr., leggur fangelsismálastofnun ríkisins upplýsingar um það fyrir samfélagsþjónustunefnd, sem ákveður hvort skilyrðum skuli breytt, tími sem samfélagsþjónusta er innt af hendi skuli lengdur, eða hvort dómur um refsivist komi til afplánunar.

Komi refsivist til afplánunar ákveður samfélagsþjónustunefnd lengd refsivistar, að teknu tilliti til þess tíma sem dómþoli hefur varið til samfélagsþjónustu.

Ákvörðun um viðbrögð við broti á skilyrðum fyrir samfélagsþjónustu skal vera skrifleg og rökstudd og hún skal birt dómþola með sannanlegum hætti.

Þegar samfélagsþjónustunefnd ákveður að refsivist skuli koma til framkvæmda skal dómþoli þegar hefja afplánun.

Ákvarðanir samfélagsþjónustunefndar samkvæmt grein þessari eru endanlegar.

9. gr.

Heimilt er að setja í reglugerð nánari ákvæði um samfélagsþjónustu, framkvæmd hennar og starfshætti nefndar samkvæmt 5. gr.

10. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 1995 og gilda til 31. desember 1997.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir að lögini taki ekki gildi fyrr en 1. júlí 1995 skal dómsmálaráðherra þegar skipa samfélagsþjónustunefnd skv. 5. gr., sem starfar fram til 1. júlí 1995, að undirbúningi að gildistöku laganna.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp sama efnis og þetta hefur áður verið lagt fram á Alþingi á 113. og 115. löggjafarþingi, en varð ekki útrætt. Það frv. var endursamið af nefnd sem Þorsteinn Pálsson, dómsmálaráðherra, skipaði í október 1993 til þess að fara yfir umsagnir sem um frv. hefðu borist og kanna hvort gera þyrfti á því breytingar áður en það yrði lagt fram að nýju. Í nefndinni áttu sæti Ari Edwald, sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Haraldur Johannessen forstjóri fangelsismálastofnunar ríkisins og Margrét Frímansdóttir alþingismaður. Það frv. sem hér liggur fyrir var síðan lagt fram á alþingi á 116. löggjafarþingi en varð ekki útrætt og er frv. nú endurflutt óbreytt.

Í frumvarpi þessu er lagt til að gerð verði tilraun með samfélagsþjónustu hér á landi. Þannig að dóma um allt að 3ja mánaða óskilorðsbundna refsivist megi að uppfylltum ströngum skilyrðum, þegar almannahagsmunir mæla ekki gegn því, fullnusta með ólaunaðri vinnu í þágu samfélagsins. Um forsendur samfélagsþjónustu vísast nánar m.a. til athugasemda um 1. og 2. gr. frv. Að um tilraun er að ræða kemur fram með þeim hætti að lögunum er ætlað að gilda í tilgreindan tíma. Er gildistíminn stytur um eitt ár frá því sem ráðgert var í fyrra frumvarpi og lagt til að hann verði tvö og hálf ár, frá 1. júlí 1995 að telja. Hinsvegar hefur nú verið horfið að því ráði að flytja frv. til sjálfstæðra laga um samfélagsþjónustu, en ekki frv. að viðauka við alm. hgl. eins og áður. Þykir þetta einfaldara. Ef ákveðið verður að marka samfélagsþjónustu varanlegan sess hér á landi kemur hins vegar vel til álita að fella ákvæði um samfélagsþjónustu inn í almenn hegningarlög.

Það meginatriði eldra frv. að ákvörðun um samfélagsþjónustu sé stjórnvöld ákvörðun um tilhögun fullnustu, er óbreytt í þessu frv. og reyndar undirstrikað með breyttri framsetningu. Er nú t.d. ekki talað um að „breyta refsivistinni“ þannig við fullnustu að í stað hennar komi ólaunuð samfélagsþjónusta, heldur er lögð áhersla á það að samfélagsþjónusta sé, eins og hún er hugsuð í frv., eitt af þeim úrræðum sem stjórnvöld hafi við fullnustu dóms um refsivist. Má benda á mörg dæmi þess að stjórnvöld geti nú, án þess að Samfélagsþjónusta komi til, ákveðið að fullnusta refsivistardóma fari fram utan fangelsis að meira eða minna leiti.

Með því að ákvörðun um samfélagsþjónustu sé fullnustuákvörðun á vegum stjórnvalda má reikna með að kostnaður við framkvæmd verði mun lægri heldur en ef sú leið væri farin að leggja ákvörðun á dómstóla í hverju einstöku falli. Eins er mikilvægt ef vel á að takast til, að hafa góða stjórn á þessari tilraun, svo að unnt verði að byggja upp, þróa og laga samfélagsþjónustu að aðstæðum hér á landi. Ekkert er því til fyrirstöðu að þessum málum verði skipað á annan veg í lok tilraunatímabilsins, ef ákveðið verður að samfélagsþjónusta verði varanlegur hluti af viðurlagakerfinu. Víðast mun dómstólaleið farin

erlendis, en yfirlit um stöðu samfélagsþjónustu í viðurlagakerfinu og í nálægum löndum, sem var hluti af grgj. með eldra frv., er birt sem fylgiskjal I með frv.

Þar sem um nýmæli er að ræða er gert ráð fyrir að fara mjög hægt í sakirnar í þeirri tilraun sem hér er lögð til. Varðar þar mestu að lagt er til að samfélagsþjónustu verði aðeins beitt varðandi fullnustu á dómum um allt að 3 mánaða óskilorðsbundna refsivist og er það veruleg breyting þar sem í eldra frv. var gert ráð fyrir að þetta fullnustuúrræði gæti átt við vegna dóma um allt að 10 mánaða óskilorðsbundna refsivist. Þess skal getið að á árinu 1991 voru 64% allra refsidóma með 3 mánaða refsitíma eða skemmri, sbr. fylgiskjal II með frv.

Af öðrum breytingum frá eldra frv. má nefna að það er fastákveðið í 3. gr. frv. að 60 klst. samfélagsþjónusta samsvari eins mánaðar refsivist en í eldra frv. sagði að að jafnaði skyldi miða við 20 klst. Þá er nú kveðið skýrar á um skipan samfélagsþjónustunefndar en áður. Kveður 5. gr. frv. nú á um það að forstjóri fangelsismálastofnunar ríkisins skuli eiga sæti í nefndinni, enda gert ráð fyrir að sú stofnun hafi alla framkvæmd á hendi, og auk þess skal annar hinna nefndarmannanna tveggja uppfylla skilyrði laga til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Í 8. gr. frv. er nú gert ráð fyrir því að samfélagsþjónustunefnd taki sjálf ákvörðun um hvort skilyrðum samfélagsþjónustu skuli breytt eða hvort refsivist komi til framkvæmda, í tilefni af broti á skilyrðum. Áður var gert ráð fyrir að fangelsismálastofnun tæki slíkar ákvarðanir og að þær sættu kæru til nefndarinnar. Loks er gert ráð fyrir því í ákvæði til bráðabirgða, að dómsmálaráðherra skipi samfélagsþjónustunefnd skv. 5. gr. þegar við lögfestingu frv., sem hafi það hlutverk fram til 1. júlí 1995, að undirbúa gildistöku laganna.

Í nágrannalöndunum er talið að samfélagsþjónusta geti komið í stað 5-7% óskilorðsbundinna refsivistardóma vegna hegningarlaga brota. Ef þetta hlutfall á við hér á landi þýðir það að samfélagsþjónusta geti, þegar reynsla er fengin, komið í stað 15-20 refsivistardóma. Ef gert er ráð fyrir að um 80% þeirra sem fá samfélagsþjónustu haldi skilyrði hennar og með hliðsjón af gildandi framkvæmd varðandi reynslulausn má gera ráð fyrir að þessir dómþolar tækju allt að 5 fangarými á ári. Ekki er raunhæft að gera ráð fyrir að samfélagsþjónusta lækki kostnað við rekstur fangelsa svo að neinu nemi.

Um 1. gr.

Í þessari grein er lagt til að heimilt verði að fullnusta allt að 3 mánaða óskilorðsbundinn refsivistardóm þannig að í stað refsivistarinnar komi ólaunuð samfélagsþjónusta frá 60 klukkustundum og allt að 180 klukkustundum.

Forsenda þess að samfélagsþjónusta sé heimil er að almannahagsmunir mæli ekki gegn því. Ein af grundvallarforsendum viðurlagakerfisins er að refsingar hafi almenn og einstaklingsbundin varnaðaráhrif í för með sér. Þegar dæmd er óskilorðsbundin refsivist eru ekki alltaf skýr mörk á milli þess hvort við val á viðurlögum er byggt á því að þau hafi almenn eða einstaklingsbundin varnaðaráhrif. Meirihluti fanga afplánar dóma vegna auðgunarbrota og skjalafals. Fyrir þessi brot er yfirleitt fyrst beitt skilorðsbundnum refsingum, en ef þau úrræði duga ekki kemur til óskilorðsbundinnar refsivistar. Í þessum tilvikum má telja að forsendur viðurlaga byggist m.a. á einstaklingsbundnum varnaðaráhrifum. Þar sem samfélagsþjónusta hefur verið tekin upp hefur verið lögð áhersla á einstaklingsbundin varnaðaráhrif þessa úrræðis og að beiting þess verði ekki til þess að almenn varnaðaráhrif refsinga minnki. Í frumvarpi þessu er reynt að ná þessum markmiðum með ákvæði um að samfélagsþjónustu verði því aðeins beitt að almannahagsmunir mæli ekki gegn því.

Það kemur alloft fyrir að sami dómþoli sé dæmdur til óskilorðsbundinnar refsivistar samkvæmt fleiri en einum dómi og að þeir séu samtímis til fullnustu. Oft er þar um

hegningarauka að ræða. Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að beita samfélagsþjónustu í slíkum tilvikum ef samanlögð refsivist fer ekki fram úr 3 mánuðum. Samfélagsþjónusta myndi hins vegar ekki koma til þegar um blandaða dóma er að ræða, þ. e. þegar skilorðsbundin refsing er hluti af tildæmdri refsingu.

Um 2. gr.

Í þessari grein er fjallað um skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að dómþoli sækji um það skriflega til Fangelsismálastofnunar ríkisins að refsisdómur verði fullnustaður með samfélagsþjónustu og að það verði gert eigi síðar en hálfum mánuði áður en að hann átti upphaflega að mæta til að hefja afplánun refsivistar. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er þó heimilt að víkja frá þessum tímamörkum ef sérstakar ástæður mæla með því. Eru hér höfð í huga þau tilvik þegar líklegt er að fallist verði á beiðni dómþola, en af óviðráðanlegum ástæðum hefur beiðni ekki borist innan almenna frestsins.

Í öðru lagi er það skilyrði sett að dómþoli eigi ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er kærður fyrir refsiverðan verknað. Með samfélagsþjónustu er verið að reyna úrræði gagnvart dómþola er hafi þau áhrif að hann víki af afbrotabraut. Ef fyrir liggur að fleiri mál séu til meðferðar á hendur honum verður að telja að samfélagsþjónusta þjóni ekki tilgangi sínum.

Í þriðja lagi er það skilyrði sett að dómþoli teljist hæfur til samfélagsþjónustu. Með þessu er átt við að á grundvelli persónuskýrslu, sem samkvæmt 2. mgr. greinarinnar á að taka af dómþola, verði talið líklegt að hann geti staðið við skilyrði samfélagsþjónustu og að þetta úrræði teljist líklegt til að beina viðkomandi inn á aðrar brautir en áframhaldandi afbrot.

Eins og áður er fram komið er með samfélagsþjónustu átt við ólaunaða vinnu í frítíma dómþola og almennt er gert ráð fyrir að hann sinni jafnframt vinnu eða námi. Það eitt að dómþoli sé á þeim tíma, þegar fjallað er um beiðni hans, atvinnulaus á ekki að koma í veg fyrir að hann teljist hæfur til samfélagsþjónustu, enda sé líklegt að hann fái vinnu í náinni framtíð eða séu tryggð önnur kjör er nægi honum til lífsviðurværis.

Margir dómþolar eiga við áfengis- eða fíkniefnavandamál að stríða. Í slíkum tilfellum verður að meta hvort þessi vandamál dómþola séu þess eðlis að hann geti ekki innt samfélagsþjónustu af hendi.

Um 3. gr.

Samkvæmt 1. mgr. ber að ákveða í hverju tilfelli, þegar samfélagsþjónusta er ákveðin, hversu margar klukkustundir dómþoli á að vinna. Ber að miða við að fyrir hvern dæmdan refsivistarmánuð komi 60 klukkustunda vinna við samfélagsþjónustu. Samkvæmt greininni skal taka tillit til gæsluvarðhalds við slíka ákvörðun.

Samkvæmt 2. mgr. á jafnframt að ákveða á hve löngum tíma samfélagsþjónustan skuli innt af hendi. Gert er ráð fyrir að sá tími verði aldrei skemmri en 2 mánuðir. Ekki er talið að uppeldisleg markmið með samfélagsþjónustu náist ef vinnuskyldan er innt af hendi á skemmri tíma. Þótt ekki séu um það sérstök ákvæði í greininni er almennt gert ráð fyrir að vinnuskyldunni sé dreift jafnt á það tímabil sem inna skal vinnuskylduna af hendi.

Samkvæmt 3. mgr. er það skilyrði sett að dómþoli samþykki að hlíta skilyrðum um samfélagsþjónustu. Það er nauðsynlegt vegna ákvæða í 4. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um nauðungarvinnu og veitir auk þess meiri líkur fyrir því en ella að dómþoli haldi skilyrðin. Þá er í greininni gert ráð fyrir að dómþola sé afhent skírteini er greini skilyrði fyrir samfélagsþjónustu og í því skírteini komi fram hverju það varði ef skilyrðin eru ekki haldin.

Um 4. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um hvaða skilyrðum samfélagsþjónusta skuli bundin. Samkvæmt 1. og 2. tl. 1. mgr. eru það lögbundin skilyrði að dómþoli gerist ekki brotlegur á reynslutímanum og að hann sæti á reynslutímanum umsjón og eftirliti einstakra manna, félags eða stofnunar.

Samkvæmt 2. mgr. er heimilt að setja til viðbótar þau skilyrði, nokkur eða öll, sem greinir í 2.-6. tl. 3. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga.

Um 5. gr.

Samkvæmt greininni er gert ráð fyrir að þriggja manna nefnd, samfélagsþjónustunefnd, er dómsmálaráðherra skipar, taki ákvörðun um hvort orðið verði við umsókn um samfélagsþjónustu og að ákvarðanir nefndarinnar verði endanlegar. Þá er í greininni gert ráð fyrir að nefndin ákveði á hversu löngum tíma vinnuskyldan skuli innt af hendi, klukkustundafjölda samfélagsþjónustu og hvar og hvernig samfélagsþjónusta verði innt af hendi. Með þessu er átt við að nefndin ákveði vinnustað í hverju tilviki, hvernig vinnuskyldunni verði dreift á tímann sem samfélagsþjónusta skal innt af hendi á og á hvaða dögum og tíma dags vinnan skuli innt af hendi.

Með hliðsjón af því hlutverki sem fangelsismálastofnun ríkisins er ætlað í framkvæmd samfélagsþjónustu, þykir eðlilegt að forstjóri stofnunarinnar eigi sæti í samfélagsþjónustunefnd. Ennfremur þykir heppilegt að gera þær ströngu hæfiskröfur til a.m.k. annars hinna nefndarmannanna tveggja, að hann uppfylli hæfisskilyrði laga til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara.

Um 6. gr.

Samkvæmt þessari grein er Fangelsismálastofnun ríkisins, að höfðu samráði við formann samfélagsþjónustunefndar, falið að undirbúa málsmeðferð hjá nefndinni, þar með talið að afla persónuskýrslu af dómþola og annast skrifstofuhald fyrir nefndina. Þá er Fangelsismálastofnun í 2. mgr. falið að annast framkvæmd samfélagsþjónustu, þegar hún hefur verið ákveðin.

Um 7. gr.

Samkvæmt 1. mgr. á samfélagsþjónustunefnd þegar að hafna umsókn um samfélagsþjónustu ef dómþoli uppfyllir ekki skilyrði 1.-2. tl. 1. mgr. 2. gr. Þó er hægt að víkja frá tímafrestinum í 1. tl. 1. mgr. 2. gr. í undantekningartilvikum.

Samkvæmt 2. mgr. ber að fresta fullnustu refsivistar ef umsókn um samfélagsþjónustu er tekin til efnislegrar meðferðar. Þennan frest má upphefja ef dómþoli fremur á þeim tíma refsiverðan verknað.

Um 8. gr.

Í þessari grein er fjallað um það, hvernig með eigi að fara, er dómþoli rýfur skilorð samfélagsþjónustu. Ákvæði greinarinnar eru sambærileg við ákvæði 42. gr. almennra hegningarlaga um það þegar skilorð reynslulausnar eru rofin.

Í 1. mgr. er fjallað um þau tilvik er dómþoli fremur nýtt brot á reynslutímanum. Gert er ráð fyrir að dómstóll dæmi þá upp eftirstöðvar samfélagsþjónustu, ásamt viðurlögum við hinu nýja broti, samkvæmt almennum reglum um rof skilyrða í skilorðsdómi. Í slíkum tilvikum verður að afla upplýsinga um hve mikinn hluta samfélagsþjónustunnar dómþoli hefur ekki innt af hendi og eftirstöðvarnar verða síðan virtar með sama hætti og skilorðsdómur.

Samkvæmt 2. mgr. getur samfélagsþjónustunefnd sjálf fjallað um hvort eitthvert skilyrði 4. gr. hafi verið brotið. fangelsismálastofnun ríkisins leggur upplýsingar um það fyrir nefndina, en hún ákveður hvort skilyrðum skuli breytt, það tímabil sem samfélagsþjónusta er innt af hendi á skuli lengt, eða hvort refsivist skuli koma til aflánunar. Samkvæmt greininni er ekki gert ráð fyrir að öll frávik frá áætlun um framkvæmd samfélagsþjónustu verði talin brot á skilyrðum. Vegna minniháttar frávika getur nefndin fyrst beitt áminningu. Þegar dómþoli hefur aflánun ber að taka tillit til þess við ákvörðun eftirstöðva hversu mikinn hluta samfélagsþjónustunnar hann hefur innt af hendi.

Brýnt er talið að tekið verði á öllum frávikum frá áætlun um framkvæmd samfélagsþjónustu bæði fljótt og af festu. Þar sem samfélagsþjónusta hefur verið reynd hefur verið lögð áhersla á þetta, þar sem uppeldisleg markmið með henni náist ekki með öðrum hætti.

Þegar samfélagsþjónustunefnd tekur ákvörðun um viðbrögð við skilorðsrofum skal slík ákvörðun skv. 4. mgr. vera skrifleg og birt dómþola með sannanlegum hætti.

Um 9. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 10. gr.

Samkvæmt þessari grein er gert ráð fyrir að löggin öðlist gildi 1. júlí 1995 og gildi til 31. desember 1997. Af þessu leiðir að tilraunin með samfélagsþjónustu á grundvelli ákvæða frumvarpsins vari í tvö og hálf ár. Miðað við reynslu erlendis er óvarlegt að ætla að marktæk reynsla fái á skemmri tíma.

Við það er miðað að löggin öðlist gildi 1. júlí 1995. Verði frumvarpið samþykkt þarf að undirbúa framkvæmd laganna og er óvarlegt að ætla að það taki skemmri tíma en eitt ár.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hæppilegt þykir að ákveðinn hópur fái það verkefni að undirbúa framkvæmd laganna og þykir fara best á því að það sé það fólk sem eftir gildistöku laganna starfar að framkvæmd þeirra. Því er lagt til að nefnd skv. 5. gr. sé skipuð strax og hún vinni að undirbúningi fram til 1. júlí 1995.

Fylgiskjal I

I. Inngangur.

Staða refsivistar í viðurlagakerfinu hefur mikið verið til umræðu á Norðurlöndum og í Vestur-Evrópu síðustu tvo áratugi. Hefur sú stefna verið ríkjandi að draga beri úr notkun óskilorðsbundinnar refsivistar eins og mögulegt er. Til að unnt sé að draga úr notkun hennar þarf að finna önnur úrræði í staðinn. Í þessu sambandi hefur einkum verið bent á þrjár leiðir: Í fyrsta lagi að beita í ríkari mæli þeim úrræðum, sem við höfum nú þegar og ekki hafa frjálsræðissviptingu í för með sér (sektir, ákærufrestun, skilorðsdómar), þ.e.a.s. að nota þessi úrræði meira og á sumum sviðum, þar sem hingað til hefur verið beitt óskilorðsbundinni refsivist. Í öðru lagi að draga úr lengd refsivistar, t.d. með því að nota reynslulausn í ríkari mæli en nú er og stytta refsivistardóma. Loks hefur í þriðja lagi athyglin beinst að ýmsum nýjum viðurlagategundum, sem gætu komið í stað óskilorðsbundinnar refsivistar. Má þar til nefna helgarfangelsi, næturfangelsi, eftirlits- og tilkynningarskyldu og síðast en ekki síst samfélagsþjónustu. Samfélagsþjónusta er eina nýja viðurlagategundin sem náð hefur almennri útbreiðslu.

Árið 1976 samþykkti Evrópuráðið ályktun nr. (76) 10 „on certain alternative penal measures to imprisonment“. Jafnframt var á vegum Evrópuráðsins gefin út skýrsla nefndar sem undirbjó ályktunina um „Alternative Penal Measures to Imprisonment“. Í ályktuninni eru aðildarríki Evrópuráðsins beðin um að hugleiða kosti samfélagsþjónustu og sérstaklega það tækifæri sem þetta viðurlagaform gæti verið fyrir brotamanntil bæta fyrir brot sitt með vinnu í þágu samfélagsins og fyrir þjóðfélagið að aðstoða við endurhæfingu hins brotlega með því að samþykkja þátttöku hans í frjálsri atvinnustarfsemi.

Framangreind ályktun og skýrslan sem fylgdi henni hefur verið grundvöllur þeirrar umræðu sem átt hefur sér stað í nágrannalöndunum um það að draga úr notkun óskilorðsbundinnar refsivistar. Í skýrslunni eru eftirgreind fjögur atriði sérstaklega nefnd sem röksemdir fyrir því að draga úr fangelsun:

Í fyrsta lagi mannúðarsjónarmið. Einangrun frá þjóðfélaginu hefur í för með sér verulegt álag á þann sem fyrir því verður og bent hefur verið á, að vegna breyttra þjóðfélagshátta og meiri almennrar velsæðar sé óskilorðsbundin refsivist þyngri refsing nú en áður var. Munurinn á fangelsissamfélaginu og hinu frjálsa samfélagi utan þess hefur aukist.

Í öðru lagi er það sjónarmið sem hefur haft verulega þýðingu í umræðunni um notkun fangelsisrefsingar þ.e.a.s. tilgangurinn með frjálsræðissviptingu sem viðurlögum við afbrotum. Það hefur lengi verið talin mikilvæg forsenda fyrir notkun refsinga að með refsingunni megi hafa þau áhrif á brotamanntil hann lagi sig að reglum þjóðfélagsins og haldi sig í framtíðinni frá afbrotum - sérstök varnaðaráhrif. Í þessu sambandi hefur aftur á móti verið bent á rannsóknir sem sýna að refsivist hefur ekki þau áhrif á persónuleika fanga, að ætla megi að refsivist sé árangursríkt úrræði til endurhæfingar á fongum. Þvert á móti virðist refsivist styrkja neikvæða þróun hjá brotamönnum, t.d. ósjálfstæði, deyfð og sinnuleysi, auk neikvæðrar afstöðu til þjóðfélagsins og minni sjálfsvirðingar.

Það ber þó að taka fram að niðurstöður framangreindra rannsókna ber að taka með miklum fyrirvara vegna vandamála í sambandi við aðferðafræði. Þrátt fyrir margar rannsóknir hefur samt ekki verið unnt að sýna fram á að frjálsræðissvipting hafi meiri fyrirbyggjandi áhrif varðandi endurtekningu brota en ýmsar aðrar ráðstafanir gagnvart brotamönnum.

Í þriðja lagi hefur verið bent á að meirihluti fanga afplánar dóma fyrir auðgunarbrot. Í þessu samhengi er það athugunarefni hvort ekki megi meta refsiverðleika þessara verknaða á annan hátt en fyrr þar sem þjófnaður til dæmis veldur brotþola sjaldnast nú á *dögum sömu* búsisfjum og áður m.a. vegna meiri velmegunar og tryggingakerfisins.

Í fjórða lagi hefur verið bent á að refsivist er dýr kostur fyrir þjóðfélagið.

Enda þótt framangreind sjónarmið hafi verið dregin fram sem helstu ókostir frjálsræðissviptingar eru þetta ekki einu sjónarmiðin sem koma til skoðunar þegar staða frjálsræðissviptingar sem viðurlaga við afbrotum er metin. Sem varnaðaráhrif hefur frjálsræðissvipting meiri almenn varnaðaráhrif en önnur viðurlög og frjálsræðissviptingin kemur í veg fyrir afbrot viðkomandi meðan hann afplánar refsivist. Þrátt fyrir vandamálin við að meta almenn varnaðaráhrif frjálsræðissviptingar er ekki hægt að horfa framhjá því að tilvist hennar sem slík getur haft verulega þýðingu fyrir stöðu réttarkerfisins og þar með almenna löghlýðni. Í þessu samhengi má einnig nefna að notkun frjálsræðissviptingar getur í nokkrum tilfellum verið nauðsynleg til að sýna á virkan hátt fordæmingu á viðkomandi háttsemi brotamanns, t.d. vegna nauðgunar eða ráns.

II. Hvað er samfélagsþjónusta?

Skilgreina má samfélagsþjónustu með þeim hætti að hún sé ein tegund viðurlaga við

afbrotum sem felst í því, að á brotamann er lögð sú skylda að vinna ákveðinn tímafjöld, launalaust og í frítíma sínum, að verkefnum, sem koma þjóðfélaginu að gagni.

Samfélagsþjónusta leggur þá skyldu á brotamann að inna af hendi, launalaust og í frítíma sínum, vinnu í ákveðinn tímafjöld í þágu samfélagsins. Vinnan skal innt af hendi á nánar tilgreindu tímabili. Með þessum hætti hafa viðurlögin einkenni afplánunar. Vinnuskyldan er á sinn hátt frjálsræðisskerðing. Kostir samfélagsþjónustu eru að brotamaður getur haldi virku sambandi við fjölskyldu og vini og þar sem vinnuskyldan er innt af hendi í frístundum getur viðkomandi einnig stundað atvinnu sína eða nám, meðan hann „afplánar“ refsinguna. Með samfélagsþjónustu tekur dómþoli út refsingu sína á jákvæðan hátt og má líta á hana sem bætur hans til samfélagsins fyrir misgjörðir hans. Auk þess hafa störfín, sem oftast eru einhvers konar aðstoðar- eða hjálparstörf, gildi fyrir þjóðfélagið og stuðla að uppeldisgildi þessa úrræðis. Meðan á fullnustu stendur, er dómþoli í tengslum við aðra þjóðfélagsþegna sem jafnsettur einstaklingur, að hluta til fólk, sem vinnur á viðkomandi sviði en á öðrum grundvelli. Hugsanlega má stuðla að víðtækari skilningi hjá fólki almennt á brotamönnum og aðstæðum þeirra, með því að draga aðra þjóðfélagshópa á þennan hátt inn í sjálfa refsifullnustuna.

Samfélagsþjónustu sem slíkri er hægt að beita með ýmsum hætti. Henni má beita sem skilyrði fyrir ákærufrestun, sem sjálfstæðri viðurlagategund, í tengslum við skilorðsdóma, sem vararefsingu fésektardóma, í tengslum við beitingu reynslulausnar eða náðunar og fleira mætti tína til.

III. Samfélagsþjónusta í öðrum löndum. A. Almennt.

Á áttunda áratugnum varð fyrsti alvarlegi samdráttur í efnahagslífi Vestur-Evrópu frá stríðslokum. Yfirfull fangelsi í mörgum löndum ýttu undir leit að nýjum leiðum í viðurlögum við afbrotum. Stjórnvöld leituðu ódýrari lausna. Mannúðarsjónarmið og sparnaður urðu tvær hliðar á sama máli. Leitað var leiða þar sem brotamaður var undir eftirliti samfélagsins, en gæti jafnframt bætt fyrir misgjörðir sínar. Samfélagsþjónusta var úrræði sem talið var fullnægja þessum forsendum.

Samfélagsþjónusta, sem viðurlög við afbrotum, hefur víða verið tekin í notkun, en með tilvísun til mismunandi forsendna og að hluta til gagnstæðra viðurlagapólitískra sjónarmiða.

Í Bretlandi var samfélagsþjónusta tekin upp sem viðurlög við afbrotum 1. janúar 1973. Eftir það hafa stöðugt fleiri lönd í Vestur-Evrópu tekið þetta viðurlagaform í notkun. Í upphafi tíunda áratugarins eru einungis þrjú lönd í Vestur - Evrópu, auk Íslands, sem ekki hafa tekið samfélagsþjónustu upp í einhverju formi, þ.e. Grikkland, Spánn og Malta. England og Wales, Vestur-Þýskaland, Portúgal, Frakkland, Luxemborg, Svíþjóð og Finnland tóku upp samfélagsþjónustu á grundvelli sérstakrar löggjafar, en í öðrum löndum var það gert án sérstakrar lagasetningar. Sérstök lög um samfélagsþjónustu hafa nú verið sett í Noregi og fyrirhugað er að setja slík lög í Danmörku og Hollandi.

Í Englandi og Wales, Frakklandi, Portúgal og Noregi er samfélagsþjónusta sjálfstæð refsitategund, en í eftirtöldum löndum er hægt að gera samfélagsþjónustu að sérstöku skilyrði í tengslum við skilorðsbundin dóm: Vestur-Þýskalandi, Frakklandi, Luxemborg, Hollandi, Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð. Áður en samfélagsþjónusta var lögfest í Noregi, var henni beitt sem þar í landi, á tilraunatímabili, sem sérstöku skilyrði í tengslum við skilorðsbundin dóm.

Í öllum löndum þar sem samfélagsþjónusta hefur verið tekin upp hefur fyrst verið gerð tilraun með samfélagsþjónustu um skemmri eða lengri tíma áður en ákveðið hefur verið að festa hana í sessi.

Annað sameiginlegt atriði í þessum löndum snýr að tilganginum með samfélagsþjónustu. Í einfölduðu máli má segja að tilgangurinn hafi verið sá að finna viðurlög er komi í staðinn fyrir styttri óskilorðsbundna refsivistardóma. Þetta er þó svoltið mismunandi eftir löndum. Í Bretlandi er samfélagsþjónusta ætlað að koma í stað refsivistar sem bæði getur verið skilorðsbundin og óskilorðsbundin og samfélagsþjónusta kemur þar einnig í stað fésektar. Í Vestur-Þýskalandi virðist samfélagsþjónusta helst hafa verið notuð sem vararefsing vegna fésekta.

Í öllum löndunum er krafist samþykkis frá brotamanni til að unnt sé að beita samfélagsþjónustu. Ástæðan er m.a. sú að í 4. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er nauðungarvinna bönnuð.

Í öllum löndunum hafa þær stofnanir sem sjá um skilorðseftirlit séð um framkvæmd samfélagsþjónustunnar og jafnframt hafa verið settar ákveðnar reglur um hvernig skuli bregðast við ef vinnuskyldan er ekki innt af hendi. Viðbrögð eru mismunandi, allt frá því, sem gert er í Frakklandi og Portúgal þar sem það er refsivert í sjálfu sér að brjóta gegn reglum um samfélagsþjónustu og til mildari viðbragða eins og t.d. í Bretlandi þar sem brot á reglum um samfélagsþjónustu geta leitt til sektar eða þess að reynslutími er lengdur.

Í öllum löndunum er gert ráð fyrir að samfélagsþjónusta sé innt af hendi sem ólaunuð vinna.

B. Samfélagsþjónusta á Norðurlöndunum.

Hinn 25. maí 1982 samþykkti danska þjóðþingið þingsályktun um að koma á fót samfélagsþjónustu í tilraunaskyni í Kaupmannahöfn og á Norður-Jótlendi. Í desember 1983 var tilraunatímabilið framlengt um eitt ár í viðbót, þar sem lítil reynsla hafði fengist af þessu úrræði. Í maí 1984 var síðan ákveðið, að tilraunaskipanin með samfélagsþjónustu skyldi taka til landsins alls frá ársbyrjun 1985. Nú liggur fyrir frumvarp í Danmörku þar sem lagt er til að ákvæði um samfélagsþjónustu verði lögfest sem varanlegt úrræði.

Í Noregi var á grundvelli þingsályktunartillögu hafin tilraun með samfélagsþjónustu í einu fylki árið 1984. Tilraunasvæðið var smá saman stækkað og var látið ná til alls landsins frá og með árinu 1988. Vorið 1991 voru í Noregi samþykkt lög þar sem samfélagsþjónusta var lögfest sem sjálfstæð refsitæging.

A árinu 1989 voru samþykkt sérstök lög í Svíþjóð um tilraun með samfélagsþjónustu og tóku þau gildi 1. janúar 1990. Samkvæmt þeim er heimilt að dæma brotamann til samfélagsþjónustu við 5 tilgreinda dómstóla.

Samfélagsþjónusta var tekin upp í tilraunaskyni í nokkrum umdæmum í Finnlandi frá 1. janúar 1991.

Eins og áður er fram komið hafa þau ríki sem gert hafa samfélagsþjónustu að hluta viðurlagakerfisins, fyrst gert tilraun með fyrirkomulag hennar. Í Danmörku hefur nú verið samið frumvarp um að gera þetta úrræði að varanlegum hluta af viðurlagakerfinu og í Noregi hefur það þegar verið lögfest. Í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð hefur í öllum meginatriðum verið byggt á fyrirkomulagi og reynslu Dana í þessum efnum.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir forsendum, fyrirkomulagi og inntaki samfélagsþjónustu eins og hún er í reynd á Norðurlöndunum, þar sem í frumvarpi þessu er að mörgu leyti stuðst við reynslu þaðan. Jafnframt verður gerð grein fyrir framkvæmdaratriðum sem ekki er ástæða til að lögfesta, en sem varpa skýrara ljósi á en lagatexti, hvert sé raunverulegt inntak samfélagsþjónustu. Ekki verða rakin minniháttar frávik milli landanna.

1. Ákvörðunarvald, forsendur.

Á Norðurlöndum er það sá dómstóll sem fjallar um mál viðkomandi manns sem getur dæmt hann til samfélagsþjónustu. Sá háttur er á þessu hafður að refsing viðkomandi er skilorðsbundin og til viðbótar lögbundnu skilyrði um að hann fremji ekki refsiverðan verknað á skilorðstímanum er sett sérstakt skilyrði um samfélagsþjónustu.

Það er forsenda samfélagsþjónustu að hún komi einungis til greina þar sem ella yrði dæmd óskilorðsbundin refsivist.

Þau atriði sem fram eiga að koma í dómi um samfélagsþjónustu eru sá klukkustundafjöldi sem dómþoli á að vinna í ólaunaðri vinnu í þágu samfélagsins, lengd skilorðs- og eftirlitstíma, að dómþoli sé háður eftirliti skilorðseftirlits, á hvað löngu tímabili vinnan skal innt af hendi og lengd þeirrar refsivistar sem frestað er. Í Danmörku og Noregi, en ekki í Svíþjóð, er á reynslutímanum einnig heimilt að dæma skilorðsdóm þar sem ákvörðun refsingar er frestað, ásamt samfélagsþjónustu.

Svo sem nánar verður greint frá síðar á skilorðseftirlit að taka ákvörðun um önnur atriði varðandi samfélagsþjónustu.

2. Samþykki.

Það er skilyrði samfélagsþjónustu að dómþoli samþykki að þessu úrræði verði beitt. Með því er átt við að hann hafi lýst því yfir fyrir dómi, að komi skilorðsdómur til greina, sé hann samþykkur því að sett væri skilyrði um samfélagsþjónustu. Samþykki þýðir ekki, að dómþoli þurfi að samþykkja neitt nánar varðandi þetta úrræði, t.d. tímafjölda, lengd þess tíma sem vinnan er innt af hendi, tegund starfs eða hvar eða hvenær hún skuli innt af hendi.

3. Nánar um innihald samfélagsþjónustu.

Miðað er við að vinnuskylda samkvæmt dómi um samfélagsþjónustu sé frá 40 klst. (í Noregi 50 klst.) og allt að 200 klst. Að jafnaði er gert ráð fyrir að 20 klst. vinna komi í stað eins mánaðar refsivistar. Samkvæmt þessu er gert er ráð fyrir að dómur um samfélagsþjónustu komi í stað óskilorðsbundinna refsivistardóma í allt að 10 mánuði. Í framkvæmd hefur komið fyrir í undantekningartilfellum, að dómur um samfélagsþjónustu hefur komið í stað lengri refsivistar.

Þá er gert ráð fyrir að ákveðið samhengi sé á milli vinnustundafjölda og þess tíma sem dómþoli hefur til að inna skylduna af hendi. Gert er ráð fyrir að sá tími sé frá 3 eða 4 mánuðum og allt að 12 mánuðum. Heppilegt er talið að hlutföllin séu þessi: Ef um er að ræða allt að 80 klst. vinnuskyldu sé hún innt af hendi á fjórum mánuðum, fyrir 80-120 klst. sex mánuðir, fyrir 120 - 150 klst. átta mánuðir og fyrir 150 klst. og meira allt að 12 mánuðir. Ef dómþoli heldur sig ekki við þau tímamörk sem ákveðin eru í dómi og lýkur ekki vinnuskyldu sinni innan tilskilins tíma, hefur hann rofið skilorð.

4. Persónuskýrslur.

Þegar samfélagsþjónusta er talin koma greina er almennt fyrst tekin persónuskýrsla af viðkomandi, þar sem fram á að koma auk almennra atriða, mat á því hvort hann telst hæfur til samfélagsþjónustu, þ.m.t hvort hann er samþykkur því að undirgangast skilyrði um samfélagsþjónustu. Þá er viðkomandi gerð grein fyrir hvað dómur um samfélagsþjónustu felur í sér. Einnig er lagt mat á það hvers konar vinna muni henta í hverju tilviki og hvort heppilega vinnu sé að hafa í nágrenni heimilis brotamanns.

Persónuskýrsla er gerð af starfsmönnum skilorðseftirlits.

5. Notkunarsvið.

Eins og áður er nefnt er við það miðað að dómur um samfélagsþjónustu komi í stað óskilorðsbundins refsivistardóms.

Þegar ákveðið er að dæma í samfélagsþjónustu fer fram heildarmat á grófleika brota og persónulegum aðstæðum brotamanns, þar sem m.a. er tekið tillit til vilja og möguleika hans á því að inna samfélagsþjónustu af hendi og hvaða uppeldisleg áhrif það geti haft á hann. Tekið er fram að ekki er ætlast til að samfélagsþjónusta verði dæmd þar sem brot eru svo alvarleg eða umfangsmikil að samkvæmt gildandi venjum væri dæmd löng refsivist.

Samfélagsþjónusta er einkum talið heppilegt úrræði þegar um er að ræða viðurlög gegn (ungum) brotamönnum sem framið hafa auðgunarbrot, skjalafals eða nytjastuld. Brotamenn sem fremja þessi brot fá almennt fyrst ákærufrestun og/eða venjulegan skilorðsdóm, einn eða fleiri. Þegar ekki er (lengur) talið unnt að dæma venjulega skilorðsbundna refsingu og þyngri viðurlög eru nauðsynleg er samfélagsþjónusta í sumum tilfellum heppilegt úrræði.

Ekki er talið útilokað að dæma í samfélagsþjónustu fyrir ofbeldi, skemmdarverk eða fíkniefnabrot, en í slíkum tilfellum er gætt mikillar varfærni. Þá er ekki talið útilokað að beita samfélagsþjónustu þótt viðkomandi hafi áður verið dæmdur í óskilorðsbundna refsivist.

6. Skilorðstími, eftirlitstími.

Þegar dæmd er skilorðsbundin refsing ákveður dómstóll hversu lengi dómþoli skuli háður þeim skilyrðum er dómur kveður á um.

Haldi dómþoli skilyrðin verður refsing ekki dæmd eða hún fellur niður að skilorðstíma loknum.

Meðal þeirra skilyrða sem heimilt er að setja í skilorðsbundinn dóm er skilyrði um að dómþoli verði tilgreindan hluta skilorðstímans eða allan skilorðstímann háður umsjón og eftirliti skilorðseftirlits (eftirlitstími).

Þegar dæmdur er skilorðsdómur með sérstöku skilyrði um samfélagsþjónustu á alltaf að setja sérstakt skilyrði um að dómþoli verði háður eftirliti skilorðseftirlits. Miðað er við að eftirlitstíminn sé jafnlangur og sá tími sem það tekur að inna vinnuna af hendi. Skilorðstíminn er yfirleitt einnig jafnlangur og sá tími sem það má taka að inna vinnuna af hendi. Í undantekningartilvikum er hann þó lengri.

7. Vinnustaðir, vinna.

Við það er miðað að þau störf sem komi til greina séu fyrst og fremst aðstoðarmannsstörf hjá opinberum stofnunum eða stofnunum sem njóta opinberra styrkja og að vinnan sé þess eðlis að henni verði ekki sinnt nema samfélagsþjónusta komi til. Samfélagsþjónusta má ekki verða til þess að auka atvinnuleysi. Ekki er talið ráðlegt að nema einn dómþoli sé á hverjum vinnustað í einu. Við val á vinnustöðum er miðað við staði sem geta lagt til tilgreind verkefni, sem ófaglærður starfsmaður getur auðveldlega sinnt. Þá er lögð áhersla á að dómþoli sinni starfi sínu ásamt fastráðnum starfsmanni stofnunarinnar.

Það er hlutverk skilorðseftirlits að finna vinnustaði og heppileg verkefni. Gerður er skriflegur samningur milli skilorðseftirlitsins og hlutaðeigandi vinnuveitanda. Í slíkum samningi eru m.a. ákvæði um að vinnuveitandinn haldi nákvæmt bókhald um hvenær dómþoli er þar við vinnu þannig að unnt sé að fylgjast með því hversu mikill hluti af dóminum er fullnustaður á hverjum tíma. Þar eru einnig ákvæði um eftirlit vinnuveitanda

með dómþola og tilkynningarskyldu ef fyrirmælum um framkvæmd fullnustu er ekki sinnt o.fl.

Á reynslutímabilinu í Danmörku og Noregi hafa flest störf verið hjá íþróttafélögum, stofnunum rekrum af trúfélögum eða aðstoðarstörf við félagslega þjónustu. Vinnan hefur verið fólgin í hreingerningum, ýmsu viðhaldi, vinnu í gördum og ýmsum öðrum tilfallandi störfum.

8. Fyrirkomulag „fullnustu“.

Það er hlutverk skilorðseftirlits að ákveða nánar um inntak dóms um samfélagsþjónustu, þar á meðal að ákveða vinnustað og á hvaða vikudögum vinnan skuli innt af hendi og á hvaða tíma sólarhrings. Vinnan skal innt af hendi í frítíma dómþola og er því almennt miðað við að hún sé innt af hendi um helgar. Lögð er áhersla á að fullnusta byrji sem fyrst eftir að endanlegur dómur er kveðinn upp. Þá á skilorðseftirlitið að dreifa vinnustundunum sem jafnast á það tímabil sem inna á vinnuskylduna af hendi.

Viðkomandi vinnuveitandi verður að sjálfsögðu að samþykkja að taka dómþola í samfélagsþjónustu og við ákvörðun vinnustaðar er tekið tillit til persónulegra aðstæðna dómþola. Allar aðrar ákvarðanir um framkvæmd eru í reynd teknar að höfðu samráði við dómþola og viðkomandi vinnuveitanda.

Skilorðseftirlit hefur eftirlit með dómþola og á að fylgjast með því að skilyrði samfélagsþjónustu séu haldin. Þó er heimilt að semja við viðkomandi vinnuveitanda um að annat daglegt eftirlit, enda sé tryggt að skilorðseftirlitið fái strax upplýsingar ef viðkomandi mætir ekki til vinnu þegar hann á að gera það, sem og upplýsingar um ef vinnan er ekki innt af hendi svo sem ráð er fyrir gert.

Auk eftirlits vinnuveitanda er gert ráð fyrir að fulltrúi skilorðseftirlitsins komi á vinnustaði til eftirlits án þess að gera boð á undan sér eða hringi þangað þegar dómþoli á að vera þar við vinnu. Fjöldi slíkra heimsóknna eða símtala fer eftir aðstæðum, en í framkvæmd hefur að meðaltali verið talið nauðsynlegt að sinna þessu eftirliti í annaðhvert sinn sem dómþoli á að vera við vinnu. Í framkvæmd hefur eftirlit vinnustaðanna ekki reynst fullnægjandi.

9. Skilorðsrof.

Lögð er áhersla á að nákvæm áætlun liggja fyrir um hvernig inna á vinnuskyldu af hendi og að skjótt sé brugðist við öllum frávikum (skilorðsrofum). Þar sem samfélagsþjónustu er ætlað að koma í stað óskilorðsbundinnar refsivistar er talið nauðsynlegt að framkvæmd sé í föstum skorðum og á skilorðsrofum sé tekið fljótt og af festu. Ekki er þó litið á öll frávik sem skilorðsrof. Vegna minniháttar frávika er beitt áminningu en ef um ítrekun er að ræða er farið með slíkt sem skilorðsrof. Ef vafi leikur á vilja eða möguleika dómþola að inna vinnu af hendi er málið tekið upp að nýju.

Með rof á skilyrðum dóms um samfélagsþjónustu er farið eins og með aðra skilorðsdóma. Skilorðseftirlit tilkynnir ákærvaldi um skilorðsrofin og ákærvaldið leggur málið á ný fyrir dómstól. Oftar en ekki leiðir það til þess að skilorðsdómurinn er tekinn upp og dæmd óskilorðsbundin refsivist. Þó eru önnur úrræði einnig notuð t.d. lenging skilorðstíma, eftirlit o.fl. Þegar skilorðsrof er fólgið í nýju afbroti er dómurinn um samfélagsþjónustu dæmdur upp ásamt nýja brotinu. Þegar vinnuskyldan er ekki að fullu innt af hendi er metið að hve miklu hinn nýi dómur á að vera þyngri en ef einungis væri dæmt fyrir hið nýja brot.

Fylgiskjal II

FJÖLDI ÓSKILORDBUNDINNA DÓMA, SEM BERAST TIL FULLNUSTU
MIÐAÐ VIÐ LENGÐ REFSITÍMA ÁRIN 1985-1992

	1985:		1986:		1987:		1988:		1989:		1990:		1991:		1992:	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
30 dagar og styttra:	78	22.4	84	23.3	91	25.0	86	23.7	96	25.4	62	18.1	103	24.7	75	23.6
Yfir 30 dagar																
t.o.m. 3 mánuðir:	153	44.0	151	41.8	156	42.9	153	42.2	150	39.7	142	41.4	164	39.3	124	39.1
Yfir 3 mánuðir																
t.o.m. 6 mánuðir:	74	21.3	61	16.9	66	18.1	61	16.8	75	19.8	80	23.3	91	28.8	59	18.6
Yfir 6 mánuðir																
t.o.m. 12 mánuðir:	31	8.9	47	13.0	33	9.1	40	11.0	32	8.5	33	9.6	43	10.3	37	11.7
Yfir 12 mánuðir																
t.o.m. 36 mánuðir:	10	2.9	15	4.2	16	4.4	19	5.2	19	5.6	11	2.7	-	-	17	5.4
Yfir 36 mánuðir:	2	0.5	3	0.8	2	0.5	4	1.1	6	1.6	7	2.0	5	1.2	5	1.6
Heildarrefsitími:	110 ár og 11 mán.		147 ár		127 ár og 3 mán.		149 ár og 8 mán.		175 ár og 2 mán.		164 ár og 10 mán.		169 ár og 3 mán.		-	
Fjöldi dóma:	348		361		364		363		378		343		417		317	

Fylgiskjal

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa*

Umsógn um frumvarp til laga um samfélagsþjónustu.

Frumvarp um samfélagsþjónustu er nú lagt í fjórða sinn fyrir Alþingi. Það kom fyrst fram á 113. löggjafarþingi og var síðan endurflutt á 115. löggjafarþingi. Síðan var það endursamið af nefnd og lagt fram í breyttri mynd á 116. löggjafarþingi en varð þá ekki útrætt. Það er nú lagt óbreytt fyrir aftur.

Í frumvarpinu er lagt til, að gerð verði tilraun með samfélagsþjónustu hér á landi og er henni ætlað að gilda í tvö og hálf ár, frá 1. júlí 1995 til 31. desember 1997.

Í athugasemdum með frumvarpinu er samfélagsþjónusta skilgreind þannig, að hún sé ein tegund viðurlaga við afbrotum sem felst í því, að á brotaman er lögð sú skylda að vinna ákveðinn tímafjöldi launalaust og í frítíma sínum, að verkefnum, sem koma þjóðfélaginu að gagni. Í 1. gr. frumvarpsins segir, að hafi maður verið dæmdur í allt að þriggja mánaða óskilorðsbundna refsivist, er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta dóminn þannig, að í stað refsivistar komi ólaunuð samfélagsþjónusta. Sé um að ræða refsivist samkvæmt fleiri en einum dómi má samanlögð refsing eigi vera lengri en þrjú mánuðir.

Í 2. gr. frumvarpsins er meðal skilyrða, að samfélagsþjónusta komi til álita, að dómþoli hafi óskað eftir því skriflega við Fangelsismálastofnun ríkisins eigi síðar en hálfum mánuði áður en hann átti upphaflega að hefja afplánun refsivistar. Dómsmálaráðherra skipar þriggja manna samfélagsþjónustunefnd, til að taka ákvörðun um hvort orðið verði við umsókn um samfélagsþjónustu (5. gr.).

Í athugasemdum við frumvarpið er vikið að kostnaði sem af samþykkt þess kynni að leiða. Þar kemur fram, að í nágrannalöndunum sé talið, að samfélagsþjónusta geti komið í stað 5-7% óskilorðsbundinna refsivistardóma vegna hegningarlagabrota. Eigi þetta hlutfall við hér á landi þýðir það að samfélagsþjónustan geti komið í stað 15-20 refsivistardóma. Líklegt má telja að í framkvæmd tækju þessir dómþolar allt að fimm fangarými á ári. Meðalkostnaður á hvert fangarými í landinu nemur um 2,6 m.kr. í fjárlögum 1994. Ekki er þó talið raunhæft að gera ráð fyrir að samfélagsþjónusta lækki kostnað við rekstur fangelsa svo nokkru nemi á ofangreindu tilraunátímabili, þar sem mestur hluti reksturskostnaðar við fangelsin er fastur kostnaður. Hins vegar gæti samfélagsþjónusta í stað fangavistar sparað umtalsvert fé, þegar litið er til lengri tíma, þar sem yfir 60% af öllum óskilorðsbundnum dómum eru til skemmri tíma en þriggja mánaða.

Gera verður ráð fyrir, að viðbótarkostnaður við að taka upp samfélagsþjónustu geti orðið um 4-5 milljónir króna á ári á tilraunátímabilinu. Helstu kostnaðarliðir eru þá taldir laun til eins starfsmanns, nefndarkostnaður og hugsanlega laun eða þóknun til eftirlitsmanna úti á landi þar sem ekki er skilorðseftirlit. Ekki hefur verið gert ráð fyrir neinum kostnaði vegna þessa í fjárlögum yfirstandandi árs.