

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, nr. 49/2005 (rafrænt eftirlit, samfélagsþjónusta).

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

Í stað orðanna „ljúka afplánun“ í 1. mgr. 1. gr. 24. gr. laganna kemur: afplána hluta refsingar.

2. gr.

Á eftir 24. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 24. gr. a – 24. gr. c, sem orðast svo ásamt fyirsögnum:

a. (24. gr. a.)

Fullnusta utan fangelsis. Rafrænt eftirlit.

Þegar dæmd refsing er 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi eða lengri getur fangelsismálastofnun leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsis enda hafi hann á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans.

Þegar dæmd refsing er 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi getur afplánun undir rafrænu eftirliti verið 30 dagar. Slík afplánun getur lengst um 2,5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð og getur orðið 240 dagar hið mesta.

b. (24. gr. b.)

Skilyrði rafræns eftirlits.

Skilyrði þess að rafrænt eftirlit komi til álita eru:

1. að fangi teljist hæfur til að sæta rafrænu eftirliti,
2. að fangi hafi fastan dvalarstað sem samþykktur hefur verið af fangelsismálastofnun,
3. að maki fanga, forráðamaður, nánasti aðstandandi eða húsráðandi samþykki að hann sé undir rafrænu eftirliti á sameiginlegum dvalarstað þeirra,
4. að fangi stundi vinnu, nám, sé í starfsþjálfun, meðferð eða sinni öðrum verkefnum sem fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný,
5. að fangi hafi áður nýtt sér úrræði skv. 1. mgr. 24. gr. með fullnægjandi hætti,
6. að fangi hafi ekki rofið skilyrði rafræns eftirlits á síðastliðnum þremur árum.

c. (24. gr. c.)

Skilyrði í rafrænu eftirliti.

Rafrænt eftirlit skal bundið eftirfarandi skilyrðum:

1. að fangi sé undantekningarlaust á dvalarstað sínum frá kl. 18 til kl. 19 og frá kl. 23 til kl. 7 mánudaga til föstudaga og frá kl. 21 til kl. 7 laugardaga og sunnudaga. Jafnframt skal fangi vera á dvalarstað sínum ef hann sækir ekki vinnu, nám, starfsþjálfun, meðferð eða önnur verkefni sem fangelsismálastofnun hefur samþykkt á virkum degi vegna veikinda eða af öðrum ástæðum nema að höfðu samráði við fangelsismálastofnun,
2. að fangi neyti ekki áfengis eða ávana- og fíkniefna,
3. að fangi fremji ekki refsiverðan verknað.

Auk þess má ákveða að rafrænt eftirlit verði bundið eftirfarandi skilyrðum:

1. að fangi hlíti fyrir mælum fangelsismálastofnunar um umgengni við aðra menn og iðkun tómtundastarfa,
2. að fangi sæti sérstakri meðferð sem fangelsismálastofnun ákveður.

Heimilt er að krefjast þess að fangi undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvagrannsókn. Synjun fanga á slíkri rannsókn gildir sem rof á skilyrðum rafræns eftirlits.

Áður en fullnusta á fangelsisrefsingu með rafrænu eftirliti hefst skal kynna fanga ítarlega þær reglur sem gilda um rafrænt eftirlit og staðfesting hans fengin á því að hann vilji hlíta þeim.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 25. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „vistunar“ og „vistun“ í 1. mgr. kemur: fullnustu.
- b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Rof á skilyrðum fullnustu utan fangelsis.*

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 27. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Þegar maður hefur verið dæmdur í allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta refsinguna með ólaun- aðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir og mest 480 klukkustundir. Fangelsismálastofnun getur ákveðið að hluti ólaunuðu samfélagsþjónustunnar skuli felast í viðtalsmeðferð eða viðurkenndu námskeiði, enda nemi sá hluti samtals aldrei meira en einum fimmta samfélagsþjónustunnar að jafnaði.
- b. Í stað orðanna „sex mánuðir“ í 2. og 3. mgr. 27. gr. kemur: tólf mánuðir.

5. gr.

Við 2. mgr. 64. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Að aðili hafi á sér búnað svo að fangelsismálastofnun eða annar aðili sem hún velur geti fylgst með ferðum hans í samræmi við þau fyrirmæli sem fangelsismálastofnun hefur sett honum.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2011.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Tilfni frumvarpsins.

1. Almenn.

Frumvarp þetta er samið af nefnd sem dómsmála- og mannréttindaráðherra skipaði til að gera tillögur að langtímauppbyggingu fangelsa og drög að frumvarpi sem felur í sér heildarendurskoðun á lögum um fullnustu refsinga. Nefndarmenn voru sammála um að nauðsynlegt væri að leggja hið fyrsta fram frumvarp til breytinga á lögum um fullnustu refsinga að því er varðar reglur um fullnustu utan fangelsa. Nefndin var þannig skipuð: Haukur Guðmundsson, skrifstofustjóri í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu, formaður, og Skúli Þór Gunnsteinsson lögfræðingur frá dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, Anna Björg Aradóttir, yfirhjúkrunarfræðingur hjá Landlækniseimbættinu, Páll E. Winkel forstjóri, Erla Kristín Árnadóttir lögfræðingur og Erlendur S. Baldursson afbrotufræðingur frá fangelsismálastofnun, Sigríður Friðjónsdóttir saksóknari og fulltrúi í refsiréttarnefnd og Helgi Gunnlaugsson Ph.D., afbrotufræðingur og prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands. Starfsmaður nefndarinnar var Hafdís Guðmundsdóttir, skrifstofustjóri hjá fangelsismálastofnun.

Tilgangur frumvarpsins er tvíþættur, annars vegar að lögfesta nýtt fullnustuúrræði, rafrænt eftirlit með dómþolum sem afplána óskilorðsbundna fangelsisrefsingu, og hins vegar að hækka þá hámarksrefsingu sem unnt er að fullnusta með samfélagsþjónustu.

Á Íslandi er fjöldi fanga sem afplánar refsingu í fangelsum um 50 fangar á hverja 100.000 íbúa, en þessi fjöldi er sá lægsti í Evrópu. Hann hefur hins vegar aukist jafnt og þétt en ekki er langt síðan hann var einungis um 40 fangar. Annars staðar á Norðurlöndunum er fanga-fjöldi um 65–75 fangar á hverja 100.000 íbúa. Heildarrefsitími sem barst fangelsismálastofnun til fullnustu árið 2009 var 330 ár, eða 110 árum hærri en árið 2006 og nemur hækkinin 33%. Um er að ræða aukningu sem á sér ekki hliðstæðu. Á boðunarlista fangelsismálastofnunar hafa að undanförunum verið allt að 300 dómþolar. Miðað við þá þróun sem verið hefur á undanförunum árum er ljóst að ef áfram heldur sem horfir mun boðunarlistinn lengjast enn frekar og erfiðara verður að fullnusta dóma þegar þeir berast fangelsismálastofnun til fullnustu.

Ástæða þess að fanga-fjöldi á Íslandi hefur verið lægri en annars staðar á Norðurlöndunum er m.a. beiting skilorðsbundinna dóma og fullnusta refsinga utan fangelsa. Góður árangur hefur hlotist af fullnustu refsinga með samfélagsþjónustu, en um 22% óskilorðsbundinna refsídóma eru fullnustaðir með þeim hætti. Þá hefur dómþolum verið heimilað að afplána refsingu sína á ýmsum meðferðarstofnunum í meira mæli en í nágrannalöndum okkar. Síðast en ekki síst hefur Áfangameimili Verndar haft mikla þýðingu. Sá tími sem fangar geta dvalið þar í lok afplánunar hefur verið lengdur verulega og er nú að hámarki eitt ár þegar um lengri refsingu er að ræða (10 ár eða lengri). Á undanförunum árum hefur úrræðum utan fangelsa, svo sem rafrænu eftirliti, hins vegar fjölgað í meira mæli á Norðurlöndunum nema hér á landi en óheppilegt er ef Ísland dregst aftur úr í þeirri þróun.

Áformað er að reisa nýtt fangelsi á höfuðborgarsvæðinu en þar sem Hegningarhúsið verður jafnframt lagt niður munu ekki bætast við mörg pláss til afplánunar. Þar við bætist að fangelsið að Kópavogsbraut 17 er mjög óhagkvæm eining sem hugsanlega verður lokað og fangelsið að Bitru er tímabundið verkefni sem ekki liggur fyrir hvort rekið verður til framtíðar. Mikilvægt er að auka fangelsispláss hér á landi, en að sama skapi telja fangelsisýfirvöld þörf á að fjölga fullnustuúrræðum utan fangelsa. Í nýútkominni samnorrænni rannsókn um ítrekunartíðni afbrota kemur glöggt í ljós að þessi nýju refsíúrræði skila mun betri árangri og eru einnig miklu ódýrari heldur en hefðbundin refsivist í fangelsi.

2. Fullnusta utan fangelsa.

Þekkt er að löng afplánun í fangelsi getur haft í för með sér ýmsar neikvæðar afleiðingar fyrir fanga, svo sem þunglyndi, vonleysi o.fl. Einnig getur slík frelsissvipting haft mikil áhrif á nánustu aðstandendur þeirra. Eitt af meginhlutverkum fangelsisyrvalda er að reyna að sporna gegn slíkum neikvæðum og óæskilegum afleiðingum en í lögum um fullnustu refsinga er kveðið á um ýmis úrræði í því skyni, svo sem vinna utan fangelsis, dagsleyfi og afplánun utan fangelsis í lok refsitímans.

Samkvæmt 24. gr. laga um fullnustu refsinga getur fangelsismálastofnun leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsis, enda stundi hann vinnu eða nám sem fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný, búi á sérstakri stofnun eða heimili sem stofnunin hefur gert samkomulag við og sé þar undir eftirliti.

Á grundvelli þessa ákvæðis hefur fangelsismálastofnun vistað fanga á Áfangaheimili Verndar að Laugateigi 19 í Reykjavík frá árinu 1995 samkvæmt samkomulagi við Félagasamtökin Vernd, fangahjálp. Fangelsismálastofnun metur hvort umsækjandi uppfylli skilyrði til afplánunar á áfangaheimilinu. Það er forsenda fyrir vistun á áfangaheimilinu að fangi samþykki þau skilyrði sem gilda um vistun þar og undirriti samning þar um. Um vistun þessa gilda reglur um afplánun á Áfangaheimili Verndar sem tóku gildi árið 1995 með síðari breytingum. Skv. 5. gr. reglnanna er föngum sem dvelja á Vernd skylt að stunda vinnu, nám eða aðra starfsemi sem samþykkt er af fangelsisyrvaldum. Jafnframt er þeim skylt að vera á áfangaheimilinu á nánar tilgreindum tímum. Þá er notkun áfengis og/eða ávana- og fíkniefna með öllu óheimil. Mikil og góð reynsla hefur skapast í sambandi við eftirlit með föngum sem afplána refsingu á Vernd. Þar er öllum skylt að hafa á sér síma svo að unnt sé að fylgjast með ferðum þeirra. Starfsmenn Verndar og fangelsismálastofnunar sinna eftirlitinu með því að hringja reglulega í þá og fara á vinnustaði þeirra eða aðra þá staði sem þeim er skylt að vera á. Þá er föngum skylt að láta í té öndunar- og/eða þvagsýni vegna áfengis- og/eða vímuefnaeftirlits þegar þess er óskað.

Markmið þessa úrræðis er meðal annars að föngum gefist kostur á því að aðlagast samfélaginu smám saman áður en til lausnar úr fangelsi kemur. Er þetta afar mikilvægt þar sem þeir geta stundað vinnu eða nám á daginn og verið í nánum tengslum við fjölskyldu og vini meðan á dvölinni þar stendur. Fangar sem afplána refsingu á Vernd mega fara út úr húsi kl. 7 á morgnana og þurfa ekki að mæta aftur inn fyrir en kl. 18. Virka daga mega þeir síðan fara aftur út kl. 19 og geta verið heima hjá sér til kl. 23. Þá eru þeir frjálsir ferða sinna alla laugar-daga og sunnudaga frá kl. 7 til kl. 21. Með þessu móti er unnt að gera þeim kleift að sjá fyrir sér og fjölskyldum sínum sem og að stuðla að nánum samvistum á milli þeirra meðan á afplánun stendur. Þetta úrræði hefur gefið afar góða raun en þeir sem ljúka afplánun með þessum hætti eru almennt mun betur til þess fallnir að aðlagast samfélaginu á ný. Staðfestist þetta í nýlegri samnorrænni rannsókn sem sýnir að endurkomutíðni fanga sem luku afplánun frá Vernd á árinu 2005 var tæplega 19% en þeirra sem luku afplánun í fangelsi rúmlega 30%.

3. Rafrænt eftirlit.

3.1 Almenn.

Á liðnum árum hefur átt sér stað umræða á Íslandi um hvort efni séu til að taka upp rafrænt eftirlit eða annars konar eftirlit með föngum sem afplána óskilorðsbundna fangelsisrefsingu. Eftirlit af þessum toga hefur gefist vel í nágrannalöndum okkar og víðar.

Rafrænt eftirlit er fullnustuúrræði sem felur í sér að föngum er heimilað að afplána refsingu utan fangelsis enda hafi þeir á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum þeirra.

Þeim er yfirleitt gert skylt að stunda vinnu, nám eða önnur verkefni sem samþykkt eru og eru liður í aðlögun þeirra að samfélaginu á ný. Búnaðurinn sem þeir hafa á sér gerir eftirlitsaðilum kleift að fylgjast með því að þeir mæti á þá staði sem þeim ber að vera og séu á heimili sínu þegar þess er krafist. Þá er einnig haft eftirlit með þeim á dvalarstað þeirra til þess að tryggja að þeir fari að settum skilyrðum, eins og t.d. banni við neyslu áfengis og fíkniefna. Einnig er lögð áhersla á félagslega þjónustu og aðra aðstoð við fanga á fullnustutímanum.

Rafrænt eftirlit er með tvennum hætti, annars vegar sætir dómþoli eftirliti í stað styttri fangelsisrefsingar og afplánar því ekki refsingu sína í fangelsi (e. front-door), hins vegar er fangi látinn laus úr fangelsi fyrr en hann hefði að öðru jöfnu losnað og lýkur afplánun heima hjá sér undir rafrænu eftirliti (e. back-door).

3.2 Rafrænt eftirlit á Norðurlöndum.

Við samningu þessa frumvarps hefur verið höfð hliðsjón af reglum annarra norrænna þjóða um rafrænt eftirlit með dómþolum.

Svíþjóð.

Svíar hafa mesta reynslu Norðurlandþjóðanna af rafrænu eftirliti. Árið 1994 hófu þeir að fullnusta allt að tveggja mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu með rafrænu eftirliti. Nokkru síðar var hámarksrefsing hækkuð í þrjá mánuði og síðan í sex mánuði árið 2005. Árið 2001 beittu þeir fyrst rafrænu eftirliti í lok afplánunar þeirra fanga sem hlotið höfðu a.m.k. 18 mánaða fangelsisrefsingu. Þeir voru látnir sæta rafrænu eftirliti utan fangelsa síðustu fjóra mánuði afplánunartímans áður en til hefðbundinnar reynslulausnar kom. Árið 2007 var notkun úrræðisins aukin og það látið ná yfir allar fangelsisrefsingar.

Skilyrði fyrir rafrænu eftirliti er að dómþoli hafi afplánað helming refsitímans en aldrei minna en þrjá mánuði í fangelsi. Hámarkstími slíks eftirlits er eitt ár.

Áður en ákvörðun um rafrænt eftirlit með langtímaföngum er tekin eru þeir ávallt látnir undirgangast áhættumat. Þá er ávallt gerð krafa um að viðkomandi hafi fastan dvalarstað og sé í launaðri vinnu. Ákvörðun um beitingu rafræns eftirlits er stjórnvaldsákvörðun sem er tekin af sænsku fangelsismálastofnuninni og telja yfirvöld það fyrirkomulag æskilegt í stað þess að ákvörðunarvald sé í höndum dómstóla. Um er að ræða ákvörðun um fullnustu á óskilorðsbundinni fangelsisrefsingu en margar slíkar ákvarðanir eru á hendi fangelsismálayfirvalda þar í landi, t.d. ákvarðanir um vistun á áfanga- og meðferðarheimilum og í opnum fangelsum.

Reynsla Svía af rafrænu eftirliti hefur verið mjög góð og er afar fátítt að dómþolar gerist sekir um skilorðsrof. Samkvæmt upplýsingum frá sænsku fangelsismálastofnuninni og rannsóknastofnun afbrotamála þar í landi (BRÅ) sýna rannsóknir að þetta úrræði hafi lægri endurkomutíðni í fangelsi en önnur úrræði. Þá hefur almenningur í Svíþjóð verið jákvæður í garð úrræðisins sem og fjölmiðlar og hefur umræðan um úrræðið almennt verið jákvæð.

Danmörk.

Danir lögfestu rafrænt eftirlit árið 2005. Þeir fóru varlega af stað en fyrst um sinn var úrræðið eingöngu bundið við umferðarlagabrot þar sem hámarksrefsing var þrjú mánuðir. Ári síðar var ákveðið að ungum brotamönnum (undir 25 ára) gæfist kostur á úrræðinu þegar dæmd refsing var þrjú mánuðir eða minna. Árið 2008 var ákveðið að heimila rafrænt eftirlit með öllum þeim er dæmdir höfðu verið í allt að þriggja mánaða óskilorðsbundna fangelsis-

refsingu. Var hámarksrefsing síðan hækkuð í fjóra mánuði árið 2009 og í fimm mánuði árið 2010. Ákvörðun um beitingu rafræns eftirlits er stjórnvaldsákvörðun.

Í dönskum rétti er skilyrði fyrir rafrænu eftirliti að dómþoli sé í launaðri vinnu og teljist hæfur til slíkrar afplánunar. Helstu vandamál á fyrstu árum rafræns eftirlits í Danmörku voru mikil vinna við viðhald tæknibúnaðar auk mikils kostnaðar við eftirlitið, ekki síst í dreifðari byggðum landsins.

Noregur.

Norðmenn lögfestu rafrænt eftirlit árið 2008. Um er að ræða tímabundið úrræði til reynslu í sex fylkjum landsins. Norðmenn höfðu hins um nokkurt skeið heimilað heimaafplánun án rafræns eftirlits. Dómþolar geta afplánað allt að fjörgurra mánaða fangelsisrefsingu undir rafrænu eftirliti og jafnframt er heimilt að leyfa fanga að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti í allt að fjóra mánuði. Ákvörðun um beitingu rafræns eftirlits er stjórnvaldsákvörðun.

Finnland.

Finnar eru í undirbúningsferli en áætlað er að þeirri vinnu ljúki í fyrsta lagi í september 2011. Þeir beita hins vegar svo kölluðu „Probationary liberty under supervision“. Í því felst að fanga er gefinn kostur á að afplána refsingu á heimili sínu í allt að sex mánuði í lok refsitímans. Fanginn hefur gsm síma en fangelsisyrðing er sinna eftirliti með ýmsum hætti, m.a. með símhringingum. Viðkomandi ber ávallt að dvelja heima hjá sér að nóttu til og starfsmenn fangelsisyrvalda heimsækja fangann reglubundið auk þess sem fanganum ber reglulega að mæta til viðtals og eftirlits til fangelsisyrvalda.

3.3 Nánar um rafrænt eftirlit á Íslandi.

Í þessu frumvarpi er lagt til að fangar sem dæmdir hafa verið í tólf mánaða fangelsisrefsingu eða lengri geti afplánað allt að síðustu átta mánuði refsitímans undir rafrænu eftirliti áður en til veitingar reynslulausnar kemur. Gert er ráð fyrir að rafrænt eftirlit verði 30 dagar hið minnsta fyrir þá sem afplána tólf mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu en 240 dagar hið mesta fyrir þá sem afplána lengstu refsingarnar, tíu ár eða lengur. Með þeirri breytingu mundu fangar losna fyrr úr fangelsum en áður og við það gætu sparast um fim til sjö fanga-pláss á ári. Er þessi tillaga í samræmi við skýrslu Ríkisendurskoðunar um skipulag og úrræði í fangelsismálum sem út kom í mars 2010 en þar er því beint til stjórnvalda að taka til vandregrar skoðunar hvort hægt sé að innleiða rafrænt eftirlit með föngum utan fangelsa á öruggan og hagkvæman hátt.

Skilyrði.

Skilyrði fyrir slíkri afplánun utan fangelsis eru meðal annars að fangi hafi fastan dvalarstað sem samþykktur hefur verið af fangelsismálastofnun og að hann stundi vinnu eða nám, sé í starfsþjálfun, meðferð eða sinni öðrum verkefnum sem fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný. Þá er það einnig gert að skilyrði að fangi hafi áður nýtt sér úrræði skv. 1. mgr. 24. gr. laga um fullnustu refsinga með fullnægjandi hætti. Í því felst að gerð er sú krafa að fangar dvelji á Áfangaheimili Verndar og hlíti þeim skilyrðum sem þar gilda með fullnægjandi hætti áður en þeim er veitt heimild til að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti. Með þessum hætti hefur fangi sýnt fram á að hann sé hæfur til að afplána refsingu utan fangelsis og því ákjósanlegt að unnt sé að veita honum enn frekari tækifæri til aðlögunar samfélagsins á ný með því að gefa honum kost á að ljúka af-

plánun á heimili sínu þar sem hann getur notið samvista við sína nánustu í enn ríkari mæli en áður en þó með sömu skilyrðum og gilda um afplánun á Vernd.

Búnaður.

Í frumvarpinu er lagt til að fangi sem sæti rafrænu eftirliti hafi á sér búnað svo unnt sé að fylgjast með ferðum hans og/eða að unnt sé að hafa eftirlit með honum með öðrum fullnægjandi hætti. Á Norðurlöndunum er rafrænt eftirlit með ýmsum hætti en algengast er að fangar séu látnir hafa á sér svokölluð ökklabönd til þess að unnt sé að fylgjast með ferðum þeirra. Slíkt eftirlit er hins vegar afar kostnaðarsamt þar sem tækjabúnaður er mjög dýr og stofn- og kostnaður þar af leiðandi hár. Auk þess er hið reglulega eftirlit með föngunum einnig dýrt. Að mati fangelsisyrvalda er, í ljósi smæðar samfélagsins, unnt að hafa eftirlit með þeim sem sæta rafrænu eftirliti með mun einfaldara móti en tíðkast í nágrannalöndum okkar án þess að öryggi minnki. Í ljósi góðrar reynslu af eftirliti með föngum sem dvelja á Vernd er talið unnt að tryggja fullnægjandi eftirlit með þeim sem sæta rafrænu eftirliti með því að hafa það með mjög svipuðum hætti og á Vernd. Hins vegar verði gerð sú aukna krafa að farsími sem þeir hafi á sér sé með innbyggðum staðsetningarbúnaði, þ.e. GPS-kerfi og myndavél. Með því móti er unnt að staðreyna að viðkomandi sé á þeim stað sem honum ber að vera. Þá munu starfsmenn fangelsisyrvalda einnig sinna eftirliti með því að heimsækja fanga á dvalarstaði og vinnustaði þeirra og eftir atvikum krefjast þess að þeir láti í té öndunar- og/eða þvagsýni. Enn fremur verður hægt að fara fram á að fangar mæti í fangelsi til að láta í té slík sýni. Ef um er að ræða fanga sem sæta rafrænu eftirliti á landsbyggðinni getur eftirlit með þeim verið í höndum sömu aðila og sinna eftirliti með samfélagsþjónum en í þeim tilvikum er yfirleitt um að ræða fangaverði eða lögreglumenn.

4. Samfélagsþjónusta.

Góð reynsla hefur verið af samfélagsþjónustu hér á landi frá því hún var tekin upp 1. júlí 1995.

Staðfestist þetta í nýlegri samnorrænni rannsókn sem sýnir að endurkomutíðni þeirra sem hófu afplánun óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga með samfélagsþjónustu hér á landi er 16% en þeirra sem ljúka afplánun fangelsisrefsinga 27%.

Í frumvarpi þessu er lagt til að samfélagsþjónusta verði látin ná til allt að tólf mánaða óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga í stað sex mánaða eins og nú er. Má reikna með því að breytingar þessar hafi talsverð áhrif þar sem alla jafnan liggur fyrir fangelsismálastofnun að fullnusta nokkurn fjölda dóma þar sem dæmd refsing liggur á bilinu sex til tólf mánaða óskilorðsbundið fangelsi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 2. gr.

Um a-lið.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að fangelsismálastofnun geti leyft fanga að ljúka afplánun tólf mánaða óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar eða lengri undir rafrænu eftirliti. Úrræðinu er ætlað að vera liður í aðlögun fanga að samfélaginu á ný eftir dvöl í fangelsi og er því ekki talin þörf á að það eigi við um dómpöla með skemmri refsingu. Þetta felur í sér að þeir fangar

sem uppfylla skilyrði þess að dvelja á Vernd og afplána refsingu undir rafrænu eftirliti í kjölfarið munu geta farið á Vernd allt að átta mánuðum fyrir en áður. Áætlað er að þetta úrræði geti sparað um fimm til sjö fangapláss á ári.

Ekki þykir rétt að ákveða fyrir fram hvernig búnaður verður notaður en um getur verið að ræða rafrænan búnað, ökklaband eða annan viðlíka búnað sem fullnægir skilyrðum ákvæðisins, t.d. farsíma sem er búinn myndavél og staðsetningartækni eða öðrum búnaði sem gerir fangelsismálastofnun kleift að sannreyna staðsetningu fanga. Lagt er í hendur fangelsismálastofnunar að ákveða nánar hvers konar búnaður kemur til greina og mæla fyrir um eftirlitið að öðru leyti en vera kann að stofnunin telji nægjanlegt í einhverjum tilvikum að hringja í viðkomandi fanga sem gefi upp staðsetningu sína eða fylgi eftirliti eftir með heimsókn.

Í 2. mgr. er lagt til að lágmarksrefsing fanga sem mögulega geta afplánað undir rafrænu eftirliti sé tólf mánaða óskilorðsbundin fangelsisrefsing og verði fullnustan þannig 30 dagar undir slíku eftirliti. Afplánun undir rafrænu eftirliti lengist um 2,5 dag fyrir hvern dæmdan mánuð og getur orðið 240 dagar hið mesta en um er að ræða sömu reiknireglu og gildir um afplánun á Áfangaheimili Verndar.

Um b-lið.

Í greininni er kveðið á um skilyrði þess að rafrænt eftirlit komi til álita.

Samkvæmt 1. tölul. verður fangi að teljast hæfur til að sæta rafrænu eftirliti. Með þessu er átt við að telja verður líklegt að hann geti staðið við skilyrði sem um rafrænt eftirlit gilda og að þetta úrræði teljist líklegt til að beina viðkomandi inn á aðrar brautir en áframhaldandi afbrot. Margir fangar eiga við áfengis- eða fíkniefnavandamál að stríða en í slíkum tilfellum verður að meta hvort þessi vandamál séu þess eðlis að hann geti ekki sætt rafrænu eftirliti.

Samkvæmt 2. tölul. þarf fangi að hafa fastan dvalarstað sem samþykktur hefur verið af fangelsismálastofnun. Um getur verið að ræða heimili fanga eða annan dvalarstað sem samþykktur hefur verið, svo sem áfangaheimili, vistheimili, sambýli o.þ.h. Nauðsynlegt þykir að kveða á um skilyrði um fastan dvalarstað svo að unnt sé að hafa fullnægjandi eftirlit með fanganum.

Samkvæmt 3. tölul. þarf maki fanga, forráðamaður, nánasti aðstandandi eða húsráðandi að samþykkja að hann sé undir rafrænu eftirliti á dvalarstað sínum. Í mörgum tilvikum getur það átt við að aðrir menn búi einnig á dvalarstað fanga. Þykir nauðsynlegt að samþykki annarra heimilismanna liggja fyrir, eða eftir atvikum húsráðanda áfangaheimilis, vistheimilis, sambýlis og þess háttar þar sem það getur reynst íþyngjandi fyrir aðra heimilismenn að maður sæti rafrænu eftirliti á þeirra dvalarstað. Er þetta skilyrði í samræmi við gildandi lög og reglur annars staðar á Norðurlöndunum.

Samkvæmt 4. tölul. þarf fangi að stunda vinnu, nám, vera í starfsþjálfun, meðferð eða sinna öðrum verkefnum sem fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný. Þar sem úrræðinu er ætlað að draga úr neikvæðum áhrifum fangelsisvistar og aðlaga fanga að samfélaginu á ný þykir mikilvægt að gert sé skilyrði að hann stundi vinnu, nám eða sinni annars konar uppbyggjandi verkefnum meðan á afplánun stendur. Hafa rannsóknir sýnt að slík endurhæfing sé líkleg til að draga úr endurkomutíðni. Gerð er sú krafa að fangelsismálastofnun samþykki vinnu, nám eða önnur verkefni fanga sem þeir stunda meðan á rafrænu eftirliti stendur.

Samkvæmt 5. tölul. þarf fangi áður að hafa nýtt sér úrræði samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga um fullnustu refsinga með fullnægjandi hætti. Á grundvelli 24. gr. hefur fangelsismálastofnun leyft föngum sem uppfylla nánar tilgreind skilyrði að afplána síðasta hluta refsingar sinnar á Áfangaheimili Verndar. Markmið þessa úrræðis er meðal annars að þeim gefist kostur á því

að aðlagast samfélaginu smám saman áður en til reynslulausnar kemur. Er þetta afar mikilvægt fyrir fanga þar sem þeir geta stundað vinnu eða nám og verið í nánnum tengslum við fjölskyldu og vini meðan á dvölinni þar stendur. Ástæða þess að gerð er sú krafa að fangi hafi dvalið á Vernd og staðist skilyrði með fullnægjandi hætti áður en til afplánunar undir rafrænu eftirliti kemur er m.a. að með þessum hætti hefur hann sýnt fram á að hann sé hæfur til að afplána refsingu utan fangelsis og því ákjósanlegt að unnt sé að veita honum enn frekari tækifæri til aðlögunar samfélagsins á ný með því að gefa honum kost á að ljúka afplánun á heimili sínu þar sem hann getur notið samvista við sína nánustu aðstandendur í enn ríkari mæli en áður. Er slíkt fyrirkomulag afplánunar vænlegt til árangurs, þ.e. að fangi sem dæmdur hefur verið í langa fangelsisrefsingu eigi þess kost að afplána fyrst refsinguna í fangelsi, síðan á áfangaheimili og að lokum heima hjá sér undir eftirliti. Um er að ræða fyrirkomulag sem hvetur fanga til góðrar hegðunar meðan á afplánun stendur auk þess sem það er vel til þess fallið að aðlaga hann að samfélaginu á ný og þar með draga úr líkum á að hann brjóti aftur af sér.

Samkvæmt 6. tölul. má fangi ekki hafa rofið skilyrði rafræns eftirlits á síðastliðnum þremur árum. Nauðsynlegt þykir að kveða á um þetta þar sem um ívilnandi úrræði er að ræða og því eðlilegt að strangar reglur gildi um endurveitingu hafi fangi ekki haldið skilyrði þess.

Um c-lið.

Í 1. mgr. er kveðið á um þau skilyrði sem rafrænt eftirlit skuli bundið.

Í 1. tölul. er kveðið á um á hvaða tímum fangi skuli vera á dvalarstað sínum. Mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um á hvaða tíma dags föngum beri að vera á dvalarstað sínum svo að unnt sé að hafa eftirlit með þeim með fullnægjandi hætti. Um er að ræða sama útivistartíma og gildir um afplánun á Vernd. Talið er ákjósanlegt að um sama fyrirkomulag sé að ræða.

Í 2. tölul. er kveðið á um að fanga sé óheimilt að neyta áfengis eða ávana- og fíkniefna. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Í 3. tölul. er kveðið á um að fangi fremji ekki refsiverðan verknað. Þetta skilyrði er nauðsynlegt þar sem úrræðinu er ætlað að hafa uppbyggilegt gildi og beina fanga af braut afbrota. Þeim markmiðum yrði ekki náð ef fanga væri heimilt að afplána áfram undir rafrænu eftirliti eftir að hafa brotið af sér að nýju. Ekki er gert að skilyrði að játning liggi fyrir en þó verður að gera kröfu um að fyrir liggi gögn sem bendi til þess að fanginn hafi framið nýtt brot.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að ákveða að rafrænt eftirlit verði bundið enn frekari skilyrðum ef þörf er talin á því. Upp gætu komið tilvik þar sem nauðsynlegt þykir að kveða á um umgengni fanga við ákveðna aðila, svo sem brotaþola eða aðstandendur þeirra. Þá getur eðli þess brots sem fangi afplánar refsingu fyrir leitt til þess að nauðsynlegt þyki að setja frekari skilyrði um umgengni við aðra menn eða iðkun tólmstundastarfa.

Í 3. mgr. er að finna heimild til að krefjast þess að fangi undirgangist rannsókn á öndunarsýni eða blóð- og þvagrannsókn. Synjun fanga á slíkri rannsókn gildir sem rof á skilyrðum rafræns eftirlits. Eftirlitið getur t.d. falist í því að fangi sé heimsóttur á dvalarstað sinn eða vinnustað á hvaða tíma sólarhrings sem er og krafinn um að láta í té öndunar- og/eða þvagsýni. Einnig verður hægt að boða hann í fangelsi til að láta í té slík sýni. Starfsmenn fangelsisyrvalda sinna slíku eftirliti eða annar aðili sem þau ákveða.

Í 4. mgr. er kveðið á um að áður en afplánun með rafrænu eftirliti hefjist skuli kynna fanga ítarlega þær reglur sem gilda um rafrænt eftirlit og staðfesting hans fengin á því að hann vilji hlíta þeim. Er talið mikilvægt að í upphafi sé skýrt hvaða reglur gildi um slíka afplánun og hvaða afleiðingar rof á skilyrðum hafi í för með sér. Þá eykur það einnig líkur á því að fangi haldi skilyrðin.

Um 3. gr.

Lagt er til að orðalagi greinarinnar verði breytt til samræmis við 24. gr. laganna. Ákvæðin eiga annars vegar við um fanga sem afplána refsingu á sérstakri stofnun eða heimili sem fangelsismálastofnun hefur gert samkomulag við og eru þar undir eftirliti, svo sem á Áfangaheimili Verndar og hins vegar um fanga sem afplána refsingu undir rafrænu eftirliti.

Um 4. gr.

Samfélagsþjónusta sem fullnustuúrræði hefur gefist vel og endurkomutíðni þeirra sem afplána með samfélagsþjónustu í fangelsi er lág. Vegna þessa er lagt til að í stað þess að hámarksrefsing sú sem þeir sem eiga vól á að afplána refsingu með samfélagsþjónustu sé óskilorðsbundið fangelsi í sex mánuði verði hámarksrefsingin tólf mánaða óskilorðsbundið fangelsi. Rétt er að taka fram að ef almannahagsmunir mæla gegn því að fanga verði gefinn kostur á að afplána með samfélagsþjónustu yrði honum ekki veitt slík heimild þrátt fyrir að hann uppfyllti skilyrði hvað varðar lengd hámarksrefsingar.

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laganna getur fangelsismálastofnun ákveðið að hluti af hinni ólaunuðu samfélagsþjónustu skuli felast í viðtalsmeðferð. Við það er bætt ákvæði um að hluti samfélagsþjónustunnar geti einnig falist í viðurkenndu námskeiði. Í ákveðnum tilfellum geta námskeið jafnast á við viðtalsmeðferð og þannig þjónað sama tilgangi og hér er leitað eftir. Er því lagt til að námskeið sem fangelsismálastofnun viðurkennir komi í sama stað.

Um 5. og 6. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fullnustu refsinga,
nr. 49/2005 (rafrænt eftirlit, samfélagsþjónusta).**

Með frumvarpi þessu er lagt til annars vegar að lögfest verði nýtt fullnustuúrræði, rafrænt eftirlit með dómþolum sem afplána óskilorðsbundna fangelsisrefsingu, og hins vegar að gerð verði hækkun á viðmiði hámarksrefsingar sem unnt er að fullnusta með samfélagsþjónustu. Í frumvarpinu er þannig gert ráð fyrir að Fangelsismálastofnun geti leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsis enda hafi hann á sér búnað svo unnt sé að fylgjast með ferðum hans. Þá er jafnframt lagt til að heimild til afplánunar refsingar með ólaunaðri samfélagsþjónustu verði rýmkuð þannig að þeim sem dæmdur hefur verið í allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi verði heimilað að afplána refsingu á þennan hátt. Í gildandi lögum er miðað við 6 mánaða óskilorðsbundið fangelsi. Þær breytingar sem hér eru lagðar til gera þannig ráð fyrir að unnt verði að afplána refsingar með öðrum og ódýrari hætti en með fangelsisvist. Með þessu verður mögulegt að ganga hraðar á biðlista Fangelsismálastofnunar eftir afplánun. Stofnunin áætlað að með þessum breytingum verði hægt að spara 5–7 fangarými á ári en kostnaður við hvern fanga í hefðbundinni afplánun er um 24 þús. kr. á sólarhring eða um 8,8 m.kr. á ári.

Kostnaður Fangelsismálastofnunar vegna þessara úrræða er tvíþættur. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir fjölgun um eitt stöðugildi til að meta hvort einstaklingar teljist vera hæfir til þess að fara í úrræði vegna samfélagsþjónustu og til að annast eftirlit með því að verkefnið gangi fram eins og til er ætlast. Samtals er áætlaður kostnaður við eitt stöðugildi og aukið aðkeypt eftirlit með úrræðinu 9,2 m.kr. á ári með starfstengdum kostnaði. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að fjölga þurfi um eitt stöðugildi hjá stofnuninni vegna rafræns eftirlits og að kostnaður vegna þess sé um 8 m.kr. árlega með starfstengdum kostnaði. Þessu til viðbótar má búast við að stofnkostnaður í forritun og tölvubúnaði geti orðið allt að 3 m.kr. og kostnaður við farsíma sem eftirlitið mun byggjast á verði um 1,2 m.kr. árlega. Ekki liggur fyrir áætlun hjá Fangelsismálastofnun um það á þessu stigi hversu margir fangar muni nýta þessi úrræði en hins vegar gera áætlanir ráð fyrir að 5–7 fangelsisrými muni losna og nýtast öðrum sem bíða afplánunar eins og að framan greinir. Kostnaður við þann fjölda fanga er á bilinu 44–61 m.kr. á ári.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má því gera ráð fyrir að árlegur kostnaður geti orðið rúmar 18 m.kr. og stofnkostnaður fyrsta árið um 3 m.kr. til viðbótar. Ekki er gert ráð fyrir þessum útgjöldum í gildandi fjárlögum þar sem settur er bindandi útgjaldarammi á nafnvirði fyrir ríkið í heild næstu tvö árin.