

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um fullnustu refsinga, nr. 49/2005 (rafrænt eftirlit, samfélagsþjónusta).

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórunni Hafstein, Bryndísi Helgadóttur og Skúla Þór Guðmundsson frá innanríkisráðuneyti, Sigríði J. Friðjónsdóttur ríkissaksóknara, Ingveldi Einarsdóttur frá Dómarafélagi Íslands, Ölmú Tryggvadóttur og Vigdísi Evu Líndal frá Persónuvernd, Pál E. Winkel frá Fangelsismálastofnun, Þráin Farestveit frá Vernd og sr. Hrein S. Hákonarson fangelsisprest.

Umsagnir um málið bárust frá Ákærndafélaginu, Dómarafélagi Íslands, Jafnréttisstofu, Lögmannafélagi Íslands, Persónuvernd, ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, umboðsmanni barna og Vodafone.

Með frumvarpinu er lagt til að reglur um fullnusta dóma utan fangelsa verði rýmkaðar. Í fyrsta lagi er lagt til að lögfest verði nýtt fullnustuúrræði, rafrænt eftirlit með dómþolum sem afplána óskilorðsbundna fangelsisrefsingu, og í öðru lagi að hækkuð verði sú hámarksrefsing sem unnt er að fullnusta með samfélagsþjónustu.

Rafrænt eftirlit.

Nefndin fjallaði um nýmæli frumvarpsins sem felur í sér heimild Fangelsismálastofnunar til að leyfa fanga að ljúka afplánun hluta refsingar utan fangelsis, þ.e. tólf mánaða óskilorðsbundinni fangelsisrefsingu eða lengri, enda hafi hann á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að úrræðið er ætlað til þess að aðlaga fanga að samfélaginu á ný eftir dvöl í fangelsi og er því ekki talin þörf á því að það eigi við um dómþola með skemmri refsingu en í tólf mánuði. Þeir sem uppfylla skilyrði þess að dveljast á áfangaheimili Verndar og afplána refsingu undir rafrænu eftirliti í kjölfarið geta því farið þangað allt að átta mánuðum fyrr en áður. Þannig getur sá er situr í fangelsi í 12 mánuði farið 30 dögum fyrr á Vernd og 30 dögum fyrr út úr fangelsi en áður og er þá undir rafrænu eftirliti í 30 daga við lok afplánunar en fer síðan á reynslulausn. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að ekki væri nægilega skýrt kveðið á um að afplánun undir rafrænu eftirliti gæti verið 30 dagar hið minnsta eins og kemur fram í skýringum. Nefndin telur rétt að taka fram að ekki er ætlunin að fram fari eitthvert mat á þessum tíma því þegar um tólf mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu er að ræða á afplánun undir rafrænu eftirliti að vera 30 dagar. Nefndin leggur því til þá breytingu á frumvarpinu að þetta verði skýrt tekið fram.

Fyrir nefndinni komu einnig fram athugasemdir um að skýra mætti betur hvað átt er við með orðunum „afplánun getur lengst um 2,5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð“ og tilgreina í hvaða tilvikum afplánunin „getur“ lengst og með hvaða hætti það gerist. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að um sé að ræða sömu reiknireglu og gildir um afplánun á Áfangaheimili Verndar. Nefndin tekur undir það sjónarmið að þetta sé ekki nægilega skýrt

og telur rétt að kveða skýrt á um þetta eins og gert er í reiknireglum sem gilda hjá Vernd. Nefndin leggur því til að orðið getur falli brott þannig að skýrt sé að afplánun lengist um 2,5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð.

Tæknileg útfærsla.

Nefndin fjallaði nokkuð um búnaðinn sem þarf til að nota við rafrænt eftirlit en í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ekki þygi rétt að ákveða fyrir fram hvernig búnaður verður notaður en að um geti verið að ræða rafrænan búnað, ökklaband eða annan viðlíka búnað sem fullnægir skilyrðum ákvæðisins, t.d. farsíma sem búinn er myndavél og staðsetningartæki. Samkvæmt frumvarpinu er það því lagt í hendur Fangelsismálastofnunar að ákveða nánar hvers konar búnaður kemur til greina og mæla fyrir um eftirlitið að öðru leyti. Á Norðurlöndunum er algengast að notast við svokölluð ökklabönd en slíkt eftirlit er mjög kostnaðarsamt þar sem tækjabúnaðurinn er mjög dýr og stofnkostnaður því hár. Þá kemur einnig fram í greinargerð það mat fangelsisyrvalda að í ljósi smæðar samfélagsins og reynslunnar af þeim fögnum sem dvelja á Vernd sé unnt að hafa eftirlitið einfaldara hér á landi. Lagt er til að þeir sem fá að nýta úrræðið verði með farsíma með innbyggðum staðsetningarbúnaði og myndavél sem taki lifandi myndir af viðmælanda og sendi til þeirra sem sjá um eftirlitið.

Meðalhóf.

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir frá laganevnd Lögmannafélagsins um að æskilegt væri að afmarka í ákvæðinu efnislega um hvers konar búnað getur verið að ræða, í stað þess að ákvörðunarvald um búnaðinn verði alfarið í höndum Fangelsismálastofnunar, svo sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Hér vegist væntanlega á sjónarmið um persónuvernd annars vegar og öryggissjónarmið hins vegar en vissulega megi telja eðlilegt og sanngjarnt að fangi, sem afplánar undir rafrænu eftirliti, verði að gefa eftir hluta af friðhelgi sinni og einkalífi. Í ljósi jafnræðissjónarmiða telur laganevnd hins vegar að gera megi kröfu um að löggjafinn afmarki úrræði og mat stjórnvaldsins í þessum efnunum. Sem dæmi mætti nefna hvort löggjafinn sjái e.t.v. ástæðu til að banna (eða heimila) Fangelsismálastofnun að krefjast þess að fangar í afplánun beri kvikmyndatökuvél sem sendir rauntímaupptöku til stofnunarinnar 24 klst. á sólarhring. Nefndin tekur að nokkru leyti undir þessi sjónarmið en tekur fram að um beitingu þessarar heimildar gildi m.a. ákvæði stjórnarskrárinnar um meðalhóf. Nefndin telur nauðsynlegt að mæta sjónarmiðum um fyrirsjáanleika og leggur í því skyni til að við frumvarpið bættist reglugerðarheimild fyrir ráðherra til að útfæra úrræðið og beitingu þess nánar, þ.e. í 80. gr. laganna sem kveður á um reglugerðarheimildir ráðherra samkvæmt lögnum. Nefndin telur þó engu síður nauðsynlegt að fylgst verði vel með framkvæmd úrræðisins sem og reynslunni af beitingu þess með tilliti til mögulegrar endurskoðunar.

Persónuupplýsingar.

Nefndin fjallaði um ábendingar frá Persónuvernd varðandi þær upplýsingar sem safnast við rafrænt eftirlit. Telur stofnunin mikilvægt að löginn innihaldi skýrt ákvæði sem kveði á um meðferð þeirra persónuupplýsinga sem safnist um hinn skráða (dómpóla) með notkun rafræns staðsetningarbúnaðar. Bendir Persónuvernd jafnframt á að mikilvægt sé að sömu öryggiskrafna verði gætt um upplýsingar sem safnast með notkun rafræns staðsetningarbúnaðar og endranær eiga við um upplýsingar sem safnað er um dómpóla sem afplána fangelsisrefsingu sína á annan hátt. Þá benti stofnunin á að ef Fangelsismálastofnun fær þriðja aðila til þess að annast hluta vinnslunnar, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 77/2000, um

persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, t.d. vegna þess búnaðar sem notaður verður við rafrænt eftirlit, sé nauðsynlegt að gera vinnslusamning við umræddan aðila til samræmis við ákvæði 13. gr. laganna. Nefndin tekur undir þessar athugasemdir Persónuverndar og leggur áherslu á að farið verði eftir þeim við framkvæmdina. Nefndin bendir einnig á að með þessari upplýsingar skuli eins farið og aðrar hjá fangelsisvirkum samkvæmt gildandi lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Skilyrði.

Í 2. gr. b (24. gr. b) frumvarpsins er kveðið á um skilyrði rafræns eftirlits og tekið fram í 1. tölul. greinarinnar að fangi þurfi að teljast hæfur til að sæta rafrænu eftirliti. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að æskilegt væri að hugtakið hæfur verði afmarkað nánar efnislega í ákvæðinu sjálfu. Í athugasemdum við frumvarpið segir að með þessu sé átt við að telja verði 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. Þá er í 5. tölul. greinarinnar tekið fram það skilyrði að fangi hafi nýtt sér úrræði 1. mgr. 24. gr. en í því felst að gerð er sú krafa að fangar dvelji á áfangaheimili Verndar og hlíti þeim skilyrðum er um það gilda með fullnægjandi hætti áður en þeim er veitt heimild til að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti. Þá segir í athugasemdum að með þeim hætti hafi 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 að samfélaginu á ný með því að gefa honum kost á að ljúka afplánun á heimili sínu undir rafrænu eftirliti 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. Nefndin tekur fram að nauðsynlegt sé að skoða skilyrði greinarinnar í samhengi og telur að þetta eigi ekki að valda vafa í framkvæmd.

Í 3. tölul. er kveðið á um það skilyrði að maki fanga, forráðamaður, nánasti aðstandandi eða húsráðandi samþykki að hann sé undir rafrænu eftirliti á sameiginlegum dvalarstað þeirra. Í athugasemdum við þennan tölulið kemur fram að það þyki nauðsynlegt að samþykki annarra íbúa liggi fyrir, eða eftir atvikum húsráðanda áfangaheimilis. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir og tillögur um breytingar á þessum tölulið með vísan til athugasemda við frumvarpið í þá veru að lagt verði til að töluliðurinn hljóði þannig að húsráðandi og aðrir íbúar á dvalarstað fanga, og eftir atvikum forráðamenn ólögráða íbúa, samþykki að fangi sé undir rafrænu eftirliti á dvalarstað þeirra. Nefndin telur ekki unnt að fallast á þessa tillögu, t.d. þegar um áfangaheimili er að ræða, því þá væri unnt að túlka ákvæðið þannig að það þyrfti samþykki allra þeirra sem dveljast á áfangaheimilinu. Nefndin telur nægilegt í þeim tilvikum að húsráðandi áfangaheimilis samþykki eftirlitið og leggur því ekki til breytingu á þessum tölulið.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að það sé skilyrði þess að rafrænt eftirlit komi til álita að fangi hafi áður nýtt sér úrræði skv. 1. mgr. 24. gr. með fullnægjandi hætti, þ.e. uppfylli skilyrði fyrir að dvelja á Vernd. Fyrir nefndinni kom fram að miðað við þær kröfur sem Fangelsismálastofnun gerir til þeirra sem heimilað er að fullnusta refsingu utan fangelsis skv. 1. mgr. 24. gr. er sú heimild ekki veitt ef viðkomandi á óafgreidd mál hjá lögreglu eða ákærvaldi, enda sé málið rekið með eðlilegum hætti og dráttur á því ekki af völdum fangans. Var í því sambandi vísað til 3. mgr. 63. gr. laganna sem gildir um skilyrði reynslulausnar. Nefndin fellst á þessi sjónarmið og telur rétt að þetta skilyrði skuli einnig tekið skýrt fram í lögum varðandi rafrænt eftirlit en þó þannig að tekið sé fram að viðkomandi eigi að jafnaði ekki óafgreidd mál hjá lögreglu eða ákærvaldi. Þannig er ekki gert

ráð fyrir að t.d. minni háttar umferðarlagabrot útiloki þetta úrræði fyrir fanga. Nefndin leggur því til að þetta viðbótarskilyrði bætist við upptalninguna í frumvarpinu.

Samfélagsþjónusta.

Nefndin fjallaði einnig um þá tillögu sem frumvarpið felur í sér um rýmkun heimilda til að afplána refsingu með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að heimilt verði, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi með ólaunaðri samfélagsþjónustu í minnst 40 klukkustundir og mest 480 klukkustundir. Í gildandi lögum er úrræðið miðað við 6 mánaða óskilorðsbundið fangelsi. Einnig er lagt til að Fangelsismálastofnun geti 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. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að erfitt væri að meta þýðingu orðanna „að jafnaði“ í þessu sambandi og því væri óljóst hvort heimilt yrði að fara yfir mörkin um einn fimmta í einstökum tilvikum og þá hvenær og hversu langt. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og telur rétt að leggja til að orðin „að jafnaði“ falli brott.

Hlutverk dómstóla.

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir frá Dómarafélagi Íslands varðandi þessa breytingu um að það er hlutverk dómstóla að skera endanlega úr um réttindi og skyldur í einkarétti, svo og um refsiverða háttsemi, og ákveða viðurlög við brotum. Bendir félagið á að samfélagsþjónusta er þekkt viðurlagategund víða um heim og að við setningu laga um samfélagsþjónustu á Íslandi, nr. 55/1994, hafi verið litið til og að nokkru leyti byggt á reynslu þeirra Norðurlanda sem tekið höfðu úrræðið upp en að lögin séu þó frábrugðin lögum nágrannaríkjanna að því leyti að ákvörðun um samfélagsþjónustu er hér í höndum framkvæmdarvaldsins en ekki dómvaldsins. Dómstólar á Íslandi geta því ekki dæmt einstakling til samfélagsþjónustu heldur er það stofnun á vegum stjórnvalda, þ.e. Fangelsismálastofnun, sem fer með þetta úrræði. Þannig er framkvæmdarvaldinu heimilt að taka upp refsíakvarðanir dómstóla og ákveða einstaklingum önnur viðurlög en dómstólar hafa gert. Bendir félagið á að ákvörðun um samfélagsþjónustu er í eðli sínu dómsathöfn og að skilgreina beri samfélagsþjónustu sem tegund refsingar. Tekur Dómarafélagið fram að reynslan af samfélagsþjónustu hér á landi sé almennt talin góð og að ekki verði annað séð en að Fangelsismálastofnun hafi farist vel úr hendi að sjá um framkvæmd mála. Telur félagið að það breyti þó ekki því að fram hafa komið efasemdir um það hvort núverandi fyrirkomulag standist stjórnarskrá og mannréttinasáttmála Evrópu.

Bendir félagið einnig á að samfélagsþjónusta er viðurlög í eðli sínu og því eðlilegt að um hana sé fjallað í almennum hegningarlögum, eins og um önnur refsiviðurlög, og að það er ekki hlutverk stjórnvalda að ákveða viðurlög, refsingu, heldur dómstóla. Fengi samfélagsþjónusta stöðu viðurlagategundar í almennum hegningarlögum væri dómþola ljóst strax við uppkvaðningu dóms hvaða refsingu hann þyrfti að sæta og ákærvald og verjandi ákærða gætu komið að málum ef ákvörðun um samfélagsþjónustu væri hjá dómstólunum. Með frumvarpi því sem hér er til umsagnar er enn á ný verið að auka valdheimildir framkvæmdarvaldsins til að ákvarða mönnum endanleg viðurlög þar sem gert er ráð fyrir að fullnusta megi allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu, í stað sex mánaða samkvæmt gildandi lögum. Dómarafélag Íslands leggst gegn og varar við slíkri útvíkkun heimildar Fangelsismálastofnunar til fullnustu refsíðoma í formi samfélagsþjónustu. Telur stjórn Dómarafélagsins eðlilegra að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu og fela

í sér hækkun þeirrar hámarksrefsingar sem unnt er að fullnusta með samfélagsþjónustu séu settar fram með breytingu á hegningarlögum þannig að samfélagsþjónusta sé ein tegund viðurlaga sem dómstólar ákvarði, svo sem tíðkast í öllum löndum Evrópu þar sem samfélagsþjónusta hefur verið lögtekin.

Nefndin tekur athugasemdir Dómarafélagsins alvarlega og telur nauðsynlegt að skoða hvort rétt sé að gera breytingar á lögnum að þessu leyti, þ.e. að líta á samfélagsþjónustu sem viðurlagategund og fela dómstólum að skera úr um þau. Gæti sú breyting falið í sér meira gagnsæi og fyrirsjáanleika fyrir þá sem eru dæmdir, sem og almenning. Nefndin tekur þó fram að nokkur hagkvæmnisrök búi að baki þeirri framkvæmd sem er á þessum málum og leggur því ekki til breytingar á henni. Nefndin telur þó að þegar litið er til þessara athugasemda og þess að séu menn dæmdir í 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi sé það að öllum líkindum fyrir nokkuð alvarleg brot þá geti verið varhugavert að rýmka heimildina eins mikið og lagt er til í frumvarpinu. Nefndin leggur því til þá breytingu á frumvarpinu að miðað verði við unnt sé að afplána að hámarki níu mánaða óskilorðsbundið fangelsi með ólaunaðri samfélagsþjónustu og einnig til samræmis þá breytingu að hún geti mest orðið 360 klukkustundir.

Viðtalsmeðferð, viðurkennd námskeið.

Nefndin fjallaði einnig um þá heimild Fangelsismálastofnunar sem felur í sér að hluti af ólaunuðu samfélagsþjónustunni geti alist í viðtalsmeðferð eða viðurkenndu námskeiði enda nemi sá hluti aldrei meira en einum fimmta samfélagsþjónustunnar að jafnaði. Fyrir nefndinni kom fram að þessi námskeið þurfi að vera uppbyggjandi fyrir fanga og t.d. til þess fallin að aðstoða við vandamál tengd geðrænum erfiðleikum. Nefndin telur eðlilegt að miðað sé við það að verið sé að vinna að betrun fanga með þessu og undirbúa þátttöku þeirra í samfélaginu og að áhersla verði lögð á að verið sé að aðstoða fanga við að vinna úr persónulegum vandamálum, t.d. andlegum erfiðleikum, eða aðstoða þá við að leysa úr áfengis- eða fíkniefnavanda.

Fyrir nefndinni komu fram upplýsingar um að á Norðurlöndunum sé verið að skoða að setja þak á þær sektarfjárhæðir sem unnt er að afplána með samfélagsþjónustu og telur nefndin eðlilegt að það verði skoðað enda óeðlilegt að unnt sé að afplána með ólaunaðri samfélagsþjónustu í tiltölulega stuttan tíma tugmilljóna sektarkröfur.

Aðlögum o.fl.

Nefndin telur mikilvægt að unnt sé að beita þeim úrræðum sem lögð eru til í frumvarpinu sérstaklega þegar litið er til þess hve fangelsisrefsing getur verið þungbær hvort sem er fyrir viðkomandi fanga eða aðstandendur og haft ýmsar neikvæðar afleiðingar fyrir fanga, svo sem þunglyndi, vonleysi o.fl. Markmið úrræðanna er að gefa föngum kost á því að aðlagast samfélaginu smám saman áður en til lausnar úr fangelsi kemur og gefa þeim tækifæri til að vera í tengslum við fjölskyldu og vini meðan á afplánun stendur.

Fyrir nefndinni komu fram ábendingar frá umboðsmanni barna um hversu illa samfélagsþjónusta nýtist í framkvæmd þeim börnum sem hafa framið afbrot þar sem einstaklingar undir 18 ára aldri eru ekki dæmdir til óskilorðsbundinnar refsingar nema öll önnur úrræði hafi verið fullreynd. Sú tilhögun sé óheppileg í ljósi þess að samfélagsþjónusta er úrræði sem gæti hentað vel til að taka á afbrotum sakhæfra barna þar sem hún felur í sér að einstaklingur þarf að axla ábyrgð á hegðun sinni með uppbyggilegum hætti. Telur umboðsmaður barna því æskilegt að lögnum verði breytt þannig að dómari geti dæmt einstakling til að inna af hendi samfélagsþjónustu, t.d. í stað skilorðsbundinnar fangelsisrefsingar. Nefndin tekur undir þessi

sjónarmið og telur rétt að skoðað verði á vegum innanríkisráðuneytisins hvort rétt sé að leggja til þessa breytingu á lögnum.

Þá komu einnig fram ábendingar um mikilvægi þess að úrræðin standi bæði konum og körlum til boða og tekur nefndin undir þau sjónarmið.

Nefndin leggur til auk framangreindra breytinga að í stað þess að miða gildistöku frumvarpsins við 1. júní verði hún miðuð við 1. júlí nk.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Álfheiður Ingadóttir, Valgerður Bjarnadóttir og Þráinn Bertelsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 30. maí 2011.

Róbert Marshall,
form., frsm.

Birgir Ármannsson,
með fyrirvara.

Vigdís Hauksdóttir,
með fyrirvara.

Sigurður Kári Kristjánsson,
með fyrirvara.

Mörður Árnason.

Þór Saari,
með fyrirvara.