

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016 (samfélagsþjónusta og reynslulausn).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Í stað dagsetningarinnar „1. júlí 2024“ í 4 og 5. mgr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögnum kemur: 1. júlí 2027.

2. gr.

Í stað dagsetningarinnar „1. júlí 2024“ í 2. og 3. mgr. í ákvæði til bráðabirgða V í lögnum kemur: 1. júlí 2027.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og kveður á um að ákvæði til bráðabirgða IV og V í lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, sem lúta að reynslulausn og heimild til fullnustu með samfélagsþjónustu verði framlengd til 1. júlí 2027.

Með upphaflegu frumvarpi því sem varð að lögum um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, nr. 98/2021, á 151. löggjafarþingi (þskj. 961, 569. mál) var brugðist við tillögum um úrbætur sem fram komu í skýrslu um tillögur starfshóps dómsmálaráðherra til aðgerða sem stytta eiga boðunarlista til afplánunar refsinga. Hlutverk starfshópsins var að móta tillögur að aðgerðum sem miðuðu að því að koma í veg fyrir fyrningu refsinga og stuðla að sérstökum og almennum varnaðaráhrifum.

Með fyrrgreindu frumvarpi voru lagðar til tímabundnar breytingar varðandi samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræði þar sem Fangelsismálastofnun var heimilað að fullnusta allt að 24 mánaða óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu, mæli almannahagsmunir ekki gegn því. Einnig var kveðið á um í frumvarpinu að það sama ætti við ef um refsingu samkvæmt fleiri en einum dómi væri að ræða þannig að samanlögð refsing gæti verið allt að 24 mánuðir.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í lok árs 2020 voru 706 einstaklingar á boðunarlista Fangelsismálastofnunar en í mars 2024 voru þeir 714. Þá stöðu má m.a. rekja til þess að nú standa yfir framkvæmdir á stærsta fangelsi landsins, Litla-Hrauni, þar sem þurft hefur að loka klefum. Má gera ráð fyrir að fleiri fangelsisdómar hefðu fyrnst ef ekki hefði komið til framangreindrar lagasetningar.

Almennt er samfélagsþjónusta talið skilvirkt úrræði þegar það á við, sem gefur dómþola tækifæri til að bæta fyrir brot sitt með því að láta gott af sér leiða um leið og hann afplánar refsingu sína. Að sama skapi er samfélagsþjónusta ekki talin hafa eins neikvæð áhrif á dómþola og fangelsisvist getur haft en um er að ræða nokkurs konar starfsendurhæfingu fyrir marga sem sinna samfélagsþjónustu. Með þessu móti eiga að vera auknar líkur á að menn nái að fóta sig á ný í samfélaginu en það er eitt af meginmarkmiðum með lögum um fullnustu refsinga. Í því samhengi má benda á að það var niðurstaða samnorrænnar rannsóknar að endurkomutíðni þeirra sem afplána refsingu með samfélagsþjónustu væri mun lægri en hjá þeim sem afplána í fangelsi. Það var jafnframt mat framangreinds starfshóps um tillögur til styttingar boðunarlista að skynsamlegt væri að halda áfram á þeirri braut sem mörkuð hefði verið á Íslandi og styrkja stöðir samfélagsþjónustu enn frekar, sem væri áhrifarík og mannúðleg leið til að fullnusta refsingar og hefði gefið góða raun hingað til. Þá er rétt að geta þess að í ákveðnum tilvikum hefur verið unnt að láta hluta samfélagsþjónustu felast í viðtalsmeðferð, t.d. hjá sálfræðingum Fangelsismálastofnunar. Með því hefur verið unnt að vinna með áhættu- hegðun sem hefur áhrif á hegðun dómþola um leið og hann afplánar refsingu sína með samfélagsþjónustu en slíkt getur reynst vel, m.a. í þeim tilgangi að draga úr endurkomutíðni. Jafnframt má nefna að kostnaður við samfélagsþjónustu er um fimmtungur á við kostnað fanga í fangelsi.

Ráðherra stefnir að heildarendurskoðun fullnustukerfisins og verður í þeirri vinnu m.a. tekin afstaða til fyrirkomulags og umfangs samfélagsþjónustu. Á meðan þeirri vinnu vindur fram er talið nauðsynlegt að bráðabirgðaákvæðin sem sett voru 2021 með lögum nr. 98/2021 verði framlengd.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að framlengd verði tímabundin ákvæði um samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræði. Lagt er til að áfram verði Fangelsismálastofnun heimilað að taka ákvörðun um að fangelsisrefsing verði fullnustuð óskilorðsbundið með samfélagsþjónustu í allt að 24 mánuði, mæli almannahagsmunir ekki gegn því. Með frumvarpinu er jafnframt lagt til að hið sama geti átt við ef um refsingu samkvæmt fleiri en einum dómi er að ræða, þannig að samanlögð refsing geti verið allt að 24 mánuðir. Þá er áfram gert ráð fyrir að Fangelsismálastofnun verði unnt að fullnusta dóma með samfélagsþjónustu þegar hluti fangelsisrefsinga er skilorðsbundinn þó að heildarrefsing sé lengri en 24 mánuðir en samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga getur óskilorðsbundni hluti refsingarinnar aldrei verið lengri en þrjú mánuðir.

Þá er að lokum lagt til með frumvarpinu að Fangelsismálastofnun verði áfram heimilt tímabundið að veita föngum, sem eru með styttri dóm en 90 daga óskilorðsbundið fangelsi, reynslulausn fimm dögum áður en reynslulausn hefði annars verið veitt, og föngum með lengri dóm en 90 daga óskilorðsbundið fangelsi reynslulausn tíu dögum áður en að reynslulausn kemur.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Um er að ræða breytingar sem eru ívilnandi fyrir þá sem eru dæmdir til fangelsisrefsingar hér á landi.

5. Samráð.

Frumvarpið fór ekki í samráð en þegar sams konar ákvæði fóru í samráð fyrir þremur árum vegna frumvarps sem varð að lögum nr. 98/2021 barst ein umsögn frá Afstöðu, félagi fanga og annarra áhugamanna um fangelsismál og betrun. Ekki var um efnislegar athugasemdir að ræða en félagið kom með frekari ábendingar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í því að boðunarlisti í fangelsi lengist ekki en hann hefur lengst síðustu ár og einnig að koma í veg fyrir að fleiri refsingar fyrnist.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir því að það framlag sem varið var til verkefnisins á sínum tíma haldist óbreytt. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á sveitarfélögin.

Karlar eru í meiri hluta þeirra sem dæmdir hafa verið til óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar og Fangelsismálastofnun ríkisins hefur fengið til meðferðar. Árið 2022 voru karlar 404, eða um 87%, og árið 2023 voru þeir 495, eða um 87%. Konur sem hlutu dóm og Fangelsismálastofnun fékk til meðferðar voru 62 árið 2022, eða um 13%, og 75 árið 2023, eða um 13%. Á árinu 2022 hóf 161 einstaklingur samfélagsþjónustu, þar af 130 karlar og 31 kona, en árið 2023 hófu 183 einstaklingar samfélagsþjónustu, þar af 159 karlar og 24 konur. Þó að frumvarpið geri ekki greinarmun á kynjum eða taki kyn til skoðunar er ljóst að það hefur meiri áhrif á karla en konur.