

Umsögn

um frumvarp til laga

um fullnustu refsinga

332. mál, lagafrumvarp
145. löggjafarþing 2015–2016.

Nóvember 2015

Nefnd sú er fengin var til að semja frumvarpið með skipunarbréfi ráðherra var að mestu samansett af embættismönnum frá fangelsismálastofnun og innanríkisráðuneytinu. Það verður að teljast afar óeðlilegt að ein stofnun semji frumvarp um sjálfan sig. Ekki er langt síðan að innanríkisráðherra fyrrverandi Frú Hanna Bima Kristjánsdóttir, skipaði óháða nefnd til að vinna að frumvarpi um nýtt milli dómstig. Frumvarpið er að mestu byggt á núgildandi lögum sem skortir alla pólitíska stefnumótun í samræmi við þau ríki sem Ísland ber sig að jafnaði við, sem hafa tekið upp betrunarstefnu í fangelsismálum, enda er eingöngu um að ræða lagatæknilegar tillögur frá embættismönnum fangelsismálastofnunar og innanríkisráðuneytisins. Danskar rannsóknir hafa sýnt að betrunarvist skilar miklum samfélagslegum ávinningi, ekki bara fyrir fangana sjálfa heldur fyrir þjóðina alla. Skoðanakannanir í Noregi sýna að almenningur telur að fangelsisvist eigi að vera úrræði til betrunar, fremur en hefnd samfélagsins. Þá hefur danski dómsmálaráðherrann sagt að markmiðið með dómum sé að fækka brotarþolum og það sé að gerast með betrunarstefnunni. Ekki er að sjá slíka nálgun í þeim drögum að frumvarpi um fullnustu refsinga sem nú liggur fyrir.

Árangur Norðurlandanna í betrun er ótvíræður og hefur ekki bara minnkað endurkomutiðni í fangelsin heldur einnig fækkað glæpum, fækkað brotarþolendum auk þess sem alur kostnaður hefur minnkað hjá fangelsunum, lögreglu og dómstólum. Tekjur hafa aukist í formi skatta og kostnaður við örorkubætur fanga hefur snar minnkað. Norðurlöndin eru í dag með 20% -25% endurkomutiðni á meðan við sem eru með refsikerfi erum með yfir 50% endurkomutiðni, sem Afstaða telur varlega reiknað en innanríkisráðherra sagði fyrir stuttu á alþingi að annar hver fangi kæmi aftur í fangelsi. Afstaða leggur mikla áherslu á að úr fangelsunum verði útskrifaðir iðnaðarmenn eins og smiðir, málara, píparar, múrarar, kokkar og bakarar í staðinn fyrir að yfir 60% fanga útskrifast sem öryrkjar eftir fangavist.

Frá því að frumvarpið var samið hafa miklar þjóðfélagsbreytingar átt sér stað. Þannig er nú t.d. unnið að frumvarpi um afglæpavæðingu á hlutum sem hingað til hafa verið afgreiddir með fangelsisvist. Ótrúlegur fjöldi einstaklinga er í dag vistaður í fangelsum landsins sem ekki ættu að vera vistaðir þar, sem eru sjúklingar og ættu því að vera vistaðir á viðhlítandi stofnunum. Við gerð frumvarpsins var stuðst við rannsóknir á Íslandi sem gerðar voru fyrir árið 2008 og eru í dag barn síns tíma. Auk þess eru þær tölur sem fengnar eru frá fangelsismálastofnun villandi þar sem á Íslandi telst það ekki endurkoma í fangelsi ef liðin eru 2 ár frá því að einstaklingurinn var síðast í fangelsi og sýna þær því ranga mynd af endurkomutiðni á Íslandi.

Í frumvarpinu segir að „mikilvægt [sé] að lög um fullnustu refsinga séu eins skýr og unnt er“. Samt sem áður eru fjöldamörg vafaatriði sem ekki hafa enn verið gerð skil, eins og t.d. útskýringar á „í sérstökum tilvikum“ og skilgreining á því hvað sé „góð regla og öryggi í fangelsinu“. Orðið betrun kemur ekki einu sinni fram í frumvarpinu en aðeins þrisvar í athugasemdum frumvarpsins og þá t.d. í lið þar sem föngum er nánast gert ómögulegt að stunda nám fyrr en eftir að hafa afplánað samfelldt í 5 ár. Það hlýtur að segja sig sjálft það að láta fanga bíða í 5 ár eftir að geta hafið nám er engin betrun.

Verulega skorti á samráð nefndarinnar við talsmenn fanga, sem mynda stjórn Afstöðu. Kallaði stjórnin eftir slíku samráði með erindi til ráðherra dags. 21. júlí 2011 og aftur 01. Júní 2015. Af því varð ekki, en vísað er til slíks samráðs í umfjöllun nefndarinnar um V. kafla. Á stuttum fundi stjórnar Afstöðu með nefndinni árið 2010 var komið að nokkrum hugmyndum sem væru til þess fallnar að efla tengsl fanga við fjölskyldu og vini. Ein þeirra tillagna sem varðar fjölskyldurleyfi hefur verið tekin inn í frumvarpið, en þó með þeim annmörkum að slík leyfi munu einungis nýtast þeim sem eru með 12 ára dóma eða lengri og meira að segja þá getur fangi með 12 ár aðeins nýtt sér slíkt leyfi í 2 skipti áður en hann fer á Vernd. Það er ljóst að ekki er verið að taka tillit til aðstandanda og barna fanga í þessari grein. Þá er lagt til í frumvarpinu að heimsóknir vina verði takmarkaðar það mikið í lokuðu fangelsi og því óvist við hverja eigi að efla tengslin með fjölskylduleyfunum, enda tengsl fanga við fjölskyldu oft ekki náin.

Nefndin féll frá því að setja ákvæði um eftirlit með fangelsunum þar sem „ekki þóttu vera rök til þess“ m.a. vegna þess að að nægjanlegt sé að CPT-nefnd Evrópuráðsins komi til Íslands með reglulegu

millibili¹. AFSTAÐA harmar þessi ummæli og telur þau ganga algerlega á svig við fyrirætlanir stjórnvalda, sem hafa allt frá árinu 1999 látið í ljós þá ætlan sína að koma á innlendu eftirliti með stofnunum sem vista frelsissvipta. Eins og fram kemur í skýrslu CPT-nefndarinnar til íslenskra stjórnvalda sem birt var 19. nóvember 2013 lýsti umboðsmaður Alþingis því yfir við nefndina að hann hefði ekki tök á að fylgjast með stofnunum sem vista frelsissvipta með reglulegum hætti.

Afstaða hefði helst vilja sá pólitíska heildræna endurskoðun á málaflokknum með betrun í huga og að best væri að leggja frumvarp þetta til hliðar og gera nýtt með það í huga. Hins vegar er ólíklegt að það verði gert þar sem þetta er ráðherrafrumvarp, sem hefur verið í mörg ár í smíðum með refsistefnu í huga og því hefur Afstaða gert athugasemdir um þetta frumvarp og reynt að hafa okkar hugmyndir þannig að það skapist allavega einhverskonar vísir af betrun, sem ekki hefur verið fyrir hendi áður. Við gerð frumvarpsins vantar algjört grundavallar mál til þess að betrun geti átt sér stað hjá föngum í afplánun en það er að allir séu jafnir fyrir öllum úrræðum fangavistarinnar. Það á ekki að skipta máli, aldur, kyn, ferill eða brotaflokkur heldur verður að meta einstaklinginn út frá því hvaða leið hann velur að taka í sinni afplánun. Við vörum við því að setja menn í flokka eftir brotarflokkum enda hafa núgildandi lög sýnt okkur að það er ekki að ganga. Ef við líkjum þessu við fikniefnamedferð þá myndi það ekki aðstoða marga fíkla mikið ef að sagt yrði við þá í meðferð, að þeir fengju ekki langtíma meðferð eða ráðgjöf ef þeir væru orðnir þetta gamlir, hefðu komið svona oft í meðferð eða notað þessa tegund af vímuefnum. Því fleiri hvatar sem eru fyrir fanga til að breyta um lífstíl og breyta lífi sínu til hins betra því meiri líkur eru að markmiði með betrun verði náð.

Í frumvarpinu er ekki tekið á mjög mikilvægum málum eins og t.d. eineltismálum þ.e. þegar fangaverðir leggja fanga í einelti en slíkt hefur ítrekað komið upp í fangelsum landsins á síðustu árum og engin úrræði eru til staðar. Fangar geta ekki leitað neitt til þess að tekið verði á slíkum málum og undatekningalaust eru fangaverðir varðir af forstöðumönnum fangelsana. Þetta eru erfið mál sem verður að finna flöt á. Fangar sem leggja aðra fanga eða fangaverði í einelti geta hins vegar átt vona á ýmsum viðurlögum. Ekki er tekið á skaðaminnkunar málum eins og til að minnka útbreyðslu sjúkdóma, sem geta smitast við sprautu notkun eða kynlífs. Staðreyndin er sú að í fangelsunum er mikið um sprautuneyslu, þar sem fangar sprauta sig með fikniefnum og einnig er nokkuð um kynlíf á milli fanga. Það er óþarfi að hafa þetta eitthvað leynt og mikið leyndarmál en það þarf að finna lausn á málinu. Í raun er ekki erfitt að finna lausn, það eina sem þarf að gera er að hreinar sprautur og nálar verði aðgengilegar hjá hjúrunarkonu fangelsana og ekki verði refsað fyrir notkun sprautna og nála og að fíklar verði ekki ofsóttir af fangavörðum vegna neyslu heldur þeim föngum aðstoðað við að komast í meðferðir. Smokkar þurfa að vera mjög aðgengilegir í fangelsum sem og í heimsóknaraðstöðu og ekki að þeir séu undir eftirliti eins og nú er, en það dregur úr notkun þeirra.

Nú er tækifæri til að móta í fyrsta sinn stefnu í fangelsismálum, sem hafi það að markmiði að fækka endurkomum í fangelsi og byggja upp einstaklinga til virkrar þátttöku í samfélaginu – allt frá upphafi afplánunar.

I. KAFLI

Engar athugasemdir.

¹ Bls. 30

II. KAFLI

Um 6. gr.

Í 95. gr. er lagt til að allar ákvarðanir verði kæránlegar til ráðuneytisins, í samræmi við almennar reglur stjórnsýslulaga. Því er lagt til að ekki verði lengur gert að skilyrði að forstjóri fangelsismálastofnunar sé lögfræðimenntaður, heldur hafi háskólamenntun og reynslu sem nýtist í starfi.

Um 7. gr.

Tekið er undir mikilvægi þessara greinar þar sem afar slæm reynsla er á núverandi fyrirkomulagi. Forstöðumaður tekur ákvarðanir sem varða heilsu og jafnvel líf fanga, sem á sama tíma getur haft mjög mikil áhrif á aðstandendur fanga. Það verður að krefjast þess að hæfasta fólkið sé valið í þessar stöður og að þeir aðilar hafi háskólamenntun sem svo sannarlega nýtist í starfi. Gera það skýr ákvæði í lögum um hvernig skipun staðgengils forstöðumanns er háttað.

Um 9. gr.

Fangavarðaskóli er starfræktur til að mennta fangaverði. Skólinn býður þó ekki upp á neina framhalds- eða endurmenntun. Auk þess eru ekki stundaðar neinar rannsóknir í tengslum við skólann. Lagt er til að á þessu verði gerð breyting. Í Noregi hefur fangavarðanám verið eftt og er í dag háskólanám. Lagt er til að fangavarðaskólinn verði á einhvern hátt settur saman með fyrirhuguðum breytingum á Lögregluskóla ríkisins.

III. KAFLI

Um 24. gr.

Ákvæði um gerð meðferðar- og vistunaráætlunar er sambærilegt ákvæði í 17. gr. núverandi laga. Slíkar áætlanir hafa hins vegar ekki verið gerðar, þrátt fyrir að kveðið sé á um það í lögum. Afar mikilvægt er fyrir fanga og aðstandendur þeirra að gerðar séu meðferðar og vistunaráætlanir. Það getur verið mjög íþyngjandi að vita í aldrei hvenær og hvar einstaklingurinn sé staddur í kerfni og hvenær hann hefur tækifæri fyrir hvert úrræði. Dæmi eru um að föngum sé sleppt út með nokkra klukkustunda fyrirvara. Lagt er til að orðalaginu „eins fljótt og auðið er“ verði breytt í „innan tveggja vikna“, lagt er til að ekki verði aðeins notað orðið meðferðaráætlun heldur einnig orðið vistunaráætlun eins og er gert í núgildandi lögum og einnig í fyrri drögum um þetta frumvarp, því áætlun þessi tekur til vistunar fangans alla hans úttekt. Norðurlöndin hafa öll vistunaráætlanir fyrir fanga og eru þær gerðar innan 2 vikna frá því að fangi kemur í afplánun. Afstaða telur nauðsynlegt að áætlun þessi verði gerð fyrir alla fanga en ekki að það sé mat hverju sinni.

Um 25. gr.

Í dag og síðast liðin ár hefur verið gífurlegt atvinnuleysi í fangelsum landsins. Fangelsin hafa brugðist sinni skyldu að útvega störf í fangelsin og þess vegna er mikið iðjuleysi og oft vonleysi í fangelsunum, sem kallar á ýmiskonar vanda eins og fíkniefnaneyslu, ofbeldi, peningaleysi, þunglyndi og annarskonar heilbrigðisvanda. Lagt er til að fangelsunum verði gerð skylda að útvega öllum föngum atvinnu. Lagt er til að felld sé úr frumvarpinu daga og tímasetningar um hvenær fangar mega vinna því það getur stangast á við vinnu fanga þegar þeir vinna utan fangelsis, sem innan. Breyta þarf ákvæðum samkeppnislaga sem hamla atvinnutækifærum í fangelsunum, svo unnt sé að allir fanga geti stundað vinnu. Taka þarf út ákvæðið "eftir því sem aðstæður leyfa" úr 1. mgr.

Um 26. gr.

Í Danmörku vinna félagsfræðingar allan tímann með fanganum og gera áætlanir í upphafi sem unnið er með allan afplánunartímann. Það þýðir að öll afplánun fangans er metin og farið er eftir markvissri áætlun. Í Danmörku er t.d. slagorðið „Þú færð eitthvað, fyrir eitthvað“, sem í raun þýðir að ef þú

stendur þig vel í námi, vinnu og meðferð þá átt þú möguleikann á því að losna fyrr, alveg óháð fyrri ferli og ekki farið í skilgreiningu á brotaferli eða flokki.

Í dag er brotalöm í þessum málum er varðar nám fanga. Föngum er mismunað eftir ýmsum atriðum eins og t.d. kynferði, landshlutum og fjárráðum. Það hlýtur að vera alger mismunun að ekki sé greitt fyrir nám fanga sem eru í fjarnámi eða á háskólastigi. Einnig er það alger mismunun að ekki séu greiddar skólabækur fyrir alla fanga, alveg óháð því hvort kennarinn sé á staðnum eða ekki. Einnig ætti fangelsismálastofnun að bera ábyrgð á því að allir fangar geti stundað nám og að allir fangar eigi kost á sama aðgengi að námi, kennurum og námsefni - óháð því í hvaða fangelsi þeir eru vistaðir. Það á að gilda það sama yfir allt nám, alveg sama hvort um er að ræða nám á staðnum með eða án kennara, fjarnám, iðnnám eða háskólanám. Fangelsismálastofnun ætti að vera skylt að sjá um að semja við skóla á öllu landinu, en ábyrgðinni ekki hent á milli ráðuneyta. Í dag er það þannig að þeir fangar sem bara eiga kost á fjarnámi, en hafa ekki til þess fjárhagslegt bolmagn, geta ekki stundað nám.

Lagt er til að fangelsunum verði bannað að takmarka þóknarir fanga sem eru í skóla en í dag hafa fangelsin sett þak á vinnustundir þeirra fanga sem stunda nám en ekki þeirra sem stunda vinnu.

Í frumvarpinu segir: Fangelsi útvegir og greiðir fyrir kennslubækur vegna kennslu sem fer fram í fangelsi og eru þær eign fangelsis. Lagt er til að tekið verði út úr greininni: sem fer fram í fangelsi. Taka verður tillit til þeirra fanga sem eru í fjarnámi og háskólanámi, sem ekki hafa aðgang að kennurum á staðnum.

Orðið starfsþjálfun er nýtt og því ber að fagna, en það þarf að gera meira en að setja orðið inn í lög, það þarf virkilega að opna þann möguleika fyrir fanga og það snemma í afplánun til þess að fangi geti haft möguleika á að útskrifast í afplánuninni og skal tekið tillit til þess í vistunaráætlun fanga.

Í 4. mgr. er nýmæli. Afstaða áttar sig ekki á þeim breytingum sem slíkt hefur í för með sér varðandi nám fanga.

Um 27. gr.

Til að samræmi sé á milli 25.gr og þessara greinar þá þarf að taka út upphaf 2. ml. 1. mgr. "Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu".

Dagpeningar fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu skal greiða öllum föngum óháð því hvort þeir eru í námi, vinnu eða atvinnulausir. Lagt er til að kveðið sé á um upphæð dagpeninga í reglugerð og hún ákveðin af ráðherra. Hlutverk dagpeninga er að halda uppi lágmarks sjálfsvirðingu og því óeðlilegt að fangelsismálastofnun ákveði upphæð þeirra, enda hefur stofnunin engar forsendur til þess. Í Danmörku fá allir fangar dagpeninga og óheimilt er að svipta eða takmarka slíkar greiðslur, t.d. vegna skulda, sekta eða annarra ástæðna.

Afstaða telur að taka verði á þóknunum fanga og breyta kerfinu þannig að fanganum séu greidd laun, og fanganum séu tryggð lágmarks réttindi. Fangar skulu ekki líða fyrir ágreiningsefni yfirvalda og skal velferð fangans höfð að leiðarljósi. Afstaða harnar að til umræðu hafi komið, líkt og fram kemur í athugasemdum með greininni, að fella niður allar greiðslur til fanga vegna vinnu og náms, vegna ágreinings yfirvalda.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ráðherra ákvarði hækkun gjaldkrár dagpeninga fanga. Lagt er til að ráðherra ákvarði ekki bara dagpeninga heldur einnig þóknarir og fæðisfé fanga. Skal ráðherra setja upp kerfi sem hækkar gjaldkránna á hverju ári með tilliti til hækkunar vísitölu eða neysluviðmiði einhverskonar. Rétt er að taka fram að dagpeningar og þóknarir fanga hafa ekki hækkað frá árinu 2006 eða í rétt 10 ár. Fæðisfé hefur ekki hækkað frá árinu 2008 eða um 8 ár, fyrir utan auka 100 krónur, sem fékkst vegna pressu á síðasta ári og er engan veginn nægjanlegt.

Um 28. gr.

Gera þarf greinarmun á dagpeningum og þóknun (launum). Dagpeningar fanga eru hugsaðir til greiðslu brýnustu nauðsynja til persónulegrar umhirðu og algerlega óhæft að svipta fanga slíkum greiðslum. Ef fangi hefur verið dæmdur til greiðslu skaðabóta og/eða þarf að greiða sjálfur tannlæknakostnað og nám er ekkert eftir af hans þóknun/dagpeningum, til að t.d. vera í samskiptum við fjölskyldu í gegnum síma, eða geta leyft sér nokkurn hlut eins og t.d. að kaupa gjöf handa barninu sínu. Það brýtur niður sjálfsvirðingu einstaklingsins. Að taka fjórðung af þóknun (launum) er hins vegar góð lausn, en aldrei skerða dagpeninga, og passa verður að það verði hámarkið.

Um 29. gr.

Nauðsynlegt er að skýra og taka á því í þessu frumvarpi hver eigi að sjá um tannlækningar fanga og hver eigi að greiða fyrir slíka þjónustu. Ótækt er að fangar skuli líða fyrir óeiningu stjórnvalda um þetta mál. Fangar falla í flokk þeirra, sem á engan hátt geta greitt fyrir tannlæknaþjónustu og mjög algengt er að fangar, og sérstaklega langtímafangar, komi aftur út með ónýtar tennur eftir afplánun. Ófremdarástand er í tannheilsumálum fanga í dag og hefur Velferðarráðuneytið ekki viljað gera heildarúttekt á því máli, þrátt fyrir ósk þar að lútandi. Í Danmörku hefur verið tekin ný stefna þar sem greitt er fyrir alla tannlæknaþjónustu fanga, enda mikilvægur þáttur í betrun og að byggja upp sjálfsvirðingu einstaklingsins. Fyrir hrun fengu langtímafangar styrk frá fangelsunum upp að 51.000 kr árlega fyrir nauðsynlegri tannlæknaþjónustu. Lagt er til að sá háttur verði aftur tekin upp.

Um 31. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um að fangar skuli sjálfir greiða fyrir vistun á stofnun eða heimili sem fangelsismálastofnun hefur gert samkomulag við. Í skýrslu CPT nefndar Evrópuráðsins frá 2012 eru gerðar athugasemdir við þetta fyrirkomulag (málgrein 34, bls. 18). Í fyrri málslið undirstrikar nefndin mikilvægi þess að fangar geti farið í opið fangelsi og í framhaldinu á áfangaheimili. Í seinni málslið eru gerðar alvarlegar athugasemdir við skort á áfangaheimili fyrir konur auk þess sem eina áfangaheimilið sem sé í boði, og rekið er af félagasamtökunum Vernd, sé rekið af frjálsum félagasamtökum sem krefjist greiðslu frá vistmönnum.

Óeðlilegt er að fangar séu skikkaðir til að greiða fangelsisvist sína, þó að ýmsum kostnaðarliðum við fangelsisrekstur hafi vissulega undanfarin ár í auknum mæli verið velt yfir á hinn frelsissviptu. Því er algjörlega lagst gegn þessu ákvæði og lagt til að 2. mgr. 31. gr. verði felld úr frumvarpinu.

Gera þarf föngum kleift að stunda nám, vinnu, starfsþjálfun eða meðferð miklu fyrr, og þar ætti að koma til móts við fanga eftir hans hegðun, atferli og framkomu í samræmi við vistunaráætlun fangans. Flestir fangar sem hafið hafa nám í afplánuninni hafa þurft að leggja niður nám á áfangaheimilum vegna gjalda.

Um 32. gr.

Lagt er til að þessi grein verði samþykkt og hámarks lengd afplánunar undir rafrænu eftirliti verði 360 dagar eða lengur, enda hefur þetta úrræði gefið góða raun og því lagt til að umsvif þessa úrræðis verði aukið frekar en dregið úr því.

Um 33. gr.

1. mgr. gefur tilefni til geðþóttaákvæðana. Fanginn þyrfti að fá rökstuddar skýringar á slíkri höfnun.

Tryggja þarf að þeir fangar sem ekki geta greitt fyrir að vera á áfangaheimili vegna fjárhagsörðuleika, geti nýtt sér þetta úrræði.

Um 34. gr.

Í 2. mgr. segir að auk þess megi láta fanga, sem gengst undir rafrænt eftirlit, undir eftirtalin skilyrði: Að fanginn hlíti fyrirmælum fangelsismálastofnunar um umgengni við aðra menn og iðkun tómstundastarfa. Einnig að fanginn sæti sérstakri meðferð sem fangelsismálastofnun ákveður. Afstaða telur að þetta þurfi að skilgreina betur og að fyrirmælin séu ekki svo íþyngjandi að þau komi niður á ástundun náms eða vinnu.

Í 3. mgr. segir að ekki megi falla grunur á fanga um refsiverðan verknað. Afstaða telur að þetta verði að skýra mun betur og frekar nota orðin að fanginn megi ekki fremja refsiverðan verknað.

Um 37.-41. gr.

Samkvæmt þrískiptingu ríkisvalds fara dómstólar með dómvald. Það er því óeðlilegt að fangelsisvirkni, sem fara með framkvæmdavald, fari með ákvörðunarvald um hverjir skuli afplána í samfélagsþjónustu og hverjir ekki. Slík ákvörðunataka á að vera í höndum dómstóla. Lagt er til að greinarnar verði felldar út úr frumvarpinu og fundinn staður í lögum um meðferð opinberra mála.

Hins vegar ef þessi grein verður í lögum um fullnustu refsinga þá telur Afstaða að samþykkja þurfi 3. mgr. þar sem lagt er til að samfélagsþjónusta verði lengd í 12 mánuði.

Um 38. gr.

Í 1. mgr 2. tl er meðal skilyrða að dómþoli megi ekki eiga mál til meðferðar hjá lögreglu ef koma á til álita að hann afpláni dóm í samfélagsþjónustu. Ef mál eru þess eðlis að þau séu í ákærufarli eða til meðferðar hjá dómstólum er eðlilegt að til þess sé tekið tillit en ef mál er til meðferðar hjá lögreglu, án þess að vera í ákærufarli eða í meðförum dómstóla, er vandséð að slík mál séu þannig vaxin að það sé skilyrðisbrestur þess að hægt verði að heimila einstaklingi að afplána í samfélagsþjónustu.

Að öðru leyti vísast til umsagnar um 37.-41. gr

IV. KAFLI

Um 42. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að tekið verði út "nema sérstakar aðstæður eða húsrými komi í veg fyrir það".

Um 44. gr.

Ísland gerði fyrirvara við 37. gr. c. við fullgildingu á Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna) svo hægt væri að vista börn yngri en 18 ára í fangelsum með fullorðnum. Er því hér harðlega mótmælt og lagt til að greinin verði felld út úr frumvarpinu og hvatt til þess að Barnasáttmálinn verði fullgiltur án fyrirvara.

Um 45. gr.

Tilgangur heimsókna í fangelsi er að viðhalda tengslum við fjölskyldu og vini og draga þannig úr neikvæðum afleiðingum fangelsisvistar. Afstaða telur að megin reglan eigi að vera sú að heimsóknir fanga eigi að vera án eftirlits, burtséð frá því hvort um sé að ræða aðstandendur eða vini og að alls ekki sé ráðlegt að takmarka fjölskyldu né vina heimsóknir, það getur orsakað þann vanda að þegar fangi lýkur afplánu, að þá sé vinahópur hans aðeins fyrrum samfangar.

Um 46. gr.

Umboðsmaður Alþingis² hefur beint þeim tilmælum til fangelsismálastofnunar og fangelsisins Litla-Hrauni að endurskoða verklagsreglur með það að markmiði að meðferð mála við töku ákvarðana um heimsóknir án snertinga verði betur lýst og því verði þær fyrirsjáanlegri, enda verði þar gerð grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem horft er til í slíkum málum. Ekki verður séð að þau sjónarmið umboðsmanns hafi verið höfð hér til hliðsjónar.

Borið hefur á óeðlilegum ákvarðanatökum þegar heimsóknargestur er samþykktur eða ekki og er sumum leyft að koma að heimsækja fanga en öðrum ekki. Miklvægt er að rökstyðja skriflega og skilgreina miklu betur, hverju sé farið eftir við það ferli. Afstaða telur að fara eigi eftir sakaskrá og það megi gera undantekningar. Setja verður einhvers konar reglu um það að t.d megi ekki neinn koma í heimsókn sem hafi verið í fangelsi sl. eitt ár (fyrir utan náinn ættingja) og að aðili sem á stórfellt mál í kerfinu megi ekki heimsækja fanga. Dæmi eru um það að mönnum hafi verið meinað að koma að heimsækja fanga fyrir gömul mjög smávægileg brot eða brot sem aldrei væri möguleiki á að heimsóknargestur yrði dæmdur fyrir.

Gera þarf skýrar reglur um hverjir þurfa að heimsækja fanga í vistarverum fangelsis þar sem líkamleg snerting er bönnuð ss. í gegnum gler eða undir eftirliti. Í dag er þetta framkvæmt með mati eins starfsmanns og engar verklagsreglur eru til. Þessi tiltekni starfsmaður hefur fengið frjálsar hendur við að móta sínar aðferðir og verklag, sem er óásættanlegt.

Um 47. gr.

Einstaklingum hefur verið meinað að heimsækja fanga, þrátt fyrir að ítarleg líkamsleit hafi þegar farið fram. Einnig er það mjög algengt að nánir aðstandendur hafi sætt ítarlegri líkamsleit og veldur þetta oft miklu hugarangri og fólk veigrar sér við að heimsækja aðstandanda sinn. Engin ástæða er til að leit á heimsóknargestum í fangelsi sé með meira íþyngjandi hætti en þegar einstaklingur sætir leit á flugvelli. Í báðum tilfellum er eðlilegt að ekki sé gengið lengra í að leita á einstaklingi en nauðsynlegt er til að ná fram settu markmiði. Hæpið er að almenningur/stjórnvöld myndu setta sig við að borgarar

² Drög. Skýrsla umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í fangelsið Litla-Hrauni, 3. maí 2013, bls. 5.

Um talsmenn fanga skv. 43.gr. laga nr. 49/2005:

„Fangar geta kosið sér talsmenn til að vinna að málefnum fanga og koma fram fyrir þeirra hönd.“

væru látnir sæta líkamsleit með handahófskenndum hætti, enda ósennilegt að slíkt myndi skila ætluðum tilgangi. Ganga verður út frá því að hagsmunir einstaklinga er varða frelsi manna og friðhelgi líkama vegi þungt enda eru þeir sérstaklega verndaðir í 67. og 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. og 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

Gera þarf skýrar reglur hvaða starfsmenn hafa aðgang að ferilsskrá lögreglu til að meta hvaða gestir megi koma í heimsókn til fanga.

Um 49. gr.

Hér skortir á að í ákvæðinu sé sérstaklega fjallað um vernd fanga til að ræða við kjörna fulltrúa á Alþingi Íslendinga án þess að á það sé hlustað og símtölin séu greidd af hinu opinbera. Þá verða fangar að geta talað við talsmenn fanga án þess að á það sé hlustað, ef um símtal er að ræða.

Um 50. gr.

Tryggja þarf öllum föngum rétt til að senda bréf til og frá talsmönnum fanga án þess að þau séu skoðuð.

Um 51. gr.

Tryggja þarf erlendum ríkisborgurum sem ekki skilja íslensku rétt til þess að geta fylgst með fréttum frá sínu heimalandi eða alþjóðlegri fréttastöð með ensku tali. Á Norðurlöndunum er föngum tryggt aðgengi að slíkum fréttarásum og einnig aðstaða til að komast á fréttarásir frá sínu heimalandi á veraldarvefnum með eða án eftirlits.

Tryggja þarf að talsmenn fanga geti óhindrað talað við fjölmiðla en svo virðist sem það sé nýmæli í þessu frumvarpi að takmarka aðgengi talsmanna fanga að fjölmiðlum.

Um 56. gr.

Lagt er til að fangar geti verið með sinn búnað sjálfir, en ef þeir eigi hann ekki sjálfir sé hægt að leigja slíkan búnað af fangelsinu. Ekki er gott að gera það algilt að fangelsin eigi allan búnað á klefa því fjárhagsstaða fanga er yfirleitt mjög slæm og mikið atvinnuleysi er í fangelsunum því fangelsunum hefur ekki tekist að tryggja atvinnu fyrir nema lítinn hluta fanga. Því fá mjög margir fangar aðeins dagpeninga sem er fyrir brýnustu persónulegri umhyrðu og einnig svo þeir geti haft samband við fjölskyldu sína. Því er ljóst að margir fangar gætu ekki staðið undir leigu á slíkum búnaði þrátt fyrir að gjaldið sé vægt. Það myndi vera íþyngjandi fyrir fanga og valda miklum sálrænum erfileikum. Rétt er að taka fram að einnig eru fangar sem fá hvorki dagpeninga né þóknun.

Lagst er gegn því að fangar megi ekki vera með fartölvu og tölvuprentara á klefa eins og nú er leyft í gildandi lögum nema að stunda nám. Það er skerðing frá núgildandi lögum. Ef þetta verður samþykkt mun það leiða til þess að allir fangar munu skrá sig í nám og margir án þess að stunda það. Það mun skemma gífurlega fyrir þeim sem virkilega vilja stunda nám. Þess ber að geta að mjög mikilvægt er að talsmenn fanga geti verið með greiðan aðgang bæði að tölvu og prentara.

Mælt er með því að bætt verði í þessa grein að forstöðumaður í lokuðu fangelsi geti heimilað tilteknum föngum eða deildum til þess að hafa net-tengdar fartölvur til þess að stunda nám, verknám, starfsspjálfun eða vinnu og jafnvel fyrir talsmenn fanga, sem halda úti heimasíðu. Þetta er mjög mikilvægur þáttur í því að geta deildarskipt fangelsum mun meira og þannig haldið úti ákveðnu gulrótarkerfi þar sem menn vinna sér inn réttindi til að nota net-tengda tölvu við fyrrgreind atriði

Varðandi búnað á klefa í opnum fangelsum þá erum við sammála þessari grein nema að við teljum ekki hægt að rukka fanga fyrir afnot á búnaði eins og í lokuðum fangelsum á meðan að fangelsin geti ekki tryggt öllum föngum vinnu.

Í 5. mgr. er talað um að fangi skuli eiga þess kost að fjármunir hans séu í vörslu fangelsisins. mikilvægt er að fanginn geti treyst því að fangelsið geti aldrei undir nokkrum kringumstæðum gengið að hans fjármunum án hans samþykkis.

Mikilvægt er að hafa í huga varðandi internet í fangelsunum að í dag þá fer mjög stór hluti samskipta vina og fjölskyldna fram á samfélagsmiðlum og í gegnum fjarskipta forrit í tölvum. Við teljum það mjög mikilvægt að fangi og fjölskylda hans geti fylgst með hvort öðru og átt í góðum samskiptum og ódýrum enda fangar á mjög lágu þóknun sem hafa ekki hækkað í áratug. Það að get

talað við fjölskyldu sína og börn gefur öllum þeim aðilum mjög mikið og eins og allir vita þá er það eitt af lykilatriðum í betrun; góð og bætt samskipti við fjölskyldu. Því teljum við mjög mikilvægt að ekki sé alveg lokað á það að forstöðumenn lokaðra fangelsa geti leyft að einhverju leiti internet aðgang. Það hefur t.d. verið sérstaklega erfitt fyrir erlenda fanga eða fanga sem eiga fjölskyldu erlendis, að eiga í góðum samskiptum við fjölskyldu sína. Rétt er að taka fram að í dag er internet leyft t.d í lokuðu fangelsi á Akureyri og í skólastofu Litla Hrauns.

Um 58. gr.

Fangar verða að geta kosið sér talsmenn, ekki bara úr röðum fanga heldur jafnvel fólk úr þjóðfélaginu sem ekki eru fangar. Einnig getur verið að félag fanga þurfi að velja sér talsmann sem ekki er í röðum fanga. Lagt er til að úr greininni sé tekin orðin: úr röðum fanga.

Tryggja þarf að fangar og talsmenn geti átt í samskiptum án þess að á þau samskipti sé hlustað af fangelsisfyrirvöldum og öðrum fönfum.

Talsmenn fanga verða að geta óskað eftir sínum skjólstæðingum til fundar við sig og öfugt.

Talsmenn fanga verða að geta haft síma-,bréfa-, og tölvupóstsamskipti við umheiminn, einnig að halda úti heimasíðu félagsins.

Talsmenn fanga verða að geta haft aðgengi að öllum sínum skjólstæðingum hvort sem þeir eru í opnum, lokuð fangelsum eða á öryggisgangi. Einnig verða talsmenn að geta verið í samskiptum við sína skjólstæðinga í öðrum fangelsum eins og þeir telja nauðsynlegt og öfugt.

Talsmenn verða að geta haft aðstöðu í fangelsunum

Fangelsin skulu útvega talsmönnum bréfsefni, umslög og skrifstofuvörur.

Talsmönnum/ félagi fanga skal vera heimilt að rukka félagsgjöld til að standa straum af ýmsum kostnaði.

V. KAFLI.

Um 59. gr.

Allir fangar verða að vera jafnir fyrir lögum og ekki gengur að ákveðnir brotaflokkar fái fyrr leyfi en aðrir, og aðeins sumir möguleika á fjölskylduleyfum. Í dag fá þeir sem eru með lengstu dómanna að fara fyrr í leyfi en aðrir og þeir eru líka þeir einu sem fá fjölskylduleyfi samkvæmt þessu frumvarpi. Afstaða telur að til þess að allir séu jafnir fyrir lögum þurfi að koma til greina að allir fái leyfi eftir að hafa afplánað ¼ af dómnum en þó ekki skemmri tíma en eitt ár. Enda afar mikilvægt úrræði fyrir bætt tengsl við fjölskyldur.

Eins og fjölskylduleyfin eru sett upp í frumvarpinu þá gagnast þau engum nema þeim sem eru með lengstu dómanna. T.d. þarf fangi með 12 ára dóm, að bíða í 4 ár eftir dagsleyfi, eftir 6 ár fær hann svo fjölskylduleyfi, sem þýðir að hann fær einungis að fara í 2 skipti í fjölskylduleyfi og svo er hann kominn í frelsisferli á áfangaheimili. Ljóst er að þetta fyrirkomulag þarf að koma miklu fyrr svo það skili einhverjum árangri og taka þarf í þessu tilfelli meira tillit til aðstandenda fangans líka. Fjölskylduleyfin ættu að koma bæði fyrr og oftar, t.d. taka strax við af dagsleyfum eftir 1 ár,sem myndi þýða að fanginn fær fjölskylduleyfi í hverjum mánuði enda er fanginn búinn að sýna fyrirmyndarhegðun og hefur haldið reglur um dagsleyfi í ákveðinn tíma. Mjög ólíklegt er að fanginn muni misnota fjölskylduleyfið, það sýnir tölfræðin okkur. Í athugasemdunum kemur fram að hérna sé horft til danskra laga um fjölskylduleyfi. Afstöðu er fullkunnugt um þær reglur sem gilda um þessi leyfi í Danmörku og er ljóst að aðeins er horft til einstakra þátta varðand fjölskylduleyfi. T.d er allur gangur á því hvenær fangi fær að byrja á dagsleyfum og svo fjölskylduleyfum. Félagsráðgjafar vinna allan tímann með fanganum og ákveða í samráði við fangelsisfyrirvöld hvenær sé kominn tími á slíkt leyfi og hversu oft. Fangar í Danmörku byrja mun fyrr á slíkum leyfum og geta einnig safnað þeim upp, þ.e. ef þeir fara ekki í eitt leyfi geta þeir farið í tvöfalt leyfi næst. Fangar sem komnir eru á tíma til að fá fjölskylduleyfi í Danmörku fá einnig 6 daga aukaleyfi yfir jól og áramót sem þýðir að þeir fái fjölskylduleyfi og auk þess 6 daga í viðbót sem nær þá yfir allar hátíðarnar. Á Norðurlöndunum eru dagsleyfi og fjölskylduleyfi talin langstærsti hluti betrunarferlis og sett upp til að auka hvata til að uppfylla þær meðferðaráætlanir og reglur sem fanganum eru settar. Þetta er kallað gulrótarkerfi.

Lagt er til að fangar fái 1 leyfi á mánuði eða 12 dags- eða fjölskylduleyfi á ári og það sé ákvörðun fangans hvenær í mánuðinum hann tekur leyfið. Í dag þurfa að líða 30 dagar á milli leyfa og getur það orðið til þess að fangi missi úr 1 leyfi á ári ef hann er að hliðra til fyrir sérstaka daga eins og afmæli eða jól og fl.

Um 60. gr.

Eftir svo langan tíma sem fanginn er að bíða eftir að fá möguleika á dags- eða fjölskylduleyfi, ætti frekar að vera honum til framdráttar hegðun og önnur þátttaka í meðferðaráætlun í fangelsi, heldur en brotaflokkur. Það er ljóst að ef fanginn á engan möguleika á þessu úrræði, þá sér hann ekki ástæðu til betrunar. Í þessu ákvæði er enginn hvati til betrunar. Eins og frumvarpið er núna er þessi þáttur um betrun orðinn aukaatriði. Oft eru mál lengi til meðferðar hjá lögreglu og því óeðlilegt að slík meðferð komi í veg fyrir framgang innan fangelsiskerfisins.

Um 62. gr.

Þessi grein er mjög góð, en það að láta fanga bíða í 5 ár eftir að eiga möguleika á þessu úrræði er allt of langur tími. Það segir sig sjálft að láta fanga bíða og gera ekki neitt í 5 ár, en ætlast svo til að hann hefji einhverja betrun er hreinlega ótækt. Betrun með úrræði eins og þessu þarf að koma til miklu fyrir, og í raun að byrja að vinna með fangann strax í byrjun afplánunar svo hann verði fær um að taka þátt í þessu úrræði sem fyrst. Fangi nær aldrei að klára nám ef hann fær fyrst eftir 5 ár að hefja þátttöku í námi og ef fanginn klárar ekki nám á meðan hann er í afplánum er ólíklegt að hann geti það þegar hann losnar, vegna fjárhagsstöðu sinnar.

Einnig þarf lengd tímans að vera mun lengri en 12 mánuðir. Ef þetta ákvæði fer í gegn óbreytt er ljóst að þetta á aðeins við þá sem hafa verið dæmdir fyrir morð. Nær væri að sleppa því að segja að fangi verði að hafa verið samfelldt í 5 ár í fangelsi og segja frekar að langtímafangi getur lokið síðustu 12 mánuðum í fangelsi með leyfi til að stunda nám, starfsþjálfun eða verkmenntun utan fangelsis. Síðan yrði að skilgreina hvað er langtímafangi og hversu hár dómur er miðað við. Á Norðurlöndunum er langtímafangi sá sem er með 6 ár eða meira.

Um 63. gr.

Við þessa grein eru sömu athugasemdir og um 63. gr. nema að út er tekið nám, starfsþjálfun og verknám og sett inn í staðinn vinna.

Um 64. gr.

Eftir svo langan tíma sem fanginn er að bíða eftir að fá möguleika á að stunda nám, starfsþjálfun, verknám og vinnu utan fangelsis, ætti frekar að vera honum til framdráttar hegðun og önnur þátttaka í meðferðaráætlun í fangelsi, heldur en brotaflokkur. Það er ljóst að ef fanginn á engan möguleika á þessu úrræði, þá sér hann ekki ástæðu til betrunar. Í þessu ákvæði er enginn hvati til betrunar. Eins og frumvarpið er núna er þessi þáttur um betrun orðinn aukaatriði.

Um 65. gr.

Skilgreina og rökstyðja þarf betur þau frekari skilyrði sem setja á til dvalar utan fangelsis.

VI. KAFLI

Um 69. gr.

Afstaða telur það mjög mikilvægt að fangi sé að jafnaði viðstaddur leit á klefa. Í umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands við frumvarp til laga um fullnustu refsinga dags. 25. janúar 2005 var lagt til að fulltrúi fanga, t.a.m. trúnaðarmaður fanga, væri viðstaddur leit á klefa.³ Ákvæðnu var breytt í meðförum þingsins árið 2005 og lögð fram breytingartillaga til að tryggja réttaröryggi þess sem leitað er hjá, eða eins og segir í breytingartillögunni „Við 52. gr. 1. málsl. 3. mgr. orðist svo: Fangi skal að jafnaði vera viðstaddur leit í klefa.“⁴ Óeðlilegt er að hér sé horfið aftur til fortíðar, enda eðlilegt að gætt sé réttaröryggis þess er leitað er hjá.

Um 74. gr.

Í dag hafa fangelsisýfirvöld ekki farið eftir núgildandi lögum varðandi agaviðurlög og heyrir það t.d. til undantekninga að fangi fái skriflega áminningu. Koma þarf upp allt öðru agabrotakerfi þar sem allir eru jafnir þegar um agabrot er að ræða og allir geti gengið að því vísu hvaða agaviðurlög þeir fái. Það

³ <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=131&dbnr=748>

⁴ <http://www.althingi.is/alttext/131/s/1231.html>

að fangi geti fengið mörg agaviðurlög fyrir eitt brot ætti ekki að líðast. Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 2805/1999 gerir hann athugasemdir við svokallað „pakkaþyrirkomulag“ við ákvörðun tegundar og umfangs agaviðurlaga. Niðurstaða hans var sú að vafasamt væri að umrætt fyrirkomulag, sem almennt sé viðhaft við ákvörðun agaviðurlaga, sé í samræmi við þann lagagrundvöll sem ákvarðanir um agaviðurlög eigi að byggjast á.⁵ Misjafnt er t.d. hvað fangar fá í þóknun eða hvort þeir hafi dagpeninga og því getur það komið upp að einn fangi greiði meira en annar fyrir sama brot með sviptingu þóknunar/dagpeninga. Að svipta fanga dagpeninga/þóknun er hagsmunamál fyrir fangelsin, en það er skýr afstaða Afstöðu að enginn ætti að græða á að hafa fanga í agaviðurlögum. Það að takmarka heimsóknir fanga eða símtöl fanga er ekki aðeins refsing fyrir fangann heldur einnig fjölskyldu hans sem vissulega hefur ekki brotið af sér. Það getur verið mjög þungbært fyrir fanga og fjölskyldu hans að geta ekki hist í langan tíma. Afstaða hvetur til þess að komið verði á einföldu sektarkerfi fyrir öll agaviðurlög sem hugsanlega gæti verið um 500 kr til 1000 kr fyrir hvert agabrot og ekki sé refsing margþætt, slíkt fyrirkomulag er t.d. í Danmörku. Slíkt kerfi mun vera mun skilvirkara og jafnvel koma í veg fyrir brot. Að taka sjónvarp af fanga í refsingu kallar aðeins á iðjuleysi, sem svo síðan gæti kallað á frekari neyslu fíkniefna.

Um 77. gr.

Margar greinar frumvarpsins eru matskenndar, sem gerir ákvæði laganna oft og tíðum óljós og ónákvæm. Nauðsynlegt er að kveðið sé skýrt að orði og fjarlægt úr frumvarpinu frasa eins og „að jafnaði“ og „ef unnt er“. Annað hvort kveði löggjafinn á um að skoða skuli fanga í einangrun eða öryggisklefa daglega, eða ekki.

VIII. KAFLI

Um 80. gr.

Þarna ætti að koma upp umbunarkerfi með betrunarsjónarmið í huga, líkt og Norðurlöndin hafa komið upp. Allir fangar ættu að geta haft möguleika á að fá reynslulausn eftir ½ afplánunar ef hegðun hefur verið til fyrirmyndar allan tímann og fanginn fylgt vistunar- og meðferðaráætluninni sem gerð er í upphafi afplánunar alveg burt séð frá brotarflokki. Í Danmörku er slíkt kerfi og þar er notað orðatiltækið "eithvað, fyrir eithvað" (noget for noget) sem þýðir að ef þú hefur hagað þér vel og ert betri maður áttu jafna möguleika á reynslulausn og allir aðrir. Ef fanginn hefur ekki fylgt þeirri áætlun fær hann reynslulausn eftir 2/3 hluta eða enga reynslulausn. Þetta er í raun grundvallar atriði í betrun fanga og það er mjög varasamt að flokka fanga upp eftir brotum eða hversu oft þeir hafa komið í fangelsi. Ef það eru bara sumir sem fá sum úrræði og aðrir ekki þá virkar ekki betrun í fangelsiskerfinu. Þegar fangi er fær viljann til að breyta og áhuga á lífinu verða úrræði að vera til staðar fyrir hann, ef hann fær ekki aðstoð og umbun þá er nokkuð ljóst að það mun ekki virka. Það hlýtur að vera megin tilgangur með fangavistinni að betra fanga og aðstoða þá við að ná tökum á sínu lífi. Í dag eru fangar flokkaðir eftir brotum með hræðilegum afleiðingum enda kemur annar hver fangi aftur í fangelsi, sem er lang mesta endurkoma af öllum Norðurlöndunum og víðar. Ef fangi fær möguleika á að standa sig og hugsanleg úrræði eins og allir aðrir þá örvar það hann til þess að standa sig. Það á auðvitað ekki að vera auðvelt að fá reynslulausnir en allir verða að hafa jafnan möguleika.

Skýra þarf betur þessa grein og skýra betur setningarnar „sérstakar persónulegar ástæður“ og „hegðun fanga í refsivistinni hefur verið með ágætum“.

Í 4. mgr. um reynslausnir fyrir unga afbrotamenn, þá teljum við þetta afar gott og mikilvægt úrræði, hins vegar hefur alveg gleymst að gera ráð fyrir tímanum fyrir þenna hóp á undan reynslulausn eins og t.d. með dagsleyfi, nám, verknám, starfsþjálfun og fl. en það telst mjög mikilvægur þáttur í undirbúningi við losun fanga út í samfélagið. Taka verður á þessu og tryggja þessi úrræði fyrir unga afbrotamenn.

⁵ <http://umbodsmadur.is/ViewCase.aspx?Key=953&skoda=mal> (mál nr. 2805/1999)

Um talsmenn fanga skv. 43.gr. laga nr. 49/2005:

„Fangar geta kosið sér talsmenn til að vinna að málefnum fanga og koma fram fyrir þeirra hönd.“

XIII. KAFLI

Um 98. gr.

Rétt er að kveða skýrar á um birtingu reglna sem settar eru á grundvelli laganna í B-deild Stjórnartíðinda. Einnig að kveðið verði á um að ráðherra skuli setja í reglugerð ákvæði um þóknun og dagpeninga og að það verði tengt neysluviðmiði ákveðnu af umboðsmanni skuldara (áður var stuðst við Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna).

Ákvæði til bráðabirgða

Lagt er til að þetta ákvæði verði tekið út. Næst þegar skipaður er forstöðumaður sé hann ráðinn á faglegum forsendum og að hann hafi háskólamenntun við hæfi. Það gildir um bæða nýja umsækjendur sem og þá forstöðumenn sem nú starfa.

Við óskum eftir því að undirritaður, sem formaður Afstöðu og a.m.k. einn annar stjórnarmaður Afstöðu fái að mæta fyrir allsherjarnefnd til þess að fylgja umsögninni eftir enda er þetta afar stórt og mikilvægt frumvarp sem hefur áhrifa á líf og heilsu fjölmarga einstaklinga og fjölskyldna. Fangar eu á sama tíma eini aðilinn sem getur gefið ítarlegar lýsingar hvernig er að vera fangi og vistaður í fangelsi. Við óskum eftir að nefndin gefi sér rýmri tíma til að fara yfir þessa umsögn enda frekar ítarleg enda gífurleg reynsla og þekking, sem liggur að baki þessarar umsagnar. Til þess að við getum mætt fyrir nefndina þá þarf að boða okkur sérstaklega hjá fangelsismálastjóra í netfangið pw@fangelsi.is með nokkra daga fyrirvara helst. fangelsismálastjóri býst við óskinni.

Akureyri, 24. nóvember 2015.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Afstöðu, félags fanga,

Guðmundur Ingi Þóroddsson, formaður

Innanríkisráðuneytið

Stýrihópur um mótun réttaröryggisáætlunar og
vinnuhópur um áætlun um fullnustu refsinga
Sólvallargötu 7, 101 Reykjavík

B.t. Skúla Þórs Gunnsteinssonar.

Akureyri, 31. maí 2015

Tilv.: IRR13050185/11.11.0

Efni: Svar skv. beiðni stýrihóps um miðlun réttaröryggisáætlunar og vinnuhóps um áætlun um fullnustu refsinga.

Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, er félag sem berst fyrir réttindum fanga líkt og nafnið gefur til kynna. Stjórnarmenn Afstöðu eru allir í afplánun og eru þeir kjörnir af samföngum í kosningu. Afstaða er því rödd dómþola í málum þeim tengdum og varðar réttindi þeirra og skyldur, en að auki eru í Afstöðu aðstandendur fanga og annarra áhugasamra um framfarir í fangelsismálum. Afstaða hefur beina hagsmuni af þeirri vinnu sem stýrihópurinn sinnir og hefur margt fram að færa í þessu máli enda telur Afstaða að mikilla breytinga sé þörf á núverandi refsikerfi. Afstaða leggur áherslu á betrun.

Hugmyndafræði.

Hugmyndafræði fullnusturefsinga ætti að vera betrun í stað refsingar og fremur ætti umfjöllunarefnið að vera betrunarvist en ekki refsivist. Á Norðurlöndum hefur verið sýnt fram á að vægari dómar fyrir afbot, betri aðstaða og aðbúnaður afplánunarfanga og það að fangavistin hafi jákvætt innihald t.d. með bóknámi, verknámi og starfsþjálfun fyrir fanga (meðan á afplánun stendur en ekki síður eftir afplánun), hefur skilað sér í lægri endurkomutíðni í fangelsi. Það leiðir svo aftur af sér minni fjárhagslegan kostnað fyrir samfélagið allt þegar einstaklingar hafa náð betrun, snúið við blaðinu og horfið frá slæmum síðum. Vissulega getur kostnaður við fullnustu refsinga verið meiri í byrjun þegar rekin er markviss betrunarstefna en til lengri tíma litið sparar hún samfélaginu umtalsverða fjármuni. Hver og einn einstaklingur sem snýr við blaðinu og lætur af fyrri iðju sparar samfélaginu kostnað vegna 1) afskipta lögreglu (oft og tíðum einnig heilbrigðisyfirvalda) og annan sakarkostnað, 2) dómstólameðferð, 3) tjón brotþola (líkamstjón og miski, eignaspjöll o.fl.), 4) annan samfélagslegan kostnað eins og örorkubætur eða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og 5)

fangelsiskostnað. Ef slíkur einstaklingur hefur ekki stundað atvinnu en nær að snúa við blaðinu og afla sér tekna sparar það ríkisvaldinu a.m.k. tugi milljóna yfir lífsskeið viðkomandi og jafnvel meira, sé umræddur dómþoli ungur að árum.

Í núverandi fullnustukerfi er ekki rekin betrunarvist. Til þess að unnt sé að segja að rekin sé "betrunarvist" hér á landi verður að vera um að ræða betrunarstefnu. Slík stefna er ekki til. Betrunarstefna verður að hafa ákveðin markmið sem eru mælanleg til þess að fá upplýsingar um hvort stefnan beri árangur eður ei. Sá árangur verður væntanlega best mældur með því hvort endurkomum dómþola hafi fækkað. Þessi atriði verða að vera mæld og rannsökuð sérstaklega og æskilegt er að það sé utanaðkomandi aðili en ekki Fangelsismálastofnun sem geri slíkt reglulega með úttekt eftir fyrirfram ákveðnum forsendum um það hvernig endurkomutíðnin skuli reiknuð og mæld. Þá er sérstaklega mikilvægt að stjórnvöld sýni fram á skilvirkni aðgerða sem fela í sér mesta inngripi sem ríkisvaldinu leyfist að hafa í líf þegna sinna með hlutlausum og áreiðanlegum mælikvörðum.

Yfirvöld hérlendis kalla refsivistina stundum betrunarvist og vissulega hafa verið tekin nokkur skref í rétta átt en því miður er enn langt í land. Dómþolar eru t.d. dæmdir til refsingar og hvergi er í lögum minnst á "betrun". Námsframboð er afar takmarkað og fjárhagsleg aðstoð vegna kostnaðar við nám er af skornum skammti. Aðgengi til náms er mismunandi eftir fangelsum og aðilum þannig mismunað. Mjög algengt er að dómþolar með styttri dóma (12-18 mánuði) sem eru með mál í kerfinu fái ekki reynslulausn og önnur réttindi, t.d. dagsleyfi, sem aðrir dómþolar fá. Nær enga aðstoð sálfræðinga eða geðlækna er að fá fyrir fanga, sem er ekki viðunandi fyrir breiðan hóp dómþola sem margir þurfa reglulega meðhöndlun. Engin kennsla eða þjálfun í lífsleikni á sér stað, en á því væri mikil þörf hjá mörgum ungum dómþolum. Félagsráðgjöf er afar takmörkuð. Tórstundastarf er af skornum skammti og litla vinnu er að hafa. Fangar í dag eru í raun í "geymslu" á meðan þeir taka út refsingu. Það er ekki betrun. Samskipti við vini og fjölskyldu er takmörkuð vegna mikils símakostnaðar, auk mjög takmarkaðra réttinda varðandi nettengdar tölvur. Fangelsismálastofnun er fjársvelt og undirmönnuð.

Því miður er tíminn ekki nýttur til að betra dómþola með því að veita þeim þá sáluhjálp og geðheilbrigðisþjónustu sem þörf er á. Menn eru ekki hvattir til náms við hæfi eða studdir við það. Verknám er ekkert. Dómþolar á Vernd eiga erfitt með að stunda nám vegna þess kostnaðar sem þeir bera af verunni þar. Mjög fáir dómþolar stunda háskólanám. Tímanum sem menn eru í afplánun er því sóað og hættu er á því að dómþolar komi aftur út í samfélagið forhertari en áður, nema vilji þeirra sjálfir til betrunar sé þeim mun sterkari og þeir berjast sjálfir fyrir rétti sínum. En til þess að brjóta ákveðinn vítahring neyslu og afbrota þarf mikið að koma til, ekki síst utanaðkomandi faglegur stuðningur og hvatning. Margir dómþolar hafa aldrei unnið á almennum vinnumarkaði. Engin starfsendurhæfing, starfsþjálfun eða stuðningur fer fram eftir að afplánun lýkur. Nokkrir dómþolar nýttu sér úrræði starfsendurhæfingar Ekron fyrir nokkrum árum með góðum árangri, en eftir að það úrræði var lagt niður sýndi velferðarráðuneytið engan vilja til að taka upp sambærilegt úrræði til atvinnuendurhæfingar.

Við viljum vera kölluð velferðaríki þar sem mannréttindi eru í hávegum höfð. Til þess að svo megi verða þurfum við að taka upp markvissa betrunarstefnu og þegar menn eru dæmdir til afplánunar séu menn dæmdir til betrunar fyrst og fremst, en ekki til refsingar eingöngu. Refsidómur þýði ekki missi á mannréttindum eins og réttinn til þess að lifa með reisu, rétt til menntunar, rétt til "the highest attainable standard of health" semsagt heilsu og ekki má mismuna föngum vegna stöðu þeirra osfrv.

Betrúnin ætti að byggjast á mannúðarsjónarmiðum, menntun, sálfræði- og vímuefna meðferðum. Tómsundur, nám og vinna ætti að vera fjölbreytt og læknisþjónusta, sálrænn stuðningur, félagsráðgjöf og sálgæsla til fyrirmyndar. Vistarverur ættu að vera boðlegar og fangaverðir sérþjálfaðir í betrun. Samskipti fangavarða og fanga þurfa að vera góð og um samstarf þarf að vera að ræða.

Til upplýsingar og umhugsunar fyrir nefndina vill Afstaða koma eftirfarandi á framfæri: Árið 2013 sendi Stefán Eiríksson, þáverandi lögreglustjóri í Reykjavík, bréf til þáverandi innanríkisráðherra, Ögmundar Jónassonar, um tillögur að vísni af betrunarstefnu. Lögreglan vildi í samstarfi við ráðuneytið, Fangelsismálastofnun og sveitarfélögin koma á ákveðnu úrræði sem dómþólar myndu gangast í gegnum í afplánun. Ef þeir stæðust það, þá fengju þeir reynslulausn fyrr og aðstoð við að fóta sig í lífinu eftir afplánun, þ.e. að sveitarfélögin myndu aðstoða við húsnæði, meðferð, nám eða vinnu. Virkt eftirlit yrði með þeim og þar kæmu að félagsfræðingar, bæði Fangelsismálastofnunar og sveitarfélaganna, að málum. Hver þáttur lögreglunnar yrði er okkur ekki kunnugt um, en algengt er á Norðurlöndunum að lögreglan komi að ákvörðunum um dagsleyfi, helgarleyfi og reynslulausn fanga.

Afstaða sendi borgarstjóranum í Reykjavík erindi á svipuðum nótum í febrúar sl. og tók hann mjög vel í málið og vísaði erindinu á Stefán Eiríksson, sviðsstjóra velferðar hjá borginni. Stefán Eiríksson er sá sami og sendi Ögmundi erindið á sínum tíma. Stefán og borgarstjóri eru hlynntir úrræðinu og vilja koma að því. Fangelsismálastofnun er einnig hlynnt því og því ætti að vera auðvelt að koma þessu á á þessum tímapunkti, en ljóst er að samtök sveitarfélaga, innanríkisráðuneytið og lögreglan þyrftu einnig að koma að málum.

Hér er linkur á samstarfsverkefni Betrunarstofu Danmerkur og allra sveitarfélaga í Danmörku: <http://www.kriminalforsorgen.dk/Samarbejde-med-kommunen-2365.aspx>

Framtíðarsýn.

Meðalhóf stjórnarsýslulaga segir til um að vægasta úrræði skuli beitt að settu markmiði. Í því ljósi ættu menn með styttri dóma vegna ungs aldurs eða við fyrsta brots að vera gefinn kostur á því að afplána dóm með rafrænu eftirliti, líkt og gert er annars staðar á Norðurlöndum.

Menn sem hefja afplánun ættu að fara í ýtarlegt mat á líkamlegu og sálrænu heilbrigði og hljóta meðferð í samræmi við það. Taka ætti tillit til öryggis þeirra og annarra varðandi ákvörðun um vistunarstað. Fjölbreyttari úrræði þarf í fullnustu dóma og með tilliti til meðalhófs ættu fangar að hefja afplánun í opnu úrræði, sé þess kostur, og ef það telst ekki mögulegt sökum öryggisreglna ætti að fylgja rökstuðningur fyrir öðru og mönnum gefinn kostur á að bæta ráð sitt með markvissri áætlun.

Allir einstaklingar sem eru í afplánun verða að eiga jafna möguleika á tækifærum eins og opnum úrræðum, dags- og helgarleyfum og reynslulausnum, hvort sem er eftir helming afplánunar eða 2/3 hluta hennar. Engu máli á að skipta hvort einstaklingurinn sé í fyrsta skipti eða 20. skipti í afplánun og hvort einstaklingurinn hafi eins árs dóm eða 20 ára. Allir verða að eiga jafna möguleika á öllum úrræðum. Það er lykilatriði, því annars mun betrunarkerfið aldrei virka og þar af leiðandi verða einstaklingarnir aldrei jafnir. Mjög misjafnt er hvenær á lífsleiðinni einstaklingurinn finnur hjá sjálfum sér að nú sé tími til að koma reglu á sitt líf og að nú verði allt gert til þess að betra sig, því er mikilvægt að öll úrræði séu til staðar á þeim tímapunkti.

Tillögur að framgangi og betrun í fangelsiskerfinu

Tillögurnar eru settar fram með hliðsjón af norski og danski afplánunar-tilhögun.

Tilgangurinn er fyrst og fremst að fækka endurkomum í fangelsi, að byggja upp einstaklinga sem hafa lágt sjálfsmat og hafa villst af braut, auk þess að fækka vímuefnaneytendum innan fangelsisins.

1. Dómpoli sem ekki hefur áður gerst brotlegur og fær **undir 2 ár í refsingu afpláni í rafrænu úrræði**. Til að koma í veg fyrir skaðsemi sem það að fara í fangelsi getur haft í för með sér, atvinnumissi, fjölskyldu- og vinamissi, falla í rangan félagsskap o.fl. teljum við vænlegra til árangurs að fólk með minniháttar dóma fari aldrei inn í fangelsiskerfið. Oft hafa ungir og áhrifagjarnir einstaklingar, með minniháttar dóma, farið í fangelsi og kynnst þar mönnum sem eru ekki á leið til betrunar. Þeir jafnvel líta upp til þeirra og dragast inn í harðari afbrot að afplánun lokinni. **Rýmka ætti skilyrði vegna samfélagsþjónstu** sem eru þannig í dag að dómpólar með allt að 9 mánaða óskilorðsbundinn dóm geti sótt um og fengið samfélagsþjónstu. Hámarksíð ætti að hækka í 18 mánuði en 12 mánuði að lágmarki. Búa ætti betur að samfélagsþjónustu og e.t.v. kanna hvort unnt sé að tengja saman samfélagsþjónustu á stundum við starfsendurhæfingu. Dómpólar fá lítið út úr því að vera eingöngu að skúra gólf.
2. Að reglan verði sú að einstaklingar sem hafa ekki áður gerst brotlegir og fá dóm sem er **undir 7 ár hefji afplánun í opnu úrræði**. Þá er hugað að sömu ástæðu og í lið nr.1. Standist viðkomandi hins vegar ekki þær kröfur sem gerðar eru til þeirra sem vistast í opnum úrræðum séu þeir einstaklingar sendir í lokað fangelsi.
3. Lögð er til sú breyting að í stað þess að hafa rétt til leyfa utan fangelsis eftir að $\frac{1}{3}$ dóms hefur verið afplánaður (þó aldrei síðar en eftir 4 ára afplánun), eins og er í dag, verði reglan sú að **taka dagsleyfa hefjist eftir afplánun $\frac{1}{4}$ dóms**. Dæmi er um að menn sem fá reynslulausn eftir að hafa afplánað helming dóms hafi aldrei kost á því að nýta sér dvalarleyfi, þar sem þeir uppfylla skilyrði til afplánunar á Vernd áður en $\frac{1}{3}$ af dómi (sá tími sem miðað er við í dag að taka dagsleyfa hefjist). Miðað við núverandi fyrirkomulag hefst réttur til töku dagsleyfa eftir 4 ár, hvort sem menn eru með 12 eða 16 ára dóm. Megintilgangur breytingarinnar þó sá að dómpoli missi ekki tengsl við venjulegt fólk og venjulegt líf, en dæmi eru um einstaklinga sem hafa lítið annað að gera en að heimsækja menn sem þeir hafa afplánað með.
4. Einstaklingar hafi möguleika á **námsþátttöku utan fangelsis** þegar þeir uppfylla skilyrði til dvalar utan fangelsis, hafa sýnt af sér fyrirmyndarhegðun í fangelsi og stunda nám við námsgrein sem krefst þátttöku í námslotum. Það hefur sýnt sig að einstaklingar sem mennta

sig og vinna sér inn ákveðin starfsréttindi gengur betur að feta sig í samfélaginu en ella að lokinni afplánun.

5. Að dómpola sem hefur afplánun verði **úthlutað félagsráðgjafa frá sínu sveitafélagi** sem heldur utan um hans mál, veitir honum upplýsingar varðandi framgangs- og betrunarstefnu fangelsisins og ýti undir að hann nýti sér þau úrræði sem honum stendur til boða. Tilgangurinn er að auðvelda eftirfylgni með einstaklingnum þegar hann snýr út í samfélagið að nýju og tryggja að hann fái þá aðstoð sem sveitarfélögin bjóða upp á. Með því að skipuleggja slíka aðstoð betur en nú er gert fær samfélagið meira til baka fyrir þá aðstoð sem veitt er, en hefur ekki verið nægjanlega markmiðsmiðuð. Þannig getur félagsráðgjafinn fylgst með, frá upphafi, hvert einstaklingurinn hyggst stefna í vinnu eða námi og aðstoðað við að sækja þau meðferðarúrræði sem einstaklingurinn hefur hug á. Félagsráðgjafar fangelsismálastofnunar verði síðan tengiliðir við félagsráðgjafa hjá félagsþjónustum sveitarfélaganna.
6. Eftir ár á dvalaleyfum fyrir utan fangelsi, hafi vistmaður unnið sér það inn, fái vistmaður tækifæri á **2 daga leyfi**. Þá er verið að hugsa til að menn virkji samband við sína nánustu, börn, maka, foreldra, systkin. Því í 14 tíma leyfi er mikið um stress og áreiti fyrir vistmenn, þeir reyna að gera allt á 14 tímum, og væri því hægt að eyða meiri tíma með hverjum og einum. Þetta úrræði þarf að hugsa með hagsmuni maka, barna og fjölskyldu fangans í huga. Þetta úrræði er eitt það allra mikilvægasta í betrun fangans. Afstaða telur að ekki megi líða lengri tími en 1 ár frá því að fanginn byrjaði á dagsleyfum þangað til að 2 daga leyfi verði veitt.
7. Þegar einstaklingur afplánar á áfangaheimili Verndar eða sambærilegu úrræði verði 2ja daga leyfin helgarleyfi sem gildi allar helgar. Þá verði hætt að gera kröfu um viðveru á Vernd virka daga, milli 18:00 og 19:00. Algengt er að einstaklingar sem eru að feta sig út í lífið taki að sér störf í þjónustugreinum og iðnaði. Hvort sem um er að ræða starf í verslun, byggingavinnu eða skyndibitastað er vinnutíma vart lokið um kl. 17:00 þannig að einstaklingur geti lokið störfum og ferðast á dvalarstað. Þá eru dæmi um að nám, s.s. nám til matsveins og háskólanám í fjarnámi, hefjist kl. 17:00 og standi fram eftir kvöldi. Ekki er séð að slíkar hömlur, sem þær að vera á dvalarstað sínum milli kl. 18:00 og 19:00, þjóni sérstökum tilgangi enda gengst einstaklingurinn undir að ávallt sé hægt að ná í hann símleiðis. Lagt er til að hámarksvistunartími á Vernd eða í sambærilegu úrræði verði færður upp í 18 mánuði
8. Að reglan verði sú að sé vistmaður búin að vinna sér inn rétt til dvalar fyrir utan fangelsi verði það **fært úr 30 daga fresti og yfir í 12 leyfi á ári að lágmarki**. Samkvæmt heimildum frá Kriminallforsorgen í Danmörku hafa vistmenn rétt á leyfi til dvalar fyrir utan fangelsi á 3 vikna fresti, hvort sem það er dagsleyfi eða helgarleyfi. Nýti vistmaður sér ekki leyfið þá fellur það ekki út heldur safnast upp. Þ.e.a.s að ef 6 vikur líða frá því að vistmaður nýti sér leyfi, þá getur hann tekið út 2 í einu. Tilgangurinn er sá að vistmaður nýti sér þessi úrræði og haldi fast í tengsl sem hann hefur við ættingja og vini. Dæmi eru um að skjólstæðingur fangelsismálastofnunar verði af 2-3 dvalarleyfum á ári því hann er að hagræða og seinka leyfum í kringum viðburði sem eiga sér stað í hans persónulega lífi fyrir utan fangelsi, t.d. afmæli ættingja. Í Noregi fá fangar 24 stunda leyfi í minnst 18 skipti á ári en mest 30 skipti, þó má veita fleiri leyfi ef rík ástæða er fyrir hendi. Þess má geta að Ísland er það ríki sem veitir fæst leyfi frá fangavist í Evrópu eða um 7 sólarhringa. Það ríki sem kemur á eftir okkur er Úkraína með 13 sólarhringa samtals. Norðurlöndin hafa mun rýmri reglur.
9. Að reglan verði sú að nýti vistmaður sér ekki dvalarleyfi sem hann á rétt á **verði hann ekki af því heldur eigi hann það inni** og geti þá nýtt sér það næst þegar hann á rétt á dvalarleyfi. Dagsleyfi eru sérlega mikilvægur þáttur í að viðhalda tengslum við vini og vandamenn, því er núverandi fyrirkomulag verulega gallað þar sem fjöldi leyfa á ársgrundvelli fellur í raun niður þar sem oft geta liðið meiri en 30 dagar á milli leyfa.

10. Að lög um fullnustu refsinga á rafrænu eftirliti verði breytt þannig að dómpolar sem afplána á rafrænu eftirliti þurfi ekki að hafa fyrst afplánað á áfangaheimili Vemdar eða sambærilegu úrræði heldur geti þeir strax **hafið afplánun á rafrænu eftirliti**. Þannig er opnað fyrir möguleikann á að dómpolar sem eru með styttri dóma hefji afplánun með rafrænu eftirliti. Það kemur í veg fyrir að dómpolar komist í kynni við vistmenn sem eru að afplána, eða hafa verið í afplánun, í fangelsum. Standist einstaklingur ekki þær kröfur sem gerðar eru til þeirra sem afplána undir rafrænu eftirliti sé viðkomandi hins vegar látinn afplána í opnu fangelsi. Lagt er til að hámarkstími á rafrænu eftirliti verði 18 mánuðir.
11. Heimildir til að veita einstaklingum reynslulausn, helming eða á milli $\frac{1}{2}$ og $\frac{2}{3}$, hafa verið lítið nýttar. Nauðsynlegt er að meta, t.d. ef einstaklingur er kominn á skrið í námi, hvort vænlegra sé til árangurs að veita reynslulausn fyrr í einhverjum tilfellum þannig að viðkomandi geti tekið þátt í verklegum hluta náms eða að öðru leyti skapa samfellu – og framgang – í uppbyggjandi starfi sem sé líklegt til að leiða til þess að einstaklingurinn snúi síður í fangelsi að nýju. Auka ætti möguleika dómpola að afplána í áfengis- og/eða vímuefna meðferð og auka fjölga meðferðarúrræðum innan og utan Fangelsismálastofnunar. Engin þjónustusamningur er t.d. á milli Fangelsismálastofnunar og meðferðarheimilinu á Krísvík. Rýmka ætti möguleika dómpola að afplána í meðferð í upphafi og/eða lok afplánunar þar sem það á við.
12. Deildarskipta þarf fangelsum landsins miklu meira og veita meiri fríðindi en gert er í dag. Það myndi valda því að enn erfiðara yrði fyrir fanga að brjóta af sér í fangavistinni og sambúð fanga yrði mun betri en hún er í dag. Einnig yrðu samskipti fanga og fangavarda betri. Í dag eru alls ekki margir fangar sem þyrftu að vera t.d. á lokuðum göngum og væri hægt að leysa það með að hafa 2 lokaða ganga á Litla-Hrauni og aðrir gangar yrði þá misopnir. Opin fangelsi yrðu þá gerð meira opin en þau eru í dag, enda má segja að þau séu ekki nema hálf opin. Á Norðurlöndunum eru opin fangelsi mun opnari en íslensku fangelsin. Öll þessi skref myndu hafa gífurleg áhrif á allt er varðar umgengni, samskipti við samfanga og fangaverði, fíkniefna og lyfjaneyslu og alla hegðun í fangelsunum.

Gildi.

Betrun, mannréttindi, þjónusta, öryggi og fyrirgefning.

Markmið.

Betrunarvist skili út í samfélagið betri einstaklingum en það tók að sér. Einstaklingum, konum og körlum sem hafa betri framtíðarmöguleika og eiga auðveldara með að aðlagast aftur samfélaginu sem fullgildir borgarar þess.

Að lokum.

Afstaða vill koma því á framfæri að félagið hefði talið nauðsynlegt og í raun eðlilegt að félagið hefði haft fulltrúa í vinnuhópnum eða a.m.k. áheyrnarfulltrúa. Ef raunverulegur áhugi er fyrir hendi hjá stjórnvöldum til þess að breyta refsivist yfir í betrunarvist og fylgja í fótspor nágrannaríkja, þá verða stjórnvöld að viðurkenna að við séum á eftir í þessum málaflokki og

fá reynslumikið og menntað fólk úr betrunarkerfum nágrannaríkja okkar að móta betrunarstefnu Íslendinga. Við erum nefninlega ekki að finna upp hjólið í þessum efnum heldur þvert á móti heldur hefur þetta sýnt ótvíræðan árangur í þeim löndum sem hafa tekið upp þessa stefnu og því nokkuð til af fólki með þá reynslu, en ekki á Íslandi. Taka þarf upp hugtakið betrunarstefna og jafnvel breyta nafni Fangelsismálastofnunar í Betrunarstofa ríkisins. Til að þetta vinnist vel og við getum ýtarlega greint frá okkar hugmyndum þarf samtal til og sjálfsagt oftár en einu sinni. Afstaða lýsir sig tilbúna til þess að skipa fulltrúa til að vinna að þessu kerfi með vinnuhópnum.

Akureyri, 31. maí 2015.

Virðingarfyllst,

f.h. Afstöðu,

Guðmundur Ingi Þóroddsson, formaður.

Fylgiskjal 1: Norsku fangelsislögin: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-05-18-21>

Fylgiskjal 2: Umsagnir Afstöðu um drög að frumvarpi um fullnustu refsinga: <http://www.afstada.is/stjornsysla.html>

Fylgiskjal 3: Grein eftir Knut Storberget, fyrrv.dómsmálaráðherra Noregs: <http://www.afstada.is/noregur.html>

Fylgiskjal 4: Bréf afstöðu til borgarstjórans í Reyjavík



Barnaheill

Save the Children á Íslandi

Reykjavík 27. nóvember 2015

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi frumvarp til laga um fullnustu refsinga. (Þingskjal 399 – 332. mál)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Barnaheill – Save the Children á Íslandi fagna framkomnu frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga.

Í því er nú gert ráð fyrir að börn vistist ekki í fangelsum heldur á vegum barnaverndaryfirvalda á þar til ætluðum heimilum. Hefur með þessu þessu úrræði verið komið til móts við c-tölulið, 37. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem lengi var ekki uppfyllt sökum þess að börn sem dæmd voru til refsingar voru þá vistuð í fangelsum með fullorðnum föngum. Þó er kveðið á um undanþágu frá þeirri meginreglu í 44. gr. frumvarpsins þar sem segir að barn megi vista í fangelsi, eftir mat sérfræðinga um að það sé fanganum fyrir bestu, með vísan til sérstakra ástæðna er lúti að honum í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Að mati Barnaheilla er þessi undanþáguheimild afar óskýr og þyrfti með einhverjum hætti að takmarka það með hvaða hætti mat kunni að leiða til þeirrar niðurstöðu að barn skuli vista í fangelsi. Mæla Barnaheill með því að nánari reglur verði settar um, hvaða þættir skuli liggja til grundvallar mati um slíka ákvörðun.

Barnaheill – Save the Children á Íslandi hvetja til þess að öll áhersla verði á betrun barnunga fanga, þ.e. að þeim verði hjálpað að bæta líf sitt, með menntun, sérfræðiviðtölum, áfengis- og vímuefnaðferðum, tækifærum til heilbrigðrar samveru við jafningja sína og sjálfstyrkingu.

Að öðru leyti taka Barnaheill heilshugar undir umsagnir Barnaverndarstofu og Umboðsmanns barna um frumvarp það sem hér um ræðir. Sérstaklega taka Barnaheill undir orð umboðsmanns um að mikilvægt er að búa börnum fanga barnvænt umhverfi og aðstæður er þau heimsækja foreldri sín á dvalarstað þeirra.

Barnaheill minna á að einstaklingar upp að 18 ára aldri eru börn og þau skulu njóta allra þeirra réttinda sem Barnasáttmálinn kveður á um. Börn í viðkvæmum aðstæðum, svo sem börn sem dæmd hafa verið til afplánunar refsingar, skulu njóta aukinnar verndar og aðstoðar til þess að þeim verði gert kleift að lifa og þroskast á besta mögulega hátt.

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Erna Reynisdóttir,
framkvæmdastjóri

Bréf

Alþingi, nefndasvið Þórshamri v/Templarasund 150 REYKJAVÍK	Reykjavík, 24. nóvember 2015 2015010052
--	--

Efni: Umsögn - Frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög) - 332. mál.

Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög), 332. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 17. nóvember 2015, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um fullustu refsinga, 332. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um frumvarpið.

I.

Í upphafi leyfir Barnaverndarstofa sér að benda á að í 4. mgr. 11. gr., 6. mgr. 21. gr. og 1. mgr. 44. gr. frumvarpsins eru ákvæði varðandi afplánun barna, þ.e. fanga sem eru undir 18 ára. Í ákvæðunum er notað orðið „barnaverndaryfirvalda“. Barnaverndarstofa telur í þessu sambandi rétt að benda allsherjar- og menntamálanefnd á að barnaverndaryfirvöld eru annars vegar á vegum sveitarfélaga, þar sem öll almenn vinnsla barnaverndarmála fer fram, og hins vegar á vegum ríkisins.

Það er hlutverk Barnaverndarstofu skv. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 að annast uppbyggingu og rekstur sérhæfðra meðferðarheimila vegna áhættuhegðunar barna, m.a. afbrotahegðunar. Barnaverndarstofa telur því mikilvægt að ekki leiki vafi á um það hvaða stjórnvald eigi að bera ábyrgð á afplánun barna. Sérfræðiþekking í þessum efnum liggur hjá Barnaverndarstofu auk þess sem slík úrræði geta verið dýr og þ.a.l. mikilvægt að ekki leiki vafi á um að það sé á ábyrgð ríkisins að taka á móti börnum sem afplána refsidóma. Í samræmi við framangreint leggur Barnaverndarstofa til að í stað orðsins „barnaverndaryfirvalda“ í áðurnefndum ákvæðum komi skýrt fram að um sé að ræða úrræði á vegum Barnaverndarstofu.

Hvað varðar orðalag þá er í frumvarpinu jafnframt talað um „fanga undir 18 ára aldri“. Leyfir Barnaverndarstofa sér að benda á að eðlilegra kann að vera að nota hugtakið „barn“ í þessu sambandi, enda er um börn að ræða skv. skilgreiningum laga og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Mikilvægt er að missa ekki sjónar á þeirri staðreynd að um börn er að ræða og getur orðalag í lögum skipt miklu máli í því sambandi.

II.

Í 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild til valdbeitingar og er í 4. mgr. 11. gr. kveðið á heimild starfsmanna heimila á vegum barnaverndaryfirvalda til að beita börn sömu valdbeitingarúrræðum og heimilt er að beita gagnvart fullorðnum föngum. Í lokamálslið ákvæðisins kemur fram að valdbeitingu skuli aðeins beitt í ýrtruð neyð og eingöngu þegar ljóst sé að aðrar leiðir duga ekki. Barnaverndarstofa telur mikilvægt að í lögum um fullustu refsinga sé kveðið með skýrum hætti á um slíkar heimildir. Hins vegar telur Barnaverndarstofa mikilvægt að útfært sé með nánari hætti við hvaða kringumstæður er heimilt að nýta slíkar valdbeitingarheimildir og þá með hvaða hætti. Bendir Barnaverndarstofa í þessu sambandi á að mikilvægt er að skilgreina hvenær skilyrðið um „ýrtruð neyð“ er uppfyllt og hvaða „aðrar leiðir“ unnt er að fara til þess að komast hjá valdbeitingu.

Barnaverndarstofa telur þannig mikilvægt að í 4. mgr. 11. gr. sé kveðið á um að Barnaverndarstofa setji reglur þar sem valdbeitingarheimildir eru útfærðar með nánari hætti eða ráðherra setji reglugerð um nánari útfærslu ákvæðisins að fengnum tillögum Barnaverndarstofu eða í samráði við Barnaverndarstofu. Er slíkt í samræmi við 3. mgr. 44. gr. þar sem ráðherra er gert að setja reglugerð um nánari framkvæmd vistunar fanga yngri en 18 ára. Væri t.a.m. hægt að setja ákvæði um þvingunarheimildir í sérstakan kafla í þeirri sömu reglugerð.

III.

Ákvæði er í 30. gr. frumvarpsins um dvöl ungbarna í fangelsum með mæðrum sínum sem afplána óskilorðsbundna dóma. Í ákvæðinu er kveðið á um að heimila megu fanga að hafa barnið hjá sér fyrstu mánuði ævi barnsins, og að jafnaði þar til það verður 18 mánaða að aldri, enda sé það ekki talið andstætt hagsmunum barnsins. Barnaverndarstofa telur mikilvægt að í ákvæðinu sé með skýrum hætti kveðið á um að ákvarðanir um dvöl ungbarna í fangelsum séu teknar með hagsmuni barnsins í huga.

Er það afstaða Barnaverndarstofu að mikilvægt sé að breyta 1. mgr. 30. gr. frumvarpsins með þeim hætti að slík dvöl sé heimil *enda sé það barninu fyrir bestu*. Er hér um að ræða mikilvægan þýðingarmun sem setur hagsmuni barnsins í forgrunn. Er slíkt jafnframt í samræmi við orðalag annarra laga þar sem fjallað er um hagsmuni barna og byggir orðalagið m.a. á orðfæri í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

IV.

Varðandi ákvæði um samfélagsþjónustu þá bendir Barnaverndarstofa á að á að víðast hvar er það ákvörðun dómara að einstaklingur skuli gegna samfélagsþjónustu en ekki ákvörðun stjórnvalds þegar niðurstaða dóms er sú að einstaklingur skuli hljóta óskilorðsbundinn dóm.

Hvað varðar þau ákvæði í frumvarpinu sem eru um samfélagsþjónustu þá leggur Barnaverndarstofa til að sérstök áhersla verði í lögum til fullnustu refsinga á að börn sem hljóta óskilorðsbundna dóma fái að afplána með samfélagsþjónustu í stað vistunar utan heimilis, jafnvel þó að dómurinn sé lengri en 12 mánuðir eða önnur skilyrði samfélagsþjónustu séu e.t.v. ekki uppfyllt. Það er bæði samfélagslega hagkvæmt og barni fyrir bestu að vista ekki barn utan heimilis þess nema brýna nauðsyn beri til og önnur úrræði komi ekki að gagni. Hægt væri að kveða á um það að ákvörðun varðandi slíkt yrði tekin í samráði við Barnaverndarstofu og þá barnaverndarnefnd sem fer með mál barnsins þannig að hægt væri að veita barninu og fjölskyldunni nauðsynlegan stuðning svo barnið geti afplánað með samfélagsþjónustu.

V.

Barnaverndarstofa veitir allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði þess óskað.

Virðingarfyllt
f.h. Barnaverndarstofu



Heiða Björg Pálmadóttir
lögfræðingur Barnaverndarstofu

umsögn

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

1. Inngangur

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

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

2. Markmið og tilgangur refsingar

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

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

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

3. Breytingar í rétta átt

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

Tafla 1.

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

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

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

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

Tafla 2.

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

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

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

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

4. Tillaga um frekari rýmkun rafræna úrræðisins

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

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

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

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

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

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

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

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

Tafla 3.

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

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

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

5. Tillaga vegna ólokinna mála

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

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

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

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

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

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

6. Niðurlag

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

Reykjavík, 2. febrúar 2016.

Virðingarfyllst,

Borgar Þór Einarsson



12. febrúar 2016

/607

Vegna umsagnar Borgars Þórs Einarssonar, hrl. um frumvarp til laga um fullnustu refsinga sem kveður á um enn frekari rýmkun á rafrænu eftirliti vill fangelsismálastofnun koma að eftirfarandi athugasemdum. Í umsögn lögmannsins leggur hann til að þeir sem dæmdir eru fyrir minniháttar brot sem eru nánar skilgreind geti afplánað allt að 12 mánuði undir rafrænu eftirliti. Felur það í sér að fangi með 24 mánaða dóm geti (að því gefnu að hann fái reynslulausn eftir helming) afplánað allan refsitímann sinn (12 mánuði) án þess að fara í fangelsi. Þá felur tillagan jafnframt í sér að þeir sem eru dæmdir í meira en 24 mánuði fyrir minni háttar brot geti einnig verið í 12 mánuði í rafrænu eftirliti. Miðað við tillöguna færi fangi sem dæmdur væri í 2 ára og 6 mánaða fangelsi ekki heldur í fangelsi þar sem hann gæti verið á Vernd í 3 mánuði og í rafrænu eftirliti í 12 mánuði (samtals 15 mánuði eða helming refsitímans) og maður sem dæmdur hefur verið í 3 ára fangelsi færi einungis í 30 daga í fangelsi (5 mánuði á Vernd og 12 mánuði í rafrænt eftirlit).¹

Eins og fangelsismálastofnun hefur áður bent á með bréfi, dags. 3. febrúar sl. er hér m.a. verið að kveða á um s.k. „front door“ eftirlit sem ekki hefur verið við lýði á Íslandi. Þar sem þessar tvær tegundir rafræns eftirlits, þ.e. „front door“ og „back door“ eftirlit eru afar misjafnar má í raun segja að verið sé að kveða á um nýtt fullnustuúrræði.² Verður ávallt að fara varlega í

¹ Ath. að slíkt er ekki í samræmi við núgildandi reglur um vistun á Vernd þar sem segir að dómþoli skuli að jafnaði hafa afplánað a.m.k. þriðjung afplánunartímans í fangelsi eða með samfélagsþjónustu áður en til dvalar á Vernd kemur.

² „Front door“ eftirlit felur í sér að dómþoli afplánar allan refsitímann undir rafrænu eftirliti en í „back door“ eftirliti lýkur hann afplánun með slíkum hætti.



slíkar breytingar og vanda vel til verka. Hefur reynsla fangelsismálastofnunar sýnt að best sé að fara hægt af stað og meta síðan árangur úrræðisins áður en ráðist er í nýjar breytingar á fullnustukerfinu eða ákveðið er að ganga lengra.

Árið 2011 var ákveðið að lögfesta s.k. „back door“ rafrænt eftirlit á Íslandi þannig að tilteknir fangar gátu lokið afplánun heima hjá sér með ökklaband. Eftir að hafa farið vandlega yfir fyrirkomulag rafræns eftirlits á hinum Norðurlöndunum varð niðurstaðan sú að slíkt eftirlit félli best að íslenska fangelsiskerfinu. Var það m.a. vegna þess að samfélagsþjónustuúrræðið hér á landi virkaði í raun eins og „front door“ eftirlitið gerði á hinum Norðurlöndunum. Sáu menn því strax að þessi tvö úrræði myndu skarast og var slíkt ekki talið æskilegt. Þá var það skoðun fangelsismálastofnunar að eftir því sem dómar manna væru lengri því meiri aðstoð þyrftu þeir við að draga úr neikvæðum afleiðingum fangelsisvistar. Þess vegna væri „back door“ eftirlit afar heppilegt sem þáttur í refsifullnustu þar sem það bæði drægi úr þessum afleiðingum (mest fyrir þá með lengstu dómum) sem og hvetti menn til góðrar hegðunar meðan á afplánun stendur.

Eins og tillaga lögmansins felur í sér er m.a. verið að kveða á um tiltekið nýtt fullnustuúrræði fyrir ákveðinn hóp dómpóla. Ef úrræðið á ekki að skarast á við samfélagsþjónustuna þyrfti það því að gilda fyrir þá sem eru dæmdir í meira en 12 mánaða fangelsi (að því gefnu að fallist verði á þá tillögu í frumvarpinu að lengja samfélagsþjónustu í 12 mánuði). Ef tekið er dæmi af manni sem dæmdur er í 24 mánaða fangelsi fyrir minni háttar brot þar sem ljóst er að honum verði veitt reynslulausn eftir helming myndi núverandi kerfi gera það að verkum að hann þyrfti einungis að afplána 6 mánuði af 12 í fangelsi (hann myndi afplána 4 mánuði á Vernd og 2 mánuði í rafrænu eftirliti). Ef fallist verður á tillögu fangelsismálastofnunar um að lengja „back door“ eftirlitið myndi hann geta verið í 3 mánuði í rafrænu eftirliti og því einungis þurft að vera í 5 mánuði í fangelsi (4 mánuðir á Vernd + 3 mánuðir í rafrænu eftirliti). Rafrænt eftirlit og Vernd lengist síðan hlutfallslega fyrir þá sem eru með lengri dóma. Af þessu er ljóst að nú þegar er verið er að mæla fyrir um töluverða rýmkun á afplánun utan fangelsis (sjá meðfylgjandi töflu nr. 1). Framangreind tillaga lögmansins gengur hins vegar mun lengra en virðist þó aðeins vera fyrir afmarkaðan hóp fanga, þ.e. þá sem eru með 6 ára fangelsi eða minna og fyrir minniháttar brot.³ Þeir sem hafa verið dæmdir fyrir

³ Ath. þó að tafla lögmansins sem fram kemur í umsögn hans gefur ekki rétta mynd af fullnustukerfinu þar sem hann gerir ráð fyrir 8 mánaða hámarksdvöl á Vernd í stað 12 mánaða og því eru allar tölur fyrir þá sem eru með lengri en 6 ára fangelsisrefsingu rangar. Þá virðast þær tölur sem hann nefnir um þá sem fá reynslulausn eftir 2/3 í núverandi kerfi einnig vera rangar. Í meðfylgjandi töflum 2-3 er búið að leiðrétta þann misskilning (merkt með rauðu).



lengri refsingu virðast hins vegar eiga að njóta sömu réttinda og skv. tillögum fangelsismálastofnunar. Telur fangelsismálastofnun betra að leggja áherslu á úrræði sem nýtist betur fyrir fleiri fanga þannig að jafnræðis sé gætt og að úrræðið nýtist mest þeim sem eru með lengri refsingar óháð því hvort þeir afpláni fyrir minniháttar eða meiriháttar brot. Er það mat fangelsismálastofnunar að í þessum málum eigi fyrst og fremst að horfa á lengd refsingarinnar en ekki eðli brotsins þar sem úrræðinu er m.a. ætlað að draga úr þeim afleiðingum sem fangelsisvist getur haft í för með sér. Þess vegna hefur fangelsismálastofnun lagt til að „back door“ eftirlit verði lengt þannig að það lengist mest fyrir þá sem eru með lengri dóma en ekki þannig að allir þeir sem eru með 2 ára fangelsi og meira fyrir minniháttar brot geti verið í 12 mánuði í rafrænu eftirliti.

Þegar farið er yfir tillögur lögmannsins vakna ýmsar praktískar spurningar, s.s. varðandi kostnað, fyrirkomulag o.fl. Hvað á t.d. að gera við mann sem er dæmdur í 2 ára fangelsi fyrir minni háttar brot en á ekki rétt á reynslulausn eftir helming (er t.d. í sinni 3. afplánun). Þyrfti hann þá fyrst að fara í fangelsi áður en til rafræns eftirlits kemur? Fer hann þá í „back door“ eftirlit og ef svo er, þyrfti hann þá fyrst að fara á áfangaheimili Verndar eins og aðrir dómþolar í „back door“ eftirliti? Þá er einnig óljóst hvað yrði með unga fanga sem afplána fyrir alvarleg brot en gætu engu að síður átt rétt á reynslulausn eftir helming vegna góðrar hegðunar. Ekki er hægt að meta hvort hegðun þeirra er góð eða ekki fyrr en í lok afplánunar þannig að erfitt er að taka ákvörðun um rafrænt eftirlit í slíkum tilvikum. Varðandi kostnað þá hefur hann verið tiltölulega lágur í „back door“ eftirlitinu þar sem um er að ræða menn sem hafa verið í fangelsiskerfinu um ákveðinn tíma, hafa yfirleitt verið í opnu fangelsi og síðan á Vernd þannig að fangelsisýfirvöld þekkja þá nokkuð vel þegar kemur að rafræna eftirlitinu. Er því talið óhætt að hafa eftirlitið með þeim hætti sem gert er. Hins vegar vakna spurningar um menn sem færu í s.k. „front door“ eftirlit án þess að hafa áður verið inni og væru því óþekktir. Er óhætt að slíkir menn séu undir sama eftirliti og hinir eða er þörf á frekara eftirliti með þeim? Vakin skal athygli á því að þótt verið sé að tala um menn sem dæmdir hafa verið fyrir minni háttar brot getur slíkur hópur verið afar fjölbreyttur og ýmis brot fallið þar undir, s.s. ofbeldisbrot, fíkniefnabrot, þ.m.t. margítrekuð slík brot o.fl. auk þess sem síbrotamenn falla alla jafnan undir þennan hóp en það eru iðulega einstaklingar sem koma úr mikilli óreglu.

Eins og sjá má af framanrituðu eru fjölmörg álitamál sem vakna þegar tillaga lögmannsins er skoðuð og í raun eru mun fleiri óvissuþættir og flækjustig fyrir hendi sem ekki hafa verið nefnd hér. Að mati fangelsismálastofnunar er of mörgum spurningum ósvarað og of mikil skörun við önnur úrræði, s.s. samfélagsþjónustu og Vernd til þess að stofnunin geti gefið jákvæða umsögn um málið. Er því skynsamlegra að einblína á þær tillögur sem



FANGELSISMÁLASTOFNUN RÍKISINS

fangelsismálastofnun hefur þegar lagt fram, þ.e. að lengja „back door“ eftirlitið í 12 mánuði þannig að slíkt eftirlit lengist hlutfallslega eftir lengd refsingarinnar sem og að lengja samfélagsþjónustuna í 12 mánuði.



Tafla 1

Fjöldi		Frumvarpstíllögur FMS				
		Reynslulaun á helming				
ára	mán.	Fangelsi	Vernd	Ökklaband	Alls	
					mán.	ár
1,0	12,0	2,0	3,0	1,0	6,0	0,5
1,5	18,0	3,5	3,5	2,0	9,0	0,8
2,0	24,0	5,0	4,0	3,0	12,0	1,0
2,5	30,0	6,5	4,5	4,0	15,0	1,3
3,0	36,0	8,0	5,0	5,0	18,0	1,5
3,5	42,0	9,5	5,5	6,0	21,0	1,8
4,0	48,0	11,0	6,0	7,0	24,0	2,0
4,5	54,0	12,5	6,5	8,0	27,0	2,3
5,0	60,0	14,0	7,0	9,0	30,0	2,5
5,5	66,0	15,5	7,5	10,0	33,0	2,8
6,0	72,0	17,0	8,0	11,0	36,0	3,0
6,5	78,0	18,5	8,5	12,0	39,0	3,3
7,0	84,0	21,0	9,0	12,0	42,0	3,5
7,5	90,0	23,5	9,5	12,0	45,0	3,8
8,0	96,0	26,0	10,0	12,0	48,0	4,0
9,0	108,0	31,0	11,0	12,0	54,0	4,5
10,0	120,0	36,0	12,0	12,0	60,0	5,0

Fjöldi		Frumvarpstíllögur FMS				
		Reynslulaun á 2/3 hlutum				
ára	mán.	Fangelsi	Vernd	Ökklaband	Alls	
					mán.	ár
1,0	12,0	4,0	3,0	1,0	8,0	0,7
1,5	18,0	6,5	3,5	2,0	12,0	1,0
2,0	24,0	9,0	4,0	3,0	16,0	1,3
2,5	30,0	11,5	4,5	4,0	20,0	1,7
3,0	36,0	14,0	5,0	5,0	24,0	2,0
3,5	42,0	16,5	5,5	6,0	28,0	2,3
4,0	48,0	19,0	6,0	7,0	32,0	2,7
4,5	54,0	21,5	6,5	8,0	36,0	3,0
5,0	60,0	24,0	7,0	9,0	40,0	3,3
5,5	66,0	26,5	7,5	10,0	44,0	3,7
6,0	72,0	29,0	8,0	11,0	48,0	4,0
6,5	78,0	31,5	8,5	12,0	52,0	4,3
7,0	84,0	35,0	9,0	12,0	56,0	4,7
7,5	90,0	38,5	9,5	12,0	60,0	5,0
8,0	96,0	42,0	10,0	12,0	64,0	5,3
9,0	108,0	49,0	11,0	12,0	72,0	6,0
10,0	120,0	56,0	12,0	12,0	80,0	6,7

Tafla 2

Fjöldi		Núverandi lög og reglur				
		Reynslulaun á helming				
ára	mán.	Fangelsi	Vernd	Ökklaband	Alls	
					mán.	ár
1,0	12,0	2,0	3,0	1,0	6,0	0,5
1,5	18,0	4,0	3,5	1,5	9,0	0,8
2,0	24,0	6,0	4,0	2,0	12,0	1,0
2,5	30,0	8,0	4,5	2,5	15,0	1,3
3,0	36,0	10,0	5,0	3,0	18,0	1,5
3,5	42,0	12,0	5,5	3,5	21,0	1,8
4,0	48,0	14,0	6,0	4,0	24,0	2,0
4,5	54,0	16,0	6,5	4,5	27,0	2,3
5,0	60,0	18,0	7,0	5,0	30,0	2,5
5,5	66,0	20,0	7,5	5,5	33,0	2,8
6,0	72,0	22,0	8,0	6,0	36,0	3,0
6,5	78,0	24,0	8,5	6,5	39,0	3,3
7,0	84,0	26,0	9,0	7,0	42,0	3,5
7,5	90,0	28,0	9,5	7,5	45,0	3,8
8,0	96,0	30,0	10,0	8,0	48,0	4,0
9,0	108,0	35,0	11,0	8,0	54,0	4,5
10,0	120,0	40,0	12,0	8,0	60,0	5,0

Tölur sem merktar eru með rauðu hafa verið leiðréttar frá töfjum Borgars þórs

Fjöldi		Núverandi lög og reglur				
		Reynslulaun á 2/3 hlutum				
ára	mán.	Fangelsi	Vernd	Ökklaband	Alls	
					mán.	ár
1,0	12,0	4,0	3,0	1,0	8,0	0,7
1,5	18,0	7,0	3,5	1,5	12,0	1,0
2,0	24,0	10,0	4,0	2,0	16,0	1,3
2,5	30,0	13,0	4,5	2,5	20,0	1,7
3,0	36,0	16,0	5,0	3,0	24,0	2,0
3,5	42,0	19,0	5,5	3,5	28,0	2,3
4,0	48,0	22,0	6,0	4,0	32,0	2,7
4,5	54,0	25,0	6,5	4,5	36,0	3,0
5,0	60,0	28,0	7,0	5,0	40,0	3,3
5,5	66,0	31,0	7,5	5,5	44,0	3,7
6,0	72,0	34,0	8,0	6,0	48,0	4,0
6,5	78,0	37,0	8,5	6,5	52,0	4,3
7,0	84,0	40,0	9,0	7,0	56,0	4,7
7,5	90,0	43,0	9,5	7,5	60,0	5,0
8,0	96,0	46,0	10,0	8,0	64,0	5,3
9,0	108,0	53,0	11,0	8,0	72,0	6,0
10,0	120,0	60,0	12,0	8,0	80,0	6,7

Tölur sem merktar eru með rauðu hafa verið leiðréttar frá töfjum Borgars þórs

Tafla 3

Fjöldi		Tillaga Borgars þórs um hækkun í 12 mánuði				
		Reynslulaun á helming				
ára	mán.	Fangelsi	Vernd	Ökklaband	Alls	
					mán.	ár
1,0	12,0	Samfélagsþjónusta				
1,5	18,0	0,0	0,0	9,0	9,0	0,8
2,0	24,0	0,0	0,0	12,0	12,0	1,0
2,5	30,0	0,0	3,0	12,0	15,0	1,3
3,0	36,0	1,0	5,0	12,0	18,0	1,5
3,5	42,0	3,5	5,5	12,0	21,0	1,8
4,0	48,0	6,0	6,0	12,0	24,0	2,0
4,5	54,0	8,5	6,5	12,0	27,0	2,3
5,0	60,0	11,0	7,0	12,0	30,0	2,5
5,5	66,0	13,5	7,5	12,0	33,0	2,8
6,0	72,0	16,0	8,0	12,0	36,0	3,0
6,5	78,0	18,5	8,5	12,0	39,0	3,3
7,0	84,0	21,0	9,0	12,0	42,0	3,5
7,5	90,0	23,5	9,5	12,0	45,0	3,8
8,0	96,0	26,0	10,0	12,0	48,0	4,0
9,0	108,0	31,0	11,0	12,0	54,0	4,5
10,0	120,0	36,0	12,0	12,0	60,0	5,0

Tölur sem merktar eru með rauðu hafa verið leiðréttar frá töfjum Borgars þórs

Fjöldi		Tillaga Borgars þórs um hækkun í 12 mánuði				
		Reynslulaun á 2/3 hlutum				
ára	mán.	Fangelsi	Vernd	Ökklaband	Alls	
					mán.	ár
1,0	12,0	Samfélagsþjónusta				
1,5	18,0	5,5	3,5	3,0	12,0	1,0
2,0	24,0	8,0	4,0	4,0	16,0	1,3
2,5	30,0	10,5	4,5	5,0	20,0	1,7
3,0	36,0	13,0	5,0	6,0	24,0	2,0
3,5	42,0	15,5	5,5	7,0	28,0	2,3
4,0	48,0	18,0	6,0	8,0	32,0	2,7
4,5	54,0	20,5	6,5	9,0	36,0	3,0
5,0	60,0	23,0	7,0	10,0	40,0	3,3
5,5	66,0	25,5	7,5	11,0	44,0	3,7
6,0	72,0	28,0	8,0	12,0	48,0	4,0
6,5	78,0	31,5	8,5	12,0	52,0	4,3
7,0	84,0	35,0	9,0	12,0	56,0	4,7
7,5	90,0	38,5	9,5	12,0	60,0	5,0
8,0	96,0	42,0	10,0	12,0	64,0	5,3
9,0	108,0	49,0	11,0	12,0	72,0	6,0
10,0	120,0	56,0	12,0	12,0	80,0	6,7

Tölur sem merktar eru með rauðu hafa verið leiðréttar frá töfjum Borgars þórs

Supervision with electronic monitoring

This order implies serving a prison sentence outside the prison establishment. Having a residence, a daytime occupation (e.g. a job or attending school) and consent from any cohabitants are minimum requirements for all participants serving electronic monitoring in the Nordic countries. The order includes a prohibition to leave one's residence except at specified times and for specified reasons, for example to go to work or to buy necessities. Use of alcohol or drugs is also prohibited while serving the order. Electronic equipment is used to check whether there is a breach of restrictions. Until July 2005, Sweden was the only Nordic country using this type of sanction. Denmark introduced electronic monitoring 1 July 2005 for persons sentenced to prison for a maximum of three months. The target group was initially drink drivers and persons who have been driving without a driving license. From spring 2006, the order includes sentenced persons under the age of 25 years with a prison sentence up to three months. July 2008, the condition that the participant must be under the age of 25 was repealed. From July 2010, the order included sentenced persons with a prison sentence up to five months, and from July 2013 it includes sentences up to six months. At the same time, Denmark introduced "back door" electronic monitoring for those who have up to six months left to serve. 1 October 2006 Finland introduced electronic monitoring as a "back door" order for prisoners with no more than six months left to serve. 1 November 2011 Finland expanded the possibility of serving with electronic monitoring for offenders sentenced to a prison sentence of maximum six months. 1 October 2011 Iceland introduced back door supervision with electronic monitoring for prisoners. If the prison sentence is 12 months, the prisoner can complete serving his sentence outside prison with electronic monitoring for 30 days. If the prison sentence is longer than 12 months, the prisoner will get 2.5 days on electronic monitoring for each month exceeding 12 months, though in total not more than 240 days. Prison officers in Finland and Iceland supervise back door electronic monitoring. For the sake of comparison the numbers are reported in tables presenting the probation service. 1 August 2008 Norway introduced electronic monitoring. The target group in Norway is those sentenced to prison for four months or those who have four months left to serve. Initially the target group in Sweden was those sentenced to a maximum of three months in prison. 1 April 2005 the target group was widened in Sweden, including prison sentences up to six months. Those serving electronic monitoring in Sweden may participate in programmes or other kinds of treatment. Since 1 October 2001, the tag has also been applied as a "back door" order for Swedish inmates serving a prison sentence of at least two years. Since 2007 inmates sentenced to a minimum of six months can apply for back door electronic monitoring to support reintegration into society.

Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög), 332. mál.

Fangelsismálastofnun vill koma að athugasemdum við frumvarp til laga um fullnustu refsinga. Í umræðum á Alþingi sem fóru fram í kjölfar þess að innanríkisráðherra mælti fyrir frumvarpinu heyrðust þær raddir að ekki væri lögð nægilega mikil áhersla á betrun fanga. Fangelsismálastofnun er ósammála því þar sem mörg ákvæði frumvarpsins mæla fyrir um aukin úrræði fyrir fanga sem eru til þess fallin að draga úr ítrekun brota og stuðla að aðlögun dómpóla að samfélaginu að afplánun lokinni, s.s. rýmkun á rafrænu eftirliti og reynslulausn fjölskylduleyfi (helgarleyfi) o.fl. auk þess sem hámarkslengd þeirrar refsingar sem heimilt er að fullnusta með samfélagsþjónustu er rýmkuð. Hefur það ávallt verið stefna stofnunarinnar að efla slík úrræði þar sem þau hafa gefið góða raun og er nauðsynlegt að minna hér á að með síðustu lögum/núgildandi lögum sem samþykkt voru um fullnustu refsinga (lög nr. 49/2005) voru umtalsverðar breytingar gerðar og ákvæði sem stuðla að betrun og ívilnandi úrræðum fyrir fanga fyrirferðarmikil. Hins vegar þarf einnig að hafa í huga að eitt af grundvallarhlutverkum fangelsisyrvalda er að tryggja öryggi, þ.e. öryggi þeirra sem afplána fangelsisrefsingu en jafnframt öryggi annarra, s.s. starfsmanna fangelsa, heimsóknargesta, almennings o.fl. Því er einnig mikilvægt að skerpa á ýmsum reglum laganna, s.s. reglum um heimsóknir í fangelsi.

Samfélagsþjónusta

Í frumvarpinu er lagt til að samfélagsþjónusta verði rýmkuð, þ.e. að þeir sem hafa verið dæmdir í allt að tólf mánaða óskilorðsbundið fangelsi geti sótt um að afplána refsingu

sína með samfélagsþjónustu (í stað níu mánaða fangelsisrefsingar nú). Um er að ræða gríðarlega mikilvægt fullnustuúrræði sem hefur gefist afar vel. Endurkomutiðni þeirra sem afplána með samfélagsþjónustu í fangelsi er lág (mun lægri en hjá þeim sem afplána í fangelsi) auk þess sem kostnaður við hvern samfélagsþjón er margfalt minni en við hvern fanga. Um er að ræða úrræði sem er hagkvæmt fyrir alla, jafnt dómpóla sem samfélagið í heild og telur Fangelsismálastofnun afar mikilvægt að efla það enn frekar.

Rafrænt eftirlit

Í frumvarpinu er lagt til að rafrænt eftirlit verði aukið, þ.e. að fangar geti afplánað síðustu tólf mánuði refsingar sinnar undir slíku eftirliti (í stað átta mánaða nú). Með sömu rökum og að framan leggur Fangelsismálastofnun þunga áherslu á að þetta verði samþykkt þar sem mjög góð reynsla hefur verið af úrræðinu frá því það var lögfest árið 2011. Um er að ræða afar heppilegt fullnustuúrræði sem stuðlar að farsælli endurkomu fanga í samfélagið á ný og er mikilvægur hlekkur í því að aðlaga fangann smám saman að samfélaginu á ný auk þess sem það er mun ódýrara en vistun í fangelsi. Telur stofnunin mjög til bóta að rýmka úrræðið enn frekar eins og lagt er til í frumvarpinu.

Fangelsismálastofnun gerir auk þess eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

- **24. gr. Meðferðaráætlun**

Lagt er til að Fangelsismálastofnun skuli gera meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga stofnunarinnar. Í athugasemd við greinina segir að mikilvægt sé að gera meðferðaráætlun fyrir einstaklinga sem dæmdir séu í lengri refsingar. Þar segir jafnframt að stofnunin hafi ekki haft burði til að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga eins og gildandi lög geri ráð fyrir. Verkefnið hafi ekki verið kostnaðarmetið á sínum tíma og því hafi ekki fylgt aukafjármagn þegar það kom inn í gildandi rétt árið 2005. Rétt er það sem fram kemur að stofnunin hafi ekki haft burði til að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga. Hins vegar er mikilvægt að árétta þá skoðun stofnunarinnar sem virðist ekki koma fram í greinargerð með frumvarpinu að ekki sé nauðsynlegt að gera slíka áætlun fyrir alla fanga. Taka má dæmi af fanga með 30 daga dóm þar sem fyrir liggur að hann þurfi einungis að afplána helming hans vegna reynslulausnar. Að mati Fangelsismálastofnunar er ekki þörf á að gera sérstaka meðferðaráætlun fyrir slíkan mann. Þá eru einnig margir fangar sem afplána lengri refsingu sem þurfa ekki á sérstakri meðferðaráætlun að halda þar sem þeir afplána ekki fyrir alvarleg brot, (s.s. ofbeldisbrot) og eiga ekki við áfengis-og/eða fíkniefnavanda að stríða

eða annars konar félagslegan vanda. Í 23. gr. er kveðið á um að við upphaf afplánunar skuli afhenda fanga afplánunarbréf þar sem fram koma helstu dagsetningar vegna vistunar hans, s.s. hvenær hann eigi möguleika á reynslulausn, hvenær hann geti farið á Vernd, í rafrænt eftirlit o.þ.h. Um er að ræða s.k. vistunaráætlun sem er gerð fyrir hvern fanga og verður að telja slíka áætlun nægjanlega fyrir menn með styttri dóma, sérstaklega ef enginn sérstakur félagslegur vandi er fyrir hendi. Þess vegna er lagt til að einungis verði gerð meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga stofnunarinnar, þ.e. sálfræðinga hennar og/eða félagsráðgjafa.

- **42. gr. Vistun í klefa**

Fangelsismálastofnun leggur til að lögfest verði sú meginregla sem nú er kveðið á um í reglum fangelsa að föngum sé óheimilt að vera inni á klefum annarra fanga. Ofbeldi á milli fanga hefur verið töluvert á undanförunum misserum, sérstaklega í Fangelsinu Litla-Hrauni. Fangelsisyfirvöldum hefur ítrekað verið tilkynnt um barsmíðar og aðra misnotkun meðal fanga án þess að viðkomandi hafi viljað leggja fram formlega kvörtun eða kærú til lögreglu vegna hræðslu. Þá er rétt að geta þess að tveir núverandi fangar sem afplána refsingu í Fangelsinu Litla-Hrauni hafa verið ákærðir fyrir að hafa ráðist að samfanga í klefa hans með þeim afleiðingum að hann lést. Einnig eru upplýsingar um að fangar hafi farið í klefa annarra fanga og tekið þaðan verðmæti ófrjálsri hendi. Eitt meginhlutverk fangelsisyfirvalda er að tryggja öryggi fanga meðan á afplánun stendur og er það mat þeirra að með því að leyfa föngum að vera eftirlitslausum í klefum hvers annars geti öryggi þeirra verið stefnt í voða. Er þessi regla til þess fallin að tryggja betur öryggi þeirra sem dvelja í fangelsunum og skapa meiri ró og reglu innan veggja þeirra. Lagt er til að reglan eigi við í lokuðu fangelsunum þar sem sameiginlegt rými til samveru er nægilegt. Er því lagt til að við 42. gr. bætist 3. mgr. sem orðist svo:

„Föngum í lokuðum fangelsum er óheimilt að fara inn á fangaklefa annarra fanga. Forstöðumaður getur í samráði við Fangelsismálastofnun vikið frá reglunni ef sameiginlegt rými í fangelsinu er ekki fullnægjandi eða aðrar ástæður mæla með því.“

- **45.-48. gr. Heimsóknir**

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fangar í lokuðum fangelsum geti fengið heimsóknir frá vinum sínum tvisvar sinnum í mánuði nema í sérstökum tilvikum. Þá er einnig gert ráð fyrir því að Fangelsismálastofnun setji nánari reglur um heimsóknir, s.s. um undanþágur fyrir fleiri vinaheimsóknum. Eins og fram kemur í athugasemdum við 45. gr. eru heimsóknir til fanga mikilvægt úrræði til þess að viðhalda tengslum þeirra við

fjölskyldu og vini og draga þannig úr neikvæðum afleiðingum fangelsisvistar. Um leið og nauðsynlegt er að viðhalda slíkum tengslum er einnig mikilvægt að gæta þess að heimsóknir séu ekki misnotaðar en því miður kemur oft fyrir að heimsóknargestir smygli eða reyni að smygla hlutum í fangelsið, svo sem fíkniefnum. Ekki þarf að fjölyrða um alvarleika þess þegar fíkniefni komast í fangelsin en dæmi eru um að mjög illa hafi farið fyrir föngum sem hafa komist í slík efni. Ungur fangi á Litla-Hrauni dó fyrir nokkrum árum eftir ofneyslu slíkra efna í fangelsinu og þá er nýlegt dæmi um að s.k. nasistasýra hafi komist í umferð á Litla-Hrauni með alvarlegum afleiðingum. Í báðum tilvikum er grunur um að efnin hafi borist inn í fangelsið með heimsóknargestum.

Þá eru fjölmörg dæmi um ungar stúlkur sem hafa komið á Litla-Hraun eftir að fangar höfðu sett þær á heimsóknarlistann sinn en við komu í fangelsið varð fangavörðum ljóst að þær þekktu ekki fangana í sjón sem þær ætluðu að heimsækja. Þá hafa stúlkur verið skelfingu lostnar við komuna í fangelsið og hafa jafnvel þakkað fangavörðum fyrir að vísa þeim frá þar sem þær vildu alls ekki heimsækja fangana en þorðu ekki að segja frá því. Eitt versta dæmið er þegar fangar „stilltu“ stúlkum upp í glugga heimsóknarherbergis sem vísaði út á fótboltavöll fangelsisins en þar stóðu aðrir fangar og vísuðu þumalfingri sínum annað hvort upp eða niður eftir því hvort þeir vildu fá þær í heimsókn til sín.

Að framansögðu er ljóst að gríðarlega mikilvægt er að fangelsisyfirvöld hafi næg úrræði til þess að koma í veg fyrir misnotkun af því tagi sem hér um ræðir. Með þeim tillögum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu er verið að skerpa á reglunum og reyna að koma í veg fyrir óæskilegar heimsóknir til fanga. Ekki verður séð að gengið sé á réttindi fanganna í því sambandi. Fangar munu eftir sem áður geta fengið heimsóknir frá fjölskyldum sínum og þeim vinum sem talið er að séu traustsins verðir.

• **56. gr. Búnaður í klefa**

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að forstöðumaður í opnu fangelsunum geti leyft fanga að hafa farsíma og nettengda tölvu á nánar tilgreindum tímum. Fangelsismálastofnun setji sérstakar reglur um fyrirkomulag og notkun síma og nettengdra tölva. Ekki er gert ráð fyrir að fangar í lokuðu fangelsunum hafi aðgang að nettengdri tölvu. Fangelsismálastofnun vill að þessi heimild geti einnig átt við um lokuðu fangelsin, þ.e. að forstöðumaður geti leyft föngum í lokuðu fangelsunum að hafa nettengda tölvu í sameiginlegu rými fangelsanna. Stofnunin myndi síðan setja sérstakar reglur um fyrirkomulag slíkrar notkunar. Í nútímasamfélagi er erfitt að vera án nettengingar þar sem ýmislegt í samfélagi okkar krefst þess að við séum tengd netinu, s.s. ýmsar umsóknir hjá

sveitarfélögum, félagsþjónustu o.þ.h. Þá hefur þróunin á fjölmiðlamarkaði orðið sú að margir fjölmiðlar eru eingöngu á netinu. Fangelsismálastofnun telur óhætt að heimila föngum í lokuðu fangelsunum, undir ákveðnum skilyrðum þó, að vera með nettengdar tölvur í ákveðnum tilgangi, s.s. í tengslum við nám, til að fylgjast með gangi þjóðmála, til að sinna persónulegum erindum við opinberar stofnanir o.fl. Fangelsismálastofnun leggur því til að breyting verði gerð á 56. gr. á þann hátt að 3. og 4. mgr. verði sameinaðar í eina málsgrein sem orðist svo:

„Forstöðumaður fangelsis getur leyft fanga, í samræmi við reglur fangelsis, að hafa í klefa sínum hljómflytningstæki, útvarpstæki, sjónvarpstæki o.fl. Í samráði við Fangelsismálastofnun getur forstöðumaður opins fangelsis heimilað fanga að hafa nettengda tölvu og farsíma í klefa sínum á nánar tilgreindum tímum. Forstöðumaður lokaðs fangelsis getur heimilað fanga, í samráði við Fangelsismálastofnun að hafa aðgang að nettengdri tölvu í sameiginlegu rými fangelsis. Fangelsismálastofnun setur sérstakar reglur um fyrirkomulag og notkun síma og nettengdra tölva.“

Í 4. mgr. 56. gr. er kveðið á um að fanga sé óheimilt að hafa í vörslum sínum lyf. Fanga sé þó heimilt að hafa þau lyf í klefa sínum sem honum séu nauðsynleg vegna heilsu hans samkvæmt læknisráði. Hér telur Fangelsismálastofnun nauðsynlegt að bæta við því skilyrði að leyfi forstöðumanns þurfi jafnframt að liggja fyrir. Upp hafa komið mál þar sem læknar hafa ávísað lyfjum á fanga sem eru á s.k. bannlista fangelsanna en um er að ræða lista frá Landlækni yfir þau lyf sem ekki má ávísa á menn í afplánun m.a. vegna þess hve vímuefandi og ávanbindandi sum þeirra eru. Leggur Fangelsismálastofnun því mikla áherslu á að 4. mgr. 56. gr. verði breytt og orðist svo:

„Fanga er óheimilt að hafa í vörslum sínum áfengi, ávana- og fíkniefni og lyf. Í undantekningartilvikum er fanga þó heimilt að hafa lyf í klefa sínum ef slíkt telst nauðsynlegt vegna heilsu hans samkvæmt læknisráði og með samþykki forstöðumanns.“

Í 5. mgr. 56. gr. segir að fanga sé óheimilt að hafa reiðufé í fórum sínum eða klefa sínum, nema með sérstakri heimild. Hér er mikilvægt að fram komi að um sé að ræða sérstaka heimild frá forstöðumanni fangelsis og að fjárhæðin sé ekki hærri en sem svari þóknun fangans á einum mánuði (eins og kveðið er á um í nágildandi lögum). Af öryggisástæðum er ekki æskilegt að fangar séu með háar fjárhæðir á sér í fangelsunum. Lagt er til að 5. mgr. 56. gr. orðist svo:

„Fanga er óheimilt að hafa reiðufé í fórum sínum eða klefa sínum, nema með sérstakri heimild forstöðumanns. Fjárhæðin skal ekki vera hærri en sem svarar þóknun fangans á einum mánuði. Fangi skal eiga þess kost að fjármunir hans séu í vörslu fangelsis.“

- **57. gr. Skylda til að hlýða fyrirmælum fangavarða**

Hér er lagt til að samræmt verði orðalag í fyrirsögn og í greininni sjálfri þ.e. að fyrirsögnin orðist svo:

„Skylda til að hlýða fyrirmælum starfsfólks“.

- **63. gr. Vinna utan fangelsis**

Fangelsismálastofnun leggur til að bætt verði við greinina 2. mgr. sem orðist svo:
„Áður en leyfi til dvalar utan fangelsis skv. 1. mgr. er veitt skal liggja fyrir skrifleg staðfesting vinnuveitanda um að fangi geti hafið störf þann tíma sem fyrirhugað er að leyfið gildi. Þá skal gengið úr skugga um að þessum aðilum sé ljóst að um fanga sé að ræða sem afpláni refsingu og þeim gerð grein fyrir reglum og skilyrðum sem gilda um leyfið.“

Í núgildandi lögum er kveðið á um vinnu og nám utan fangelsis í einni og sömu greininni, 47. gr. Í þessu frumvarpi er hins vegar kveðið á um nám utan fangelsis í sérstakri grein og vinnu utan fangelsis í annarri grein. Svo virðist hins vegar sem ákvæði um skilyrði fyrir staðfestingu vinnuveitanda á vinnu hafi fallið niður. Fangelsismálastofnun telur mikilvægt að fyrir liggi slík staðfesting áður en fanga er veitt heimild til vinnu utan fangelsis með sama hætti og varðandi nám utan fangelsis.

- **82. gr. Skilorðsrof**

Í 6. mgr. 82. gr. er fjallað um skilorðsbundna náðun og rof á skilyrðum hennar. Fangelsismálastofnun telur að umrædd málsgrein eigi betur heima í IX. kafla laganna sem fjallar um skilorðsbundnar refsingar, náðun o.fl.

- **93. gr. Innheimta, aðför o.fl.**

Í 2. mgr. 93. gr. er kveðið á um heimildir innheimtuaðila til að kanna eignir sem varðveittar kunni að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækum, þ.m.t. innlán. Fangelsismálastofnun telur mikilvægt að efla innheimtuúrræði til muna frá því sem nú er til þess að unnt sé að fullnusta sektir með árangursríkari hætti. Í því sambandi telur stofnunin að veita eigi innheimtuaðila heimild til s.k. launaafdráttar eins og gert er t.d. í Noregi með góðum árangri. Þá hefur Ríkisendurskoðun ítrekað bent á að efla þurfi innheimtu sekta m.a. með því að lögfesta þurfi heimild til að halda eftir hluta launa dómpola og bæta aðgengi að fjárhagsupplýsingum.

- **100. gr. Gildistaka**

Ef frumvarpið verður samþykkt með þeim tillögum sem lagðar eru fram er nauðsynlegt að Fangelsismálastofnun hafi nokkurn tíma til undirbúnings þar sem kveðið er á um úrræði sem krefjast ákveðinnar kerfisvinnu, s.s. lenging á samfélagsþjónustu og rafrænu eftirliti. Um væri að ræða stuttan tíma sem þyrfti til þess að breyta tölvukerfi stofnunarinnar o.fl. og myndu þrír mánuðir sennilega nægja til þess.

Unnur Brá Konráðsdóttir
formaður allsherjar- og menntamálanefndar
nefndasvid@althingi.is



THE ICELANDIC
ASSOCIATION
OF THE DEAF

Reykjavík, 8. mars 2016
PVERHÖLTI 14
105 REYKJAVÍK
ICELAND
deaf@deaf.is
www.deaf.is

Efni: Frumvarp til laga um fullnustu refsinga, þingskjal 399 – 322. mál.

Frumvarp til laga um fullnustu refsinga fór því miður framhjá Félagi heyrnarlausra á sínum tíma og af þeirri ástæðu gerði félagið ekki athugasemd við frumvarpið. Félag heyrnarlausra fer þess þó vinsamlega á leit við þig sem formann allsherjar- og menntamálanefndar að teknar verði til skoðunar þær athugasemdir sem hér koma fram. Er það ósk félagsins að nefndin skoði með opnum hug þann möguleika að gera breytingu á núverandi frumvarpi með það að markmiði að stuðla að auknum réttindum fanga sem eru heyrnarlausir/heyrnarskertir og reiða sig á íslenskt táknmál til samskipta, sbr. lög nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls.

Félag heyrnarlausra er ekki kunnugt um að heyrnarlaus einstaklingur afpláni fangelsisdóm þegar þetta er skrifað en dæmi eru um að félagið hafi þurft að hafa ítrekuð afskipti af málefnum heyrnarlausra fanga, ýmist af beiðni fanga eða starfsfólks fangelsa. Eru dæmi um að starfsmenn fangelsis hafi ítrekað leitað til félagsins um ráðgjöf og aðstoð vegna erfiðleika sem hafa komið upp í samskiptum milli starfsfólks og heyrnarlausra fanga. Starfsmenn fangelsa hafa almennt ekki vald á íslensku táknmáli og heyrnarlausir fangar geta takmarkað tjáð sig á íslensku. Samskiptin geta því verið brotackennd og valdið misskilningi og togstreitu þannig að jafnvel þurfi að grípa til aðgerða eins og einangrunar fanga. Jafnframt er það reynsla félagsins að heyrnarlausir fangar hafa ekki sama aðgang að úrræðum sem almennt bjóðast föngum og ætluð eru til betrunar, s.s. starfsþjálfun og meðferðarúrræði.

Staða fanga sem eru heyrnarlausir og reiða sig á íslenskt táknmál til samskipta er að mörgu leyti frábrugðin stöðu fanga sem heyra og eiga íslensku eða annað talmál að móðurmáli. Þær erlendu rannsóknir sem gerðar hafa verið á stöðu fanga sem eru heyrnarlausir sýna að ýmiss mál eru óráðin er varða réttindi þeirra. Er það mat Félags heyrnarlausra að þær erlendu rannsóknir sem hér er vísað til endurspegli aðstæður heyrnarlausra fanga á Íslandi. Þau atriði sem helst hafa komið fram í rannsóknum eru:

Öryggi heyrnarlausra fanga:

Í rannsóknum hefur komið fram að öryggi heyrnarlausra fanga er ábótavant. Nefnd eru dæmi um brunaboða og önnur viðvörunarkerfi sem yfirleitt eru í fomi viðvörunarhljóðs. Heyrnarlausir heyra ekki í slíkum kerfum t.d. brunaboða og hafa því ekki tækifæri til að bregðast við með sama hætti og aðrir fangar.

Einangrun og einmanaleiki

Heyrnarlausir fangar upplifa tvöfalda refsingu. Þeir eru ekki einungis einangraðir frá almennu samfélagi og málsamfélagi íslenska táknmálsins, menningarsamfélagi sem þeir tilheyra, heldur eru þeir einnig einangraðir innan fangelsisins þar sem þeir geta að takmörkuðu leyti á samskipti við samfanga sína og starfsfólk. Talmálsstefna

Íslenskt táknmál

þú hefur það í hendi þér

(oralismi) sem var viðhöfð um allan heim í kennslu heyrnarlausra barna nær alla síðustu öld, þar sem táknmál var bannað í kennslu heyrnarlausra og ofuráhersla lögð á að þau lærðu að tala á kostnað annars náms, leiddi til þess að stór hópur heyrnarlausra einstaklinga er ólæs. Margir heyrnarlausir fangar geta því ekki lesið eða átt í bréfasamskiptum. Þá sýna rannsóknir að heyrnarlausir fangar eru líklegri til að glíma við geðheilbrigðisvandamál en aðrir samfangar. Streita og óöryggi vegna brotakennda samskipta í fangelsinu eru m.a. talin hafa áhrif á geðheilsu heyrnarlausra fanga.

Erfiðara að skilja reglur

Rannsóknir benda til þess að fangar tileinka sér ýmsar reglur sem gilda innan fangelsisins, skráðar og óskráðar, í gegnum óformleg samskipti við fanga og starfsfólk. Takmörkuð samskipti og möguleikar heyrnarlausra fanga til að tileinka sér þær reglur sem gilda í fangelsinu draga því verulega úr möguleika þeirra til þátttöku í daglegu lífi sem fram fer innan fangelsisins. Einnig hafa rannsóknir sýnt að heyrnarlausir fangar fá síður reynslulausn þar sem þeir eru líklegri til að hafa brotið reglur fangelsisins á afplánunartíma þar sem þeir gera sér ekki grein fyrir þeim reglum sem gilda eða þekkja ekki til réttinda sinna.

Endurhæfing/betrun.

Eins og fram kemur í frumvarpi til laga um fullnustu refsinga er það eitt af markmiðum frumvarpsins að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu. Þá hafa rannsóknir sýnt að nám og starfsþjálfun í afplánun dregur verulega úr ítreknun brota. Forsenda þátttöku fanga í námi og starfsþjálfun er að þeir geti átt samskipti við starfsfólk og aðra fanga. Fangar sem eru heyrnarlausir geta ekki nýtt sér þessi úrræði nema að gripið sé til viðeigandi úrræða t.d. boðið upp á táknmálstúlkaþjónustu eða handleiðslu fagaðila sem hafa vald á íslensku táknmáli.

Að framansögðu telur Félag heyrnarlausra mikilvægt að allsherjar- og menntamálanefnd taki afstöðu til réttarstöðu fanga sem eru heyrnarlausir og reiða sig á íslenskt táknmál til samskipta. Leggur félagið áherslu á að í löggjöfinni verði í það minnsta tryggt ákveðið svigrúm til mats á til hvaða sérstöku ráðstafana þurfi að grípa áður en heyrnarlaus fangi hefur afplánun og meðan á henni stendur. Í því sambandi vísar félagið t.d. til III. kafla laganna, sbr. ákvörðun um vistunarstað, meðferðaráætlun, vinnu fanga og náms- og starfsþjálfun. Einnig IV. kafla um réttindi og skyldur fanga og VIII. kafla um reynslulausn.

Félag heyrnarlausra lýsir sig reiðubúið til samstarfs um nánari útfærslu á ofangreindum tillögum og eru fulltrúar félagsins reiðubúnir til að mæta á fund nefndarinnar og gera nánari grein fyrir beiðni félagsins sé þess óskað.

Virðingarfyllt,
f.h. Félags heyrnarlausra

Hafdis Gísladóttir
lögfræðingur

Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga (332. mál, 2015-2016)

Nýtt frumvarp til laga um fullnustu refsinga er löngu tímabært og horfir til framfara að mörgu leyti. Undirritaður tók þátt í undirbúningi frumvarpsins á byrjunarstigi og þekkir því vel til innihaldsins.

Ýmis jákvæð nýmæli eru í lögunum sem ætlað er að auðvelda föngum og dómpólum að aðlagast samfélaginu á farsælan hátt eftir afplánun.

Auknir möguleikar á samfélagsþjónustu eftir 12 mánaða óskilorðsbundinn dóm, tilkoma fjölskylduleyfa í tvo sólarhringa, rýmkað rafrænt eftirlit og möguleiki á lausn eftir þriðjung refsitímans fyrir brotamenn yngri en 21 árs eru allt þættir sem ber að fagna.

Greinarmunur sem gerður er á opnum og lokuðum fangelsum er mikilvægur (18. grein). Rannsóknir sýna að vist í lokuðu fangelsi í lengri tíma getur dregið úr farsælli aðlögun fanga að samfélaginu á nýjan leik. Lokuð fangelsi eru eigi að síður nauðsynleg upp á réttaröryggi samfélagsins en samt er mikilvægt að hafa í huga að stór hluti fanga er ekki hættulegur, hvorki sjálfum sér né öðrum, og þarf því ekki að vistast í lokuðu úrræði. Hvatakerfi í fangelsiskerfinu er brýnt þar sem góð hegðan og markviss endurhæfing getur leitt til vistar í opnari úrræðum í ríkari mæli en unnt er í dag.

Aukinn aðgangur að interneti ætti að vera stærri hluti af hvatakerfinu en er í dag. Tölvuaðgangur og netlæsi eru órjúfanlegur hluti nútímasamfélags og mikilvægt að fangar tengist því í ríkari mæli að uppfylltum ákveðnum skilyrðum (sjá 56. gr).

Spurning er hvort aukinn aðgangur fanga að námi utan fangelsis eigi ekki að vera stærri hluti af hvatakerfinu innan fangelsa. Með nýju fangelsi á höfuðborgarsvæðinu opnast fleiri námsmöguleikar fyrir fanga utan fangelsa og spurning hvort ekki megi rýmka leyfi fyrir fanga að sækja nám utan fangelsa fyrr en hægt er í dag (sbr 62. gr).

Veiting reynslulausnar (sjá 80. gr) hefur sýnt sig að vera jákvæð bæði fyrir fanga og samfélagið. Ítrekunartíðni eykst ekki og kostnaður sem fylgir fangavist minnkar. Hlutfall fanga sem situr inni fyrir fíkniefnabrot hefur vaxið mjög á síðustu árum og er nær þriðjungur allra fanga í dag. Þeir hafa ekki haft sömu möguleika á reynslulausn eftir helming refsitímans einsog sumir aðrir fangar.

Alvarlega ber að skoða hvort fíkniefnafangar eigi ekki að hafa möguleika á reynslulausn fyrr en unnt er í dag, eða eftir helming refsitímans í stað 2/3, til að vinda ofan af þeim þungu dómum sem fallið hafa á síðustu árum í þessum málaflokki. Rannsóknir hafa ítrekað sýnt að þungir dómar draga ekki úr þeim vanda sem fíkniefni valda í samfélaginu og víða erlendis fer fram endurskoðun á refsistefnu í fíkniefnamálum.

Almennt á möguleiki á reynslulausn að vera fyrir hendi hjá þeim brotamönnum sem ekki eru hættulegir öðrum og á án nokkurs vafa að vera hluti af hvatakerfinu innan fangelsiskerfisins – og ætti að beita í ríkari mæli en gert er í dag.

Fjölskylduleyfi eru nýlunda og ber að fagna (59. gr). Fyrstu skrefin eru varfærin og huga má að rýmkun og veita fyrir en gert er ráð fyrir í frumvarpinu ef reynslan verður góð sem full ástæða er að ætla.

Til að löggjöfin um fullnustu refsinga nái fram tilgangi sínum er nauðsynlegt að þjónusta í víðum skilningi við refsifanga verði aukin og eflað. Á því hefur lengi verið misbrestur. Þessi hópur stendur iðulega höllum fæti og mikilvægt fyrir þá og samfélagið að greiða götu dómpóla sem mest inn í samfélagið á nýjan leik. Til þess þarf aukið fjármagn í málaflokkinn.

Reykjavík, 25. nóvember 2015

Helgi Gunnlaugsson, prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands.

Reykjavík 24. nóvember 2015

Athugasemdir við frumvarp um fullnustu refsinga

Í frumvarpinu er margt til bóta sem lýtur að afplánun fanga og fangelsisvist. Það er ánægjuefni og eykur líkur á því að fangar festist ekki í vítahring óreglu og afbrota.

Eftirtaldir athugasemdir gerir undirritaður:

1. Orðalag 2. mgr. 22. gr. er óskýrt ef haft er í huga hvað segir í athugasemdum um þá grein. Í athugasemdunum segir að greininni sé m.a. ætlað að skjóta sterkari stoðum undir þá heimild að heimila afplánun fanga á meðferðarheimilum. Ekki teljast allar meðferðarstofnanir heilbrigðisstofnanir en greinin segir að fangi sem er á síðarnefndu stofnuninni teljist taka út refsingu meðan hann dvelst þar en ekki er getið hvort hið sama eigi við um meðferðarstofnun. 2. mgr. 22. gr. ætti að hljóða: „Fangi sem lagður er inn á heilbrigðis- eða meðferðarstofnun telst taka út refsingu meðan hann dvelst þar.“
2.
 - a)
Í 56. gr. er fjallað um búnað í klefa. Það er nýjung að fangelsi leigi búnað og er hið besta mál í sjálfu sér. Undarleg eru hins vegar þau orð greinarinnar þar sem segir að hafi fangelsi ekki búnað til að leigja fanga þá geti hann haft sinn eigin búnað „og er þá ekki tekið gjald fyrir notkunina“ (!) Væri það ekki fullmikið að hið opinbera færi nú að rukka menn í fangelsi fyrir að nota eigin reitur sem alla jafna eru nú ekki miklar – legg til að þessi nánasarlega setning verði fjarlægð úr lögunum enda þótt einhver hafi séð þarna smá tekjumöguleika fyrir hið opinbera og afneitað því í sömu andráníni. ☺ Þá verður og að huga að þeim föngum sem eru nánast

öreigar og óvinnufærir innan fangelsa og ættu erfitt með að leigja búnað. Þá er spurning hvað búnað er yfirleitt verið að tala um – það kemur ekki fram í lögunum. Kannski er gengið hér út frá sjónvarpstæki/flatskjá og öðrum rafbúnaði. Varla er verið að tala um rúm, borð og stól, o.s.frv.

b)

Í sömu grein kveður á um að fanga sé óheimilt að hafa tölvu en hægt að leyfa honum tölvunotkun sé hann í námi. Tölvur eru mikil og vinsæl afþreyingartæki í fangelsum burtséð frá misuppbyggilegum leikjum og er þessi tölvunotkunarþrenging ekki til þess að bæta ástandið þar á bæ. Má skilja þetta svo að leikjatölvur séu bannaðar? Vissulega er hér við ramman reip að draga þar sem tölvur eru meira og minna með innbyggt netsamband. Framtíðin verður sennilega sú að fangar hafi aðgang að nettengdum tölvum annað hvort á klefum sínum eða í þar til gerðum rýmum. Eins og útvarpstækin voru á á sinni tíð og maður sér sérstaklega minnst á í frumvarpi þessu. Þarflaust er að tala um að tölvur eru aðalsmerki nútímans og mikilvægt að allir læri að nota þær á skynsamlegan hátt annars verða þeir sem hver önnur nátttröll. Tölvur eru nefnilega m.a. bókasöfn nútímans (sbr. 53. gr.), upplýsingaveita og menntakraftur.

3. 58. gr. Ítreka hér hvatningu til þess að fangelsum verði skylt samkvæmt lögum að leggja föngum lið í félagsstörfum þeirra í því skyni m.a. að efla félagsþroska þeirra. Þarna mætti koma inn setningu í þá veru – að fangelsinu sé skylt að styðja heilbrigð félagsstörf þeirra og efla félagsþroska þeirra og virðingu fyrir lýðræði í sambandi við félagsstörf þeirra.
4. Í 69. gr. er fjallað um leit í klefa. Þar ætti meginregla að vera sú að fangi sé viðstaddur leit sbr. evrópskar fangelsisreglur: „*Prisoners shall be present when their personal property is being searched unless investigating techniques or the potential threat to staff prohibit this.*“ (regla 54.8). (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>). Undirritaður hefur áður minnst á þetta: Klefi fanga (eða herbergi) er tímabundið heimili hans og á fanginn að mínu mati að hafa þau réttindi að fylgjast með því þegar eigur hans eru handfjatlaðar af óviðkomandi fólki (jafnvel einhverjum sem er hugsanlega í nöp við hann.) Tel að það valdi meira uppnámi hjá honum að

fá ekki að vera viðstaddur slíkan gjörning heldur en að fá að fylgjast með þegar farið er um reitur hans.

Með virðingu,

Hreinn S. Hákonarson,
fangaprestur þjóðkirkjunnar,
Grensáskirkju,
103 Reykjavík.



Alþingi, nefndasvið
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

*afrit af bréfi þessu var sent með
tölvupósti á netfangið nefndasvid@althingi.is*

Reykjavík, 4. desember 2015

Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 17. nóvember 2015, þar sem allsherjar- og menntamálanefnd sendi til umsagnar frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög), 332. mál.

Svo sem fram kemur í V. kafla athugasemda með frumvarpinu voru drög að því sett til umsagnar á vef innanríkisráðuneytisins frá 5.–18. september 2014. Nýtti Íslandsdeild Amnesty International það tækifæri til að koma á framfæri umsögn um drögin, með bréfi dags. 15. september 2014, sjá hjál. Eru þar annars vegar að finna almennar athugasemdir við drögin og hins vegar 10 tölu settar athugasemdir við nánar tiltekin ákvæði draganna og vísast hér með til þeirra athugasemda. Við þeim athugasemdum hefur verið brugðist þannig í hinu framlagða frumvarpi:

1. Lagt var til að reistar verði skorður við heimild í 8. og 9. gr. í drögunum til að ráða fangaverði tímabundið til afleysinga án þess að hafa lokið fangavarðanámi. Ekki hefur verið brugðist við þessum athugasemdum í framlögðu frumvarpi en látið nægja að árétta í athugasemdum með greininni að umrædd heimild eigi „fyrst og síðast að takmarkast við afleysingar, svo sem vegna sumarleyfa eða veikinda skipaðra fangavarda, og er því ekki markaður langur tími“.
2. Lagt var til að útvíkkun valdbeitingarheimildar í 12. gr. draganna (nú 11. gr. frv.) til starfsmanna Fangelsismálastofnunar myndi fylgja að lágmarkskröfur yrðu gerðar til þess að viðkomandi hefði lokið námskeiði um beitingu slíkra heimilda og að afmarkað yrði hvað sé átt við með „starfsmönnum“ í niðurlagi greinarinnar. Ekki hefur verið brugðist við þessum athugasemdum í framlögðu frumvarpi.
3. Gerðar voru nánar tilteknar athugasemdir við 17. gr. draganna, um vistun í fangelsi og lagt til að vistun meðal afplánunarfanga yrði háð samþykki gæsluvarðhaldsfanga. Ekki hefur verið brugðist við þessum athugasemdum í framlögðu frumvarpi.
4. Lagt var til að tekin yrðu af tvímæli um að ófullveðja brotamenn skyldu aðskildir frá fullorðnum mönnum og sættu meðferð sem hæfir aldri þeirra og réttarstöðu, sbr. niðurlag 21. gr. draganna og 1. mgr. 45. gr. þeirra (nú 44. gr. frv.). Við þeim athugasemdum hefur verið brugðist í frumvarpinu, með því að felld hafa verið niður úr niðurlagi 1. ml. 1. mgr. 44. gr. frv. orðin „nema sérstakar ástæður séu til“ og er það til bóta. Hins vegar hefur verið bætt í málsgreinina nýju 2. ml., svohljóðandi: „Nú er það mat sérfræðinga að vista þá það sé fanganum fyrir bestu að hann sé vistaður í fangelsi. með vísan til sérstakra ástæðna er lúta að



honum í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og skal hann þá vistaður í fangelsi.“ Verður að telja til bóta að hér skuli nú kveðið á um að miða skuli við ástæður er lúta að viðkomandi fanga, en að ósekju mætti kveða skýrar á um til hvaða „sérfræðinga“ sé vísað í ákvæðinu.

5. Þessi athugasemd í bréfi deildarinnar dags. 15. september 2014 gaf ekki tilefni til breytinga á frumvarpsdrögunum.
6. Gerð var athugasemd við að í 24. gr. draganna væri bætt við því skilyrði að gera skyldi meðferðaráætlun „enda [sé] það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga fangelsismálastofnunar“, án þess að gert væri ráð fyrir neinum neinum lögmæltum viðmiðum um hvenær ætti að sleppa gerð slíkra áætlana. Ekki hefur verið brugðist við þessum athugasemdum í framlögðu frumvarpi.

Þá var lagt til að í greininni kæmu fram skýr tímaviðmið um hvenær gera skyldi meðferðaráætlun. Við því hefur að nokkru leyti verið brugðist með því að í frumvarpið hefur verið færð úr athugasemdum úr frumvarpsdrögunum ákvæði um að áætlunina skuli gera „eins fljótt og kostur er eftir að afplánun hefst“ og er það til bóta.

Loks skal bent á að í athugasemdum með 24. gr. í frumvarpsdrögunum kom fram að Fangelsismálastofnun hefði „ekki haft burði til að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga eins og gildandi lög gera ráð fyrir“. Þá var þeirri afstöðu stofnunarinnar lýst í athugasemdunum að „ekki sé þörf á að gera slíka áætlun fyrir fanga sem afplána styttri fangelsisvist“. Í athugasemdum við frumvarpsgreinina segir hins vegar nú: „Ljóst er að miðað við niðurskurð fyrri ára, auk þess sem frekari niðurskurðar er að vænta, hefur Fangelsismálastofnun ekki tök á að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga með tilliti til forgangsroðunar.“ Er áhyggjuefni að í stað framangreindrar lýsingar á afstöðu stofnunarinnar sé því nú lýst að ekki standi til að gera slíkar áætlanir fyrir alla fanga, án þess að það sé tengt við þá „nauðsyn“ sem lagt er til í breytingu á frumvarpsákvæðinu heldur þess í stað við fyrirsjáanlegan fjárskort við starfrækslu fangelsa.

7. Í frumvarpsdrögunum var að finna svofellt nýmæli í 42. gr.:

Aðstaða í fangelsum skal vera mannúðleg. Aðstaða í fangelsum skal uppfylla kröfur sem gerðar eru til heilbrigðis, hreinlætis sem og stærðar klefa, lýsingar, hitunar og loftræstingar..

Var því lýst yfir af hálfu Íslandsdeildarinnar að ákvæðið væri mjög til bóta en bent á að lítið hald væri í efnisákvæðum greinarinnar þar sem þau væru afar almennt orðuð. Var bent úrræði til úrbóta. Í frumvarpinu nú hefur greinin í heild sinni verið felld brott og verður að telja það afar miður. Hvetur deildin nefndina til að taka greinina á ný upp í frumvarpið og til að gera hana ítarlegri að efni til, sbr. hjál. athugasemdir.

8. Samhliða því að fagnað var að í niðurlagi 55. gr. frumvarpsdraganna (nú 54. gr. frv.) væri boðið að kynna skyldi erlendum fanga að hann gæti sótt um að afplána refsingu sína í heimalandi sínu var gerð sú athugasemd að æskilegt væri að í ákvæðinu yrði frekara tillit tekið til tilmællanna og efnisákvæði þeirra tekin upp í drögin. Ekki hefur verið brugðist við þessum athugasemdum í framlögðu frumvarpi.

Loks var í athugasemdum Íslandsdeildarinnar við frumvarpsdrög ráðuneytisins komið á



framfæri nokkrum minniháttar ábendingum um innra samræmi í frumvarpsdrögunum og hefur verið brugðist við þeim í hinu framlagða frumvarpi.

Íslandsdeild Amnesty International á aðild að Mannréttindaskrifstofu Íslands. Skrifstofan veitti á árinu 2012 umsögn um eldri gerð frumvarpsdraganna og hefur nú veitt umsögn um fyrirbyggjandi frumvarp. Leyfir Íslandsdeildin sér að vísa eftir því sem við á til efnis þeirra umsagna.

Virðingarfyllst,

Hörður Helgi Helgason, formaður

Hjál.:

- Bréf Íslandsdeildar Amnesty International til innanríkisráðuneytisins, dags. 15. september 2014. Afrit.



Innanríkisráðuneytið
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík

*afrit af bréfi þessu var sent með
tölvupósti á netfangið postur@irr.is*

Reykjavík, 15. september 2014

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um fullnustu refsinga

Vísað er til fréttar sem birt var á heimasíðu innanríkisráðuneytisins 5. september 2014 þar sem óskað var eftir umsögnum um drög að lagafrumvarpi um fullnustu refsinga. Íslandsdeild Amnesty International höfðu áður borist ábendingar um að af hálfu rn. stæði til að leggja slíkt frv. fram á haustþingi. Þakkar deildin fyrir þetta tækifæri til að koma á framfæri eftirfarandi umsögn sinni um frumvarpsdrögin. Þar sem nokkuð skammur frestur gafst til smíði umsagnarinnar er viðbúið að samtökin kunni að veita ítarlegri umsögn gefist til þess tækifæri síðar.

Í athugasemdum með frumvarpsdrögunum er ekki vikið sérstaklega að því hvaða alþjóðlegu skuldbindingar Ísland hefur tekist á herðar og tengjast efni frumvarpsins, utan hvað vísað er til mannréttindasáttmála Evrópu í athugasemdum með 17. og 42. gr. draganna og í athugasemdum með 45. gr. er vikið að sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Þá er í IV. kafla almennra athugasemda draganna greint frá því að við samningu þeirra hefði verið höfð hliðsjón af svonefndum Evrópskum fangelsisreglum frá árinu 2006, þ.e. tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins Rec(2006)2. Af því tilefni mætti einnig benda á staðlaðar lágmarkskröfur til meðferðar fanga (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners), sem settar voru af fyrstu ráðstefnu SP um afbrotavarnir og meðferð brotamanna, haldin í Genf árið 1955, en af hálfu Amnesty International hefur verið bent á að þessar kröfur innihaldi almennt viðurkennd lágmarksviðmið um meðferð fanga¹. Meðal þeirra alþjóðasamninga sem Ísland hefur fullgilt og varða efni frumvarpsins með einum eða öðrum hætti má einkum nefna alþjóðasamning SP frá 16. desember 1966 um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, sbr. augl. nr. 10/1979 í C-deild Stj.tíð., samning SP frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmelegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. augl. nr. 19/1996 í C-deild Stj.tíð., Evrópusamning frá 26. nóvember 1987 um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. augl. nr. 19/1990 í C-deild Stj.tíð. og sáttmála frá 29. júní 1953 um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Nefnd þeirri er samdi frumvarpsdrögin var falið að gera heildarendurskoðun á gildandi lögum frá 2005 um fullnustu refsinga. Því til samræmis eru drögin lögð að frumvarpi til nýrra heildarlaga en ekki að formi til að frumvarpi til breytinga á gildandi lögum. Drögin byggja hins vegar að stofni til á lögunum, fylgja efnisskipan þeirra og verulegur hluti draganna inniheldur efnisákvæði sem eru lítið eða ekki breytt frá hinum gildandi lögum. Frumvarpsdrögin fela því ekki í sér grundvallarbreytingu frá þeirri stefnu sem fylgt er í

¹ „Entombed: Isolation in the US federal prison system“, skýrsla Amnesty International árið 2014 um beiðingu einangrunar í fangelsiskerfi bandaríska alríkisins, bls. 38. Aðgengileg á slóðinni <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/040/2014/en>



gildandi lögum, enda verður ekki ráðið af erindisbréfi nefndarinnar að henni hafi verið falið að marka verulega breytta stefnu í málaflokknum eða leggja til grundvallar aðrar refsipólitiskar áherslur en núverandi löggjöf er byggð á. Æskilegt er að þegar lagt er í slíka heildarendurskoðun löggjafar sem hér er fyrirhuguð fari fram upplýst umræða um þær áherslur og afstaða tekin til þess hvort tilefni sé til að breyta þeim.

Þrátt fyrir að frumvarpsdrögin byggja á núgildandi lögum eru fjölmörg ákvæði þeirra fyllt út og gerð tillaga að skýrari og ítarlegri efnisreglum. Er það, sem slíkt, mjög til bóta enda afar brýnt að réttarstaða þeirra sem lögin lúta að sé sem skýrust og beiting þeirra fyrirsjáanleg. Hins vegar er tilefni til að gera efnislegar athugasemdir við sum hver þessara nýju og breyttu efnisákvæða í ljósi framangreindra alþjóðlegra skuldbindinga Íslands. Þá gefur þessi heildarendurskoðun einnig tilefni til að benda á þau ákvæði gildandi laga sem betur mega fara en eru þó lítt eða ekki breytt í frumvarpsdrögunum. Telur Íslandsdeild Amnesty International einkum tilefni til að benda á eftirtalin ákvæði draganna:

1. Í 8. og 9. gr. draganna er að finna nýmæli er lúta að fangavarðanámi og menntunarkröfum til fangavarda. Eru þessi ákvæði til bóta enda fjalla engin ákvæði í núgildandi lögum um menntun fangavarda. Hins vegar er í 2. mgr. 8. gr. lagt til að heimilt verði að ráða fangaverði tímabundið til afleysinga og eru gerðar litlar menntunarkröfur til slíkra starfsmanna. Er þessari heimild ekki reistar neinar skorður en slíkt væri æskilegt, svo sem um hámarkslengd slíkrar ráðningar og hámarksfjölda slíkra starfsmanna.
2. Í 12. gr. draganna er valdbeitingarheimild starfsmanna fangelsa víkkuð út til starfsmanna fangelsismálastofnunar og eru rök færð fyrir því í athugasemdum með drögunum. Í athugasemdunum er einnig tekið fram að gert sé ráð fyrir að haldin verði námskeið fyrir starfsmenn í þessu skyni en ekkert ákvæði þess efnis er þó í greininni eða annars staðar í drögunum. Lagt er til að úr því verði bætt, t.d. í þá veru sem orðað er í niðurlagi 4. mgr. 12. gr. Hvað þá mgr. áhrærir að öðru leyti mætti afmarka skýrar hvað átt sé við þar með „starfsmönnum“, þ.e. að þar sé um að ræða „starfsmenn [B]arnaverndarstofu“, sbr. athugasemdir við ákvæðið.
3. 3. gr. núgildandi laga fjallar um vistun í fangelsi. Greinin er tekin óbreytt upp í 17. gr. frumvarpsdraganna. Við ákvæði greinarinnar hafa verið gerðar athugasemdir með hliðsjón af þeim mannréttindaskuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, svo sem að kveða þurfi á um hámarkstíma vistunar afplánunarfanga í fangageymslum lögreglu skv. 3. mgr. rétt eins og leitast er við að gera varðandi slíka vistun gæsluvarðhaldsfanga skv. 4. mgr. Einkum hefur þó verið gagnrýnt að heimilað sé að gæsluvarðhaldsfangar séu vistaðir meðal afplánunarfanga og þá m.a. vísað til (a)-liðar 2. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings SP um borgaraleg og stjórn mála réttindi, þar sem sérstaklega er kveðið á um eftirfarandi: „Menn sem ákærðir eru skulu, nema í sérstökum tilvikum, vera aðskildir frá sakfelldum mönnum og skulu sæta sérstakri meðferð sem hæfir aðstæðum þeirra sem ósakfelldum mönnum“. Í athugasemdum með 17. gr. draganna er óbreytt ástand rökstutt annars vegar með því að erfitt sé að halda úti sérstakri vistun fyrir gæsluvarðhaldsfanga þar sem fjöldi þeirra sé breytilegur og hins vegar fæli umræddur aðskilnaður í raun í sér einangrun þegar gæsluvarðhaldsfangi er einungis einn. Hvað varðar fyrri röksemdina lýsir Íslandsdeild Amnesty International áhyggjum af því að viðhaldið verði í lögum ákvæðum sem brjóta í bága við jafn brýnar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar og hér um ræðir og hvetur íslensk stjórnvöld til að



nota þetta tækifæri til úrbóta á löggjöfinni og til að finna leiðir til að hrinda í framkvæmd þeim breytingum sem þar af leiðir. Til að koma til móts við síðarnefndu röksemdina í greinargerðinni er hér með lagt til að vistun meðal afplánunarfanga verði háð samþykki gæsluvarðhaldsfanga enda er það í samræmi við grein 18.9 í áðurnefndum Evrópskum fangelsisreglum sem vísað er til í drögunum að höfð hafi verið hliðsjón af við gerð þeirra.

4. Skv. 4. mgr. 14. gr. nógildandi laga er heimilt að vista þá sem ekki hafa náð 18 ára aldri í fangelsi ef „sérstakar ástæður séu til að vista þá“ þar. Þessa heimild er ekki að finna í niðurlagi 21. gr. frumvarpsdraganna en hún hefur þess í stað verið færð í 1. mgr. 45. gr. draganna. Hins vegar er ekki í frumvarpsdrögunum frekar en í nógildandi lögum tekin af tvímæli um að slíkir ófullveðja brotamenn skuli aðskildir frá fullorðnum mönnum og sæta meðferð sem hæfir aldri þeirra og réttarstöðu, svo sem kveðið er á um í afdráttarlausu niðurlagi 3. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings SP um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi. Hvetur Íslandsdeild Amnesty International til þess að orðalagi draganna verði breytt í þá veru og telur þær breytingar á héraðslögmálum sáttmála SP um réttindi barnsins sem raktar eru í athugasemdum með 45. gr. frumvarpsdraganna ekki eiga að hafa hér áhrif.
5. Það horfir til bóta að í drögunum er lagt til að með 2. mgr. 22. gr. þeirra verði felld niður sú heimild í 2. mgr. 12. gr. laganna að dvalartími fanga á heilbrigðisstofnun verði ekki talinn til refsitíma hans hafi hann „sjálfur bakað sér veikindin á ótilhlýðilegan hátt eftir að hann hóf afplánun.“
6. Skv. 1. mál. 3. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings SP um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi skal í refsikerfinu „gert ráð fyrir meðferð fanga þar sem aðalmarkmiðið skal vera betrun og félagsleg endurhæfing þeirra“. Því til samræmis er í nógildandi lögum m.a. kveðið á um að fangelsismálastofnun skuli „í samvinnu við fanga gera meðferðar- og vistunaráætlun sem skal endurskoða eftir atvikum meðan á afplánun stendur“, sbr. 2. mgr. 17. gr. Í frumvarpsdrögunum hefur hins vegar verið bætt við því skilyrði að stofnunin skuli gera meðferðaráætlun „enda [sé] það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga fangelsismálastofnunar“, sbr. 24. gr. draganna. Í ákvæðinu eru hins vegar ekki sett fram tillaga að neinum lögmætum viðmiðum um hvenær ætti að sleppa gerð slíkra áætlana. Í athugasemdum með greininni segir að lagt sé til „að áætlanir sem þessar verði gerðar eins fljótt og auðið er eftir að afplánun fanga hefst“ en að fangelsismálastofnun hafi „talið að ekki sé þörf á að gera meðferðaráætlun fyrir fanga sem afplána styttri fangelsisvist“. Í ljósi þessara raka væri æskilegt að skýr tímaviðmið kæmu fram í sjálfri 24. gr. draganna.
7. Í 42. gr. draganna er nýmæli sem er mjög til bóta. Hins vegar er fremur lítið hald í efnisákvæðum greinarinnar þar sem þau eru afar almennt orðuð. Hafa mætti t.d. hliðsjón af framangreindum stöðluðum lágmarkskröfum SP til meðferðar fanga, sbr. einkum greinar 9-14, sem og hinar áðurnefndu Evrópsku fangelsisreglur, sbr. einkum greinar 17-21. Þá er ekki fjallað í frumvarpsdrögunum, frekar en í gildandi lögum, um nokkur önnur atriði er lúta að fongum og fangavist, svo sem um mat og mataræði fanga, en þar mætti t.d. hafa hliðsjón af 20. gr. SP-lágmarkskrafnanna og 22. gr. Evrópu-reglnanna.
8. Fagna ber að í niðurlagi 55. gr. frumvarpsdraganna er boðið að kynna skuli erlendum fanga að hann geti sótt um að afplána refsingu sína í heimalandi sínu, sbr. að sínu leyti ákvæði tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins R(84)12 um



erlenda fanga. Æskilegt væri að í ákvæðinu yrði frekara tillit tekið til tilmælanna og efnisákvæði þeirra tekin upp í drögin.

Að lokum er hér komið á framfæri nokkrum minniháttar ábendingum um innra samræmi í frumvarpsdrögunum:

9. Í niðurlagi 50. gr. draganna er bætt við upptalningu í núgildandi 36. gr. á þeim sem fangi getur hringt endurgjaldslaust til. Velta má upp þeirri spurningu hvort eðlilegt væri að breyta niðurlagi 51. gr. draganna á sama veg til samræmis.
10. Í niðurlagi 2. tl. 1. mgr. 61. gr. draganna er bætt við upptalningu þeirra, í núgildandi 2. tl. 1. mgr. 46. gr., sem fangi „getur verið“ viðstaddur bæði kistulagningu og jarðarför hjá. Þar á meðal eru „langamma og langafi“ fanga en til samræmis virðist þá vanta í upptalninguna afa hans og ömmu.

Íslandsdeild Amnesty International á aðild að Mannréttindaskrifstofu Íslands. Skrifstofan veitti á árinu 2012 umsögn um eldri gerð frumvarpsdraganna og fyrirhugað er að hún veiti einnig umsögn um hin fyrirbyggjandi drög. Leyfir Íslandsdeildin sér að vísa eftir því sem við á til efnis þeirra umsagna.

Virðingarfyllst,

Hörður Helgi Helgason, formaður

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 27.11.2015
1511030 IE

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 332. mál, lþ. 145.

Jafnréttisstofa hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 332. mál, þskj. 399, lþ. 145. Jafnréttisstofa þakkar tækifæri til að veita umsögn um málið.

Jafnréttisstofa hefur nokkrar athugasemdir og ábendingar varðandi frumvarpið, bæði almennt og um tiltekna greinar þess.

Almennt er rétt að minna á það að stjórnvöld þurfa við alla ákvarðanatöku og alla stefnumótun að gæta að kynjasambættingu, sbr. 17. gr. laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (jafnréttislaga). Í því felst að sjónarhorn kynjajafnréttis skuli á öllum sviðum fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanatöku á vegum hins opinbera.

Einnig er bent á að rétt væri að áréttta það í frumvarpinu að öll mismunun á grundvelli kyns sé óheimil, sbr. 1. mgr. 24. gr. jafnréttislaga. Jafnréttisstofa telur einnig að rétt að nefna sérstaklega í frumvarpinu að mismunun á grundvelli kynhneigðar eða vegna kynvitundar sé óheimil.

Jafnréttisstofa bendir á að bæta þurfi inn í frumvarpið ákvæði sem leggur þær skyldur á yfirvöld fangelsismála að gera sérstakar ráðstafanir í hverju fangelsi til að koma í veg fyrir að fangar, gestir sem koma í fangelsi og starfsfólk verði fyrir kynbundnu ofbeldi, kynbundinni áreitni eða kynferðislegri áreitni. Sjá einnig um þetta 22. gr. jafnréttislaga, sbr. einnig skilgreiningar á ofangreindri háttsemi í 2. gr. jafnréttislaga.

Jafnframt er brýnt að setja í frumvarpið ákvæði um að kynbundið ofbeldi, kynbundin áreitni og kynferðisleg áreitni sé bönnuð og verði ekki liðin. Það er mikilvægt að þessi atriði séu tilgreind í lögunum því þá yrði hægt að beita agaviðurlögum skv. VII. kafla, ef brotið yrði gegn þeim ákvæðum.

Um 18. gr. Tegundir fangelsa.

Samkvæmt þessari grein frumvarpsins er heimilt að hafa fangelsi deildaskipt. Jafnréttisstofa bendir á að rétt sé að kveða á um það í greininni að til staðar skuli vera sérstök kvennadeild. Með því yrði staða og réttur kvenfanga betur tryggður en ef hvergi

væri skýrt tekið fram að slík deild verði að vera fyrir hendi. Líklegt er að konur verði áfram í miklum minnihluta fanga hérlandis og því nauðsynlegt að tryggja stöðu þeirra sérstaklega. Nánari útfærsla myndi síðan vera í reglugerð, en gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um fyrirkomulag í fangelsum, m.a. um deildaskiptingu.

Um 21. gr. Ákvörðun um vistunarstað.

Jafnréttisstofa leggur áherslu á að brýnt sé að taka tillit til kynferðis við ákvörðun um afplánunarstað og minnir á að konur eru í miklum minnihluta fanga. Líklegt má telja að heppilegast sé fyrir konu að afplána fangelsisvist þar sem aðrar konur eru, en eingöngu með körlum.

Um 30. gr. Dvöl ungbarna í fangelsi.

Jafnréttisstofa bendir á að rétt sé að kveða skýrt á um það að hagsmunir barnsins þurfa alltaf að vera í fyrsta sæti.

Jafnréttisstofa telur að taka þurfi fram í ákvæðinu að tekið verði sérstakt tillit til kvenna vegna meðgöngu og fæðingar, en slíkt telst ekki mismunun á grundvelli kyns, sbr. 3. mgr. 24. gr. jafnréttislaga. Hér gæti t.d. verið um að ræða sérstakan aðbúnað fyrir þungaða konu eða konu sem er nýbúin að fæða.

Um 43. gr. Samneyti kynja.

Í greinargerðinni með 43. gr. kemur fram að stefnt verið að því að hafa kvennadeild í nýju fangelsi á höfuðborgarsvæðinu. Jafnréttisstofa ítrekar hér að ákvæði verði í lögum um fullnustu refsinga sem tryggi að sérstök kvennadeild verði starfrækt og telur afar brýnt að svo verði til þess að hagsmuna kvenfanga sé gætt eins vel og kostur er.

Sé óskað frekari athugasemda eða upplýsinga þá veitir undirrituð þær fúslega.

Virðingarfyllst,

f.h. Jafnréttisstofu



Ingibjörg Elíasdóttir

lögfræðingur

Ísafirði, 26. nóvember 2015.

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Athugasemd við frumvarp til laga um fullnustu refsinga, þingskjal 399 - 332. Mál lagt fram á 145. löggjafarþingi, 2015-2016.

Sú ein athugasemd er gerð við frumvarp þetta á þessu stigi að lagt er til að stofnun sú sem í frumvarpinu er nefnd Fangelsismálastofnun líkt og nú er verði nefnd Fullnustustofnun.

Skal það nú rökstutt í sem stystu máli:

Í frumvarpinu segir (með skáletrun undirritaðs) að markmið laganna sé “að *fullnusta refsinga* fari fram með öruggum og skilvirkum hætti og að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.

Markmið laga þessara er jafnframt að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu.”

Í 3. gr. segir: Lög þessi gilda um *fullnustu refsinga*, eftirlit með skilorðsbundnum refsingum, náðun og frestun ákæru, innheimtu sakarkostnaðar og framkvæmd upptöku. Þá gilda lögin einnig um gæsluvarðhald eftir því sem við á og stjórnsýslu fangelsismála.

Í 5. gr. frumvarpsins sem er með fyrirsögninni “Hlutverk Fangelsismálastofnunar” segir:

Fangelsismálastofnun sér um *fullnustu refsinga* og önnur verkefni í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Fangelsismálastofnun er heimilt, með samningi, að fela öðrum verkefni, svo sem að hafa eftirlit með þeim sem afplána með samfélagsþjónustu og undir rafrænu eftirliti.

Fangelsismálastofnun hefur umsjón með rekstri fangelsa.“

Það er því gert ráð fyrir í frumvarpinu að ein stofnun, Fangelsismálastofnun, hafi það hlutverk líkt og verið hefur að annast eða hafa eftirlit með öllum þáttum við fullnustu refsinga, jafnt innan og utan fangelsa.

Í frumvarpinu er ekki skýring eða afmörkun á orðinu fullnusta önnur en að í 2. gr. frumvarpsins sem hefur að geyma skilgreiningar á nokkrum hugtökum frumvarpsins segir „fullnusta refsingar er framkvæmd refsingar.“

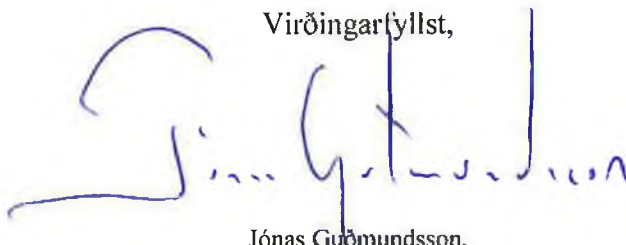
Með væntanlegri nýrri löggjöf um fullnustu refsinga virðist mjög horft til þess að þeir sem dæmdir hafa verið til refsivistar öðlist aukna möguleika á að bæta ráð sitt og hljóti hvata eða umbun fyrir í formi skemmri vistar í fangelsi, aukins frjálsræðis meðan á vist þar stendur og aðgangs að ýmsum

gæðum eins og menntun, síma, neti og sérfræðipjónustu þótt án efa megi áfram gera mun betur í síðast talda atriðinu.

Þrátt fyrir ýmsar breytingar til bóta skv. frumvarpinu á inntaki fangelsisvistar, a.m.k. gagnvart fönfum, má telja líklegt að orðið fangelsi sem forliður á heiti stofnunar muni hér eftir sem hingað til hafi á sér fremur neikvæðan blæ í hugum margra og minni flesta á innilokun og stofnanalegt umhverfi. Á hinn bóginn má telja að orðið fullnusta í þessu samhengi á sér mildara yfirbragð og breiðari og hlutlausari skírskotun. Það vísar til flestallra þátta í starfsemi stofnunarinnar, en ekki einungis fangelsa þótt fyrirferðamikill sé. Heitið Fullnustustofnun verður að teljast hvort tveggja þjálfa heiti en Fangelsismálastofnu og ekki eins gildishlaðið. Telja verður jákvæðara og uppbyggilegra fyrir skjólstæðinga stofnunarinnar og aðra sem eiga samskipti við hana eða starfa í þágu hennar að notast við heitið fullnusta fremur en fangelsi í heiti hennar, fá erindi eða bréf frá stofnun með því nafni og fara frekar á vef hennar með því að slá inn vefslóðina fullnusta.is en fangelsi.is eða eiga við hana rafræn samskipti á fms@fangelsi.is.

Að öllu þessu athuguðu skal áréttuð sú tillaga að stofnun sú sem annast fullnustu refsinga héraðs og önnur þau verkefni sem væntanleg lög um fullnustu refsinga kveða á um verði nefnd Fullnustustofnun, en ekki Fangelsismálastofnun.

Virðingarfyllt,



Jónas Guðmundsson,
Engjavegi 29,
400 Ísafjörður.

Netfang jonas@snerpa.is

23.11.2015

Embætti landlæknis þakkar fyrir að fá tækifæri til að gefa umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga. Embættið telur mikilvægt að koma að tveimur athugasemdum við frumvarpið.

Annars vegar er gerð athugasemd við 3. mgr. 23. gr. um upphaf afplánunar í fangelsi, en þar segir: *Heilbrigðisstarfsfólki er skylt að upplýsa fangelsisýfirvöld um sjúkdóma sem gætu varðað öryggi og heilsu annarra.*

Embætti landlæknis telur að þessi málsgrein fari ekki saman við lögbundna trúnaðarskyldu heilbrigðisstarfsmanna sem er ein af grundvallarskyldum sem heilbrigðisstarfsmönnum ber að virða og er ein af forsendum árangursríkrar heilbrigðisþjónustu. Fjöldi lagaákvæða um þagnarskyldu heilbrigðisstarfsmanna ber þessa glögg merki en um trúnaðar- og þagnarskyldu heilbrigðisstarfsmanna er fjallað um í lögum um réttindi sjúklunga, lögum um heilbrigðisstarfsmenn, lögum um landlækni og lýðheilsu og lögum um sjúkraskrár. Í lögum um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012 segir í 17. gr. um trúnaðar- og þagnarskyldu:

Starfsmenn í heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. nemar og þeir sem ekki eru heilbrigðisstarfsmenn, skulu gæta fyllstu þagmælsku um allt það sem þeir komast að í starfi sínu um heilsufar sjúklings, ástand, sjúkdómsgreiningu, horfur og meðferð ásamt öðrum persónulegum upplýsingum. Þetta gildir ekki bjóði lög annað eða rökstudd ástæða er til þess að rjúfa þagnarskyldu vegna brýnnar nauðsynjar.

Samþykki sjúklings eða forráðamanns, ef við á, leysir heilbrigðisstarfsmann undan þagnarskyldu.

Þagnarskylda samkvæmt þessari grein nær ekki til atvika sem heilbrigðisstarfsmanni ber að tilkynna um samkvæmt öðrum lagaákvæðum. Í þeim tilvikum ber heilbrigðisstarfsmanni skylda til að koma upplýsingum um atvikið á framfæri við þar til bær yfirvöld.

Um trúnaðar- og þagnarskyldu heilbrigðisstarfsmanna gilda jafnframt ákvæði laga um réttindi sjúklunga, ákvæði laga um sjúkraskrár og önnur lög eftir því sem við á.

Um skyldu heilbrigðisstarfsfólks til að bregðast við upplýsingum um sjúkdóma sem gætu varðar öryggi og heilsu annarra er fjallað í sóttvarnalögum nr. 19/1997 og hafa þau dugað hingað til í þessu sambandi.

Með vísan til framangreinds leggur embætti landlæknis til að umrædd 3. mgr. 23. gr. verði ekki að lögum.

Hins vegar gerir embættið athugasemd við 71. gr. frumvarpsins um líkamsrannsókn, en þar segir í 2. mgr.:

Læknir eða hjúkrunarfræðingur annast líkamsrannsókn og töku blóðsýnis.

Embættið telur nauðsynlegt að það komi fram, annað hvort í lagatextanum eða í skýringum með einstökum greinum frumvarpsins, að þeir heilbrigðisstarfsmenn sem framkvæma líkamsrannsókn eða töku blóðsýnis, eiga að vera aðrir en þeir sem eru að veita föngunum heilbrigðisþjónustu í fangelsunum. Annað gæti skert þann trúnað og traust sem er

nauðsynlegt að ríki milli þess sem er að sinna meðferð fanga og fanga sem þurfa meðferð.

Kveðja, Anna Björg Aradóttir

Anna Björg Aradóttir

Sviðsstjóri sviðs eftirlits og frávika

Embætti landlæknis

Barónsstíg 47, 101 Reykjavík

Sími 510 1900. Bréfsími 510 1919

www.landlaeknir.is

Alþingi

Nefndasvið (nefndasvid@althingi.is)

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 12. febrúar 2016

Sent með tölvupósti.

Efni: Umsögn laganefndar L.M.F.Í. um erindi Borgars Þórs Einarssonar. Þá sér í lagi tillögu um breytingu á 32. gr. frumvarpsins um rafrænt eftirlit.

I. Erindi Borgars Þórs Einarssonar.

Vísað er til erindis frá Kristínu Einarsdóttur, lögfræðingi Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, þar sem kemur fram að Allsherjar- og menntamálanefnd **óski eftir umsögn laganefndar um erindi Borgars Þórs Einarssonar varðandi frumvarp til laga um fullnustu refsinga¹ (hér eftir nefnt frumvarpið), þá sér í lagi tillögu um breytingu á 32. gr. frumvarpsins um rafrænt eftirlit.**

Þann 19. nóvember 2015 skilaði laganefnd lögmannafélags Íslands (LMFÍ) umsögn um frumvarpið. Laganefnd skilaði einnig umsögn þann 18. september 2014 um drög að frumvarpinu, sem þá voru í smíðum hjá innanríkisráðuneytinu. Í umsögnum sínum fjallaði laganefndin ekki sérstaklega um ákvæði frumvarpsins um rafrænt eftirlit.

Ákvæði 32. gr. frumvarpsins, sem fjallar um rafrænt eftirlit, er svohljóðandi:

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. Afplánun undir rafrænu eftirliti lengist um 5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð og getur orðið 360 dagar hið mesta.

¹ 332. mál, þskj. 399, 145 löggjafarþing.

Ákvæði 24. gr. a. gildandi laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, er svohljóðandi:

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 er afplánun undir rafrænu eftirliti 30 dagar. Afplánun undir rafrænu eftirliti lengist um 2,5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð og getur orðið 240 dagar hið mesta.

Eins og sést hér að ofan er 1. mgr. ákvæðis frumvarpsins óbreytt frá gildandi lögum. Hinsvegar er 2. mgr. frumvarpsins breytt á þann hátt að afplánun undir rafrænu eftirliti lengist um 5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð en í gildandi lögum er um að ræða 2,5 daga fyrir hvern dæmdan mánuð.

Neðst á bls. 2 í erindi Borgars Þórs Einarssonar er bent á að „*ákvæði um dagafjölda fyrir fyrstu 12 mánuði refsingar er óbreytt, þ.e. 30 dagar, en afleiðing þessa sé sú að refsing þeirra sem vægari dóm hljóta þyngist hlutfallslega með þessari breytingu frá gildandi lögum*“. Að mati Borgars er um yfirsjón að ræða og telur hann að afplánun undir rafrænu eftirliti fyrir fyrstu 12 mánuði refsingar eigi að vera 60 dagar.

Auk framangreinds gerir Borgar Þór tillögu um að við 32. gr. frumvarpsins bætist við ný 3. mgr. sem er svohljóðandi:

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

II. Afstaða laganeftndar um erindi Borgars Þórs Einarssonar.

Laganeftnd er sammála Borgari Þór varðandi það að til þess að samræmi sé á milli breytinga frá núverandi ákvæði 24. gr. a. laganna og 32. gr. frumvarpsins verði 1. ml. 2. mgr. 32. gr. frumvarpsins að vera svohljóðandi:

Þegar dæmd refsing er 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi getur afplánun undir rafrænu eftirliti **verið 60 dagar**.

Ástæðan er sú að ef kveðið er á um 30 daga þá munu fangar sem dæmdir eru í 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi afplána hlutfallslega færri daga undir rafrænu eftirliti en þeir fangar sem eru dæmdir í meira en 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi því að

LAGANEFND L.M.F.Í.

fyrsta árið fær hver fangi að afplána 30 daga (12 x 2,5) en ekki 60 daga (12 x 5) eins og þeir fengju að gera ef hlutfallið væri það sama.

Varðandi tillögu Borgars Þórs um að bæta við nýrri 3. mgr. 32. gr. frumvarpsins hefur laganeftndin engar sérstakar athugasemdir.

Laganeftnd LMFÍ er reiðubúin til að koma á fund nefndarinnar til að fara umsögnina.

Virðingarfyllst,
f.h. laganeftndar LMFÍ

Stefán A. Svensson hrl.,
formaður laganeftndar

Grímur Sigurðarson hrl.

Alþingi

Nefndasvið (nefndasvid@althingi.is)

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 19. nóvember 2015

Sent með tölvupósti.

Efni: Umsögn laganefndar L.M.F.Í. um 332. mál, þskj. 399, 145 löggjafarþing, frumvarp til laga um fullnustu refsinga.

I. Um þingmálið.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands (LMFÍ) hefur tekið ofangreint lagafrumvarp til athugunar. Laganefnd áréttar þau sjónarmið sín, sem áður hafa komið fram, að hugleiða beri hvort ekki sé rétt að taka upp ákvæði í lög um fullnustu refsinga, sem mæli fyrir um opinbera réttaraðstoð fanga. Ákærðir menn og þeir sem krafist er að sæti gæsluvarðhaldi njóta aðstoðar skipaðs verjanda, sbr. 1. mgr. 30. gr. sakamálalaga nr. 88/2008, og telst kostnaður af skipuninni til sakarkostnaðar, sbr. 3. mgr. 38. gr. sömu laga. Aðstaða dæmdra og ákærðra manna er ekki sú sama hvað þetta varðar. Dæmdir menn eiga ekki rétt til lögfræðilegrar aðstoðar með sama hætti og ákærðir menn og á lögmönnum hvílir engin skylda til að taka að sér hagsmunagæslu fyrir fanga eftir að dómur fellur, sbr. hins vegar 1. mgr. 20. gr. laga nr. 77/1998. Það er því undir hverjum og einum lögmanni komið hvort hann aðstoðar fanga sem leitar eftir þjónustu hans.

Reynslan hefur leitt í ljós að þörfin fyrir lögfræðiaðstoð er oft og tíðum jafnrík eftir að dómur er fallinn í máli og fyrir það tímamark, enda er víða minnst á lögmann fanga í lögum um fullnustu refsinga. Hafa ber í huga að afplánunarfangar hafa verið sviptir frelsi sínu gegn eigin vilja og réttindi þeirra og lífsgæði eru á margan hátt takmörkuð á meðan á afplánun þeirra stendur. Við þessar aðstæður er ekki aðeins brýnt að réttindi og skyldur fanga séu skýrt afmarkaðar, heldur ekki síður að föngum séu tryggð nauðsynleg úrræði til málskots og réttaraðstoð til að fylgja málum sínum eftir, ef þeir telja að réttur hafi verið á þeim brotinn.

Laganefnd bendir á að nefndin gerði athugasemdir (sjá meðf. bréf dags. 24. janúar 2005) við frumvarpið sem varð að núgildandi lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005

(131. löggjafarþing 2004–2005. Þskj. 379 — 336. mál.) Laganefnd leyfir sér að vísa til þess bréfs og ítrekar þau sjónarmið sem koma þar fram.

Þá bendir laganeftnd á að nefndin sendi innanríkisráðuneytinu umsögn um drög að frumvarpi til laga um fullnustu refsingar (sjá meðf. bréf dags. 18. september 2014). Umsögn þessi styðst að mestu leyti við þá umsögn.

II. Athugasemdir við einstakar greinar / Almennar athugasemdir við frumvarpið

Við yfirferð málsins telur Laganefnd LMFÍ rétt að gera athugasemdir við nokkrar greinar frumvarpsins.

11. gr.

Samkvæmt lagafrumvarpinu er gert ráð fyrir því að starfsmenn Fangelsismálastofnunar fái heimild til valdbeitingar. Laganefnd telur þetta varhugavert, enda þurfa þeir ekki að sækja nám í fangavarðaðfræðum, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Laganefnd leggur til að annað hvort verði hin nýja valdbeitingarheimild felld úr lagafrumvarpinu eða að námskeiðið sem viðkomandi starfsmenn þurfa að sækja verði skilgreint nánar.

17. gr.

Laganefnd gerir athugasemd við að heimilað verði að vista gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga ef einangrun telst ekki nauðsynleg, sbr. 2. mgr. 17. gr. frumvarpsdraga. Að mati nefndarinnar er grundvallarmunur á réttarstöðu þeirra sem sæta gæsluvarðhaldi annars vegar og afplánunarfanga hins vegar. Samkvæmt 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, skal hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi talinn saklaus uns sekt hans hefur verið sönnuð. Það er álit nefndarinnar að vistun gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga stappi a.m.k. nærri þessari grundvallarreglu.

37. gr.

Laganefnd telur rétt að láta dómstólum eftir ákvörðunarvald um hverjir fái tækifæri til að afplána refsingu sína í formi samfélagsþjónustu, fremur en fangelsismálayfirvöldum.

44. gr.

Laganefnd telur rétt að ákvæðið kveði skýrt á um að óheimilt sé að vista börn í fangelsum. Laganefnd telur lágmark að ákvörðun um vistun barns í fangelsi þurfi staðfestingu dómara og að barnið eigi rétt á lögmannsaðstoð, sbr. c. og d. lið 37. gr. laga nr. 18/1992 um samning sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

45. gr.

Í 1. mgr. 46. gr. er gert ráð fyrir að fangi í lokuðu fangelsi geti fengið heimsókn frá fjölskyldu eigi sjaldnar en einu sinni í viku ef aðstæður í fangelsi leyfa og slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustunni. Þá er lagt til að fangi í lokuðu fangelsi geti fengið vinaheimsókn tvisvar sinnum í mánuði. Laganefnd telur að hér sé verið að þrengja um of að réttindum fanga. Reynslan hefur sýnt að samband fanga við fjölskyldu og vini skiptir afar miklu á meðan að á fangelsisvist stendur. Laganefnd telur rétt að vinir fanga hafi sama rétt til að heimsækja þá eins og fjölskylda.

47. gr.

Í 48. gr. er lagt til að fangelsisýfirvöldum verði veitt heimild til að kanna bakgrunn og sakarferil heimsóknargesta áður en forstöðumaður samþykkir heimsókn. Laganefndin bendir á að hér er vegið að friðhelgi einkalífs heimsóknargesta og réttindum fanga og leggur til að þetta ákvæði falli brott eða að áskilið verði að rökstuddur grunur þurfi að liggja að baki slíkri athöfn stjórnvalds líkt og áskilið er um beitingu þvingunaraðgerða.

56. gr.

Í 2. mgr. 57. gr. er gert ráð fyrir að forstöðumaður í lokuðu fangelsi geti leyft fanga að hafa búnað inni á klefa en ákvæðið er þrengt frá gildandi lögum á þá leið að eingöngu er heimilt að leyfa fanga að hafa tölvu án nettengingar ef hann er í námi. Laganefnd bendir á að hér er um aukna frelsisskerðingu að ræða og kann breytingin því að vera umdeilanleg.

69. gr.

Í 52. gr. núgildandi laga um fullnustu refsinga á fangi rétt á að vera viðstaddur leit í klefa sínum. Lagt er til í lagafrumvarpinu að þessi réttur verði afnumin og meginreglan verði að fangi verði ekki viðstaddur. Laganefnd telur ekki rétt að afnema rétt fanga til að vera viðstaddur leit í klefa sínum. Laganefnd telur rétt, ef slík leið er farin, að fanga verði að lágmarki tilkynnt um leitina fyrirfram og að hann geti óskað eftir því að lögmaður væri viðstaddur.

76. gr.

Að mati laganefndarinnar samrýmist notkun öryggisklefa og sumra þeirra tækja, sem nefnd eru í 2. mgr., vart nútímaviðhorfum um fullnustu refsinga, sbr. 68. gr.

stjórnarskrárinnar og 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þá verður ekki séð að notkun þess háttar búnaðar sé nauðsynleg í nútímanum. Laganefndin telur einnig nauðsynlegt í þessu tilviki, að kallaður verði til utanaðkomandi aðili, svo sem lögmaður, sem gæti hagsmuna viðkomandi fanga.

III. Lokaorð.

Laganefnd LMFÍ leggur til að lagafrumvarpið verði skoðað betur því að mati nefndarinnar gengið er of nærri réttindum fanga eins og það lítur út.

Laganefnd LMFÍ óskar eftir að fá að koma á fund nefndarinnar til að fara umsögnina.

Virðingarfyllt,
f.h. laganeftndar LMFÍ

Stefán A. Svensson hrl.,
formaður laganeftndar

Grímur Sigurðarson hrl.

Innanríkisráðuneytið

Sölvhólsgötu 7

101 Reykjavík

Reykjavík, 18. september 2014

Umsögn laganefndar LMFÍ um drög til frumvarps til laga um fullnustu refsinga.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands (LMFÍ) hefur tekið ofangreind frumvarpsdrög til athugunar. Laganefnd áréttar þau sjónarmið sín, sem áður hafa komið fram, að hugleiða beri hvort ekki sé rétt að taka upp ákvæði í lög um fullnustu refsinga, sem mæli fyrir um opinbera réttaraðstoð fanga. Ákærðir menn og þeir sem krafist er að sæti gæsluvarðhaldi njóta aðstoðar skipaðs verjanda, sbr. 1. mgr. 30. gr. sakamálalaga nr. 88/2008, og telst kostnaður af skipuninni til sakarkostnaðar, sbr. 3. mgr. 38. gr. sömu laga. Aðstaða dæmdra og ákærðra manna er ekki sú sama hvað þetta varðar. Dæmdir menn eiga ekki rétt til lögfræðilegrar aðstoðar með sama hætti og ákærðir menn og á lögmönnum hvílir engin skylda til að taka að sér hagsmunagæslu fyrir fanga eftir að dómur fellur, sbr. hins vegar 1. mgr. 20. gr. laga nr. 77/1998. Það er því undir hverjum og einum lögmanni komið hvort hann aðstoðar fanga sem leitar eftir þjónustu hans.

Reynslan hefur leitt í ljós að þörfin fyrir lögfræðiaðstoð er oft og tíðum jafnrík eftir að dómur er fallinn í máli og fyrir það tímamark, enda er víða minnst á lögmann fanga í lögum um fullnustu refsinga. Hafa ber í huga að afplánunarfangar hafa verið sviptir frelsi sínu gegn eigin vilja og réttindi þeirra og lífsgæði eru á margan hátt takmörkuð á meðan á afplánun þeirra stendur. Við þessar aðstæður er ekki aðeins brýnt að réttindi og skyldur allra séu skýrt afmarkaðar, heldur ekki síður að fönfum séu tryggð nauðsynleg úrræði til málskots og réttaraðstoð til að fylgja málum sínum eftir, ef þeir telja að réttur hafi verið á þeim brotinn.

Laganefnd bendir á að nefndin gerði athugasemdir (sjá meðf. bréf dags. 24. janúar 2005) við frumvarpið sem varð að núgildandi lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005 (131. löggjafarþing 2004–2005. Þskj. 379 — 336. mál.) Laganefnd leyfir sér að vísa til þess bréfs og ítrekar þau sjónarmið sem koma þar fram.

Laganefnd gerir að öðru leyti eftirgreindar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

12. gr.

Samkvæmt frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir því að starfsmenn Fangelsismálastofnunar fái heimild til valdbeitingar. Laganefnd telur þetta varhugavert, enda þurfa þeir ekki að sækja nám í fangavarðfræðum, sbr. 9. gr. frumvarpsdraganna. Laganefnd leggur til að annað hvort verði hin nýja valdbeitingarheimild felld úr drögnum eða að námskeiðið sem viðkomandi starfsmenn þurfa að sækja verði skilgreint nánar.

17. gr.

Laganefnd gerir athugasemd við að heimilað verði að vista gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga ef einangrun telst ekki nauðsynleg, sbr. 2. mgr. 17. gr. frumvarpsdraga. Að mati nefndarinnar er grundvallarmunur á réttarstöðu þeirra sem sæta gæsluvarðhaldi annars vegar og afplánunarfanga hins vegar. Samkvæmt 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, skal hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi talinn saklaus uns sekt hans hefur verið sönnuð. Það er álit nefndarinnar að vistun gæsluvarðhaldsfanga meðal afplánunarfanga stappi a.m.k. nærri þessari grundvallarreglu.

37. gr.

Laganefnd telur rétt að láta dómstólum eftir ákvörðunarvald um hverjir fái tækifæri til að afplána refsingu sína í formi samfélagsþjónustu, fremur en fangelsismálayfirvöldum.

45. gr.

Laganefnd telur rétt að ákvæðið kveði skýrt á um að óheimilt sé að vista börn í fangelsum, eins og gert er í samningi sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sbr. lög nr. 18/1992. Laganefnd telur lágmark að ákvörðun um vistun barns í fangelsi þurfi staðfestingu dómara og að barnið eigi rétt á lögmannsaðstoð, sbr. c. og d. lið 37. gr. sömu laga.

46. gr.

Í 1. mgr. 46. gr. er gert ráð fyrir að fangi í lokuðu fangelsi geti fengið heimsókn frá fjölskyldu eigi sjaldnar en einu sinni í viku ef aðstæður í fangelsi leyfa og slíkt telst heppilegt sem þáttur í refsifullnustunni. Þá er lagt til að fangi í lokuðu fangelsi geti fengið vinaheimsókn tvisvar sinnum í mánuði. Laganefnd telur að hér sé verið að þrengja um of að réttindum fanga. Reynslan hefur sýnt að samband fanga við fjölskyldu og vini skiptir afar miklu á meðan að á fangelsisvist stendur. Laganefnd telur rétt að vinir fanga hafi sama rétt til að heimsækja þá eins og fjölskylda.

48. gr.

Í 48. gr. er lagt til að fangelsisvirkvöldum verði veitt heimild til að kanna bakgrunn og sakarferil heimsóknargesta áður en forstöðumaður samþykkir heimsókn. Laganefndin bendir á að hér er vegið að friðhelgi einkalífs heimsóknargesta og réttindum fanga og leggur til að þetta ákvæði falli brott eða að áskilið verði að rökstuddur grunur þurfi að liggja að baki slíkri athöfn stjórnvalds líkt og áskilið er um beitingu þvingunaraðgerða.

57. gr.

Í 2. mgr. 57. gr. er gert ráð fyrir að forstöðumaður í lokuðu fangelsi geti leyft fanga að hafa búnað inni á klefa en ákvæðið er þrengt frá gildandi lögum á þá leið að eingöngu er heimilt að leyfa fanga að hafa tölvu án nettengingar ef hann er í námi. Laganefnd bendir á að hér er um aukna frelsisskerðingu að ræða og kann breytingin því að vera umdeilanleg.

69. gr.

Í 52. gr. núgildandi laga um fullnustu refsinga á fangi rétt á að vera viðstaddur leit í klefa sínum. Lagt er til í frumvarpsdrögunum að þessi réttur verði afnumin og meginreglan verði að fangi verði ekki viðstaddur. Laganefnd telur ekki rétt að afnema rétt fanga til að vera viðstaddur leit í klefa sínum. Laganefnd telur rétt, ef slík leið er farin, að fanga verði að lágmarki tilkynnt um leitina fyrirfram og að hann geti óskað eftir því að lögmaður væri viðstaddur.

76. gr. Að mati laganefndarinnar samrýmist notkun öryggisklefa og sumra þeirra tækja, sem nefnd eru í 2. mgr., vart nútímaviðhorfum um fullnustu refsinga, sbr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þá verður ekki séð að notkun þess háttar búnaðar sé nauðsynleg í nútímanum. Laganefndin telur einnig nauðsynlegt í þessu tilviki, að kallaður verði til utanaðkomandi aðili, svo sem lögmaður, sem gæti hagsmuna viðkomandi fanga.

Laganefnd óskar eftir því að fulltrúi nefndarinnar fái að koma á fund til að skýra sjónarmið sem liggja að baki framangreindum athugasemdum.

Virðingarfyllt,

F. h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Fylgiskjal:

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 131. löggjafarþing 2004-2005, þskj. 379 - 336. mál.

Lögreglustjórafélag Íslands

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
nefndasvid@althingi.is

Akureyri, 11. desember 2015.

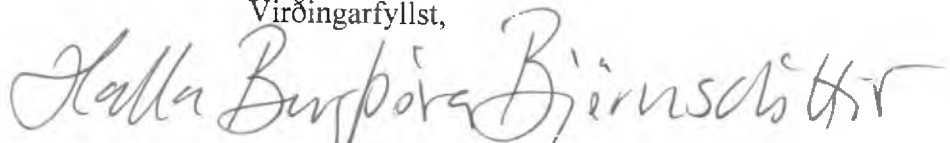
Efni: Umsögn lögreglustjórafélags Íslands við frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög), 332 mál. Þingskjal 715 – 463. mál.

Félagið telur að tímabært sé að leggja fram heildarlög um þetta efni og er hlynnt framgöngu þess. Vel þarf að vanda til lagasetningar sem þessarar.

Félagið gerir ekki athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins. Félagið vill taka undir það að mikilvægt er að stuðla að endurhæfingu fanga í fangelsum landsins og reyna þannig að koma í veg fyrir endurkomu þeirra í fangelsin. Þá fagnar félagi auknu svigrúmi í samfélagsþjónustu og rafrænni vöktun.

Þá vill félagið undirstrika að varlega verður að fara í að miðla upplýsingum úr málaskrá lögreglu og aðilar utan lögreglu og ákærvalds eigi ekki að hafa aðgang að málaskrá lögreglu nema til komi mjög sérstakar ástæður.

Virðingarfyllt,



Halla Bergþóra Björnsdóttir
formaður Lögreglustjórafélags Íslands



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2015

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um fullnustu refsinga, 145. löggjafarþing 2015 -2016. Þingskjal nr. 399 – 322. mál.

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) fagnar frumvarpinu og telur að mikilvægt hafi verið að ráðast í þessar breytingar. MRSÍ telur að vel hafi tekist til og að frumvarpið sé til þess fallið að bæta stöðu frelsissviptra einstaklinga. Virðast ákvæði frumvarpsins enda skýrari um margt og festa í lög ýmislegt sem áður voru aðeins starfsvenjur, s.s. varðandi útreikning afplánunar.

Markmiðið með frumvarpinu er að gera lög um fullnustu refsinga skýrari svo að frelsissviptum einstaklingum og þeim sem að öðru leyti hefur verið gert að sæta refsingu sé ljóst hver réttarstaða þeirra er. Enn fremur segir í athugasemdunum að markmið frumvarpsins sé að draga úr líkum á endurkomu fanga í fangelsi, styðja þá til vímulauss líferniss svo sem með því að viðhalda og bæta menntun þeirra.

Þrátt fyrir almenna ánægju með efni frumvarpsins gerir MRSÍ þó eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

Bent er á að rétt væri að hafa ákvæði í lögunum sem leggur bann við mismunun. Væri það í samræmi við 13. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Slíkt ákvæði mætti setja sem 2. mgr. 3. gr. laganna eða þá sem sérstaka grein, sem orða mætti á þessa leið;

„Lög þessi gilda án nokkurrar mismununar hvort sem er á grundvelli kyns, kynþáttar, kynhneigðar, kynvitundar, litarháttar, trúar- , lífs- eða stjórnmálaskoðana, fötlunar, félagslegrar stöðu eða stöðu að öðru leyti.“

Í yfirferð MRSÍ yfir frumvarpið kom í ljós að ekkert er fjallað sérstaklega um sérstakar aðstæður fanga sem hafa einhverskonar fötlun. Ljóst er að mikilvægt er að hafa sérákvæði í lögunum sem hafa það að leiðarljósi að koma í veg fyrir fordóma og mismunun gagnvart föngum vegna fötlunar þeirra og til þess að tryggja jafnt aðgengi þeirra að vinnu, námi og annarri aðstöðu innan fangelsanna eða öðrum úrræðum og/eða vistunarmöguleikum. Mismunun sem fatlaðir einstaklingar verða fyrir úti í samfélaginu getur stigmagnast í fangelsum þar sem ekki hefur verið tekið tillit til sérþarfa þeirra við hönnun húsnæðis og í þeirri þjónustu og úrræðum sem í boði eru.

Hversu algengt eða óalgengt sem það er að fatlaðir einstaklingar séu dæmdir til fangelsisvistar, er mikilvægt að stjórnvöld, til að tryggja jafna meðferð og vernd mannréttinda þeirra, móti sér stefnu og



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

aðferðir til að takast á við þarfir þessa viðkvæma hóps í fangelsum. Slík stefna ætti að taka mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og landslögum og taka til þjálfunar starfsfólks, húsnæðis, heilbrigðisþjónustu, aðgengis að þjónustu og úrræðum, öryggi og undirbúningi þessara einstaklinga til að aðlagast samfélaginu á ný.

MRSÍ telur einnig mikilvægt að kveðið sé skýrt á um að bannað sé að mismuna föngum á grundvelli kynhneigðar eða kynvitundar þeirra. Samkynhneigðir, transgender og intersex einstaklingar sem eru frelsissviptir og vistaðir í fangageymslum eða fangelsum gætu átt á hættu að verða fyrir fordómum og sæta aðkasti, bæði frá starfsmönnum fangelsa, fangelsisyrfirvöldum og samföngum sínum. Telur MRSÍ því mikilvægt að í stefnu fangelsisyrfirvalda og vinnureglum starfsmanna fangelsa og starfsmanna fangelsismálastofnunar séu tilgreindar leiðir til að taka á slíkum málum og að starfsmenn fái fræðslu um stöðu þessara einstaklinga.

Stofnun Sameinuðu þjóðanna um fíkniefni og glæpi hefur gefið út handbók um fanga með sérstakar þarfir. Þar er að finna sérstakan kafla um fólk með fötlun og samkynhneigða, tvíkynhneigða og transgender einstaklinga.¹

Í 10 gr. er fjallað um bakgrunnsathuganir starfsmanna fangelsanna. MRSÍ áréttar mikilvægi þess að kveðið sé nánar á um framkvæmd bakgrunnsathugana þar sem fullnægjandi vernd sé veitt friðhelgi einkalífs skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og virðing fyrir einstaklingnum og sjálfsákvörðunarrétti hans höfð að leiðarljósi. Einnig er rétt að þar séu ákvæði um varðveislu og eyðingu gagnanna og rétt starfsmanns til þess að krefjast þess að gögnum um hann sé eytt. MRSÍ vill einnig árétta að viðhaft verði virkt eftirlit með því hverjir fái aðgang að þeim upplýsingum sem safnað er saman í slíkum bakgrunnsathugunum og að fylgst verði með því hvernig þeir fari með þær upplýsingar. Einnig er nauðsynlegt að tryggt sé að þeim einstaklingum sem þurfa að undirgangast slíkar bakgrunnsathuganir verði ávallt gerð fyllilega grein fyrir því í hvaða tilgangi upplýsinganna er aflað, hvað gert verður við slíkar upplýsingar og að þeir hafi heimild til að afturkalla samþykki sitt.

MRSÍ fagnar því að í ákvæði 11. gr., sem fjallar um heimild til valdbeitingar fyrir starfsmenn fangelsa og fangelsismálastofnunar, sé sérstaklega minnst á meðalhóf í athugasemdum með ákvæðinu og að starfsmenn fái þjálfun í því hvenær sé við hæfi að beita valdi.

Þá segir í 6. mgr. 15. gr.; "Einn þriðji, helmingur og tveir þriðju hlutar refsitíma eru reiknaðir af samanlögðum refsingum." Ef við lítum á tilgang frumvarpsins er eitt af meginmarkmiðum þess að gera lögin skýrari svo að frelsissviptum einstaklingum sé ljóst hver réttarstaða þeirra er. Telur MRSÍ ákvæði þetta torskilið fyrir ólöglærðan einstakling, ef til vill mætti setja það fram á einfaldari máta.

Þá virðist mega laga orðalag í 25. gr. frumvarpsins, núgildandi 18. gr., þar sem segir að fangi skuli vinna alla virka daga nema laugardaga. Í almennu talmáli telst laugardagur ekki til virks dags og því eðlilegra að segja að fangi skuli vinna alla virka daga en ekki um helgar.

¹ <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf>



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

MRSÍ fagnar sérstaklega ákvæði 44. gr., sem kveður á um vistun fanga yngri en 18 ára, sem festir í sessi þá venju sem hefur verið um vistun barna. Þar er kveðið á um að börn yngri en 18 ára skuli að jafnaði ekki vistast í fangelsi. Fangelsisýfirvöld og barnaverndaryfirvöld hafa samvinnu um önnur vistunarúrræði og hefur það gefist vel. MRSÍ hvetur til að unnið verði að því að bæta húsakost meðferðarheimila Barnaverndarstofu svo þar verði fullnægjandi aðstaða fyrir unga fanga svo uppfyllt verði skilyrði 37. gr. c Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Samkvæmt 11. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna á meginreglan að vera sú að börn séu ekki vistuð með fullorðnum föngum, og, að séu þau vistuð með fullorðnum eigi að vera til sérstakar reglur sem gildi um þau og taki sérstakt mið af stöðu þeirra og þörfum. MRSÍ leggur til að slíkar reglur verði samdar og innleiddar hafi það ekki þegar verið gert.

Þá setur MRSÍ athugasemd við ákvæði 69. gr. sem kveður á um leit í klefa en þar segir að fangi skuli ekki vera viðstaddur leit sem síðan er rökstutt enn frekar í athugasemd ákvæðisins. Telur MRSÍ að fangi eigi rétt á að vera viðstaddur leitina ef unnt er líkt og um húsleit, sbr. 79. gr. sakamálalaga nr. 88/2008, sé að ræða. Leggur MRSÍ til að ákvæðið standi í óbreyttri mynd, sbr. 52. gr. núgildandi laga, þar sem þar er einnig að finna undanþága frá meginreglunni um að fangi skuli vera viðstaddur leit í klefa ef það er talið nauðsyn, enda eðlilegt að gætt sé að réttaröryggi þess sem leitað er hjá.

Í 78. gr. er fjallað um málsmeðferð kæra og segir þar að ákvarðanir um agaviðurlög og vistun í öryggisklefa séu kæranlegar til ráðuneytis. Vill MRSÍ að lokum benda á að tími sé komin á sjálfstæða úrskurðarnefnd sem fari með málefni fanga. Vöntun er á óháðum aðila, einskonar umboðsmanni fanga, svo hægt sé að veita föngum réttláta málsmeðferð líkt og stjórnsýslulög kveða á um.

Loks telur MRSÍ óumflýjanlegt að valfrjálsa bókunin við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT) verði lögfest og að sett verði á fót sjálfstæð stofnun til þess að annast eftirlit með fangelsum og meðferðar- og dvalarstofnunum sem reknar eru af hinu opinbera.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 18. desember 2015

Tilvísun: 2015111540BS/--

Efni: Viðbótarumsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga

Persónuvernd vísar til fundar með allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hinn 8. desember 2015 þar sem rætt var frumvarp til laga um fullnustu refsinga, en þau lög kæmu í stað núgildandi laga nr. 49/2005 um sama efni (pskj. 399, 332. mál á 145. löggjafarþingi). Með bréfi, dags. 30. nóvember 2015, veitti Persónuvernd umsögn um það frumvarp. Í samræmi við það sem fram kom á fundinum hefur Persónuvernd ákveðið að veita viðbótarumsögn um 1. mgr. 47. gr. frumvarpsins, sem og að bregðast við ósk um að leggja til nýtt orðalag á 10. gr. frumvarpsins.

1.

Um 1. mgr. 47. gr. frumvarpsins

Í áðurnefndu ákvæði 1. mgr. 47. gr. frumvarpsins segir að fangelsisýfirvöld skuli kanna bakgrunn og sakaferil heimsóknargests áður en forstöðumaður samþykkir heimsóknina. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu segir að slíkt sé nauðsynlegt til að koma í veg fyrir misnotkun á heimsókninni. Af þessu tilefni skal bent á að slík athugun á bakgrunni og sakaferli og hér um ræðir fæli í sér íhlutun í friðhelgi einkalífs. Ekki er hins vegar rökstutt hvers vegna álitid sé nauðsynlegt að setja ákvæði sem áskilji athugun sem þessa þegar fangar eru heimsóttir. Án slíks rökstuðnings telur Persónuvernd ekki forsendur til að setja ákvæði sem þetta í lög.

Verði hins vegar niðurstaða frekari athugunar sú að ástæða geti verið til að kanna bakgrunn heimsóknargesta leggur Persónuvernd áherslu á að við setningu lagaákvæðis um hana verði gætt meðalhófs, t.d. með því að áskilja að rökstuddur grunur þurfi að vera uppi um að heimsóknargestur kunni að brjóta gegn reglum um heimsóknir. Þá áréttar Persónuvernd það sem fram kemur í áðurnefndri umsögn, dags. 30. nóvember 2015, um mikilvægi gagnsæis um vinnslu

persónuupplýsinga, en bæði 3. mgr. 10. gr. og 4. mgr. 98. gr. frumvarpsins gera ráð fyrir að reglur um bakgrunnsskoðanir megi ekki birta opinberlega. Ekki er þó að finna rökstuðning fyrir því hvers vegna slík birting skuli vera óheimil, en það að reglur séu ekki birtar skerðir möguleika þeirra sem sæta bakgrunnsskoðun til að fá vitneskju um forsendur slíkrar skoðunar.

2.

Um mótn á orðalagi 10. gr. frumvarpsins

Á fyrrgreindum fundi var þess óskað að Persónuvernd mótaði tillögu að orðalagi 10. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um bakgrunnsathuganir á starfsmönnum Fængelsismálastofnunar og einstakra fangelsa. Stofnunin telur hins vegar nærtækara að innanríkisráðuneytið, sem hefur umsjón með umræddum málaflokki og lagði fram frumvarpið, móti slíkar tillögur en er reiðubúin til að veita um þær umsögn verði þær lagðar fram. Einnig vísast til þess sem áður hefur komið fram af hálfu stofnunarinnar um umrætt ákvæði í áðurgreindri umsögn hennar, dags. 30. nóvember 2015, einkum mikilvægi þess að gætt sé meðalhöfs.

Auk framangreinds skal tekið fram að tillögu að löggjöf, sem fælu í sér íhlutun í friðhelgi einstaklinga, þurfa að byggjast á vandaðri þarfagreiningu sem leitt hafi í ljós nauðsyn á lögfestingu þeirra. Í því sambandi áréttar stofnunin þær athugasemdir sem hún setti fram í tengslum við 10. gr. frumvarpsins um notkun á málaskrárupplýsingum lögreglu, þ.e. um að þær geta talist óáreiðanlegar þar sem þær eru ekki staðfestar með sama hætti og sakaskrárupplýsingar. Þá áréttar stofnunin mikilvægi þess að eftir því sem kostur er sé mælt fyrir um íþyngjandi valdheimildir í settum lögum fremur en að reglur þar að lútandi séu mótaðar með setningu stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. ákvæði 98. gr. frumvarpsins um reglugerðarheimild.

F. h. Persónuverndar,



Helga Þórisdóttir



Þórður Sveinsson

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 30. nóvember 2015

Tilvísun: 2015111540PS/--

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga

Persónuvernd vísar til beiðnar allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 23. október 2015 um umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um fullnustu refsinga, en þau lög kæmu í stað núgildandi laga nr. 49/2005 um sama efni (pskj. 399, 332. mál á 145. löggjafarþingi). Þau ákvæði frumvarpsins sem einkum varða vinnslu persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs eru 10. gr., þar sem fjallað er um notkun skráa lögreglu til skoðunar á bakgrunni þeirra sem sækja um störf hjá Fangelsismálastofnun og í fangelsum; 1.–3. mgr. 23. gr., þar sem fjallað er um skráningu persónuupplýsinga við upphaf afplánunar; 32.–34. gr., þar sem fjallað er um rafrænt eftirlit sem fangi getur átt kost á í stað afplánunar innan fangelsis; 2.–4. mgr. 49., þar sem fjallað er um eftirlit með símtölum fanga; 1.–3. mgr. 50. gr., þar sem fjallað er um eftirlit með bréfaskiptum fanga; 71. gr., þar sem fjallað er um líkamsrannsókn á fanga; 84. gr., þar sem fjallað er um fræðslu til dómþola á skilorði um eftirlit sem hann sætir af hálfu Fangelsismálastofnunar; 2. mgr. 93. gr., þar sem fjallað er um aðgang að upplýsingum í þágu innheimtu sekta; og 2. mgr. 97. gr., þar sem fjallað er um heimild til nauðsynlegrar vinnslu persónuupplýsinga í þágu fullnustu refsinga.

Persónuvernd gerir eftirfarandi athugasemdir við efni frumvarpsins:

1.

Við 84. gr.

Fyrirnefnt ákvæði 84. gr. frumvarpsins tekur aðeins til fræðslu til dómþola. Slíkt eftirlit, sem dómþoli skal fræddur um samkvæmt ákvæðinu, getur hins vegar einnig beinst að þeim sem frestað er ákæru gegn, sbr. 83. gr. frumvarpsins. Persónuvernd telur ekki ástæðu til annars en að þeir fái einnig umrædda fræðslu. Telur Persónuvernd eðlilegt að orðalag taki mið af því þannig

að í stað orðsins „dómpoli“ komi orðin „sá sem sætir eftirliti“. Nánar tiltekið leggur Persónuvernd því til að 84. gr. frumvarpsins hljóði svo:

„Fangelsismálastofnun gerir þeim sem sætir eftirliti grein fyrir því hvað í því felist. Honum ber að upplýsa Fangelsismálastofnun um hagi sína og ber að hlíta því sem fyrir hann er lagt af hálfu Fangelsismálastofnunar.“

2.

Við 10. gr.

Í tengslum við 10. gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um bakgrunnsskoðanir á þeim sem sækja um störf hjá Fangelsismálastofnun og í fangelsum, leggur Persónuvernd áherslu á kröfuna um sanngirni við vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Sú krafa felur meðal annars í sér að vinnsla skal vera gagnsæ eftir því sem kostur er, þ.e. að veita skal kost á fræðslu um vinnsluna eftir því sem kostur er. Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. frumvarpsins skal hins vegar vera óheimilt að birta reglur um bakgrunnsskoðanir. Í athugasemdum við 10. gr. í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að slíkum skoðunum sé ætlað að girða fyrir ráðningu manna sem kynnu að eiga samstarf við fanga til að viðhalda brotastarfsemi utan veggja fangelsa. Það markmið er lögmætt og málefnalegt. Hins vegar er ekki rökstutt hvers vegna umræddar reglur eigi ekki að birta, en það að þær séu ekki birtar skerðir möguleika þeirra sem sæta bakgrunnsskoðun til að fá vitneskju um forsendur slíkrar skoðunar. Þá er minnt á að upplýsingar um sakaferil manna er að finna í sakaskrá sem haldin er hjá ríkissaksóknara í samræmi við XXXVI. kafla laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Þar er um að ræða upplýsingar um að staðfest hafi verið með dómi að menn hafi gerst brotlegir við refsilög. Upplýsingar í skrám lögreglu, sem gert er ráð fyrir að nýttar verði samkvæmt 10. gr. frumvarpsins, eru hins vegar oft óstaðfestar og fela, eftir atvikum, jafnvel aðeins í sér óljósar grunsemdir. Því getur verið varasamt að styðjast við þær við töku ákvarðana sem áhrif hafa á réttindi og skyldur manna, en í því sambandi vísast meðal annars til grunnreglu 4. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000, þess efnis að persónuupplýsingar skulu vera eins áreiðanlegar og kostur er.

Í ljósi alls framangreinds leggur Persónuvernd til að tekið verði til nánari skoðunar með hvaða hætti nauðsynlegt megi telja að skoða bakgrunn þeirra sem sækja um umrædd störf, sem og að útfæra það nánar í umræddu ákvæði að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem að framan er lýst. Þá áréttar Persónuvernd mikilvægi þess að gagnsæi ríki um það hvernig unnið er með persónuupplýsingar, en eins og fyrr greinir skortir rökstuðning fyrir því hvers vegna ekki eigi að birta reglur um umræddar bakgrunnsathuganir.

Að öðru leyti gerir Persónuvernd ekki athugasemdir við ákvæði frumvarpsins en leggur áherslu á að verði það að lögum ber að fara að öllum kröfum laga nr. 77/2000 við vinnslu persónuupplýsinga á grundvelli þeirra.

F. h. Persónuverndar,


Helga Þorisdóttir


Þórður Sveinsson

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 3. febrúar 2016

Tilvísun: 2015111540BS/--

Efni: Ákvæði um leit í fangaklefa í frumvarpi til laga um fullnustu refsinga

Persónuvernd vísar til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 2. febrúar 2015, varðandi frumvarp til laga um fullnustu refsinga (pskj. 399, 332. mál á 145. löggjafarþingi), en þau lög kæmu í stað núgildandi laga nr. 49/2005 um sama efni. Í erindinu er óskað eftir umfjöllun Persónuverndar um 69. gr. frumvarpsins um leit í fangaklefa, þ.e. þá meginreglu 3. mgr. þeirrar greinar að fangi skuli þá ekki vera viðstaddur. Er þar horfið frá því fyrirkomulagi sem gildir samkvæmt 3. mgr. 52. gr. núgildandi laga, en samkvæmt því ákvæði skal fangi jafnan vera viðstaddur leit. Í athugasemdum í greinargerð við umrætt ákvæði frumvarpsins segir meðal annars að það fyrirkomulag hafi reynst erfitt í framkvæmd og valdið töfum og truflunum.

Þau lög sem Persónuvernd framfylgir og starfar eftir, þ.e. lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gilda um það þegar unnið er með persónuupplýsingar. Nánar tiltekið kemur fram í 3. gr. laganna að undir þau fellur rafræn vinnsla persónuupplýsinga og handvirk vinnsla slíkra upplýsinga sem eru eða eiga að verða hluti af skrá. Ekki verður séð að leit í fangaklefa feli í sér vinnslu persónuupplýsinga í þessum skilningi sem falli undir lögin.

Vernd persónuupplýsinga er einn þátturinn í friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Ljóst er að leit í fangaklefa felur í sér íhlutun í einkalíf þó svo að ekki sé um að ræða þann þátt einkalífsins sem löggjöf um vernd persónuupplýsinga er ætlað að vernda. Þá er ljóst að í kjölfar leitar kann að koma til skráningar upplýsinga sem fallið gæti undir þá löggjöf.

Með stoð í 5. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 hefur Persónuvernd sett reglur nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem til verða við rafræna vöktun. Samkvæmt 3.

mgr. 9. gr. þeirra reglna skal við skoðun á tölvupóst- eða netnotkun á vinnustað eða í skóla gera starfsmanni eða nemanda fyrst grein fyrir skoðuninni og veita honum færi á að vera viðstaddur hana. Einnig segir að það eigi þó ekki við sé þess enginn kostur, s.s. vegna alvarlegra veikinda starfsmanns. Geti hann ekki verið viðstaddur skoðunina sjálfur skuli veita honum færi á að tilnefna annan mann í sinn stað.

Þetta ákvæði hefur það að markmiði að veita starfsmanni eða nemanda kost á að gæta hagsmuna sinna við þá einkalífsíhlutun sem felst í skoðun á tölvupóst- og netnotkun hans. Ætla verður að á sambærilegt sjónarmið geti reynt í tengslum við leit í húsakynnum og hefur löggjafinn tekið tillit til þess í 2. mgr. 79. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Mælir þar fyrir um að eiganda eða umráðamanni húsakynna eða farartækis, þar sem leit fer fram, skuli kynnt heimild til húsleitar og veittur kostur á að vera viðstaddur hana sé það unnt. Sé hann fjarri skuli til kvaddir heimilismenn hans eða starfsmenn sem þar séu staddir. Sé enginn viðstaddur af hálfu eiganda eða umráðamanns skuli lögregla tilkynna honum um leitina án ástæðulauss dráttar.

Með vísan til framangreinds telur Persónuvernd það vera í anda grunnreglunnar um friðhelgi einkalífs að fangi fái að vera viðstaddur leit í klefa sínum, en sú er og meginreglan samkvæmt 3. mgr. 52. gr. núgildandi laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005. Skerðingar á því fyrirkomulagi telur stofnunin þurfa að byggjast á veigamiklum rökum.

Að auki telur stofnunin rétt að vekja athygli á að í 1. mgr. 69. gr. frumvarpsins eru talin upp tiltekin skilyrði fyrir því að leit fari fram en að í 2. mgr. er í raun gert ráð fyrir óheftri heimild til leitar, þ.e. „vegna almenns eftirlits“ og að „öðru leyti“. Í þessu felst þversögn því að ef 2. mgr. á að standa óbreytt verður 1. mgr. um leið merkingarlaus þar sem engu skilyrða hennar fyrir leit þarf þá að vera fullnægt. Auk þess minnir Persónuvernd á að skerðingar á friðhelgi einkalífs verða að byggjast á nauðsyn, sbr. 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Kemur ekki fram í frumvarpinu hvaða rök séu talin styðja hina víðtæku takmörkun 2. mgr. 69. gr. þess.

F.h. Persónuverndar,



Þórður Sveinsson



Alma Tryggvadóttir



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík 3. desember 2015

Tilvísun: 2015110135

Tilvísun yðar: 332. mál

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 REYKJAVÍK

Umsögn vegna 332. máls

Vísað er til tölvupósts allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 17. nóvember sl. þar sem óskað var umsagnar um frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög), þskj. 399 – 332. mál.

Athugasemdir embættis ríkislögreglustjóra lúta einkum að meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga, þ.e. að ákvæðum er varða framkvæmd bakgrunnsathugana og aðgang að málaskrá lögreglu og ákærvalds (LÖKE), er þar einkum átt við 8., 10., 13., 47., 60., 65. og 98. gr. frumvarpsins. Embætti ríkislögreglustjóra varar eindregið við því að upplýsingum úr málaskrárkerfi lögreglu sé miðlað óhindrað á þann hátt sem gert er ráð fyrir í áðurnefndum greinum frumvarpsins.

Hlutverk ríkislögreglustjóra er m.a. að halda málaskrá um kærur sem berast lögreglu um afbrot með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða, dagbók lögreglu með upplýsingum um erindi til lögreglu og úrlausn þeirra, skrá yfir handtekna menn og aðrar skrár sem nauðsynlegar eru í þágu löggæsluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum, sbr. i-lið 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Í 2. gr. reglugerðar um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu, nr. 322/2001, eru taldar upp þær skrár sem ríkislögreglustjóra ber að halda og eru hluti af LÖKE sem er samheiti yfir áðurnefndar skrár. Ríkislögreglustjóri er þannig ábyrgðaraðili málaskrár lögreglu og ákærvalds.

Það er afstaða embættis ríkislögreglustjóra að aðilar utan lögreglu og ákærvalds eigi ekki að hafa slíkan aðgang að málaskrá lögreglu og ákærvalds, sem lagður er til í frumvarpinu, nema til komi sanngjarnar og málefnalegar ástæður. Það er mat embættis ríkislögreglustjóra að ekki liggi hér fyrir þær sanngjörnu og málefnalegu ástæður sem réttlæti að vikið sé frá þessari grundvallar reglu, sem m.a. hefur verið leidd af 7. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000.

Til marks um hversu strangt mat á slíkum sanngjörnum og málefnalegum ástæðum er í framkvæmd, er m.a. rétt að vísa til þess að ekki hafa allir starfsmenn lögreglu aðgang að málaskrá lögreglu og ákærvalds. Miðað er við að einungis þeir starfsmenn lögreglu hafi aðgang sem þess þurfa verkefna sinna vegna og að við ákvörðun um hversu víðtækur sá aðgangur skuli vera sé miðað við að viðkomandi starfsmaður fái einungis aðgang að þeim

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

upplýsingum sem hann þarf starfa sinna vegna. Með þetta fyrir augum er m.a. takamarkað hversu lengi viðkomandi starfsmenn lögreglu geta séð færslur frá því að þær eru skráðar í málaskrárkerfi lögreglu. Hafa almennir lögreglumenn t.a.m. einungis aðgang að skráningum yngri en 5 ára. Lögreglustjórarnir raða svo starfsmönnum sínum í skilgreinda aðgangshópa þar sem tekið er mið af verkefnum hvers hóps við veitingu aðgangs. Reglubundið krefst ríkislögreglustjóri þess að farið sé yfir skráningar í aðgangshópana í því skyni að tryggja að þeir séu uppfærðir til samræmis við breytingar á starfsmannahaldi.

Varðandi valdbeitingarheimildir starfsmanna fangelsa og Fangelsismálastofnunar er rétt að geta þess að skv. 4. mgr. 30. gr. vopnalaga nr. 16/1998 er [ö]ðrum en lögreglu [...] óheimilt að flytja til landsins, framleiða eða eignast handjárn og fótajárn úr málmi eða öðru efni. Sama gildir um úðavopn, svo sem gasvopn og táragasvopn. En skv. 2. gr. 11. gr. frumvarpsins kemur fram að valdbeiting getur falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi *varnartækja*.

Að síðustu er það afstaða ríkislögreglustjóra að engin haldbær rök standi til þess að embætti ríkislögreglustjóra annist bakgrunnsathuganir fyrir ótengd embætti. Eins er það mat embættis ríkislögreglustjóra að ráðherra, í samvinnu við Fangelsismálastofnun, sé til þess fullfær að setja þær reglur er kveðið er á um í 10. gr. frumvarpsins, án verulegrar íhlutunar embættis ríkislögreglustjóra.

F.h. RLS


Thelma Cl. Þórðardóttir / Páll H. Halldórsson



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi – nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 10. desember 2015

1409021SA GB/vóhs
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fullnustu refsinga þskj. 399 - 332. mál

Allsherjar- og menntamálanefnd sendi ofangreint frumvarp til umsagnar til haghafa og annarra aðila hinn 17. nóv. sl. Frestur til þess að skila umsögn var 25. nóv. sl. Samband íslenskra sveitarfélaga biðst velvirðingar á því hversu seint umsögn berst nefndinni. Frumvarpið hefur áður verið sent til umsagnar, í lok árs 2012 og sl. haust. Það er nú aftur lagt fram með fáeinum breytingum.

Almennt um frumvarpið

Í upphafi vill Samband íslenskra sveitarfélaga benda á að í ýmsum greinum frumvarpsdraganna verður ekki séð að fram hafi farið sú stefnumarkandi endurskoðun á gildandi lögum, sem vikið er að í greinargerð. Þar sem lögin komu á sínum tíma inn í lagasafnið sem hálfgerð þýðing á dönskum lögum um sama efni, hefði verið æskilegt að tryggja að ný löggjöf færdi fram heildarsýn á málaflokkinn að teknu tilliti til réttarþróunar fremur en að láta sitja við lágmarksbreytingar á gildandi lögum. Tekið er undir það sem fram kemur í greinargerð að mikilvægt sé að frelsissviptir einstaklingar fái skýr svör um réttarstöðu sína af lestri laganna. Það markmið næst hins vegar ekki ef um mörg veigamikil atriði er einungis fjallað í reglugerðum.

Þá vill sambandið vekja athygli allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis á veikri stöðu þeirra einstaklinga sem bíða afplánunar. Er staða þeirra með þeim hætti að þeir geta ekki ráðið sig í vinnu eða gert ráð fyrir að fá leyfi frá vinnu, þar sem þeir bíða eftir því að verða boðaðir í afplánun.

Í þessari umsögn hefur sambandið rýnt í efni frumvarpsins út frá ábyrgðarskilum milli fangelsisyrvalda og félagsþjónustu sveitarfélaga, einkum hvað varðar tilkall til fjárhagsaðstoðar skv. lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Umsóknir fanga í afplánun um fjárhagsaðstoð sveitarfélags

Félagsþjónustunefnd sambandsins hefur í umfjöllun sinni um grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga fjallað um stöðu fanga, sem afplána refsivist, en sækja um fjárhagsaðstoð frá sínu sveitarfélagi m.a. vegna tannlæknakostnaðar. Tilefni umfjöllunarinnar var álit umboðsmanns Alþingis, nr. 5335/2008, í máli þar sem félagsmálaráð Akureyrarbæjar hafði synjað fanga um styrk vegna gleraugnakaupa og tannlæknakostnaðar út frá því sjónarmiði að sá sem afplánar fangelsisrefsingu eigi ekki rétt á fjárhagsaðstoð frá lögheimilissveitarfélagi sínu á grundvelli laga nr. 40/1991, um



félagsþjónustu sveitarfélaga. Úrskurðarnefnd félagsþjónustu staðfesti niðurstöðuna en í álitinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu, að núgildandi ákvæði laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, mæltu ekki fyrir um skyldur fangelsisvirkvalda til að veita föngum almenna aðstoð til að standa undir framfærsluskyldu sinni, þ.m.t. útgjöld vegna nauðsynlegrar heilbrigðisþjónustu eins og tannviðgerða. Var afstaðan sú að lögin gerðu almennt ekki ráð fyrir því að fangar séu „á framfæri ríkisins“ á meðan þeir eru í afplánun.

Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga, sýnir mál af þessu tagi þá augljósu meinbugi sem eru á lögum um fullnustu refsinga og þörfina á að skýrt sé kveðið á um réttarstöðu fanga og greint með tæmandi hætti hvaða áhrif frelsissvipting af hálfu ríkisvaldsins hafi á réttindi og skyldur þeirra sem fyrir henni verða.

Í umsögn Tryggingastofnunar um frumvarpsdrögin kemur fram að samkvæmt 56. gr. almannatryggingalaga nr. 100/2007, er gert ráð fyrir því að lífeyrisgreiðslur til bótaþega sem eru dæmdir til fangelsisvistar skuli falla niður eftir fjögurra mánaða samfellda fangelsisvist eða dvöl á stofnun. Ekki hefur verið talið að fyrrgreint ákvæði almannatryggingalaga, um að lífeyrisgreiðslur TR til fanga falli niður, stangist á við jafnræðisreglu. Hafa ber einnig í huga að á móti afplánun kemur tiltekið fjárhagslegt hagræði með því að viðkomandi einstaklingi er tryggt húsaskjól, fæði og vasapeningar.

Hins vegar verður ekki dregin skýr ályktun út frá þeirri umsögn um að ákvæði almannatryggingalaga séu til marks um meginreglu sem feli í sér að ríkisvaldið taki yfir framfærsluskyldur hins frelsissvipta. Af þessu leiðir að lög um fullnustu refsinga þurfa að vera skýr hvað varðar áhrif frelsissviptingar á framfærsluskyldu, aðgang að heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. tannlæknþjónustu og sambærileg mál.

Tillaga sambandsins

Vandamál í tengslum við afbrot eru margþætt og snerta ekki aðeins lögin og framkvæmd þeirra, heldur ekki síður félags- og heilbrigðiskerfið. Það skiptir sveitarfélögin máli að vel sé staðið að fangelsismálum á Íslandi. Framangreint ber þess merki að grátt svæði sé til staðar á milli ríkis og sveitarfélaga þegar fangar í afplánun sækja um fjárhagsaðstoð frá lögheimilissveitarfélagi. Þrátt fyrir fyrrgreint álit umboðsmanns Alþingis er afstaða sambandsins skýr um að á meðan á afplánun refsíðoma stendur sé það á ábyrgð fangelsisvirkvalda að gæta að andlegu jafnt sem líkamlegu heilbrigði fanga. Þetta er atriði sem löggjafinn þarf að skýra betur í þessum lögum. Af því tilefni leggur sambandið áherslu á að nýtt ákvæði bætist í frumvarpið við ákvæði 29. gr. frumvarpsins (núgildandi 22. gr. laganna) sem gæti hljóðað svo:

„Fangi í afplánun getur ekki sótt um fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga á meðan afplánun varir“.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 49/2005, kom fram að gert væri ráð fyrir að fangelsismálastofnun sæi um að í fangelsi væri fyrir hendi viðunandi aðstoð fyrir heilbrigðisþjónustu fanga. Ekki var þó sérstaklega kveðið á um einstaka þætti heilbrigðisþjónustu í þeirri



greinargerð, s.s. tannlæknaþjónustu og hver skuli bera kostnað af henni. Um þetta atriði hafi þó verið fjallað í áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 102/1989 í gildistíð eldri laga um fullnustu refsinga. Umboðsmaður taldi það annmarka á lögunum að ekki væri skýrt kveðið á um hver ætti að bera kostnað af tannlæknaþjónustu fanga.

Að mati sambandsins verði að líta svo á að þessir dómfelldu einstaklingar sem hlotið hafa fangelsisrefsingu, teljist á forræði og ábyrgð ríkisins á meðan afplánun varir, en ekki á forræði sveitarfélaganna. Þannig sé frelsi þeirra skert með ýmsum hætti, s.s. þurfa þeir að þola leit við almennt eftirlit og heimsóknir og hlíta fyrir mælum fangelsismálastofnunarinnar á afplánunartíma. Að afplánun lokinni geta fangar síðan átt rétt á fjárhagsaðstoð frá sínu sveitarfélagi.

Lög um fullnustu refsinga er löggjöf um réttindi fanga og skyldur þeirra. Í ljósi þessa er mikilvægt að löggjöf þessi sé skýr, og að tekin verði afstaða til framangreindra atriða í frumvarpinu svo frelsissviptir einstaklingar og öðrum sem hefur verið gert að sæta refsingu öðlist réttmætar væntingar við lestur laganna og beri sig eftir aðstoð til réttis aðila eða stofnunar sem ábyrgð ber á velferð þeirra við afplánun.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Í 24. gr. er vikið að meðferðaráætlun fyrir fanga í afplánun með svipuðum hætti og gert er í gildandi lögum. Enda þótt ákvæðið sé ekki í þeim kafla sem lýtur að réttindum og skyldum fanga, verður ákvæðið vart lesið með öðrum hætti en þeim að hver og einn afplánunarfangi eigi tilkall til þess að slík einstaklingsbundin áætlun sé gerð. Í greinargerð kemur hins vegar fram að Fangelsismálastofnun hafi ekki haft burði til þess að gera meðferðaráætlun fyrir alla fanga eins og gildandi lög gera ráð fyrir. Verkefnið hafi ekki verið kostnaðarmetið á sínum tíma og lagabreytingunni ekki fylgt aukið fjármagn til þess að standa undir þjónustunni.

Sambandið leggur áherslu á að slíkar einstaklingsbundnar áætlanir séu í öllum tilvikum gerðar, í því skyni að bæta heilsu og félagslega stöðu afplánandi fanga. Markmið áætlunar sé m.a. að þeir séu betur í stakk búnir að koma aftur út í samfélagið að afplánun lokinni. Sá undirbúningur dregur úr líkum á því að fangi þurfi að leita ráðgjafar og aðstoðar hjá félagsþjónustu sveitarfélaga og er án nokkurs vafa skynsamleg ráðstöfun út frá forvarnarsjónarmiðum, auk þess að byggja á samfélagslegu hlutverki refsinga. Hins vegar er það áhyggjuefni að í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins er þess hvergi getið að bæta þurfi við fjárveitingum til Fangelsismálastofnunar svo þessar áætlanir verði gerðar og gangi eftir. Ófært er að vísa til þess að svo mikilvægur þáttur í starfsemiinni sé talinn rúmast „innan ramma“ fjárheimilda stofnunarinnar.

Í 27. gr. er rætt um þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms og greiðslu dagpeninga. Að mati sambandsins er áriðandi að þetta ákvæði byggir á heildarhugsun um það, undir hvaða liðum endurgjaldi fyrir vinnu/nám og dagpeningum er ætlað að standa. Er hugsunin sú að þessum fjárhæðum sé ætlað að standa undir þeim þáttum við almenna framfærslu og athöfnum



daglegs lífs sem ekki er mætt af fangelsisýfirvöldum? Eða er einungis rætt um að fjárhæðir dugi fyrir hluta slíkra útgjalda?

Samband Íslenskra sveitarfélaga telur að skoða þurfi ákvæðið betur og bendir á að ef til vill fari betur á því að tala um endurgjald en „þóknun“ og að taxtar séu gefnir út fremur en að „gjaldskrá“ sé sett. Vísa ætti til þess að taxtar séu ákvarðaðir á hlutlægum forsendum, t.d. á grundvelli neysluviðmiða sem mótuð hafa verið. Er það nauðsynlegt til þess að tryggja gegnsæi um þá þætti sem horft er til. Jafnframt er nauðsynlegt að fram komi í ákvæðinu að sé gerð breyting á því sem fjárhæðinni er ætlað að standa undir skuli fangelsisýfirvöld jafnframt taka afstöðu til þess hvað komi þá á móti. Þetta er sérstaklega brýnt gagnvart heilbrigðisþjónustu (t.d. tannlækningum) en einnig ef viðmiðum er breytt um það sem fanga í afplánun er ætlað að hafa með sér að heiman frá við upphaf afplánunar.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Snarrótin – samtök um borgaraleg réttindi

Bakkagötu 13,
670 Kópasker

Sími: 465-2164 / 691-2164
Netfang: snarrotin@snarrotin.is

Umsögn um

Frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög), 332. mál.

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Snarrótin – Samtök um borgaraleg réttindi, hefur kynnt sér umsögn **Afstöðu – félags fanga** til frumvarpsins og lýsir fullum stuðningi við hana.

Fyrir hönd Snarrótarinnar – Samtaka um borgaraleg réttindi

Pétur Þorsteinsson
Bakkagötu 13
Kópaskeri



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík

Blönduósi 23.11.2015

332. mál – lagafrumvarp – 145. löggjafarþingi 2015-2016

Frumvarp til laga um fullnustu refsinga

UMSÖGN

I. Almenn

Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra (IMST) hefur kynnt sér efni frumvarps til laga um fullnustu refsinga, 332. þingmáls á 145. löggjafarþingi árin 2015-2016. Embættið lætur efnið sérstaklega til sín taka vegna sérverkefna sinna á sviði innheimtu og fullnustu, þ.m.t. töku ákvarðana um afplánun vararefsingar vegna ógreiddra sekta.

Í desember árið 2010 sendi IMST þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðuneyti tillögur að breytingum á lögum um fullnustu refsinga, almennum hegningarlögum og lögum um meðferð sakamála. Drög að frumvarpi voru samin að beiðni ráðuneytisins í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar*, sem kom út í júní 2009. Niðurstöður skýrslunnar bentu til þess að ýmsir ágallar væru á núverandi regluverki um innheimtuna, sem m.a. yllu ósamræmi innan eðlislíkra málaflokka og hefðu áhrif á skilvirkni refsinga. Niðurstöður síðari skýrslu Ríkisendurskoðunar sem kom út árið 2012 benda enn til þess sama. Drögin hafa nú verið endurskoðuð og uppfærð, m.a. með tilliti til þeirra breytinga sem átt hafa sér stað frá því þau voru upphaflega samin. Uppfærð frumvarpsdrög eru fylgiskjal með umsögn þessari.

Með frumvarpsdrögunum var ætlunin að bæta og skýra reglur um innheimtu sekta og sakarkostnaðar, svo og krafna um jafnvirðisupptöku og endurkrafna bóta- og gjafsóknanefnda, efla innheimtugerfið og skýra reglur um fyrningu viðkomandi innheimtukrafna. Talið er nauðsynlegt að auknar heimildir verði veittar innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra til innheimtu þessara krafna. Þá er það er einnig samhljóða álit Ríkisendurskoðunar og Fangelsismálastofnunar að efla þurfi til muna úrræði yfirvalda til innheimtu sekta, þannig að til undantekninga heyri að fésektir séu fullnustaðar með vararefsingu, en mikið hefur borið á því að hærri sektir séu fullnustaðar með þeim hætti. Þótti rétt að líta til nágrannalanda í þessu sambandi og miða breytingar á íslenskum lögum við það sem gefist hefði vel á hinum norðurlöndunum, s.s. launaafdráttur til innheimtu sekta og sakarkostnaðar. Heyrir beiting vararefsingar þar til algerra undantekninga.



SÝSLUMAÐURINN Á NORÐURLANDI VESTRA

Með fyrrnefndum tillögum fylgdi ítarlegur kafli um innheimtuúrræði. Var þar lögð til sú meginbreyting að launaafdráttur yrði heimilaður og yrði hann jafnframt fyrsta úrræði til fullnustu sekta, o.fl krafna, sem ekki hefðu verið greiddar eða umsamdar innan tilskilins frests. Þannig yrði gerð tilraun til launaafdráttar áður en kæmi til fjárnáms, nauðungarsölu eða afplánunar vararefsingar í fangelsi. Með launaafdrætti þykir meðalhóf betur tryggt en hingað til hefur verið, enda er launaafdráttur almennt álitinn vægara innheimtuúrræði en fjárnám og nauðungarsala. Til að tryggja skilvirkni launaafdráttar var lögð til sú leið að skylda launagreiðanda til að draga frá launum samkvæmt ákvörðun IMST, en heimilt yrði að gera aðför hjá launagreiðanda sem ekki sinnti skyldu sinni til frádráttar eða skilaði ekki þegar frádreginni fjárhæð. Tillagan var svohljóðandi:

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt við launagreiðanda sökunauts hafi krafa vegna sektar eða sakarkostnaðar, krafa um jafnvirðisupptöku eða endurkrafa bóta- eða gjafsóknarnefnda ekki verið greidd eða um hana samið innan tilskilins frests. Heimild þessi nær einnig til hvers kyns greiðslna sem sökunautur kann að fá frá öðrum aðilum en eiginlegum launagreiðanda, svo sem frá Tryggingastofnun ríkisins, Fæðingarorlofssjóði, Atvinnuleysistryggingasjóði, lífeyrissjóðum, tryggingafélögum o.s.frv.

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt skv. 1. mgr. við vanefndir sökunauts á þegar gerðum greiðslusamningi.

Fjárhæð launaafdráttar skal að jafnaði miðuð við mismun ráðstöfunartekna og áætlaðs framfærslukostnaðar skv. grunnneysluviðmiðum Velferðarráðuneytis, en skal þó ekki vera lægri en 10.000 kr. á mánuði. Heimilt er að líta til sérstakra útgjaldaliða að beiðni sökunautar við ákvörðun um launaafdrátt.

Launagreiðanda er skylt að halda eftir af launum sökunautar að kröfu innheimtuaðila, til lúkningar krafna vegna sekta, sakarkostnaðar og jafnvirðisupptöku, svo og til lúkningar endurkrafa bóta- og gjafsóknarnefnda.

Heimilt er að gera aðför hjá launagreiðanda vegna launaafdráttar sem launagreiðandi hefur haldið eftir eða bar að halda eftir samkvæmt þessari grein.

Auk tillögu um heimild til launaafdráttar hefur IMST lagt til að lögfest verði heimild til skuldajafnaðar við inneignir sökunauts hjá ríkissjóði, en heimildir til skuldajafnaðar hafa hingað til ekki verið lögbundnar. Markmið tillögunnar var að taka af allan vafa um það hvort skuldajafna megi eður ei. Tillagan var svohljóðandi:

Heimilt er að skuldajafna sekt, sakarkostnaði, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- eða gjafsóknarnefnda á móti inneign sökunautar vegna ofgreiddra skatta, barnabóta og vaxtabóta samkvæmt lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt.

IMST leggur til að úrræðum þessum verði bætt við 11. kafla laganna um innheimtuúrræði.



II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 87. gr.

Ákvæðið kemur í stað 70. gr. nógildandi laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005. Í 2. mgr. þeirrar greinar segir: *Heimilt er að leyfa að sekt sé greidd með afborgunum. Eigi skal þó veita lengri greiðslufrest en eitt ár frá því að sekt kemur til innheimtu. Heimilt er að veita lengri greiðslufrest ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.*

Í fyrrgreindum tillögum til páv. dóms- og mannréttindaráðuneytis var m.a. lagt til að ákvæði þessu yrði breytt á þann veg að heimilt yrði að semja til árs í senn án þess að sérstakar aðstæður þyrftu að vera fyrir hendi. Breytingin var lögð til vegna þess að framkvæmdin hafði verið sú um nokkurt skeið og talið rétt að hún samræmdist lögum. Síðan þá hefur framkvæmdinni hins vegar verið breytt og er sektarþolum nú gert að sýna fram á skerta greiðslugetu sína vilji þeir framlengja greiðslusamning umfram 12 mánuði. Sækja sektarþolar um slíkt á sérstöku umsóknareyðublaði til IMST og skila með því skattframtali ásamt þeim gögnum öðrum er þeir telja styðja umsókn sína. Greiðslugeta er í kjölfarið metin af starfsmönnum IMST og sektarþolum boðinn samningur við hæfi, með tilliti til fyrningar viðkomandi sekta.

Hefur þetta fyrirkomulag reynst betur en það sem áður var, heldur meira er um að samningar haldi og sektir innheimtast auk þess hraðar sökum hærri afborgana. Of rík tilhneiging var til þess að semja um greiðslur allt niður í 5.000 krónur á mánuði til lengri tíma, þótt raunin væri sú að greiðslugeta sektarþola væri almennt meiri. Rétt þykir að greiðslugeta sé höfð til hliðsjónar þegar gerðir eru samningar um svo lágar fjárhæðir. Þá hafa upplýsingar um greiðslugetu sektarþola einnig reynst mikilvægar við mat á því hvort innheimta sé fullreynd eða þýðingarlaus og hvort ákvörðun skuli tekin um beitingu vararefsingar. Í ljósi breyttrar framkvæmdar og árangurs sem af breytingunni hefur hlotist er það vilji IMST að ákvæði um heimildir til greiðslu sekta með afborgunum haldist óbreytt.

Um 88. gr.

Í stað orðasambandsins „með sannanlegum hætti“ í öðrum málslíð 1. mgr. 88. gr. leggur IMST til að notast verði við orðalagið „með þeim hætti sem áskilinn er við birtingu ákæru skv. 156. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála“. Er það talið skýrara orðalag um þann áskilnað sem gerður er til fullnægjandi birtingar tilkynningar um fyrirhugaða afplánun vararefsingar.

Um 92. gr.

Lagt er til að ákvæðið verði óbreytt frá nógildandi lögum um að lögreglustjóri annist framkvæmd eignarupptöku en ekki sýslumaður.



SÝSLUMAÐURINN Á NORÐURLANDI VESTRA

Um 93. gr.

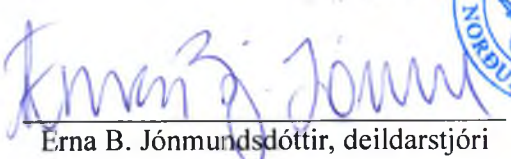
Lagt er til að orðasambandið „eftir lögum um aðför“ verði felld úr texta 1. mgr. 93. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að í stað orðsins „ókeypis“ í 2. mgr. 93. gr. verði notast við orðasambandið „án endurgjalds“.

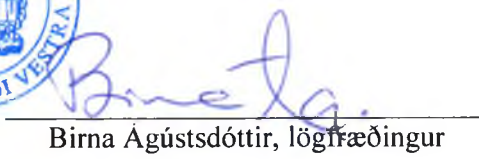
III. Lokaorð

Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra (IMST) leggur áherslu á að frumvarpið verði skoðað betur með tilliti til skýrslna Ríkisendurskoðunar um eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar, innheimtuúrræði verði aukin og fésektir með því gerðar að þeim refsingum sem þeim er ætlað að vera. Markmið setningar ákvæða um innheimtuúrræði verði að fullnusta vararefsingar í fangelsi eða með samfélagsþjónustu heyri til undantekninga. Horfa verði til þess að vistun fanga er kostnaðarsöm fyrir ríkissjóð, sem auk þess verður af sektarfjárhæðinni þegar vararefsingu er beitt. Fulltrúar IMST eru reiðubúnir að koma á fund nefndarinnar til að fara yfir umsögnina sé eftir því leitað.

Virðingarfyllst,


Bjarni G. Stefánsson, sýslumaður


Erna B. Jónmundsdóttir, deildarstjóri


Birna Ágústsdóttir, lögfræðingur

Fylgiskjal:

Uppfærð drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, lögum um meðferð sakamála og almennum hegningarlögum frá 14.9.2015.

**Drög að
frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, lögum um meðferð
sakamála og almennum hegningarlögum.**

I. kafli

Breyting á lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verði á 70. gr. laganna:

- a) Í stað orðsins „lögreglustjórar“ í upphafi 1. mgr. kemur „sýslumaðurinn Norðurlandi vestra“. Síðari málslíður 1. mgr. fellur brott.
- b) 3. mgr. hljóði svo:
Hafi sekt hvorki verið greidd á tilskildum tíma né um hana samið skal hún án tafar innheimt skv. 70. gr. a. – 70. gr. d.
- c) Við 4. mgr. bætist svohljóðandi málslíður:
Þó er heimilt að ganga að veði sem tekið hefur verið fyrir sektarkröfu með fjárnámi, þó eigendaskipti hafi síðar orðið að hinni veðsettu eign.

2. gr.

Í stað orðsins „lögreglustjóri“ í 1. og 2. mgr. 71. og 73. gr. kemur „innheimtuaðili“.

Í stað orðasambandsins „með sannanlegum hætti“ í lokamálslið 1. mgr. 71. gr. kemur „með þeim hætti sem áskilinn er við birtingu ákæru skv. 156. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála“.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verði á 72. gr. gr. laganna:

- a) Í stað tölunnar 60.000 í 1. mgr. kemur „100.000“ og á eftir „40 klukkustundir“ kemur „en mest 240 klukkustundir“.
- b) Í stað orðsins „lögreglustjóri“ í 1. mgr. kemur „innheimtuaðili“.
- c) Orðið „sambærileg“ í 3. mgr. fellur brott.

4. gr.

74. gr. hljómar nú svo:

Um innheimtu sakarkostnaðar fer skv. 70. gr., að öðru leyti en því að heimilt er að krefjast greiðslu sakarkostnaðar úr dánarbúi sökunauts. Sama á við um innheimtu á kröfu um jafnvirðisupptöku, endurkröfu bótanefndar skv. lögum nr. 69/1995 og gjafsóknarnefndar skv. lögum nr. 91/1991.

5. gr.

Á eftir 70. gr. koma fjórar nýjar greinar, 70. gr. a. – 70. gr. d., svohljóðandi:

a) (70. gr. a.) Launaafdráttur

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt við launagreiðanda sökunauts hafi krafa vegna sektar eða sakarkostnaðar, krafa um jafnvirðisupptöku eða endurkrafa bóta- eða gjafsóknarnefnda ekki verið greidd eða um hana samið innan tilskilins frests. Heimild þessi nær einnig til hvers kyns greiðslna sem sökunautur kann að fá frá öðrum aðilum en eiginlegum launagreiðanda, svo sem frá Tryggingastofnun ríkisins, Fæðingarorlofssjóði, Atvinnuleysistryggingasjóði, lífeyrissjóðum, tryggingafélögum o.s.frv.

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt skv. 1. mgr. við vanefndir sökunauts á þegar gerðum greiðslusamningi.

Fjárhæð launaafdráttar skal að jafnaði miðuð við mismun ráðstöfunartekna og áætlaðs framfærslukostnaðar skv. grunnneysluviðmiðum Velferðarráðuneytis, en skal þó ekki vera lægri en 10.000 kr. á mánuði. Heimilt er að líta til sérstakra útgjaldaliða að beiðni sökunautar við ákvörðun um launaafdrátt.

Launagreiðanda er skylt að halda eftir af launum sökunautar að kröfu innheimtuaðila, til lúkningar krafna vegna sekta, sakarkostnaðar og jafnvirðisupptöku, svo og til lúkningar endurkrafa bóta- og gjafsóknarnefnda.

Heimilt er að gera aðför hjá launagreiðanda vegna launaafdráttar sem launagreiðandi hefur haldið eftir eða bar að halda eftir samkvæmt þessari grein.

b) (70. gr. b.) Skuldajöfnuður

Heimilt er að skuldajafna sekt, sakarkostnaði, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- eða gjafsóknarnefnda á móti inneign sökunautar vegna ofgreiddra skatta, barnabóta og vaxtabóta samkvæmt lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt.

c) (70. gr. c.) Fullnusta

Innheimta má ógreidda sekt, sakarkostnað, kröfu um jafnvirðisupptöku eða endurkröfu bóta- og gjafsóknarnefnda, svo og eftirstöðvar slíkra krafna, með fjárnámi, eftir atvikum til viðbótar launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði. Almennt skal innheimta kröfu með fjárnámi verði hún ekki uppgreidd innan 12 mánaða með launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði.

Auk aðgangs að fasteigna- skipa- og ökutækjaskrá til eignakönnunar hefur innheimtuaðili heimild til að kanna eignir sem varðveittar kunna að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán, hlutabréfa- og verðbréfaeign. Fjármálafyrirtæki er að beiðni skylt að upplýsa innheimtuaðila um eignastöðu viðskiptamanna sinna hjá fyrirtækinu.

d) (70 gr. d.)

Hafi sökunautur á síðustu 6 mánuðum fyrir brotadag eða frá brotadegi þar til rannsókn hófst ráðstafað fjármunum sínum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þyki því sem almennt gerist, og ætla má fjárhag hans bágari fyrir vikið, getur innheimtuaðili gert aðför í verðmætum sem án slíks gernings hefðu verið í eigu sökunautar.

Sé ljóst að sökunautur heldur eftir nægilegum efnum til greiðslu skuldbindinga sinna skal heimildum samkvæmt 1. mgr. ekki beitt gagnvart honum eða viðsemjendum hans.

II. kafli

Breyting á almennum hegningarlögum nr. 19/1940.

6. gr.

1. mgr. 69. gr. hljóðar nú svo:

Gera má upptækan ávinning af broti og muni sem keyptir eru fyrir ávinninginn eða komið hafa í stað hans. Í stað upptöku ávinnings eða muna sem komið hafa í stað hans má með jafnvirðisupptöku gera upptæka fjárhæð sem svarar til ávinningsins í heild eða að hluta. Þegar ekki er unnt að færa fullar sönnur á fjárhæð ávinnings er heimilt að áætla fjárhæðina.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 83. gr. a.:

a) Í stað „3“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur „5“. 2. málsl. fellur brott.

b) 2. mgr. hljóðar nú svo:

Hafi sektarþoli samið um greiðslu sektar, innt hlutagreiðslu hennar af hendi, beiðni um aðför borist sýslumanni eða ákvörðun um afplánun vararefsingar verið birt sektarþola innan fyrningarfresta skv. 1. mgr. lengjast þeir frestir um 2 ár. Að þeim tíma liðnum fellur fésekt niður svo og þær tryggingar fyrir greiðslu hennar sem kunna að hafa fengist með aðför eða öðrum hætti.

c) Við 4. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnvirðisupptaka skv. 2. málsl. 1. mgr. 69. gr. og 2. mgr. 69. gr. a. fellur þó ekki niður fyrr en liðin eru 10 ár frá því að unnt var að fullnægja ákvörðun um slíka upptöku.

d) Við greinina bætist ný málsgrein, 6. mgr., svohljóðandi:

Ákvæði 1. gr. laga nr. 142/2010 um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991, með síðari breytingum, taka hvorki til fésektar né vararefsingar er við henni liggur við gjaldþrot sektarþola.

III. kafli

Breyting á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008.

8. gr.

Á eftir 1. málslíð 71. gr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi:

Haldlagðir peningar skulu varðveittir á sérstökum vörslureikningi hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra.

9. gr.

Á eftir orðinu „lögregla“ í 1. mgr. 88. gr. bætist við „eða innheimtuaðili“.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 221. gr.:

- a) Á eftir orðinu „úrskurði“ í 1. mgr. kemur „viðurlagaákvörðun eða lögreglustjórasekt“.
- b) Við 2. mgr. bætist svohljóðandi málslíður: „Ráðherra er heimilt að setja reglur um nánari framkvæmd samkvæmt þessari grein“.
- c) Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Sakarkostnaður sem sakfelldum manni er gert að greiða samkvæmt dómi, úrskurði, viðurlagaákvörðun eða lögreglustjórasekt fyrnist á 10 árum. Um fyrningu sakarkostnaðar fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

Inngangur

Frumvarp þetta er upphaflega samið í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar, Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar, sem kom út í júní 2009. Niðurstöður skýrslunnar benda til þess að ýmsir ágallar sé á núverandi regluverki um innheimtuna, sem m.a. valda ósamræmi innan eðlislíkra málaflokka og hafa áhrif á skilvirkni refsinga. Niðurstöður síðari skýrslu Ríkisendurskoðunar sem kom út árið 2012 bentu enn til þess sama. Frumvarpið hefur nú verið endurskoðað og það uppfært, m.a. með tilliti til þeirra breytinga sem átt hafa sér stað frá upphaflegri samningu þess.

Með frumvarpinu er ætlunin að bæta og skýra reglur um innheimtu sekta og sakarkostnaðar, svo og krafna um jafnvirðisupptöku og endurkrafna bóta- og gjafsóknanefnda, efla innheimtukerfið og skýra reglur um fyrningu viðkomandi innheimtukrafna. Talið er nauðsynlegt að auknar heimildir verði veittar innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra til innheimtu þessara krafna. Þá er það er einnig samhljóða álit Ríkisendurskoðunar og Fangelsismálastofnunar að efla þurfi til muna úrræði yfirvalda til innheimtu sekta, þannig að til undantekninga heyri að fésektir séu fullnustaðar með vararefsingu, en mikið hefur borið á því að hærri sektir séu fullnustaðar með þeim hætti. Þykir rétt að líta til nágrannalanda í þessu

sambandi og miða breytingar á íslenskum lögum við það sem gefist hefur vel á hinum norðurlöndunum.

Árið 2006 var embætti sýslumannsins á Blönduósi (nú Norðurlandi vestra) falin innheimta á sektum og sakarkostnaði á landsvísi, sbr. rgl. 208/2006, og er það sérstök deild innan embættisins, innheimtumiðstöð, sem annast innheimtuna. Þann 18. júní 2010 fór þáverandi Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti þess á leit við embættið, í kjölfar fyrrnefndrar skýrslu Ríkisendurskoðunar, að það kæmi með tillögur að úrbótum á innheimtulöggjöfnni, innheimtukerfinu og fyrningu skulda sem heyra undir verksvið embættisins. Miðað er að breytingum á lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005, almennum hegningarlögum nr. 19/1940 og lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, í samræmi við niðurstöður skýrslu Ríkisendurskoðunar, reynslu annarra ríkja svo og álit og reynslu innheimtumiðstöðvar sýslumannsins á Norðurlandi vestra annars vegar og Fangelsismálastofnunar hins vegar.

Innheimta sekta og sakarkostnaðar á norðurlöndunum

Í skýrslu sinni gerði Ríkisendurskoðun m.a. grein fyrir innheimtu sekta á norðurlöndunum og kom þar fram að heimildir til að kanna fjárhag sektarþola eru almennt mun víðtækari en hér á landi. Afdráttur af launum mun t.a.m. vera meginreglan í Noregi, Danmörku og Svíþjóð sé ekki samið um sektir, og þá hafa þarlendir innheimtuaðilar m.a. aðgengi að fjárhagsupplýsingum úr bankakerfinu og frá skattyfirvöldum. Í niðurstöðum skýrslunnar kemur fram að engin rök séu til að takmarka aðgengi innheimtumiðstöðvar að fjárhagsupplýsingum í meira mæli en gert sé í nágrannaríkjunum.¹

Í ljósi þessa sendi IMST spurningalista til innheimtuaðila sekta og sakarkostnaðar í Noregi, Danmörku og Svíþjóð, um heimildir og aðgengi þeirra að upplýsingum í tengslum við innheimtuna. Eftirfarandi samantekt má gera á svörum þeirra:

Svíþjóð:

Í Svíþjóð er það Kronofogdemyndigheten (KFM) sem sér um innheimtu á sektum og sakarkostnaði. Innheimta sekta heyrir til opinberra mála og fer málsmeðferð eftir Bótesverkställighetslagen (1979:189), en innheimta sakarkostnaðar fer eftir almennum reglum einkamálaréttarins.² Við innheimtu sekta og sakarkostnaðar er launaafdráttur meginreglan, en heimild til slíks er fengin í 7. kafla sænsku fullnustulaganna (Utsökningsbalken (1981:774)). Við ákvörðun um launaafdrátt er miðað við mismun ráðstöfunartekna og framfærslukostnaðar viðkomandi einstaklings, en ekki er litið sérstaklega til eignastöðu. Reglur um launaafdrátt gilda einnig um hvers kyns aðrar tekjur, svo sem atvinnuleysisbætur, örorkubætur og launatengd hlunnindi.³ Þá hefur KFM aðgang að rafrænum gögnum úr skattagrunni, fasteignaskrá, ökutækjaskrá og verðbréfaskrá. Aðgengi að bankaupplýsingum er að mestu handvirk, en KFM

¹ Skýrsla Ríkisendurskoðunar, bls. 31

² „Indrivning av böter är dock ett almmant mål som är reglerat i Bótesverkställighetslagen, medan rattegångskostnader följer vanliga civilrättsliga reglerna för enskilda mål“ 1a. svar på frågor

³ „Svar på frågor om indrivning och verkställighet“, 3a-3e

hefur ekki aðeins heimild til eignakönnunar hjá bönkum heldur einnig viðtækar heimildir til afdráttar af innlánsreikningum.⁴ Í Svíþjóð fyrnast allar sektir á 5 árum án möguleika á framlengingu, en sakarkostnaður og skaðabætur fyrnast á 10 árum og gilda um rof fyrningar almennar reglur. Ekki eru sérstakar heimildir eða reglur um niðurfellingu sakarkostnaðar, og kemur slíkt helst til með e.k. greiðsluaðlögun.⁵

Noregur:

Í Noregi hefur Statens innkrevingssentral (SI) heimild til að krefjast upplýsinga hjá fasteigna- og skipaskrá, ökutækjaskrá, bankaskrá, verðbréfasrá, vinnuveitendaskrá og tryggingaskrá, þegar „nauðungarinnheimta“ hefst. Finnist eignir má beita fjárnámi eða launaafdrætti til innheimtu sekta, skaðabóta og sakarkostnaðar. Meðalhófsreglan ræður því að innheimta er almennt reynd með launaafdrætti áður en fjárnám kemur til skoðunar, enda er launaafdráttur talinn vera mun vægara innheimtuúrræði gagnvart skuldara. Ekki er heimild til afdráttar af bankareikningum, en fjárnám má gera í innstæðum í bönkum að því leyti sem þær teljast ekki nauðsynlegar til framfærslu skuldans. Sektir, skaðabætur og sakarkostnaður fyrnast jafnt á 10 árum. Niðurfelling sakarkostnaðar er á höndum dómsmálaráðuneytisins, en niðurfellingar sekta geta einnig komið til, ýmist af hálfu ákærvalds eða norska konungsins.

Danmörk:

Í Danmörku er líkt og í Noregi og Svíþjóð heimilt að innheimta sektir og sakarkostnað með launaafdrætti og er þá notast við fyrirfram ákveðið hlutfall miðað við tekjur. Aðeins er innheimt með fjárnámi þegar innheimta með launaafdrætti er árangurslaus eða þegar um háar fjárhæðir er að ræða. Til eignakönnunar hefur SKAT aðgang að eigna- og tekjuupplýsingum skuldara, þ.m.t. heimild til að fá uppgefna stöðu bankareikninga. Í Danmörku fyrnast sektir ýmist á 5 eða 10 árum en ekkert rof er á fyrningu. Sakarkostnaður og skaðabætur fyrnast á 10 árum, upptaka á 5 árum en rjúfa má fyrningu með nýjum dómi og hefst þá nýr 10 ára fyrningafrestur. Ekki kemur til niðurfellingar sakarkostnaðar nema innheimta hafi verið reynd í a.m.k. 5-7 ár.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir breytingum á 70. gr. laga um fullnustu refsinga. Í a-lið er lagt til að lögbundið verði að sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra sjái um innheimtu sekta, en nú er það ákveðið í reglugerð nr. 208/2006 um innheimtu sekta og sakarkostnaðar. Í b-lið er lagt til að horfið verði frá núverandi orðalagi 3. mgr. 70. gr. um að sekt skuli innheimt með fjárnámi hafi hún ekki verið greidd á tilskildum tíma en þess í stað skuli hún tafarlaust innheimt með þeim úrræðum sem lögð eru til með 70. gr. a. – 70. gr. c. Þá er í c-lið hnykkð á því að heimilt sé

⁴ Sama heimild, svar 4a-4c

⁵ Sama heimild

að ganga að veði þrátt fyrir að eigendaskipti hafi átt sér stað á hinni fjárnumdu eign. Var talið rétt að tekið yrði á þessu með skýrum hætti í lögnum til að eyða mögulegri réttaróvissu sem skapast gæti að þessu leyti. Þá er reglunni ætlað að koma í veg fyrir gerð málamyndagerninga til að freista þess að skjóta undan eignum sem teknar hafa verið fjárnámi vegna sekta.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa

Um 3. gr.

Lagt er til að sett verði þak auk lágmarks á upphæð sektar sem heimilt er að fullnusta með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Þannig er aðeins gert ráð fyrir að sektir á bilinu 100.000 til 1.000.000 verði hægt að fullnusta með samfélagsþjónustu, en hærri og lægri sektir verði að greiða ella afplána vararefsingu í fangelsi. Ákvæðinu er ætlað að auka varnaðaráhrif hærri fésektar og sporna gegn því að slíkar sektir séu fullnustaðar með vinnuframlagi sem kann að vera í litlu samhengi við ávinning af broti. Raunin hefur verið sú að hærri sektir eru iðulega gerðar upp með samfélagsþjónustu, og voru m.a. rúmlega 80% sekta yfir 8 milljónum króna fullnustaðar með samfélagsþjónustu árið 2007.⁶

Um 4. gr.

Lagt er til að sami háttur sé hafður á innheimtu sakarkostnaðar, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- og gjafsóknarnefnda og gildir um innheimtu sekta, nema að því leyti að heimilt verði að krefjast greiðslu þessara krafna úr dánarbúi sökunauts. Eðlilegt verður að telja að dánarbúi sæti ekki refsingu sem látnum manni var gerð í lifanda lífi í formi sektar. Önnur sjónarmið gilda þó um sakarkostnað, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- og gjafsóknarnefnda enda þær einkaréttarlegs eðlis í reynd og lúta öðrum lögmálum í kröfuréttarlegu tilliti en sektir.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er gerð tillaga að fjórum nýjum ákvæðum um innheimtuúrræði. Álitið hefur verið að efla þurfi til muna innheimtuúrræði yfirvalda í þessum málaflokki, þá ekki síst úrræði til innheimtu sekta en aukin innheimtuúrræði til þess fallin að fækka þeim tilfellum þar sem fésektir eru fullnustaðar með fangelsisvist eða samfélagsþjónustu. Þá eru aukin úrræði til innheimtu sakarkostnaðar og eignakönnunar talin nauðsynleg til að skilyrði undantekningarákvæðis 2. mgr. 221. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 um niðurfellingu sakarkostnaðar verði skilvirkara, en þar segir að falla beri frá kröfu um sakarkostnað liggi nægilega ljóst fyrir að sakfelldur maður hafi hvorki eignir né tekjur til að standa straum af

⁶ Skýrsla Ríkisendurskoðunar, bls. 36-37

sakarkostnaði sem honum hefur verið gert að greiða. Auknar heimildir innheimtumiðstöðvar til eigna- og tekjukönnunar yrðu til þess að einfalda mat að þessu leyti verulega.

Í a-lið greinarinnar er gerð tillaga að nýju ákvæði um launaafdrátt, 70. gr. a., en heimild til launaafdráttar hefur hingað til ekki verið til staðar í íslenskum lögum. Gert er ráð fyrir að launaafdráttur verði meginregla í innheimtu sekta, sakarkostnaðar og endurkrafna bóta- og gjafsóknanefnda hafi krafa ekki verið greidd eða um hana samið innan þess greiðslufrests sem gefinn er við upphaf innheimtu. Með því þykir meðalhóf betur tryggt en hingað til hefur verið, enda er launaafdráttur almennt álitinn mun vægara innheimtuúrræði en fjárnám og nauðungarsala. Til að tryggja skilvirkni launaafdráttar er farin sú leið að skylda launagreiðanda til að draga frá launum skv. ákvörðun IMST, en heimilt verði að gera aðför hjá launagreiðanda sem ekki sinnir skyldu sinni til frádráttar eða skilar ekki þegar frádreginni fjárhæð.

Í b-lið er gerð tillaga að nýju ákvæði um heimildir til skuldajafnaðar við inneignir sökunauts hjá ríkissjóði, 70. gr. b., en heimildir til skuldajafnaðar hafa hingað til ekki verið lögbundnar. Er markmiðið með greininni að binda slíkar heimildir í lög og taka með því af allan vafa um það hvort skuldajafna má eður ei.

Í c-lið er gerð tillaga að nýju ákvæði um fullnustu, 70. gr. c., en þar er kveðið á um að innheimta megi ógreidda sekt, sakarkostnað, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfur bóta- og gjafsóknarnefnda, og eftirstöðvar þessara krafna, með fjárnámi, eftir atvikum til viðbótar launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði. Gert er ráð fyrir að almennt skuli innheimta fara fram með launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði ef sýnt þykir að krafa muni greiðast upp með þeim hætti innan 12 mánaða. Fjárnámi verður almennt beitt til viðbótar verði ekki talið að krafan verði að fullu greidd innan þess tíma, en kröfu má einnig innheimta með fjárnámi einu og sér þygi aðstæður mæla sérstaklega með því. Í síðari málsgrein ákvæðisins er grein gerð fyrir eignakönnunarheimildum innheimtuaðila, en lagt er til að þær verði nokkuð rýmri en hingað til hefur verið. Er þar fyrst og fremst um að ræða heimildir til eignakönnunar í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, en þar er löggjöfin löguð að því sem tíðkast í nágrannaríkjum. Slík heimild er talin mikilvæg þeim tilgangi að lágmarka fullnustu fésektar með fangelsisvist og samfélagsþjónustu, en takmarkaðar heimildir til eignakönnunar valda því m.a. að innheimta er oftár en ella talin árangurslaus og vararefsingu því beitt í ríkari mæli.

Í d-lið er tillaga gerð að nýju ákvæði, 70. gr. d., er feli í sér heimild innheimtuaðila til að krefjast aðfarar til tryggingar kröfum sínum hjá þriðja aðila, hafi sökunautur ráðstafað til viðkomandi aðila fjármunum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þygi því sem almennt gerist. Er aðeins átt við að aðför megi gera í viðkomandi eign eða fjármunum, og þá aðeins að ljóst sé talið að sökunautur haldi ekki eftir nægilegum efnum til greiðslu skuldbindinga sinna. Gert er ráð fyrir að heimildinni verði aðeins beitt í undantekningartilvikum þegar ljóst þykir að um undanskot eigna hafi verið að ræða. Fyrirmynd reglunnar er sótt í 57. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003, er fjallar um óvenjuleg skipti í fjármálum, þar sem skattyfirvöldum er heimilt að skattleggja fjármuni sem með slíkum hætti eru fluttir milli aðila.

Um 6. gr.

Í 6. gr. eru lagðar til nokkrar breytingar á núverandi 1. mgr. 69. gr. Helst er um að ræða orðalagsbreytingu þar sem lagt er til að hugtakið jafnvirðisupptaka verði notað í lögunum yfir upptöku fjárhæðar sem svarar til ávinnings af broti í heild eða að hluta. Jafnvirðisupptaka er þannig með vissum hætti aðgreind frá „beinni“ eignarupptöku, en nokkur eðlismunur þykir vera á þessum tveimur tegundum upptöku og mögulegum eftirmálum þeirra sem gerir aðgreiningu nauðsynlega.

Um 7. gr.

Í a-lið greinarinnar er gert ráð fyrir þeirri breytingu að allar sektir fyrnist á 5 árum, óháð fjárhæð. Þá er í b-lið kveðið á um þá breytingu að greiðslusamningur, innborgun og aðfararbeiðni slíti fyrningu fésektar og lengi fyrningarfresti um 2 ár, en ekki þurfi lengur að koma til fjárnám í eign eða samskonar trygging fyrir kröfu þannig að fyrning slitni. Gert er ráð fyrir að fyrning slitni jafnt gagnvart fésekt og vararefsingu hennar við gerð samnings, innborgun, móttöku sýslumanns á aðfararbeiðni og við birtingu ákvörðunar um afplánun vararefsingar. Í c-lið er lagt til að nýjum málslið verði bætt við 4. mgr. 83. gr. a., þar sem kveðið er á um 10 ára fyrningu á jafnvirðisupptökukröfum. Er talið eðlilegt að slíkum kröfum sé ætlaður lengri fyrningartími en upptöku á munum, enda verður með jafnvirðisupptöku til fjárkrafa samkvæmt dómi sem innheimta þarf eftir almennum reglum. Þykir eðlilegt að fyrningartími slíkrar upptökukröfu verði ákveðinn 10 ár.

Um 8. gr.

Í 8. gr. er lagt til að innheimtuaðili sekta og sakarkostnaðar, auk lögreglu, geti krafist kyrrsetningar til tryggingar greiðslu sektar, sakarkostnaðar og upptöku ávinnings ef hætta þykir á að eignum verði ella skotið undan eða þær glatist eða rýrni að mun. Gert er ráð fyrir að heimildin sé ekki aðeins til staðar á rannsóknarstigi, heldur einnig á síðari stigum, t.a.m. meðan mál eru til meðferðar hjá dómstólum og á innheimtustigi. Þykir því nauðsynlegt að innheimtuaðila sé heimilt að krefjast kyrrsetningar, en heimildin sé ekki einskorðuð við lögreglu sem hefur mál aðeins til meðferðar á rannsóknarstigi.

Um 9. gr.

Lagt er til að nýr málsliður komi á eftir 1. másl. 71. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að varsla haldlagðra peninga á landsvísu verði hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra. Þannig verði allir peningar sem haldlagðir eru við rannsókn sakamála varðveittir á sama stað en ekki hjá hverju lögregluembætti fyrir sig. Talið er mikilvægt að innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra hafi í ljósi starfsemi sinnar yfirsýn yfir haldlagða fjármuni í sakamálum, enda algengt að krefjast megi tryggingar í slíkum fjármunum fyrir óinnheimtum kröfum auk þess sem heimild til kyrrsetningar skv. 88. gr. hefur fram að þessu verið vannýtt af lögreglu. Ítrekað hefur því komið fyrir að aðilar hafi fengið haldlagða peninga afhenta þrátt fyrir að eiga ógreiddar sektir og sakarkostnað, en þá hefur kyrrsetningu ekki verið beitt eða innheimtumiðstöð ekki fengið upplýsingar um fjármuni í vörslum lögregluembættis. Því er talið

að innheimtuárangur muni aukast verulega hafi innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra yfirumsjón með vörslu haldlagðra peninga og geti eftir atvikum gert aðför í slíkum fjármunum til tryggingar kröfum sínum.

Um 10. gr.

Í a-lið er kveðið á um að sakarkostnaður sem sakfelldum manni er gert að greiða samkvæmt lögreglustjórasekt verði meðal þess sakarkostnaðar sem innheimtur skal hjá sakfelldum manni, en engin rök mæla með því að sakarkostnaður sem mönnum er gert að greiða samkvæmt lögreglustjórasekt skuli ekki innheimtur sem annar sakarkostnaður. Þá er með b-lið gert ráð fyrir að ráðherra geti sett sérstakar reglur um niðurfellingu sakarkostnaðar, þ.m.t. hvenær þótt getur liggja nægilega ljóst fyrir að að sakfelldur maður hafi hvorki eignir né tekjur til að standa straum af sakarkostnaði. Í c-lið er gerð tillaga að nýrri málsgrein um fyrningu sakarkostnaðar, en með nýjum lögum um fyrningu nr. 150/2007 urðu reglur um 10 ára fyrningu sakarkostnaðar nokkuð óskýrari en fram að því hafði verið. Í málsgreininni er því með skýrum hætti kveðið á um 10 ára fyrningu sakarkostnaðar, og með því ætlunin að eyða réttaróvissu sem kann að hafa orðið til að þessu leyti.

Blönduósi, 15.09.2015

Bjarni G. Stefánsson, sýslumaður

Erna B. Jónmundsdóttir, deildarstjóri

Birna Ágústsdóttir, lögfræðingur

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 24. nóvember 2015

Efni: Frumvarp til laga um fullnustu refsinga – 332. mál

Vísað er til tölvubréfs dags. 17. nóvember 2015 þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar um ofangreint lagafrumvarp.

Í 3. mgr. 27. frumvarpsins kemur fram að fangi sem fær greidda dagpeninga eða örorkubætur frá Tryggingastofnun missir rétt til dagpeninga frá Fangelsismálastofnun. Tryggingastofnun vill vekja athygli á því að jafnaði er ekki gert ráð fyrir því að lífeyrisþegar sem eru dæmdir til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaðir til dvalar á stofnun njóti greiðslna frá Tryggingastofnun og einnig að hugtakanotkun í frumvarpinu er ekki í samræmi við almannatryggingalög nr. 100/2007 og reglugerð um vasapeninga og dagpeninga vegna dvalar lífeyrisþega á stofnun nr. 460/2013.

Stofnunin greiðir föngum ekki dagpeninga. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 460/2013, um vasapeninga og dagpeninga vegna dvalar lífeyrisþega á stofnun, er Tryggingastofnun heimilt að greiða lífeyrisþega vasapeninga vegna kostnaðar ef sérstaklega stendur á. Það er skilyrði að lífeyrisþeginn hafi verið dæmdur til fangelsisvistar eða annan hátt úrskurðaður til dvalar á stofnun og lífeyrisgreiðslur til hans hafa verið felldar niður af þeim sökum. Skal í því sambandi litið til kostnaðar vegna sérstakra aðstæðna fanga, svo sem sjúkdóms, skertrar starfsgetu, náms eða endurhæfingar. Með umsókn skal fylgja rökstuðningur fyrir þörf á greiðslu vasapeninga og eftir atvikum gögn sem staðfesta kostnað viðkomandi.

Samkvæmt 56. gr. almannatryggingalaga nr. 100/2007, er gert ráð fyrir því að lífeyrisgreiðslur til bótaþega sem eru dæmdir til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaðir til dvalar á einhverri stofnun fanga skuli falla niður eftir fjögurra mánaða samfellda fangelsisvist eða dvöl. Eftir áramót munu lög nr. 88/2015, um breytingu á lögum um almannatryggingar nr. 100/2007, með síðari breytingum, taka gildi. Samkvæmt 16. þeirra laga munu lífeyrisgreiðslur, til lífeyrisþega sem afplánar refsingu í fangelsi eða kemur sér viljandi undan því að afplána refsingu, falla niður fyrsta næsta mánaðar eftir að afplánun hefst. Samkvæmt sömu grein mun Tryggingastofnun verða heimilt að greiða ráðstöfunarfé til lífeyrisþega í þessari stöðu að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Vakin er athygli á því að með orðinu ráðstöfunarfé er notað nýtt hugtak í lögnum sem mun koma í stað vasapeninga.

Að lokum vill Tryggingastofnun vekja athygli á því að í 3. mgr. 27. gr. frumvarpsins er eingöngu talað um réttarstöðu þeirra fanga sem fá dagpeninga eða örorkubætur frá Tryggingastofnun. Þau lög og reglur sem gilda um stöðvun bótagreiðslna til lífeyrisþega Tryggingastofnunar sem eru dæmdir til fangelsisvistar gilda jafnt um örorkulífeyrisþega og um t.d. ellilífeyrisþega.

Virðingarfyllt,



Huld Magnúsdóttir
Forstjóri

Efni: Frumvarp til laga um fullnustu refsinga (heildarlög), 332. mál.

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis, dags. 17. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um ofangreint frumvarp.

Umboðsmaður barna er ánægður með ýmsar breytingar sem koma fram í ofangreindu frumvarpi, t.d. varðandi möguleika ungra fanga til þess að fá reynslulausn eftir 1/3 hluta refsitímans, sbr. 4. mgr. 80. gr. og að sérstaklega sé áréttað að einungis skuli nota valbeitingu gegn börnum í ýtrustu neyð, sbr. 4. mgr. 11. gr. Þá fagnar umboðsmaður því sérstaklega að orðalag 44. gr. frumvarpsins taki mið af c-lið 37. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Með þessari breytingu er vonandi hægt að tryggja að börn undir 18 ára aldri verði ekki vistuð í fangelsi, nema í algjörum undantekningartilvikum.

Fyrirnefnd grein gerir ráð fyrir að það geti komið upp tilvik þar sem það er talið barni fyrir bestu að afplána refsingu í fangelsi. Telur umboðsmaður barna því ástæðu til að áréttar í lögum um fullnustu refsinga mikilvægi þess að barnaverndaryfirvöld og fangelsismálayfirvöld vinni vel saman til þess að tryggja að afplánunin verði uppbyggileg fyrir barnið. Þannig væri til dæmis ástæða til þess að taka fram í 24. gr. frumvarpsins að ávallt skuli gera meðferðaráætlun þegar fangi er undir 18 ára aldri og að slík áætlun skuli unnin í samvinnu við barnaverndaryfirvöld.

Í 48. gr. frumvarpsins er fjallað um heimsóknir barna í fangelsi. Eins og bent er á í athugasemdum með greininni er mikilvægt að börn sem heimsækja foreldri eða annan nákominn í fangelsi sé sýnd sérstök nærgætni. Hluti af því er að tryggja barnvænlegt umhverfi til heimsókna, þar sem tekið er sérstakt tillit til þarfa barna á mismunandi aldri. Í þessu sambandi vill umboðsmaður barna benda á mikilvægi þess að ákvarðanir sem varða heimsóknir í fangelsi, s.s. um aðstöðu og heimsóknartíma, taki ávallt mið af því sem er börnum fyrir bestu, sbr. meðal annars 3. gr. Barnasáttmálans. Því miður hefur skort upp á þetta í framkvæmd, eins og nýlegar takmarkanir á opnunartíma Barnakots á Litla-Hrauni sýna. Umboðsmaður barna telur því ástæðu til þess að tiltaka sérstaklega í umræddri grein að öll fangelsi eigi að bjóða upp á barnvæna aðstöðu til heimsókna og að heimsóknartími þurfi að taka mið af þörfum barna.

Umboðsmaður barna telur jákvætt að frumvarpið miði að rýmkun samfélagsþjónustu. Samfélagsþjónusta getur verið mun betri kostur fyrir ungmenni en hefðbundin fangavist, þar sem hún gefur þeim tækifæri til þess að axla ábyrgð á brotum sínum með uppbyggilegum hætti. Í athugasemdum með frumvarpinu er tekið fram að sérstaklega hafi verið skoðað hvort breyta ætti fyrirkomulagi samfélagsþjónustu þannig að í stað fullnustuúrræðis yrði hún ákveðin af dómstólum, en ekki var talin ástæða til þess þar sem núverandi fyrirkomulag hefur reynst vel. Umboðsmaður barna vill hins vegar benda á að í framkvæmd hefur þetta úrræði lítið gagnast börnum sem brjóta af sér, enda ber ekki að dæma þau til óskilorðsbundinnar refsivistar nema öll önnur úrræði hafi verið fullreynd. Telur hann því mikilvægt út frá hagsmunum barna að veita dómurum heimild til þess að dæma börn og ungmenni til að inna af hendi samfélagsþjónustu eða gera samfélagsþjónustu að skilyrði fyrir skilorðsbundinni frestun refsingar.

Að lokum vill umboðsmaður barna benda á að í frumvarpinu er notað hugtakið forráðamaður, sbr. meðal annars 33. og 48. gr. Í samræmi við núgildandi barnalög nr. 76/2003 er hins vegar réttara að nota hugtakið forsjáraðili.

Virðingarfyllst,
Margrét María Sigurðardóttir,
umboðsmaður barna