Reykjavík 05/02/2021

Skorað er á stjórnvöld að lesa erindi þetta til hlítar og kynna sér þá mannréttindadóma sem vísað er til. Afstaða telur að áframhaldandi framkvæmd reynslulausnar verði íslenska ríkinu til minnkunar.

**Afstaða telur að frumvarpið sé gott og gilt og fagnar lengingu samfélagþjónustu**. Félagið telur þó erfitt að átta sig á því hvað máli 5 eða 10 daga frádráttur skipti varðandi veitingu reynslulausnar að öðru leyti en að skapa réttaróvissu og ójafnræði. Ekki er um að ræða hlutfallsreglu, heldur fasta dagafjöld, sem táknar að föngum sé mismunað á grundvelli lengdar dæmdrar fangavistar. Með því telur Afstaða að fallið sé í sömu gryfju og fyrir er í 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 þar sem föngum er mismunað á grundvelli brotaflokka án frekari rökstuðnings.

**Ójafnræði fanga**

Afstaða telur það standa nær að fella úr gildi 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 sem og 1. málsl. 3. mgr. laganna eðli málsins samkvæmt. Í 2. mgr. 80. gr. er föngum, með ómálefnalegum og handahófskenndum hætti, mismunað á grundvelli brotaflokka hvað varðar reynslulausn. Afstaða telur lagaregluna skorta stjórnskipulegt gildi þar sem hún á sér enga tilvist í almannahagsmunum, áhættumati eða almenns tilgangs reynslulausnarreglan. Slíkar reglur þekkjast ekki annars staðar þar sem fangar njóta jafnræðis þegar kemur að losun úr fangelsi. Á þetta hefur reynt fyrir Mannréttindadómstól Evrópu og sambærileg lagaregla í enskum fullnusturétti felld úr gildi.

Þess bera að geta að nú liggur fyrir að íslenskur fangi muni stefna íslenska ríkinu vegna þessarar mismununar en hann hefur sótt um gjafsókn í málinu sem hefur verið til meðferðar hjá dómsmálaráðuneytinu svo mánuðum skipti.

Afstaða telur tímabært að íslenska ríkið leggi af lögfestum mannréttindabrotum í tilviki fanga sem annarra. Verður nú fjallað um 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 út frá mannréttindasáttmála og stjórnarskrá.

Málsgreinin hljóðar svo:

*„[Heimilt er að veita þeim fanga sem ekki afplánar refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, eða tilraun til slíks brots, svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrot, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán, lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn.]“*

Lagareglan varðar heimild íslenska ríkisins til að setja sérreglur í lög sem skerða grundvallarréttindi manna sem varin eru í Stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu. Ákvæðið er sérregla er varðar fáa borgara og er ætlað að skapa undantekningu frá grundvallarlögum. Afstaða telur að lagareglan stangist á við ákvæði Stjórnarskrár og Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og skorti þar með stjórnskipulegt gildi. Reglan sé því ólögmæt og henni skuli víkja til hliðar. Tímabært er að gera það við endurskoðun fullnustulaga nú.

Afstaða telur að lagareglan sé andstæð jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Sett lög geti ekki skert jafnræði borgara nema ríkir almannahagsmunir krefjist þess og að þeir hagsmunir fari saman með tilgangi jafnræðisreglunnar. Slíkir almannahagsmunir hafa ekki verið skilgreindir og verða það varla ef marka má dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, m.a. í máli ***Clift gegn Bretlandi, nr. 7205/95, 13. júlí 2010.***

Afstaða telur að 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga uppfylli ekki lágmarksskilyrði sem verður að gera til laga sem þrengja frelsisákvæði Stjórnarskrár og Mannréttindasáttmála. Ríkjum þeim sem

staðfest hafa Mannréttindasáttmála Evrópu, eins og Ísland hefur gert með lögum nr. 62/1994, er veitt ákveðið svigrúm til að setja innanlandslöggjöf sem kann að skerða viss mannréttindi. Það svigrúm helgast af brýnni nauðsyn. Ávallt verða að vera til staðar mikilvægir og rökstuddir almannahagsmunir og að ella myndi draga úr tiltrú almennings á réttarkerfinu. Það á alls ekki við í tilviki 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga. Reynslulausnarregla 2. mgr. 80. gr. er einfaldlaga í ósamræmi við tilgang og markmið laganna um fullnustu refsinga sem fjallað eru um í 1. og 2. gr. laganna. Þar segir að markmið laganna sé:

*„[...að fullnusta refsinga fari fram með öruggum og skilvirkum hætti og að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk...]“ (1. mgr. 1. gr.)*

*„[... að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli betrun og aðlögun dómþola að samfélaginu.]“ (2. mgr. 1. gr.)*

Um þetta er fjallað í máli ***Stafford gegn Bretlandi, nr. 46295/99, ECHR 202-VII****,* fyrir Mannréttindadómstólnum, en þar segir að tilgangur ákvæða um reynslulausn sé ekki að lengja eða stytta refsingu heldur að endurspegla áhættumat á einstaklingum. Handahófskennd sjónarmið geti ekki talist lögmæt og almannahagsmunir og trú á refsikerfinu verði ekki tryggð með því að stjórnvald taki órökstuddar ákvarðanir í hverju tilviki.

Í rökstuðningi fangelsismálastofnunar, frá árinu 2019, í tilviki manns sem sótti um reynslulausn að liðnum helmingi afplánunar, þrátt fyrir alvarlega afbrot, segir:

*„[...Ekki er óalgengt að þeir sem sviptir eru frelsi sínu til lengri tíma þjáist að svokallaðri stofnanavæðingu sem lýsir sér í mikilli vanlíðan. Þá er þekkt að löng afplánun geti haft í för með sér þunglyndi, samviskubiti, vonleysi, áhugaleysi o.fl. Í ljósi þess sem að framan greinir er því ávallt sú hætta fyrir hendi að svo löng fangavist hafi neikvæðar afleiðingar í för með sér, bæði fyrir dómþola sjálfa sem og hans nánustu aðstandendur. ...]“*

Þessi rökstuðningur stofnunarinnar vísar, að mati Afstöðu, miklu fremur til þess að langtímafangar fá fyrrbúna reynslulausn en síðbúna þar sem heilsu þeirra sé annars hætta búin. Í samræmi við tilgang reglna um reynslulausn fanga og þeim alvarlegu afleiðingum sem löng fangavist getur haft á fanga, fjölskyldur og samfélag þeirra verður ekki annað ráðið af hinn órökstuddu og handahófskenndu reglu 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga að hún sé andstæð almannahagsmunum og til þess fallin að valda vantrú á refsivörslukerfinu. Almannahagsmunir geti ekki falist í því að mismunun í fangavist valdi veikindum, skaði fanga og dragi úr líkum á farsælli endurkomu í samfélag. Því ber að víkja henni til hliðar.

Annað sjónarmið kemur til skoðunar í slíkum málum sér hér um ræðir. Það lýsir sér í því að mismunun fanga til reynslulausnar feli í sér aukna refsingu sumra umfram aðra og falli það því undir 67. gr. stjórnarskrárinnar og 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Afstaða telur einnig að íslensk lagafyrirmæli sem kveði á um mismunun fanga, á grundvelli eðlis afbrots, hvað varðar reynslulausn sé ekki aðeins andstæð Stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu, heldur séu þau úr takti við skilning og reglur annarra þjóða sem lögtekið hafa Mannréttindasáttmálann. Íslendingar bera sig saman við Norðurlönd og þá sérstaklega Finnland eins og fram kemur í frumvarpi til laga um fullnustu refsinga. Þar þekkist ekki lagaregla sem mismunar föngum með svipuðum eða sambærilegum hætti. Eðli afbrota skipta þar ekki máli. Hið sama á við um önnur ríki. Bretland hafði í löggjöf sinni samanburðarhæft ákvæði. Þar í landi var gert upp á milli fanga sem hlutu styttri dóma en 15 ára og þeirra sem fengu lengri dóma. Sú mismunun er lík hinni séríslensku en Mannréttindadómstóll Evrópu komst að þeirri niðurstöðu, árið

2010, í máli *Clift gegn Bretlandi* (sbr. hér að ofan), að breska reglan stæðist ekki grundvallarlög, væri ómálefnaleg og henni bæri að víkja til hliðar.

Afstaða bendir einnig á að hin ólögmæta regla 2. mgr. 80. gr. laga nr. 15/2016, sem skapar ójafnræði á meðal fanga, leiði einnig til brota á öðrum mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Þannig sé atvinnufrelsi, sem tryggt er í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár, skert með sama ólögmæta hættinum enda er einungis heimilt að skerða þau réttindi með gildum lagaákvæðum, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Þá liggur einnig fyrir að heilsu fanga sé hætta búin eins og glögglega má ráða af áður tilvísuðu erindi fangelsismálastofnunar, frá árinu 2019, þar sem rakin eru alvarlega áhrif langrar fangavistar á fanga og fjölskyldur þeirra. Því sé brotið gegn 76. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig skerðir ákvæðið réttindi og skyldur varðandi umgengni forelda við börn sín, skv. 46. gr. barnalaga nr. 76/2003, en það telur Afstaða vera brot gegn friðhelgisákvæði 71. gr. stjórnarskrár, sbr. 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Loks vill Afstaða benda á það hvernig þessi skaðlega regla laumaði sér inn í íslenskt lagasafn. Í tíð eldri laga og allt fram til ársins 1993 fengu allir íslenski fangar, sem afplánuðu sinn fyrsta dóm, reynslulausn að liðnum helmingi afplánunar án tillits til brotaflokks. Framkvæmd þeirrar mismunar sem nú er að finna í 2. mgr. 80. gr. laga nr. 15/2016 hófst árið 1993 og þá ekki með lagareglur heldur reglugerðarákvæði, sbr. reglugerð 29/1993 um fullnustu refsinga. Enginn rökstuðningur var færður fyrir breytingu á framkvæmdinni heldur var sú ákvörðun að lengja hlutfallslega refsingu tiltekins hóps handahófskennd. Afstaða telur að reglugerðina hafi skort lagastoð þegar hún var sett. Löggjafinn fjallaði í raun aldrei um breytinguna heldur skaut henni inn í lög árið 2005 án þess að hugsa það eða rökstyðja. Afstaða telur að undirbúningi hinnar umdeildu lagagreinar laga um fullnustu refsinga hafi verið ábótavant og setning hennar svo óvönduð að hann standist ekki almennar kröfur um setningu svo íþyngjandi lagaákvæða.

Félagið er að sjálfsögðu tilbúið til þess að senda fulltrúa í viðræður um þetta frumvarp eins og allt annað sem viðkemur fangelsismálum.

F.h. Afstöðu, félags fanga á Íslandi

Guðmundur Ingi Þóroddsson, formaður