

148. löggjafarþing 2020–2021.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

Um breytingu á lögum um fullnustu refsinga.

Frá dómsmálaráðherra.

### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016.

##### 1. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 1. mgr. 37. gr. er heimilt að fullnusta refsingu með ólaunaðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir og mest 960 klukkustundir, í þeim tilvikum er maður hefur verið dæmdur í allt að 24 mánaða óskilorðsbundið fangelsi og almannahagsmunir mæla ekki gegn því.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 37. gr. er heimilt, þegar hluti fangelsisrefsingar er skilorðsbundinn, að fullnusta hinn óskilorðsbundna hluta fangelsisrefsingarinnar með samfélagsþjónustu þó heildarrefsing samkvæmt dóminum sé lengri en 24 mánuðir.

Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 37. gr. er heimilt að fullnusta fangelsisrefsingu samkvæmt fleiri en einum dómi með samfélagsþjónustu en samanlögð refsing má ekki vera lengri en 24 mánuðir.

Heimilt er að veita fanga með refsingu allt að 90 daga óskilorðsbundið fangelsi reynslulausn fimm dögum áður en reynslulausn myndi annars vera veitt. Heimilt er að veita fanga með refsingu yfir 90 daga óskilorðsbundið fangelsi reynslulausn tíu dögum áður en reynslulausn myndi annars vera veitt.

Ákvæði þetta gildir til 1. júlí 2024.

##### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, kveður á um breytingar á lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016 sem lúta að reynslulausn og heimild til fullnustu með samfélagsþjónustu.

Listi yfir þá einstaklinga sem bíða fullnustu refsingar hjá Fangelsismálastofnun kallast boðunarlisti og hefur dómþolum á þeim lista fjölgað umtalsvert síðustu ár. Þrátt fyrir mikla uppbyggingu í fangelsiskerfinu á undanförunum árum hafa fangelsin ekki getað sinnt fullnustu allra dæmdra fangelsisrefsinga og vararefsinga. Boðunarlisti í fangelsi hefur lengst síðustu ár með þeim afleiðingum að meðalbiðtími eftir að afplánun hefjist hefur lengst og fyrningum óskilorðsbundinna dóma hefur fjölgað.

Dómsmálaráðherra skipaði starfshóp í mars 2020 sem hafði það hlutverk að móta tillögur til aðgerða sem miði að því að stytta boðunarlista til afplánunar refsinga og koma í veg fyrir fyrningu refsinga sem og að tryggja að sérstök og almenn varðarnaráhrif refsinga séu virk. Hópurinn skilaði skýrslu í júní 2020 þar sem má finna tillögur að aðgerðum, þar á meðal tillögur að breytingum á lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016. Frumvarp þetta er lagt fram í þeim tilgangi að breyta lögum í samræmi við tillögur skýrslunnar, svo stytta megi boðunarlista til afplánunar refsinga.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Dómþolum á boðunarlista Fangelsismálastofnunar hefur fjölgað umtalsvert síðustu ár. Árið 2009 voru 213 einstaklingar á boðunarlistanum en í lok árs 2020 eru 638 á listanum. Á sama tíma hefur meðalbiðtími dómþola eftir að afplánun hefjist hefur lengst töluvert. Árið 2010 liðu að meðaltali 4,9 mánuðir frá því að dómur barst Fangelsismálastofnun eða samfélagsþjónusta var rofin, til upphafs afplánunar. Árið 2019 var þessi tími kominn í 6,9 mánuði.

Til viðbótar hefur lengd boðunarlista orðið til þess að fyrningum á óskilorðsbundnum dómum hefur fjölgað talsvert síðustu ár. Verði ekki brugðist við þessu má leiða að því líkur að fyrningum fjölgi enn frekar en slíkt er óásættanlegt með tilliti til varnaðaráhrifa refsinga. Fyrningar refsinga hafa neikvæð áhrif á varnaðaráhrif refsinga, bæði almenn og sérstök. Þá er einnig óviðunandi að fjöldi dómþola skuli hefja refsingu nokkrum árum eftir að dómur fellur en vitað er að varnaðaráhrif mögulegrar fangelsisvistar verður minni þegar bið eftir afplánun getur tekið nokkur ár. Að auki getur lengri bið eftir afplánun verið dómþolum þungbær þar sem í biðinni getur jafnframt falist viðbótarrefsing en dómþolar hafa þá jafnvel snúið alfarið af þeirri braut sem leiddi til hinnar refsiverðu háttsemi, náð bata frá áfengis- og vímuefnaneyslu, stofnað fjölskyldu og lagt stund á nám eða vinnu. Þannig getur löng bið eftir afplánun haft gagnstæð áhrif en þau sem stefnt er að með þeirri betrunarstefnu sem stjórnvöld vilja leggja áherslu á.

Í skýrslu starfshópsins um styttingu boðunarlista voru settar fram nokkrar tillögur að aðgerðum, þar á meðal tillögur um nauðsynlegar breytingar á lögum. Meðal þeirra tillagna voru breytingar á ákvæðum laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 um reynslulausn og samfélagsþjónustu. Breytingarnar sem lagðar er til með frumvarpinu eru ótímabundnar en með þeim er stefnt að því að stytta boðunarlista og þannig fækka fyrningum refsinga og stytta bið dómþola eftir afplánun.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér breytingar á lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016. Með frumvarpinu er brugðist við tillögum um úrbætur sem fram komu í skýrslu starfshóps um styttingu boðunarlista til afplánunar refsinga.

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að Fangelsismálastofnun verði tímabundið heimilt að veita einstaklingum sem eru með styttri en 90 daga óskilorðsbundið fangelsi reynslulausn fimm dögum áður en reynslulausn hefði annars verið veitt og einstaklingum með lengri en 90 daga óskilorðsbundið fangelsi reynslulausn tíu dögum áður en að reynslulausn kemur. Er þetta gert að norskri fyrirmynd og lögð er áhersla á að um tímabundið úrræði yrði að ræða meðan unnið er að styttingu boðunarlistans. Er þetta lagt til í samræmi við tillögur úr skýrslu starfshóps um styttingu boðunarlista til afplánunar.

Þá eru með frumvarpinu lagðar til tímabundnar breytingar á samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræði. Lagt er til að sett verði ákvæði til bráðabirgða í sem heimili Fangelsismálastofnun að fullnusta allt að 24 mánaða óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu, mæli almannahagsmunir ekki gegn því. Samkvæmt núgildandi ákvæði um samfélagsþjónustu er stofnuninni heimilt að fullnusta allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu. Einnig er lagt til að það sama eigi við ef um refsingu samkvæmt fleiri en einum dómi er að ræða, þannig að samanlögð refsing geti verið allt að þremur árum. Þá eru lagðar til tímabundnar breytingar þannig að Fangelsismálastofnun verði unnt að fullnusta dóma með samfélagsþjónustu þegar hluti fangelsisrefsingar er skilorðsbundinn þó heildarrefsing samkvæmt dómnum sé lengri en 24 mánuðir en samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga getur óskilorðsbundni hluti refsingarinnar aldrei verið lengri en þrír mánuðir. Starfshópurinn um styttingu boðunarlista taldi að eðlilegt væri að horft yrði til óskilorðsbundna hluta refsingarinnar við ákvörðun samfélagsþjónustu en ekki heildarrefsinguna. Í skýrslunni var lagt til að þessar breytingar um samfélagsþjónustu yrðu varanlegar í ljósi þess hversu góða raun samfélagsþjónusta hefði gefið hingað til. Einnig voru þau rök nefnd að samnorrænar rannsóknir sýndu að endurkomutíðni þeirra sem afplána fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu er mun lægri en hjá þeim sem afplána refsingu í fangelsi. Hins vegar verður að horfa til þess að erfitt er að bera íslenska fullnustukerfið nákvæmlega saman við fullnustukerfi hinna Norðurlandanna og því er lagt til að þessar breytingar verði settar fram í bráðabirgðaákvæði og verði tímabundnar heimildir til að byrja með. Á gildistíma ákvæðisins verður fylgst með því hvort og þá hvaða áhrif breytingarnar hafa, meðal annars á ítrekunartíðni til að unnt sé að leggja mat á hvort æskilegt sé að gera slíkar breytingar til framtíðar. Komi til þess þarf ennfremur að taka til skoðunar hvort ákvörðun um samfélagsþjónustu skuli þá áfram vera stjórnvaldsákvörðun eða í höndum dómstóla.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

### 5. Samráð.

### 6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í því að stytta boðunarlista í fangelsin sem hefur lengst síðustu ár með þeim afleiðingum að meðalbiðtími eftir að afplánun þeirra sem fá dæmda fangelsisrefsingu hefur lengst. Jafnframt hefur fyrningum óskilorðsbundinna dóma fjölgað.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er það mat Fangelsismálastofnunar að fjölga þurfi um eitt ársverk hjá stofnuninni tímabundið og er sá kostnaður metinn árlega á 11 m.kr. árin 2022, 2023 og 2024. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin.

Meiri hluti þeirra sem dæmdir hafa verið til óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar og Fangelsismálastofnun ríkisins fær til meðferðar eru karlar. Árið 2019 voru karlar 522 eða um 92 % þeirra og árið 2020 voru þeir 587 eða um 86 %. Á meðan voru konur sem hlotið höfðu dóm og Fangelsismálastofnun fékk til meðferðar 45 árið 2019 eða um 8 % og 96 árið 2020 eða um 14 %. Fleiri konur hefja samfélagsþjónustu en karlar hlutfallslega eða um 11 % á móti 89 % árið 2019 og 16 % á móti 83 % árið 2020. Þó frumvarpið geri ekki greinarmun á kynjum eða taki kyn til skoðunar hefur frumvarpið þó meiri áhrif á karla en konur, þ.e.a.s. þessi lagabreyting hefur meiri áhrif á karla.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Í 2. gr. er lagt til að sett verði tvö ný ákvæði til bráðabirgða svo heimilt verði að fullnusta allt að tveggja ára óskilorðsbundna fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu.

Þá er lagt til að heimilt verði að fullnusta óskilorðsbundinn hluta refsingar með samfélagsþjónustu þó heildarrefsing sé lengri en 24 mánuðir. Samkvæmt gildandi ákvæðum hegningarlaga getur óskilorðsbundinn hluti refsingar ekki verið lengri en þrír mánuðir en aðrir hlutar skilorðsbundnir. Eðlilegt er að horft sé á lengd hins óskilorðsbundna hluta refsingarinnar við ákvörðun samfélagsþjónustu, en ekki á heildarrefsinguna.

Þá er lagt til að heimilt verði að fullnusta refsingu samkvæmt fleiri en einum dómi með samfélagsþjónustu en samanlögð refsing má ekki verið lengri en 24 mánuðir.

Einnig er lagt til að heimilt verði að veita fanga með refsingu allt að 90 daga óskilorðsbundið fangelsi reynslulausn fimm dögum fyrr en reynslulausn myndi annars vera veitt og tíu dögum fyrr þegar refsing er yfir 90 daga óskilorðsbundið fangelsi. Á þetta sér fyrirmynd í norskum rétti og kemur til greina þegar sérstakar ástæður mæla með því, til dæmis til þess að vinna gegn boðunarlista í fangelsi.

Lagt er til að þessar breytingar verði tímabundnar í þrjú ár þeim tilgangi að stytta boðunarlista en það er sá tími sem þarf að lágmarki til þess að breytingarnar skili þeim árangri sem að er stefnt.

##### *Um 2. gr.*

Greinin þarfnast ekki skýringa.