

Júní 2020



Tillögur starfshóps dómsmálaráðherra

til aðgerða sem stytta eiga

boðunarlista til afplánunar refsinga

Útgefandi:

Dómsmálaráðuneytið

Júní 2020

dmr@dmr.is

dmr.is

Umbrot og textavinnsla:

Dómsmálaráðuneytið

©2020 Dómsmálaráðuneytið

Efnisyfirlit

1. Inngangur	5
2. Fjölgun fanga.....	8
2.1 Þróun boðunarlista á Norðurlöndunum	8
2.2 Boðunarlisti Fangelsismálastofnunar.....	9
3. Tillögur starfshópsins	13
3.1 Samfélagsþjónusta.....	13
3.2 Sáttamiðlun og önnur úrræði til að ljúka málum án ákæru.....	14
3.2.1 Sáttamiðlun.....	15
3.2.2 Önnur úrræði til að ljúka málum án ákæru.....	18
3.3 Nýting afplánunarrýma.....	18
3.4 Reglur um reynslulausn	20
3.5 Skilorðsbinding dóma.....	21
3.6 Náðun.....	22
4. Sérstakar umræður.....	23
4.1 Rafrænt eftirlit.....	23
4.2 Fjölgun rýma í opnum fangelsum og lengri afplánunartími utan fangelsa.....	23
4.3 Reynslulausn eftir helming refsitímans þrátt fyrir alvarlegt brot.....	24
5. Lokaorð	26

1. Inngangur

Mikil uppbygging hefur verið í fangelsiskerfinu á Íslandi á undanförunum árum. Má þar m.a. nefna byggingu nýs fangelsis á Hólmsheiði og fjölgun á opnum rýmum í fangelsunum. Þá hefur aukin áhersla verið lögð á afplánun utan fangelsa, s.s. lenging á samfélagsþjónustu, rafrænu eftirliti og þeim tíma sem hægt er að afplána á Áfangaheimili Verndar. Auk þess hafa reglur um unga fanga verið rýmkaðar verulega en nú eiga þeir kost á að fá reynslulausn að liðnum 1/3 hluta refsitímans. Samkvæmt nýjustu rannsókn um endurkomutíðni á Norðurlöndunum er endurkomutíðni á Íslandi um 20% og er hún ein sú lægsta á meðal þjóðanna. Þrátt fyrir þetta hafa fangelsin ekki getað sinnt fullnustu allra dæmdra fangelsisrefsinga og vararefsinga. Þann 22. apríl 2020 voru 638 einstaklingar á boðunarlista og heildarrefsitími til fullnustu í árum jókst um 35% á milli árána 2018-2019. Afleiðingar þessa eru fyrningar á óskilorðsbundnum dómum en þeim hefur fjölgað talsvert síðustu árin og voru að jafnaði 33 á árunum 2014-2018 en á árinu 2019 fækkaði þeim niður í 16 sem rekja má til sérstaks átaksverkefnis sem Fangelsismálastofnun fór í varðandi samfélagsþjónustu.

Þann 9. mars sl. skipaði dómsmálaráðherra starfshóp sem hefur það hlutverk að móta tillögur til úrbóta sem stytta eiga boðunarlista til afplánunar refsinga og koma í veg fyrir fyrningu refsinga sem og að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk. Hlutverk starfshópsins er að taka saman þær tillögur sem þegar hafa verið lagðar fram, kanna hvernig þessum málum er háttað hjá nágrannabjóðum okkar og leggja til leiðir til úrbóta, til skemmri og lengri tíma.

Kristín Einarsdóttir lögfræðingur á skrifstofu almanna- og réttaröryggis í dómsmálaráðuneytinu var skipuð formaður hópsins. Aðrir fulltrúar hópsins voru Erla Kristín Árnadóttir sviðstjóri fullnustusviðs og staðgengill forstjóra Fangelsismálastofnunar ríkisins, Hulda Elsa Björgvinsdóttir sviðstjóri ákærusviðs og staðgengill lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, Helgi Gunnlaugsson afbrotufræðingur og prófessor við Háskóla Íslands og Erla María Jónsdóttir Tölgyes afbrotufræðingur. Hafdís Guðmundsdóttir skrifstofustjóri hjá Fangelsismálastofnun ríkisins og Rannveig Þórisdóttir sviðstjóri hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu komu að allri tölfræði. Nefndin kom saman til fundar 9 sinnum á tímabilinu mars til júní 2020.

Nánar er gerð grein fyrir tillögum starfshópsins í kafla 3. Samandregið eru þær þessar:

1. Lagt er til að heimild til að fullnusta refsidóma með samfélagsþjónustu verði rýmkuð á þann veg að hægt verði að fullnusta allt að tveggja ára óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu. Það sama eigi við ef um refsingu samkvæmt fleiri en einum dómi sé að ræða, þ.e. að samanlögð refsing geti verið allt að tveimur árum. Þá er lagt til að unnt verði að fullnusta dóma þar sem hluti refsingar er skilorðsbundinn með samfélagsþjónustu þótt heildarrefsing sé lengri en tvö ár.

2. Heimildir ákæranda til að ljúka málum með sáttamiðlun verði rýmkaðar. Sáttamiðlun verði fest í sessi í lögum um meðferð sakamála. Ráðherra, og eftir atvikum ríkissaksóknara, verði gefinn heimild til að setja reglur um nánara inntak og útfærslu sáttamiðlunar og í hvaða tilvikum sáttamiðlun geti átt við og eftir atvikum nánari skilgreiningu á því hvenær mál teljist nægjanlega upplýst til að vísa megj því í sáttamiðlun. Tekið verði mið af niðurstöðum og tillögum nefndar um tilraunaverkefni um sáttamiðlun í sakamálum á Íslandi sem fór fram á árunum 2006-2008, við ákvarðanatöku um hvernig sáttamiðlun skuli gerð að varanlegum hluta íslenska réttarkerfisins. Lagt er til að sérstök nefnd verði skipuð til að halda utan um sáttamiðlun og stuðla að framþróun úrræðisins. Eftirlit yrði eftir sem áður í höndum ríkissaksóknara. Í nefndinni sitji fulltrúar frá ríkissaksóknara, dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og eftir atvikum frá öðrum stofnunum sem hlutverki hafa að gegna við beitingu úrræðisins. Nefndinni verði meðal annars falið að fylgjast með framþróun úrræðisins hér á landi og erlendis, sjá til þess að sáttamenn hljóti viðeigandi þjálfun, sækja fróðleik og þekkingu á sviðinu og kynna úrræðið fyrir almenningi og viðeigandi stofnunum.
3. Lagt er til að skilorðsbundin ákærufrestun skv. 56. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 2. mgr. 146. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, verði ekki bundin við tiltekin aldursþóp. Leggur starfshópurinn til lagabreytingar þessu að lútandi. Á grundvelli heimildar sinnar í 1. mgr. 21. gr. laga um meðferð sakamála geti ríkissaksóknari gefið út almenn fyriræli til ákæranda til að samræma beitingu heimildar af þessum toga.
4. Starfshópurinn leggur til að fjármagn verði aukið til málaflokksins þar sem nýting afplánunarrýma hefur ekki verið nægjanlega góð síðustu ár þar sem rekstrarumhverfi fangelsismála hefur kallað á mjög strangt aðhald. Með auknu fjármagni væri hægt að nýta þau afplánunarrými sem til eru og stytta þar með boðunarlistann umtalsvert. Starfshópurinn beinir því jafnframt til ráðherra að taka tillögur Fangelsismálastofnunar ríkisins um betri nýtingu fjármagns til málaflokksins til nánari skoðunar.
5. Starfshópurinn leggur til að reglum um reynslulausn verði breytt á þann veg að meginreglan verði reynslulausn eftir helming refsitímans fyrir þá sem afplána ekki refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, eða tilraun til slíks brots, skv. 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga, þó þannig að 6. mgr. 80. gr. um síbrotamenn haldi gildi sínu. Þá er lagt til að heimilt verði að veita einstaklingum reynslulausn þótt hluti refsingar sé skilorðsbundinn. Starfshópurinn telur einnig vert að skoða þá leið að veita einstaklingum reynslulausn nokkrum dögum fyrr en helmingur eða 2/3 hluti refsitímans eru liðnir ef sérstakar ástæður mæla með því. Tillaga þessi yrði tímabundið úrræði meðan unnið væri að styttingu boðunarlistans.
6. Starfshópurinn telur þörf á að skýra betur málsmeðferð varðandi fullnustu skilorðsbundinna dóma með sérskilyrðum, skv. 1.-6. tölul. 3. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga, þar sem slíkt úrræði geti í vissum tilvikum verið árangursríkara en óskilorðsbundin refsivist og verið til þess fallið að hafa jákvæð áhrif á boðunarlistann.

7. Að mati starfshópsins kemur til álita að veita þeim sem eru búnir að vera lengur en 3 ár á boðunarlista, hafa verið dæmdir fyrir minni háttar brot og eiga ekki ólokin mál í refsivörslukerfinu skilorðsbundna náðun. Með slíkri einskiptisaðgerð væri hægt að fækka töluvert á boðunarlistanum.

2. Fjölgun fanga

Dómpolum á boðunarlista Fangelsismálastofnunar hefur fjölgað umtalsvert síðustu ár og meðalbiðtími eftir að afplánun hefjist hefur lengst. Árið 2009 voru 213 einstaklingar á boðunarlista en eru nú 638. Af boðunarlistanum eru um 118 dómpolar að öllum líkindum farnir úr landi, margir vegna brottvísunar, og nánast ómögulegt er að hafa upp á þeim til að fullnusta refsinguna. Munu þessir dómur að öllu óbreyttu fyrnast.

2.1 Þróun boðunarlista á Norðurlöndunum

Norðurlöndin hafa viðurkennda alþjóðlega sérstöðu í fangelsismálum. Í afbrotafræðinni er stundum vísað í skandinavísku undantekninguna (e. Scandinavian exceptionalism). Fjöldi fanga á Norðurlöndunum er yfirleitt með því lægsta sem þekkist á Vesturlöndum. Refsingar og fullnusta þeirra er almennt vægari en annars staðar, en afbrot engu að síður hvorki fleiri né alvarlegri en tíðkast víðast á Vesturlöndum. Fangelsin, og samskipti fanga og starfsmanna eru að jafnaði talin manneskjuleg og einkennast af meiri virðingu við fangann en gengur og gerist í öðrum löndum. Jafnframt er vel gætt að réttindum fanga. Ítrekunartíðni er þó ekki hærrí og í mörgum tilfellum jafnvel lægri á Norðurlöndum, samanborið við önnur lönd. Á Norðurlöndunum er litið á réttarvörslukerfið sem hluta af velferðarkerfinu og betrunarstefna er áberandi í löggjöfinni. Eins og víða er mikil gerjun í fangelsismálum á Norðurlöndunum. Afplánun utan fangelsa hefur verið tekin upp í vaxandi mæli og kröfur um aukna vistun í fangelsum ekki áberandi.

Á Norðurlöndum eru kunn nokkur dæmi af verulegri fækkun fanga á tiltölulega skömmum tíma með beinum ákvörðunum stjórnvalda.

Fram yfir árið 1970 var Finnland með um það bil tvöfalt fleiri fanga en önnur Norðurlönd. Tekin var ákvörðun um að skilorðsbinda mun fleiri dóma en áður og smám saman var Finnland komið með svipaða fangatölu og önnur Norðurlönd. Þessi ákvörðun hafði ekki í för með sér fjölgun afbrota né hækkun á endurkomutíðni.

Í kringum aldamótin síðustu hafði boðunarlisti í fangelsi í Noregi lengst mikið. Í því skyni að leysa þann vanda var byggt nýtt fangelsi og reglur um samfélagsþjónustu voru rýmkaðar. Þar að auki voru gerðar nokkrar tímabundnar ráðstafanir sem fólu það í sér að losa einstaklinga úr afplánun nokkrum dögum áður en að reynslulausn kæmi. Þá var aukin notkun á rafrænu eftirliti, tvímennt var í fangaklefa með samþykki fanga og leigð voru fangelsispláss í Hollandi. Norðmenn hafa lagt áherslu á mikilvægi þess að boðunarlistinn sé vel skilgreindur. Samkvæmt upplýsingum frá Noregi var tekin sú ákvörðun að skilgreina ákveðinn hluta af dómpolum á boðunarlista á þann veg að ekki væri hægt að boða þá til afplánunar þar sem þeir væru farnir úr landi. Voru málin skráð „til meðferðar“ (no. under handling). Með þessari aðgerð, þ.e. að

viðurkenna að stór hluti þeirra sem eru á boðunarlista séu í slíkri stöðu og farinn af landi brott fækkaði umtalsvert á hinum eiginlega boðunarlista.

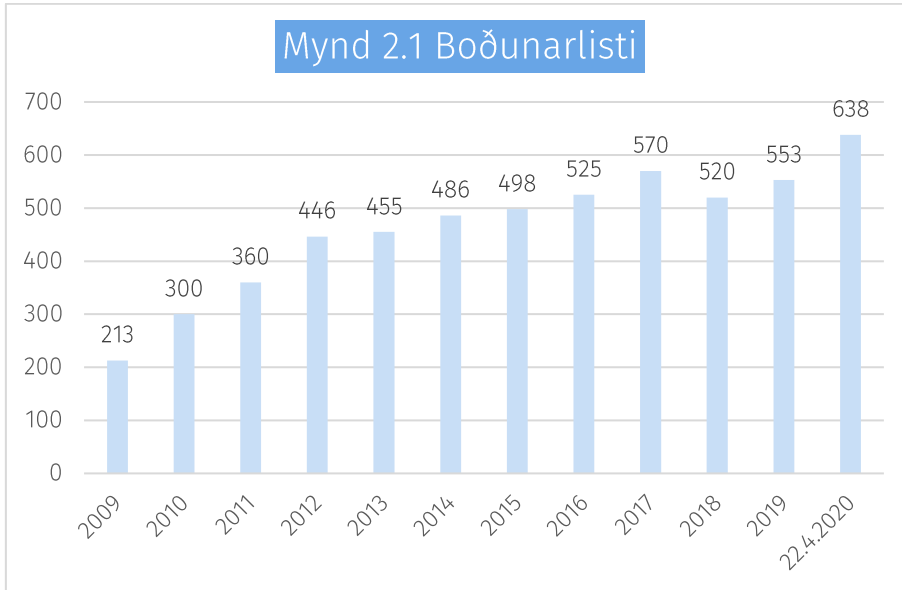
Í Danmörku var biðlisti eftir fangaplássí orðinn langur eða á fimmta þúsund í byrjun níunda áratugarins. Tekin var ákvörðun um að draga úr refsingum fyrir auðgunarbrot um þriðjung. Þessi ákvörðun hafði það í för með sér að boðunarlisti í fangelsin stýttist til muna. Árið 2005 voru yfir 2000 einstaklingar á boðunarlistanum. Það ár var tekin stjórnómálaleg ákvörðun um að eyða boðunarlistanum og nýta fangapláss betur, auk byggingar á nýju opnu fangelsi. Einnig voru teknir í notkun hermannabraggar sem hætt var að nota. Í dag er biðtími eftir afplánun í fangelsi ekki langur en nýting á fangelsisplássum hefur verið mjög há eða yfir 95% sem hefur skapað fjölmörg vandamál.

Árið 1983 var í Svíþjóð gripið til þeirra ráðstafana í því skyni að vinna á boðunarlista að veita afplánunarföngum reynslulausn með skilyrðum eftir að þeir höfðu afplánað helming refsivistar sinna óháð broti. Horfið var frá þessum aðgerðum 10 árum síðar og nú miðast reynslulausn við afplánun tvo þriðju hluta refsitíma. Einnig var tvímennt í fangaklefa en það sætti gagnrýni Umboðsmanns. Þá voru áður lokað fangelsi opnuð tímabundið og rafrænt eftirlit var aukið. Með þessum ráðstöfunum hefur biðtími eftir afplánun verið mjög skammur og í dag eru á sjötta hundrað auð pláss í sænskum fangelsum.

Dæmin hér að ofan staðfesta að hægt er að grípa til aðgerða til að létta á fangelsiskerfinu, s.s. með fullnustu utan fangelsa o.fl. án þess að réttaröryggi sé ógnað og án þess að ítrekun brota aukist.

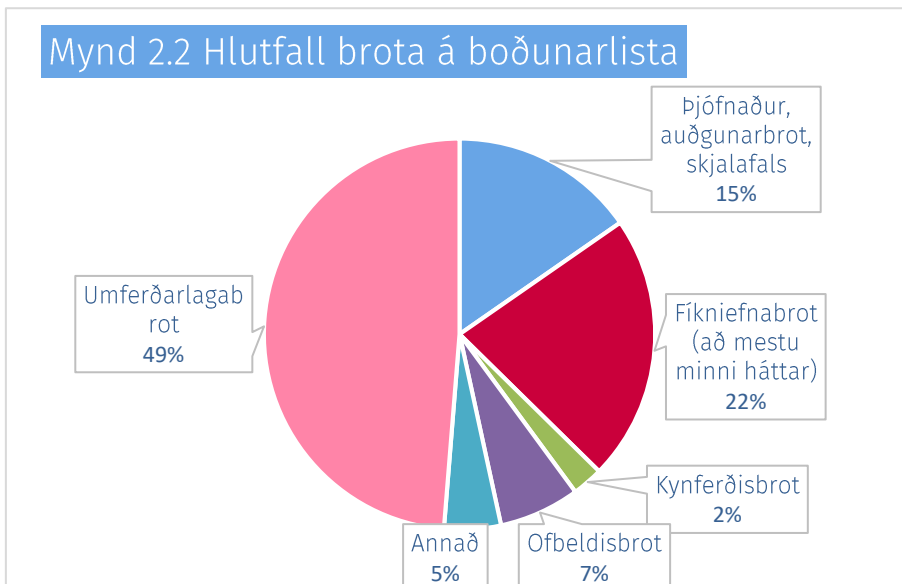
2.2 Boðunarlisti Fangelsismálastofnunar

Listi yfir þá einstaklinga sem eru til fullnustu hjá Fangelsismálastofnun kallast boðunarlisti. Árið 2009 voru 213 einstaklingar á boðunarlista en þeim hefur fjölgað jafnt og þétt og eru nú 638. Eins og að framan greinir eru margir dómþolar á boðunarlistanum farnir úr landi, margir vegna brottvísunar Útlendingastofnunar. Ekki er alltaf vitað hvar þeir eru staddir í heiminum og er það nær óvinnandi vegur fyrir Fangelsismálastofnun að reyna að hafa uppi á þeim til að senda dómána til fullnustu í heimalandi þeirra. Þá eru ekki samningar á milli allra landa svo að slíkt sé hægt og framsal kemur ekki til greina nema refsing sé a.m.k. 4 mánaða fangelsi.



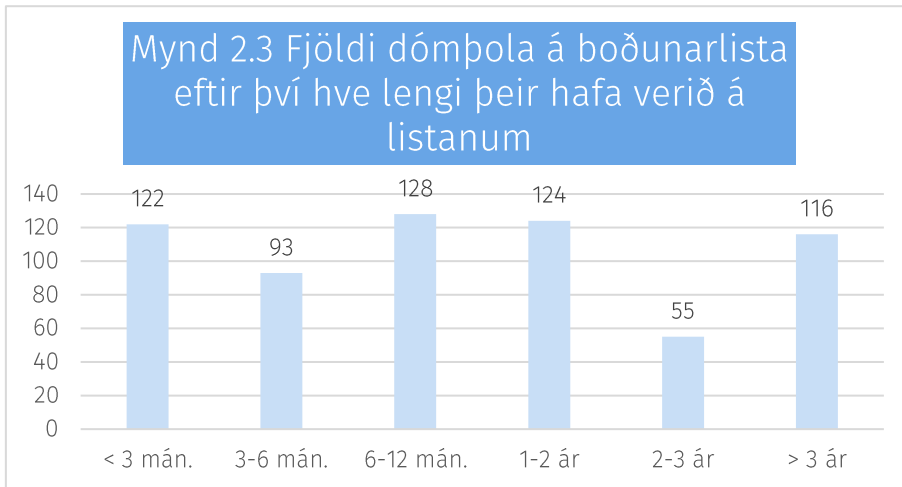
Ástæður þess að boðunarlistinn hefur lengst eru einkum fjölgun og lenging óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga, fjölgun gæsluvarðhaldsfanga og ekki nægt fjármagn til nýtingar afplánunarrýma að fullu. Meðaltalsfjöldi gæsluvarðhaldsfanga í fangelsum hefur þrefaldast á síðustu fimm árum en þeir voru að meðaltali tólf árið 2014 en þrjátíu árið 2019.

Hlutfall brota á boðunarlista sýnir að umferðalagabrot eru 49% af heildarfjölda brota. Næst á eftir koma fíkniefnabrot sem eru 22% og þjófnaður, auðgunarbrot og skjalafals sem er 15%. Ofbeldisbrot eru 7% og kynferðisbrot eru 2%.

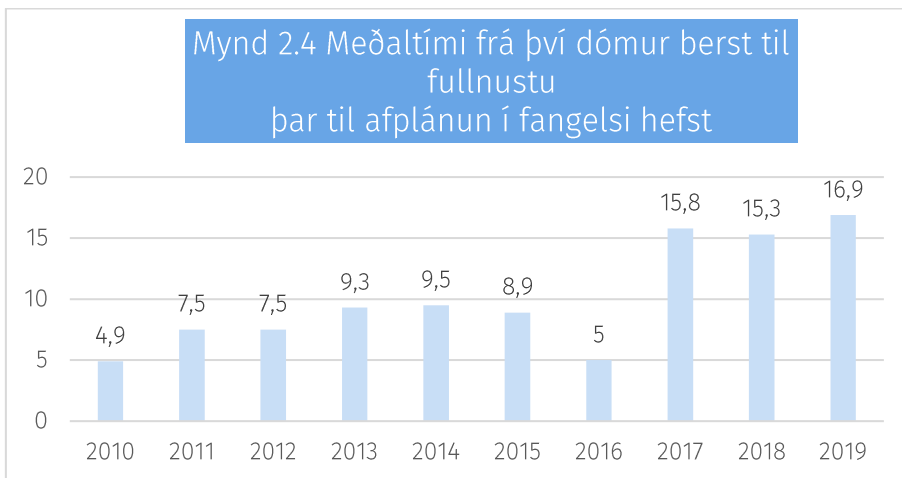


Mynd 2.3 sýnir fjölda dómþola sem bíða fullnustu í apríl 2020. Súluritið hér að neðan sýnir fjölda dómþola á boðunarlista í apríl 2020 en þeir eru samtals 638 talsins. 116 einstaklingar hafa verið á boðunarlista í 3 ár eða lengur, 55

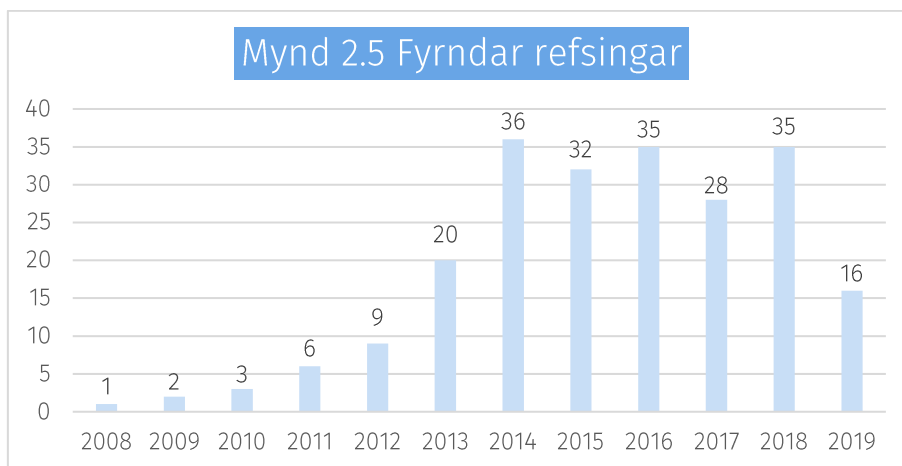
einstaklingar í 2-3 ár og 124 einstaklingar í 1-2 ár. Samanlagt hafa því 46% þeirra verið á boðunarlistanum í 1 ár eða lengur.



Mynd 2.4 sýnir meðalbiðtíma sem líður frá því að dómur (fyrsti dómur ef fleiri en einn) dómþola berst Fangelsismálastofnun til fullnustu eða samfélagsþjónusta er rofin þar til afplánun í fangelsi hefst í mánuðum talið. Tíminn sem líður frá því dómur berst til fullnustu þar til afplánun hefst hefur lengst úr 4,9 mánuðum að meðaltali árið 2010 í 16,9 mánuði árið 2019, eða um 245%.



Á mynd 2.5 má sjá yfirlit yfir fyrndar refsingar frá árinu 2008 til 2019. Afleiðingar af löngum boðunarlista eru þær að óskilorðsbundnar refsingar hafa verið að fyrnast en þeim hefur fjölgað talsvert síðustu árin. Á árinu 2019 fækkaði fyrndum refsingum hins vegar í 16 í kjölfar sérstaks átaksverkefnis sem Fangelsismálastofnun fór í varðandi samfélagsþjónustu. Ef ekki verður brugðist við löngum boðunarlista má leiða líkum að því að fjöldi fyrninga verði umtalsverður á árinu 2020 en nú þegar hafa sjö refsingar fyrnst það sem af er árinu. Fyrndar refsingar 2020 geta að hámarki orðið 31 á árinu samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun og er það óásættanlegt að mati starfshópsins með tilliti til varnaðaráhrifa refsinga.



Eins og að framan segir greindu Norðmenn boðunarlistann sinn nánar eftir að hafa átt í erfiðleikum með að fullnusta refsingar innan viðunandi tíma. Á boðunarlistanum á Íslandi í dag eru margir sem eiga þess kost að sækja um samfélagsþjónustu í stað þess að afplána refsingu sína í fangelsi og mun stór hluti þeirra fá það samþykkt. Segja má að á meðan þeir eru í slíku ferli séu þeir í raun ekki að bíða eftir afplánun í fangelsi og ef samfélagsþjónusta er samþykkt kemur aldrei til slíks. Þá er stór hluti þeirra sem eru á boðunarlistanum farinn úr landi og ekki er vitað hvar þeir eru niður komnir. Fangelsismálastofnun hefur bent á að í ljósi þróunar á síðustu árum, þ.e. að ekki er unnt að nýta öll afplánunarrými sem til staðar eru og að fleiri hafa nú kost á að afplána refsingu sína með samfélagsþjónustu sé skynsamlegt að líta á hinn eiginlega boðunarlista sem tvo lista og hefur stofnunin í raun gert það að undanfögnu, þ.e. annars vegar lista yfir þá sem hafa sótt um að afplána með samfélagsþjónustu og hins vegar lista yfir þá sem munu þurfa að afplána í fangelsi. Þá hefur stofnunin einnig litið til fjölda þeirra sem eru farnir úr landi og talið skynsamlegt að hafa þá á þriðja listanum. Slíkt gæfi betri mynd af raunverulegri stöðu þeirra sem eiga ófullnustaðar refsingar hjá Fangelsismálastofnun.

Mikilvægt er að mati starfshópsins að vitneskja sé um þessa greiningu boðunarlistans sem sýnir mun betur raunverulega stöðu mála. Fram að þessu hefur umfjöllun um boðunarlistann hins vegar yfirleitt snúist um heildarfjölda þeirra sem eru til boðunar óháð því hvernig fullnustan fer svo fram.

Stór hluti þeirra sem eru á boðunarlistanum hafa verið dæmdir fyrir að framvísa fölsuðum vegabréfum við komu til landsins og hefur slíkum brotum fjölgað umtalsvert á síðustu árum. Sú dómvenja hefur myndast að dæma slíka einstaklinga í 30 daga óskilorðsbundið fangelsi sem er ekki í samræmi við önnur sambærileg brot, þ.e. þegar um fyrsta brot er að ræða en slík brot leiða alla jafna til skilorðsbundinnar refsingar. Í dag er 121 erlendur aðili með 30 daga refsingu, aðallega fyrir skjalafals sem ekki er með skráða búsetu hér á landi og er því ólíklegt að unnt verði að fullnusta þá dóma. Í ljósi þessa telur starfshópurinn þörf á að skoða þennan málaflokk enn frekar og með heildstæðum hætti en í dag fer mikil vinnu lögreglu, dómstóla og fangelsisýfirvalda í þennan málaflokk.

3. Tillögur starfshópsins

Hlutverk starfshópsins var að móta tillögur til úrbóta sem stytta eiga boðunarlista til afplánunar refsinga, koma í veg fyrir fyrningu refsinga sem og að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk. Starfshópurinn hefur einnig tekið saman þær tillögur sem þegar hafa verið lagðar fram og leggur til leiðir til úrbóta, bæði til skemmri og lengri tíma.

3.1 Samfélagsþjónusta

Samfélagsþjónusta var tekin upp hér á landi árið 1995. Góð reynsla hefur verið af samfélagsþjónustu hér á landi. Samnorræn rannsókn sýnir að endurkomutíðni þeirra sem afplána fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu er mun lægri en hjá þeim sem afplána refsingu í fangelsi. Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga er heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu. Þegar hluti fangelsisrefsingar er skilorðsbundinn má heildarrefsing samkvæmt dóminum ekki vera lengri en 12 mánuðir og þegar um fangelsisrefsingu er að ræða samkvæmt fleiri en einum dómi má samanlögð refsing ekki vera lengri en 12 mánuðir.

Í ljósi þess hve samfélagsþjónusta hefur gefið góða raun hingað til leggur starfshópurinn til að heimild til samfélagsþjónustu verði rýmkuð á þann veg að hægt verði að fullnusta allt að tveggja ára óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu. Það sama eigi við ef um refsingu samkvæmt fleiri en einum dómi sé að ræða, þ.e. að samanlögð refsing geti verið allt að tveimur árum. Þá leggur starfshópurinn til að unnt verði að fullnusta svokallaða blandaða dóma með samfélagsþjónustu þótt heildarrefsing sé lengri en tvö ár. Samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga getur óskilorðsbundni hluti refsingarinnar aldrei verið lengri en þrjú mánuðir og telur starfshópurinn eðlilegt að horft sé á lengd þess hluta refsingarinnar við ákvörðun samfélagsþjónustu en ekki heildarrefsinguna.

Í ljósi þeirra lagaheimilda sem gilda um samfélagsþjónustu í dag og góðrar reynslu af samfélagsþjónustu frá því að hún var fyrst lögfest eru ekki lagðar til frekari breytingar. Sömu skilyrði munu því gilda áfram fyrir veitingu samfélagsþjónustu. Rétt er að taka fram að ef almannahagsmunir mæla gegn því að fanga verði gefinn kostur á að afplána með samfélagsþjónustu verður honum ekki veitt slík heimild þrátt fyrir að hann uppfylli skilyrði hvað varðar lengd refsingar. Þannig hafa t.d. menn sem dæmdir hafa verið fyrir kynferðisbrot ekki fengið heimild til að fullnusta refsingar sínar með samfélagsþjónustu.

Á boðunarlistanum í dag eru 63 dómþolar með refsingu sem er yfir einu ári og allt að tveimur árum. Þá eru 17 dómþolar með dóm þar sem hluti refsingar er skilorðsbundinn þar sem samanlögð refsing er yfir 12 mánuðum og þar af leiðandi hefur ekki verið unnt að heimila samfélagsþjónustu þrátt fyrir að oft sé um minni háttar brot að ræða. Miðað við framangreinda tillögu gætu 80 dómþolar til

viðbótar sótt um að afplána refsingu sína í samfélagsþjónustu í stað fangelsis og myndi það hafa töluverð áhrif á boðunarlistann í heild sinni.

Þótt framangreind tillaga muni vissulega hafa áhrif á boðunarlistann eru aðrar ástæður ekki síður mikilvægar. Að mati starfshópsins er samfélagsþjónusta afar vænleg leið til að fullnusta tiltekna refsingar en um er að ræða úrræði sem gefur dómþola tækifæri til að bæta fyrir brot sitt með því að láta gott af sér leiða um leið og hann afplánar refsingu sína. Að sama skapi hefur samfélagsþjónusta ekki eins neikvæð áhrif á dómþola og fangelsisvist getur haft. Um er að ræða nokkurs konar starfsendurhæfingu fyrir marga sem sinna samfélagsþjónustu, marga sem hafa jafnvel lítið sem ekkert unnið um ævina. Með þessu móti eru meiri líkur á að menn nái að fóta sig á ný í samfélaginu en það á að vera einn meginþingangur refsingar. Er þessi tillaga í samræmi við þá stefnu Fangelsismálastofnunar að auka afplánun utan fangelsa í stað vistunar í fangelsi en slíkt hefur sýnt að geti dregið úr líkum á að menn brjóti aftur af sér. Þá má jafnframt nefna að kostnaður við samfélagsþjónustu er um fimmtungur á við kostnað fanga í fangelsi. Vert er að taka fram að þau störf sem samfélagsþjónar inna af hendi í þágu samfélagsins hafa ekki áhrif á almenna vinnumarkaðinn þar sem um er að ræða störf sem að öllu jöfnu væru ekki unnin, s.s. minni háttar viðhald hjá íþróttafélögum, sambýlum o.þ.h. Þá eru fjölmörg störf samfélagsþjóna sjálfboðaliðastörf hjá Rauða Krossinum, Samhjálp o.fl.

Erfitt er að bera íslenska fullnustukerfið saman við hin Norðurlöndin þar sem samfélagsþjónusta er dæmd á Norðurlöndunum á meðan slíkt er stjórnvaldsákvörðun á Íslandi. Þá eru styttri dómur oft fullnustaðir með rafrænu eftirliti á Norðurlöndunum á meðan íslensk fangelsisvörðöld fullnusta slíka dóma með samfélagsþjónustu.

Að mati starfshópsins er skynsamlegt að halda áfram á þeirri braut sem verið hefur á Íslandi og styrkja stöðir samfélagsþjónustu enn frekar, sem er áhrifarík og mannúðleg leið til að fullnusta refsingar og hefur gefið góða raun hingað til.

3.2 Sáttamiðlun og önnur úrræði til að ljúka málum án ákæru

Til að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk þá er mikilvægt að huga að málsmeðferðartíma sakamála í heild sinni, þ.e. allt frá upphafi til enda máls. Til að stytta boðunarlista til afplánunar refsinga þá telur starfshópurinn mikilvægt að huga að leiðum til að fækka þeim málum sem fara í dómsmeðferð. Með því móti er unnt að stytta verulega málsmeðferðartíma og þar með auka bæði sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga.

Í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, 146. gr. og XXIII. kafla laganna, er gert ráð fyrir að unnt sé að ljúka sakamáli án þess að mál sé höfðað með útgáfu ákæru. Er unnt að ljúka máli með lögreglustjórasækt, með skilorðsbundinni ákærufrestun og með því að fallið er frá saksókn að tilteknum skilyrðum

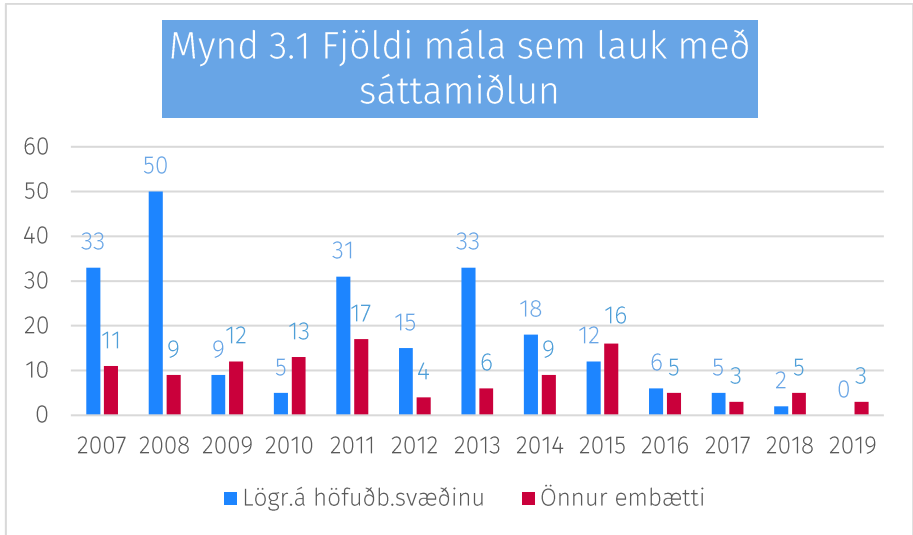
uppfylltum. Sáttamiðlun er hluti af slíku úrræði, þ.e. niðurfellingu saksóknar, en þá er fallið frá saksókn á grundvelli b. liðar 1. mgr. 146. gr. laga um meðferð sakamála ef sakborningur og brotþoli hafa komist að samkomulagi og sakborningur hefur efnt það fyrir sitt leyti.

3.2.1 Sáttamiðlun

Sáttamiðlun byggir á hugmyndafræði um uppbyggilega réttvísi og felur í sér að í stað þess að fara fyrir dóm í kjölfar afbrots leitast brotamaður og brotþoli við að ná sáttum með aðstoð sáttamanns. Kostir þessarar leiðar fela meðal annars í sér fækkun mála sem fara í ákæru, tíminn sem tekur að undirbúa og sætta mál er skemmri en sá tími sem varið er í sambærileg mál sem fara hefðbundna leið í réttarkerfinu, úrlausn er færð til einstaklinganna sjálfra og réttarstaða brotþola er styrkt. Brotþoli á beina aðild að ákvörðunartöku um hvernig málinu er lokið og hlutaðeigandi fá veigameira hlutverk en verið hefur við lúkningu slíkra mála. Þannig er um að ræða fljótverkara og kostnaðarminna úrræði en hefðbundin úrræði refsivörslukerfisins. Auk þess er samleiðing brotþola og brotamanns til að ljúka málinu með þessum hætti talin líklegri en hefðbundnar aðferðir til að hafa sérstök varnaðaráhrif á brotamann.

Sáttamiðlun í sakamálum hefur verið innleidd á Norðurlöndunum og fest sig æ betur í sessi síðastliðna áratugi. Þrátt fyrir að byggja á sömu hugmyndafræði er ýmislegt ólíkt við framkvæmd sáttamiðlunar þegar horft er til mismunandi landa. Sem dæmi má nefna að á Íslandi eru lögreglumenn sáttamenn og fylgja fyrir fram ákveðnu handriti við sáttamiðlunina. Þólandur og gerendur taka með sér þá aðila á sáttafund sem þeir telja heppilega til aðstoðar. Þetta er frábrugðið því sem gerist annars staðar á Norðurlöndunum en þar hafa leikmenn í formi sjálfboðaliða annast sáttafundi og einungis þólandi og gerandi mætt til fundar ásamt sáttamanni. Í Svíþjóð eru það fyrst og fremst starfsmenn félagsþjónustu sveitarfélaganna sem sjá um sáttamiðlun. Í Noregi og Danmörku eru sérstök sáttaráð sem sjá um sáttamiðlun. Flestar þjóðir sem hafa innleitt sáttamiðlun innan réttarkerfisins hafa sett á laggirnar einhverskonar nefnd eða ráð sem fer með stefnumótun, framþróun og eftirlit með úrræðinu. Slíkt var gert í lok tímabils seinna tilraunaverkefnisins hér á landi með skipan framkvæmdastjórnar sáttamiðlunar. Þessi stjórn er ekki starfandi í dag.

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu hefur málum sem er lokið með sáttamiðlun fækkað mikið á undanförunum árum, sjá mynd 3.1. Skýringar sem hafa verið gefnar er að breytt verklag í tilteknum brotaflokkum hafi tekið tíma frá rannsóknarlögreglumönnum sem allajafna hafa séð um sáttamiðlunina, auk þess sem ekki hafi verið haldin námskeið fyrir nýja sáttamenn.



Þótt gert sé ráð fyrir sáttamiðlun sem skilgreindu úrræði í réttarvörslukerfinu þá er hvergi getið um hugtakið sáttamiðlun í réttarfarslögum eða öðrum lögum sem taka til meðferðar sakamáls. Hvorki í lögum né reglugerðum settum með stoð í þeim er fjallað um hverjir séu sáttamenn, hverjir standi að þjálfun þeirra, framþróun o.fl. Í fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 8/2017 er hins vegar fjallað um sáttamiðlun með hliðsjón af aðkomu ákæranda. Fyrirmælin eru sett á grundvelli 1. mgr. 21. gr. laga um meðferð sakamála, en þar er ríkissaksóknara fengin heimild til að gefa út almennar reglur og fyrirmæli um meðferð ákærvalds. Í sama ákvæði kemur fram að ríkissaksóknari hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds.

Í fyrirmælunum kemur fram að ákærandi við embætti lögreglustjóra eða héraðssaksóknara kanni hvort sakarefni og umbúnaður máls uppfylli skilyrði til að vísa megi því til sáttamiðlunar. Er tiltekið í fyrirmælunum hvaða sakarefni, þ.e. tilgreind brot á almennum hegningarlögum, geti átt við, en einnig þarf að uppfylla önnur skilyrði, þ.e. að málinu hefði annars verið lokið með skilorðsbundinni ákærufrestun eða ætla megi að refsing við brotinu fari ekki fram úr sektum eða skilorðsbundnu fangelsi. Þá þarf gerandi að hafa játað brot og að málið sé talið nægilega upplýst og gerandi og brotþoli hafi samþykkt að málinu verði vísað til sáttamiðlunar. Ef aðilar eru yngri en 18 ára þurfa lögráðamenn að samþykkja að málið hljóti þessa meðferð. Í inngangi fyrirmælanna kemur fram að með bréfi dómsmála- og mannréttindaráðherra til ríkissaksóknara, dags. 30. september 2010 komi fram að ráðuneytið telji að sáttamiðlun eigi að geta orðið varanlegur hluti af íslenska réttarkerfinu og er bent að á úrræðið hafi lagastoð í 146. gr. laga um meðferð sakamála. Í kafla fyrirmælanna um lok sáttamiðlunar kemur fram að ef sættir takast skuli gert um það skriflegt samkomulag og á grundvelli staðfestingar sáttamanns um efndir slíks samkomulags má ákærandi falla frá saksókn á grundvelli b. liðar 3. mgr. 146. gr. laga um meðferð sakamála.

Í framangreindu ákvæði, sem var nýmæli, kemur fram að falla megi frá saksókn í tilgreindum tilvikum, m.a. „ef sakborningur og brotþoli hafa komist að samkomulagi og sakborningur hefur efnt það fyrir sitt leyti“. Þegar frumvarp til laga um meðferð sakamála var á sínum tíma lagt fram var gert ráð fyrir að hafi

samkomulagi verið náð að „undangenginni sáttamiðlun“, og sakborningur efnt það fyrir sitt leyti, þá væri heimild til að falla frá saksókn. Var á það benti í greinargerð með frumvarpinu að með því að nefna þetta úrræði sérstaklega þá væri gengið út frá því að til þess mætti grípa með þeim réttaráhrifum að falla mætti frá saksókn. Þá kom fram að ekki væri talin þörf á að setja frekari lagareglur um sáttamiðlun að svo stöddu. Ákvæði frumvarpsins breyttist í meðförum þingsins og var ákveðið að fella út skilyrðið um að sáttamiðlun hefði þurft að fara fram að undangengnu samkomulagi, en í nefndaráhliti allsherjarnefndar var tekið fram að ekki ætti að einskorða niðurfellingu saksóknar við að samkomulagi hafi verið náð að undangenginni sáttamiðlun, þótt sú aðferð „hafi margt til síns ágætis“. Setja má spurningamerki við þessa niðurstöðu nefndarinnar, en ekki er tiltekið hvað annað en sáttamiðlun gæti verið grundvöllur eða undanfari að samkomulagi.

Að mati starfshópsins er óeðlilegt að úrræði sáttamiðlun eigi sér ekki beina lagastoð þar sem um er að ræða ákveðið úrræði við lyktir sakamáls. Þá býður hið opna ákvæði b. liðar 3. mgr. 146. gr. laga um meðferð sakamála hættunni heim með því að opna fyrir lyktir sakamáls án þess að réttarvörsluaðilar hafi þar nokkra aðkomu, en oft er um mikinn aðstöðumun milli brotþola og geranda að ræða og því mikilvægt að tryggja formfestu og eftirlit við úrlausn mála.

Þá er það mat starfshópsins að með því að styrkja umbúnað sáttamiðlunar með bættu regluverki megi fjölga þeim málum sem unnt er að ljúka með sáttamiðlun og þar með stytta boðunarlista, en samkvæmt upplýsingum frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu eru mörg mál þess eðlis að hægt hefði verið að ljúka þeim með sáttamiðlun í stað þess að höfða mál með útgáfu ákæru. Er áætlað að unnt hefði verið að ljúka á bilinu 50 til 100 mál á ári ef fastmótað ferli væri til staðar. Vegna skorts á sáttamönnum og umbúnaði að öðru leyti hafi það farist fyrir

Með það að markmiði að fjölga málum sem lýkur án ákæru, og draga þannig úr álagi og kostnaði við málsferðir leggur starfshópurinn eftirfarandi til:

Að heimildir ákæranda til að ljúka málum með sáttamiðlum verði rýmkaðar en slíkar breytingar muni fjölga þeim málum enn frekar sem hægt væri að ljúka með sáttamiðlun. Að sáttamiðlun verði fest í sessi í lögum um meðferð sakamála. Ráðherra og eftir atvikum ríkissaksóknara verði gefinn heimild til að setja reglur um nánara inntak og útfærslu sáttamiðlunar og í hvaða tilvikum sáttamiðlun geti átt við og eftir atvikum nánari skilgreiningu á því hvenær mál teljist nægjanlega upplýst til að vísa megi því í sáttamiðlun. Tekið verði mið af niðurstöðum og tillögum nefndar tilraunaverkefnis um sáttamiðlun í sakamálum á Íslandi sem fór fram á árunum 2006–2008, við ákvarðanatöku um hvernig sáttamiðlun skuli gerð að varanlegum hluta íslenska réttarkerfisins, þannig að sérstök nefnd verði skipuð til að halda utan um sáttamiðlun og stuðla að framþróun úrræðisins. Eftirlit yrði eftir sem áður í höndum ríkissaksóknara. Í nefndinni sitji fulltrúar frá ríkissaksóknara, dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og eftir atvikum frá öðrum stofnunum sem hlutverki hafa

að gegna við beitingu úrræðisins. Nefndinni verði meðal annars falið að fylgjast með framþróun úrræðisins hér á landi og erlendis, sjá til þess að sáttamenn hljóti viðeigandi þjálfun, sækja fróðleik og þekkingu á sviðinu og kynna úrræðið fyrir almenningi og viðeigandi stofnunum.

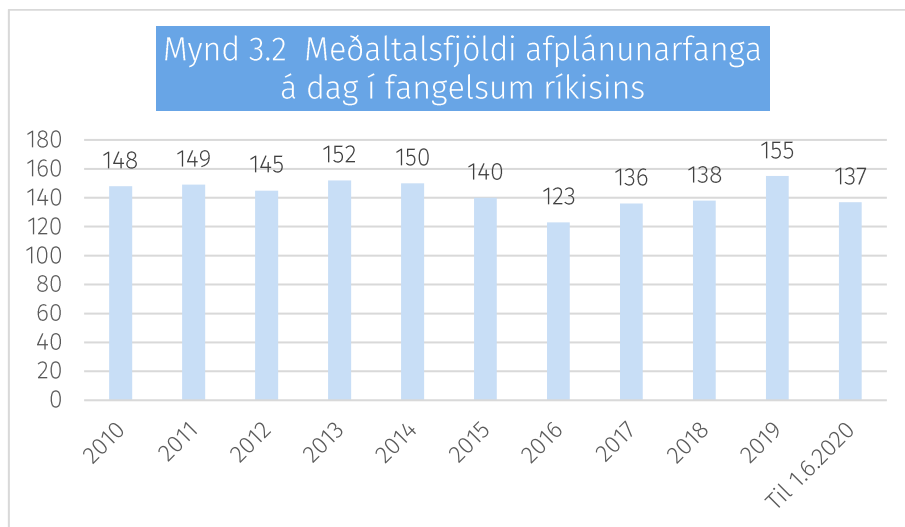
3.2.2 Önnur úrræði til að ljúka málum án ákæru

Auk sáttamiðlunar eru fleiri úrræði tæk til að ljúka málum án ákæru, t.d. að ljúka málum með lögreglustjórasedi í stað þess að gefa út ákæru. Samkvæmt reglugerð nr. 205/2009 um lögreglustjórasedi hefur verið miðað við að fjárhæð sektar fari ekki fram úr 500.000 krónum, en með breytingareglugerð nr. 551/2020, sem tók gildi meðan starfshópurinn var að störfum, hefur viðmiðið verið hækkað upp í 1.000.000 sem telja verður að muni hafa jákvæð áhrif til að fækka á boðunarlistanum.

Þá telur starfshópurinn að ljúka mætti fleiri málum með skilorðsbundinni ákæruþrestun. Samkvæmt 56. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 2. mgr. 146. gr. laga um meðferð sakamála, er miðað við að úrræðinu verði beitt þegar sakborningur hefur játað brot sitt og er á tilteknum aldri (15-21 árs) eða högum sakbornings er háttað með tilteknum hætti. Að mati starfshópsins ætti ekki að afmarka úrræðið við tiltekinn aldurshóp og leggur til að lögum verði breytt í því skyni. Á grundvelli heimildar sinnar í 1. mgr. 21. gr. laga um meðferð sakamála getur ríkissaksóknari gefið út almenn fyrirmæli til ákæranda til að samræma beitingu heimildar af þessum toga.

3.3 Nýting afplánunarrýma

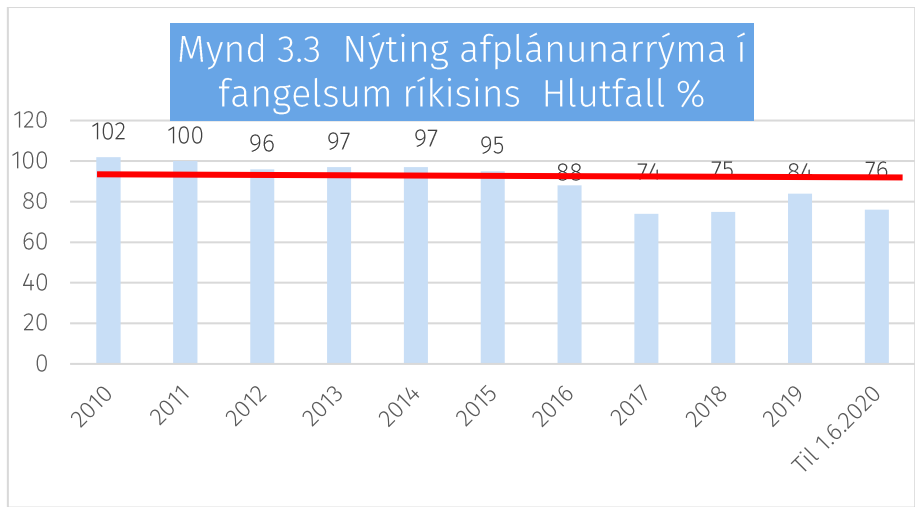
Á Íslandi eru fimm fangelsi og í dag eru afplánunarrými 181. Á mynd 3.2 má sjá að meðaltalsfjöldi afplánunarfanga á dag í fangelsum ríkisins hefur að mestu staðið í stað þrátt fyrir fjölgun rýma sem skýrist af því að ekki hefur verið nægt fjármagn til að nýta þau að fullu.



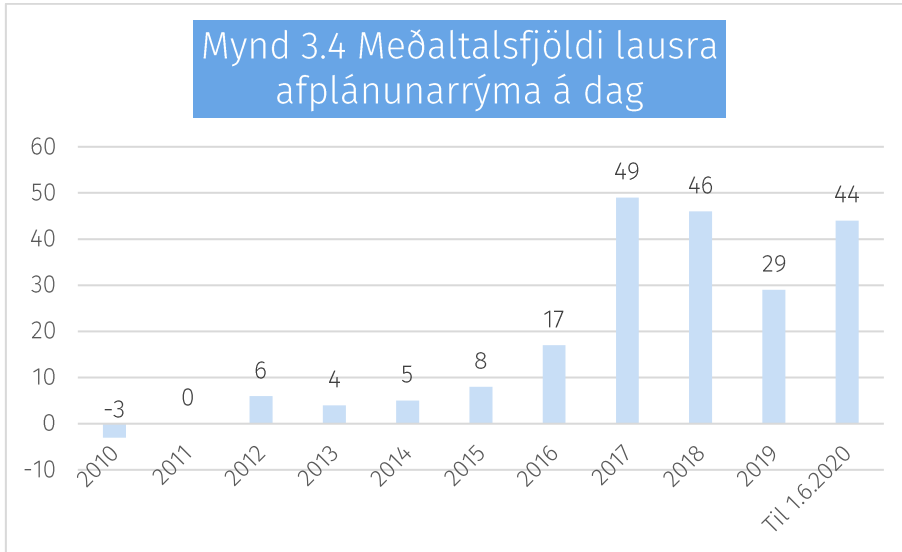
Út frá öryggisjónarmiðum er eðlileg nýting afplánunarrýma um 95% en fangaklefar og sameiginleg rými fangelsanna eru ekki byggð til að standa undir fangafjölda umfram 100% nýtingu til lengri tíma. Nýting yfir 100% felur í sér að

tvímennt er í fangaklefa og öryggis- og einangrunarklefar eru nýttir sem afplánunarklefar. Að mati Fangelsismálastofnunar er öryggi fanga og fangavarða ógnað ef nýting fangelsa fer yfir 95% en það felur í sér að ekki er hægt að aðskilja fanga þegar nauðsyn ber til og erfitt getur reynst að bregðast við óvænum atvikum.

Mynd 3.3 sýnir nýtingu afplánunarrýma fyrir árin 2010-2019. Rauða línan sýnir öryggismörk á nýtingu afplánunarrýma, þ.e. 95%. Að mati starfshópsins er athyglisvert að sjá að nýting afplánunarrýma hefur farið lækkandi frá því að fangelsið að Hólmsheiði var tekið í notkun. Rétt er þó að hafa í huga að nýting afplánunarrýma á árinu 2020 skýrist að hluta til af aðgerðum sem gripið var til í kjölfar COVID-19.



Ljóst er að nýting afplánunarrýma síðustu ár hefur ekki verið nægjanlega góð. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur rekstrarumhverfi fangelsismála kallað á mjög strangt aðhald. Með tilkomu Fangelsisins á Hólmsheiði árið 2016 fjölgaði rýmum um 30 en fangelsiskerfið hefur þó ekki aðstöðu til að fullnýta þau pláss sem til eru og er það áhyggjuefni að mati starfshópsins. Mikilvægt er að tryggja full afköst á Hólmsheiði og á Litla-Hrauni. Á mynd 3.4 má sjá fjölda lausra afplánunarrýma en þeim hefur fjölgað nokkuð síðustu ár.



Starfshópurinn bendir á að með auknu fjármagni til málaflokksins væri hægt að nýta þau afplánunarrými sem til eru og stytta boðunarlistann umtalsvert.

Starfshópurinn fjallaði jafnframt um þær tillögur sem Fangelsismálastofnun hefur undirbúið og lúta að því að nýta fjármagn til málaflokksins betur en slíkt gæti haft nokkur áhrif á boðunarlistann. Að mati starfshópsins er brýnt að ráðherra taki þær tillögur til alvarlegrar skoðunar.

3.4 Reglur um reynslulausn

Fjallað er um reynslulausn í VIII. kafla laga um fullnustu refsinga. Starfshópurinn leggur til að reglum um reynslulausn verði breytt á þann veg að meginreglan verði reynslulausn eftir helming refsitímans fyrir þá sem afplána ekki refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, eða tilraun til slíks brots, skv. 2. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga, þó þannig að 6. mgr. 80. gr. um síbrotamenn haldi gildi sínu. Í dag er það svo að ef fangi hefur tvisvar áður verið í afplánun fær hann að jafnaði ekki reynslulausn eftir helming afplánunar þrátt fyrir minni háttar brot, skv. 3. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsingar, þar sem segir að hafi fangi tvívegis eða oftar afplánað fangelsisrefsingu verði honum ekki veitt reynslulausn samkvæmt þessari málsgrein nema sérstakar ástæður mæli með. Þá leggur starfshópurinn til að heimilt verði að veita einstaklingum reynslulausn þótt hluti refsingar sé skilorðsbundinn en í 8. mgr. 80. gr. segir að þegar hluti fangelsisrefsingar er óskilorðsbundinn en hluti skilorðsbundinn verður reynslulausn ekki veitt.

Starfshópurinn telur að þessar lagabreytingar geti haft nokkur áhrif á boðunarlistann í heild sinni og leggur til að þetta úrræði verði varanlegt.

Samkvæmt norskum fullnustulögum er heimilt að veita fanga reynslulausn eftir helming afplánunar eða 2/3 hluta refsitímans. Þá er heimilt að veita einstaklingum reynslulausn stuttu áður en helmingur eða 2/3 hluti refsitímans eru liðnir ef sérstakar ástæður mæla með því. Í athugasemdum með lögunum segir m.a. að fangelsisyfirvöld geti ákveðið að losa einstaklinga úr fangelsi áður

en að reynslulausn kemur í þeim tilgangi að vinna gegn biðlista í fangelsi. Heimild þessi er útfærð á þann veg að norsk fangelsisýfirvöld hafa heimild til að losa einstaklinga sem eru með styttri en 90 daga óskilorðsbundið fangelsi fimm dögum áður en að reynslulausn kemur og einstaklingum sem eru með lengri en 90 daga óskilorðsbundið fangelsi tíu dögum áður en að reynslulausn kemur.

Starfshópurinn telur vert að skoða þessa útfærslu nánar og er það mat hópsins að þessi leið geti haft í för með sér að meðalbiðtími eftir fangelsisvist myndi stytta til muna en þó yrðu sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga tryggð. Starfshópurinn áréttar að þessi tillaga yrði tímabundið úrræði á meðan unnið væri að styttingu boðunarlistans.

3.5 Skilorðsbinding dóma

Samkvæmt 1. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga má ákveða í dómi að fresta skuli með skilyrðum um tiltekinn tíma ákvörðun um refsingu eða fullnustu refsingar. Frestun skal vera bundin því skilyrði að aðili gerist ekki sekur um nýtt brot á skilorðstímanum en jafnframt má binda frestun öðrum skilyrðum, skv. 1.-6. tl. 3. mgr. 57. gr. Þar segir að hægt sé að setja aðila skilyrði um að sæta umsjón einstakra manna, félags eða stofnunar, að hlíta fyrir mælum umsjónarmanns um dvalarstaði, menntun, vinnu, umgengni við aðra menn og notkun tómsunda, að neyta ekki á skilorðstímanum áfengis né deyfilyfja, að gangast undir dvöl á hæli í tiltekinn tíma til að venja hann af notkun áfengis eða deyfilyfja, að gangast undir að þola takmarkanir á umráðum yfir tekjum sínum eða öðru er fjárhag hans varðar eða greiða eftir getu fébætur fyrir tjón sem hann hefur valdið með broti sínu.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er afar sjaldgæft að dómarséu bundnir sérskilyrðum, skv. 1.-6. tölul. 3. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga. Starfshópurinn telur vert að skoða ástæður þess að svo sé því hér er virðist vera um vannýtta heimild að ræða sem ætti að vera hægt að beita í meira mæli, s.s. þegar þörf er talin vera á því að aðili sæti sálfræðimeðferð eða áfengis- og fíkniefnameðferð. Í 83. gr. laga nr. 15/2016 um fullnustu refsinga segir að þegar mælt sé fyrir um eftirlit með þeim sem dæmdir eru skilorðsbundið fari Fangelsismálastofnun með eftirlitið eða feli það öðrum. Nánar er kveðið á um meðferð slíkra mála í 84.-86. gr. fullnustulaga en þau ákvæði eru ekki ítarleg, þar er t.d. ekki kveðið á um hvernig standa skuli að kostnaði vegna sálfræðimeðferðar o.þ.h. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er fullnusta þessara dóma ekki nægjanlega skýr að þessu leyti og getur það mögulega verið ein af ástæðum þess að úrræðinu er ekki beitt í ríkara mæli. Starfshópurinn telur að í vissum tilvikum geti verið árangursríkara að beita þessu úrræði frekar en að dæma í óskilorðsbundna refsivist, sé rétt að málum staðið og leggur því til að málsmeðferð þessara mála verði skýrari og lögum breytt ef þörf þykir.



3.6 Náðun

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 2. málsl. 29. gr., kemur fram að forseti Íslands náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga um fullnustu refsinga skal dómsmálaráðherra skipa þriggja manna nefnd, náðunarnefnd, til þriggja ára í senn. Allar náðunarbeiðnir skulu sendar til nefndarinnar. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal nefndin láta ráðherra í té rökstudda tillögu um afgreiðslu á náðunarbeiðnum.

Náðun er sjaldan veitt án skilyrða, en það hefur þó nokkrum sinnum verið gert hér á landi, m.a. á árunum 1985 til 1990 þar sem varðhaldsrefsingu fjölda manna var breytt með náðun í sektir. Náðun er nú nær eingöngu veitt í samræmi við tilgang sinn og uppruna, þ.e. þegar fyrir hendi eru sérstakar ríkar ástæður sem mundu gera afplánun refsingar óeðlilega þungbæra eða ósanngjarna.

Löng bið eftir afplánun í fangelsi er í raun viðbótarrefsing og getur haft mjög neikvæð áhrif á dómþola. Líkt og fram kom í kafla 2. hér að framan þá hafa 116 dómþolar verið á boðunarlistanum í 3 ár eða lengur. Að mati starfshópsins kemur til álita að veita þeim sem eru búin að vera lengur en 3 ár á boðunarlista, hafa verið dæmd fyrir minni háttar brot og eiga ekki ólokin mál í refsivörslukerfinu skilorðsbundna náðun. Með slíkri einskiptisaðgerð væri hægt að fækka töluvert á boðunarlistanum líkt og gert var í Danmörku árið 2005.

4. Sérstakar umræður

Starfshópurinn ræddi ákveðin viðfangsefni sem skiluðu sér ekki sem tillögur en vildi samt sem áður vekja athygli á þeim.

4.1 Rafrænt eftirlit

Starfshópurinn fjallaði um rafrænt eftirlit við fullnustu refsinga og kynnti sér niðurstöður starfshóps sem þáverandi innanríkisráðherra skipaði árið 2016 um endurskoðun á fyrirkomulagi rafræns eftirlits við afplánun refsinga. Á Íslandi hefur rafrænt eftirlit verið miðað við það sem kallað er back door electronic monitoring, þ.e. einstaklingur lýkur afplánun undir rafrænu eftirliti enda hafi hann uppfyllt ákveðin skilyrði. Í ljósi góðrar reynslu af rafrænu eftirliti í lok afplánunar var úrræðið rýmkað árið 2016. Norðurlöndin hafa tekið upp rafrænt eftirlit með góðum árangri en þau nota einnig svokallað front door rafrænt eftirlit sem felur í sér að afplánunarfangi á þann kost að fara beint í rafrænt eftirlit í stað afplánunar í fangelsi sé hann dæmdur til refsivistar í stuttan tíma. Upptöku á front door rafrænu eftirliti þarf að skoða í samhengi við beitingu samfélagsþjónustu hér á landi en um er að ræða sama markhóp. Þá er ljóst að gera þyrfti meiri kröfur um eftirlit og búnað ef beita ætti rafrænu eftirliti í þeim tilvikum sem menn teljast ekki hæfir til að gegna samfélagsþjónustu. Samfélagsþjónusta er rýmri hér á landi en annars staðar og hefur það úrræði gengið vel og telur starfshópurinn að hún komi í stað front door eftirlits sem fullnustuúrræði. Rétt er einnig að vísa til þess að starfshópurinn leggur til að heimild til samfélagsþjónustu verði rýmkuð eins og fjallað er um hér að framan.

4.2 Fjölgun rýma í opnum fangelsum og lengri afplánunartími utan fangelsa

Möguleikar til að afplána hluta af fangelsisvist í opnum fangelsum hafa aukist síðustu ár. Afplánunarrýmum á Sogni og á Kvíabryggju hefur fjölgað umtalsvert og að sama skapi hefur Fangelsismálastofnun aukið verulega þann tíma sem einstaklingar geta afplánað á Áfangaheimili Verndar en samkvæmt núgildandi reglum geta fangar verið í allt að 16 mánuði á Vernd í stað 12 mánaða áður. Þannig gat einstaklingur með 12 ára fangelsisrefsingu verið að jafnaði í lokuðu fangelsi í sjö ár og á Vernd í eitt ár áður en til reynslulausnar kom. Í dag gæti slíkur einstaklingur verið í lokuðu fangelsi í tvö til þrjú ár, í opnu fangelsi í þrjú ár, á Vernd í 16 mánuði og heima hjá sér með ökklaband í eitt ár. Þessar breytingar hafa stuðlað að farsælli betrun fanga og aðlögun að samfélaginu og er að mati starfshópsins ekki þörf á að auka enn frekar afplánun utan fangelsa eða í opnum fangelsum að öðru leyti en að rýmka reglur um samfélagsþjónustu eins og að framan greinir.

Á Mynd 4.1. má sjá þróun afplánunar utan fangelsa með samanburði árána 2007 og 2018. Dæmið hér að neðan er miðað við dómþola með 12 ára fangelsisrefsingu og reynslulausn eftir 2/3 hluta refsitímans.

Mynd 4.1	2007	2018
Lokað fangelsi	7 ár	2-3 ár
Opið fangelsi	0 ár	3 ár
Vernd	1 ár	16 mánuðir
Rafrænt eftirlit	0	1 ár

4.3 Reynslulausn eftir helming refsitímans þrátt fyrir alvarlegt brot

Starfshópurinn skoðaði frekari rýmkun á reglum um reynslulausn en lagt er til hér að framan, þ.e. hvort veita ætti reynslulausn eftir helming refsitímans þrátt fyrir alvarleg brot, þ.e. ef hegðun fanga væri til fyrirmyndar. Fjallað er um reynslulausn í VIII. kafla laga um fullnustu refsinga. Meginreglan skv. 1. mgr. 80. gr. er að veita reynslulausn eftir 2/3 hluta refsitímans. Samkvæmt 2. mgr. er heimilt að veita þeim fanga sem ekki afplánar refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, s.s. manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrot, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán, reynslulausn þegar helmingur refsitímans er liðinn. Þá er heimilt að veita fanga lausn til reynslu þegar helmingur refsitímans er liðinn, þrátt fyrir að hann afpláni refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróft afbrot, ef mjög sérstakar persónulegar ástæður mæla með því og framkoma og hegðun fanga í refsivistinni hefur verið með ágætum. Með samþykkt laga um fullnustu refsinga árið 2016 voru gerðar þær breytingar, að finnskri fyrirmynd, að fangar sem brutu af sér þegar þeir voru á aldrinum 15-21 árs gætu fengið, óháð afbroti, reynslulausn þegar liðinn væri einn þriðji af refsitímanum að því gefnu að hegðun væri til fyrirmyndar og þeir þegið viðeigandi meðferð í afplánun og tekist á við vímuefnavanda sinn, hafi hann verið til staðar. Var sú regla talin geta leitt til þess að ungir fangar myndu í auknum mæli sýna betri og bætta hegðun til að losna úr fangelsi sem fyrst og taka aukinn þátt í meðferðarstarfi sem í boði væri. Þá gæti þetta leitt til þess að endurkomutíðni í fangelsi lækkaði.

Í Finnlandi eru rýmri reglur um reynslulausn fyrir þá sem afplána fyrsta brot óháð aldri en allir sem afplána fyrir fyrsta brot í Finnlandi geta fengið reynslulausn þegar helmingur refsitímans er liðinn. Við endurskoðun fullnustulaga árið 2016 þótti ekki ástæða til að taka þá reglu upp hér á landi. Starfshópurinn ræddi þetta sérstaklega og þá með hliðsjón af almennum og sérstökum varnaðaráhrifum refsinga og hvort lagabreyting af þessu tagi hefði áhrif á boðunarlistann. Þá skoðaði starfshópurinn einnig hvað félli undir sérstakar persónulegar ástæður sem veitti heimild til undanþágu frá meginreglunni um reynslulausn að liðnum 2/3 hlutum refsitímans þegar um alvarleg brot væri að ræða. Samkvæmt

upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er ekki hægt að telja með tæmandi hætti hvaða persónulegu ástæður geti fallið þarna undir þar sem meta þurfi hvert mál sjálfstætt en alvarleg veikindi fanga hafa fallið þarna undir. Þá var ungur aldur fanga talinn falla þarna undir áður en slík regla var lögfest sérstaklega árið 2016. Það er hins vegar ávallt skilyrði að hegðun og framkoma fanga hafi verið með ágætum auk hinna persónulegu ástæðna til að unnt sé að beita þessari undanþáguheimild.

Í dag eru 24 einstaklingar í sinni fyrstu afplánun fyrir alvarleg brot, fyrir utan erlenda fanga, sem fá að öllu jöfnu reynslulausn eftir helming refsitímans ef fyrir liggur ákvörðun um brottvísun úr landi og þá sem afplána utan fangelsa. Átta afplána refsingu fyrir kynferðisbrot, níu afplána fyrir manndráp og sjö fyrir stórfellt fíkniefnabrot. Fengju þessir einstaklingar reynslulausn eftir helming refsitímans í stað 2/3 hluta myndu þeir flestir fara mun fyrr úr fangelsi og á Vernd og í rafrænt eftirlit. Þótt slíkar breytingar á reglum um reynslulausn hefðu vissulega áhrif á boðunarlistann þótti starfshópnum, með vísan til almennra og sérstakra varnaðaráhrifa ekki tilefni til að leggja til að gerð yrði breyting á lögum um fullnustu refsinga á þann veg að meginreglan yrði reynslulausn eftir helming refsitímans fyrir þá sem afplánuðu refsingu fyrir alvarleg brot, s.s. manndráp, kynferðisbrot og alvarlegar líkamsárásir að því gefnu að þeir væru í sinni fyrstu afplánun eða með fyrirmyndarhegðun í afplánun. Þá er að mati starfshópsins ekki hægt að túlka með rúmum hætti hvað geti fallið undir sérstakar persónulegar ástæður í skilningi 2. mgr. 80. gr. fullnustulaga þar sem um undanþáguheimild sé að ræða sem beri að skýra þröngt. Í ljósi þess hversu stór hluti afplánunar fer nú fram utan fangelsa, sérstaklega hjá þeim með lengri refsingar sem hafa sýnt af sér góða hegðun í afplánun og í ljósi rýmri reglna þegar um unga fanga er að ræða þótti ekki að mati starfshópsins ástæða til að leggja til frekari breytingar á núverandi reglum.

Einnig ræddi starfshópurinn tillögur um að heimila reynslulausn eftir helming refsitímans ef um fyrsta brot væri að ræða sem ekki varðaði líf og líkama eins og gróf kynferðis- og ofbeldisbrot. Hér er einkum átt við alvarleg fíkniefnabrot sbr. 173. gr. a. almennra hegningarlaga en afplánun brota af því tagi er að jafnaði bundin við reynslulausn eftir 2/3 hluta refsitímans. Hlutfall fanga sem afplána dóma fyrir fíkniefnabrot hefur vaxið mjög á síðustu árum og var komið í 40% allra fanga árið 2019. Rýmkun á heimild til reynslulausnar eftir helming refsitímans fyrir fyrsta brot myndi hafa áhrif á boðunarlistann. Ekki náðist sátt í starfshópnum um að leggja fram tillögu af þessu tagi.

5. Lokaorð

Að mati starfshópsins er staðan í fangelsismálum hér á landi þannig að brýnt er að bregðast við með einhverjum hætti. Boðunarlistar í fangelsi hafa lengst síðustu ár með þeim afleiðingum að fyrndum refsingum hefur fjölgað en slíkt hefur neikvæð áhrif á varnaðaráhrif refsinga, bæði almenn og sérstök. Að mati starfshópsins er einnig óviðunandi að talsverður fjöldi dómþola skuli hefja refsingu nokkrum árum eftir að dómur fellur en vitað er að fælingarmáttur mögulegrar fangelsisvistar verður minni þegar vitað er að bið eftir afplánun getur tekið nokkur ár. Þá kann það jafnframt í mörgum tilvikum að vera dómþolum þungbært að hafa jafnvel snúið alfarið af þeirri braut sem leiddi til hinnar refsiverðu háttsemi, jafnvel náð bata frá áfengis- og vímuefnaneyslu, stofnað fjölskyldu og lagt stund á nám og/eða vinnu þegar þeim er svo gert að hefja afplánun dóms. Getur þetta haft gagnstæð áhrif en að er stefnt með þeirri betrunarstefnu sem stjórnvöld vilja leggja áherslu á. Starfshópurinn telur því brýnt að gripið verði til aðgerða til að bæta úr þessum vanda og telur þær tillögur sem hér hafa verið lagðar fram allar vera vel til þess fallnar að það markmið náist.

