

Umsögn Afstöðu – Réttindafélags

Viðbragð við áformum um frumvarp til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn (mál nr. FRN25040030)

Reykjavík, 19. ágúst 2025

Hér er um að ræða viðbragð Félags- húsnæðisráðuneytisins (FRN) við áformum Dómsmálaráðuneytisins (DMR) um breytingu á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 (öryggisráðstafanir) mál nr. DMR25040207. Afstada – Réttindafélag hefur um árabil hvatt til heildarendurskoðunar á lögum um fullnustu refsinga jafnhliða því að fjölga úrræðum dómstóla við úrlausn mála. Skv. áformum DMR er ráðgert að gera breytingar á ákvæðum 62.-67. gr. hegningarlaga (hgl.) um öryggisráðstafanir. Með því er ætlunin að auka skýrleika lagaheimilda og uppfylla þannig betur mannréttindakröfur stjórnarskrár, Mannréttindasáttmála Evrópu og annarra þjóðréttarskuldbindinga, og með því m.a. bregðast við athugasemdum Eftirlitsaðila, svo sem CPT nefndar Evrópuráðsins og OPCAT eftirlits umboðsmanns Alþingis.¹

Í þarfagreiningu DMR vegna málsins kemur fram að helstu breytingar á 62. gr. hgl. séu að „kveðið verði á um heimild til að dæma einstaklinga til að sæta öryggisgæslu í stað „viðeigandi hælis“ og bætt í upptalningu á mögulegum vægari öryggisráðstöfunum, sem þó eru ekki tæmandi taldar. Gert er ráð fyrir að dómari taki afstöðu til tegundar og umfangs öryggisráðstöfunar/-ráðstafana. Þá verði bætt við sjónarmiðum sem ákvörðun um öryggisráðstafanir skuli byggjast á, þ.e. hvort einstaklingur skuli sæta öryggisráðstöfun vegna réttaröryggis og þá hvaða. Er talið rétt að kveða skýrar á um helstu sjónarmið sem ákvörðun skal byggjast á í lögum en ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þá er áformuð sú breyting að í stað þess að öryggisráðstafanir séu alltaf ótímabundnar verði öryggisgæsla það aðeins þegar einstaklingur hefur gerst sekur um allra alvarlegustu brotin, þ.e. manndráp, rán, frelsissviptingu, alvarlega líkamsárás, brennu, nauðgun eða annað alvarlegt kynferðisbrot eða fyrir tilraun eða hlutdeild til slíkra brota. Þó er gert ráð fyrir að öryggisráðstafanir verði endurmetnar reglulega, og að kveðið verði nánar á um það í frumvarpi félags- og húsnæðismálaráðherra til laga um framkvæmd öryggisráðstafana. Eigi það ekki við verði hámarkstími öryggisráðstöfunar ekki lengri en fimm ár, en heimilt verði að framlengja tímann í allt að fimm ár í senn að kröfu ríkissaksóknara.“

Varðandi breytingar á 67. gr. hgl. sé þar „kveðið á um öryggisráðstafanir eftir að afplánun refsidóms lýkur. Nauðsynlegt er að skýra ákvæðið en á það hefur nánast ekkert reynt og hefur ríkissaksóknari um langt skeið ekki talið mögulegt að láta reyna á gildandi ákvæði. Fyrirhugaðar breytingar felast í því að kveðið verði á um að heimilt verði að beita öryggisráðstöfunum skv. 62. gr. hgl. að lokinni afplánun, eða áframhaldandi vistun í fangelsi. Lagt er til að heimildin verði bundin við alvarleg afbrot, s.s. manndráp, stórfellda líkamsárás eða annað gróft ofbeldis- eða kynferðisbrot. Þá verði skilyrði að dómur telji verulegar líkur á því í ljósi sakaferils og andlegs ástands við lok afplánunar, svo og af undanfarandi breytni hans, að hann muni drýgja ofbeldis- eða kynferðisbrot þegar afplánun lýkur og sé því hættulegur umhverfi sínu. Gert er ráð fyrir að um ótímabundna ráðstöfun sé að ræða, en tryggja þarf reglubundið endurmat þeirra. Samhliða eða í kjölfar breytinga á ákvæðinu þarf að gera breytingar á fullnustulögum til að þau taki mið af vistun einstaklings eftir lok afplánunar í fangelsi. Sérstaklega hefur verið horft til Noregs varðandi breytingar á ákvæðinu, en þar er sér kafli í hegningarlögum um svokallað „forvaring.“

¹ Samráðsgátt, <https://samradapi.island.is/api/Documents/6cfec8c4-6f73-f011-9bce-005056bcce7e>

Athugasemdir Afstöðu

Varðandi breytingu á ákvæði 67. gr. er þar sérstaklega vísað til ákvæða í norskum hegningarlögum þar sem fjallað er um „*forvaring*“ dóma. Ekki er heimild í norskum lögum til að dæma einstaklinga í ævilangt fangelsi, eins og er að finna í 1. mgr. 34. gr., sbr. einnig 211. gr., íslenskra hegningarlaga nr. 19/1940 og eru því „*forvaring*“ dómar mest íþyngjandi úrræði í norskum lögum – sem getur í raun þýtt ævilangt fangelsi.

Nokkur umræða hefur farið fram í Noregi um þetta ákvæði að undanfögnu þar sem m.a. hefur verið bent á að það sé íþyngjandi bæði fyrir dómþola og kerfið í heild að óvissa ríki um hvenær einstaklingur verður laus aftur út í samfélagið að nýju – sem hlýtur ávallt að vera markmiðið. Vegna þessarar óvissu skortir á framtíðarsýn fyrir einstaklinginn og kerfið, þar sem beitt er stiglosandi úrræðum svo að einstaklingar fara oft úr mikilli öryggisgæslu út í samfélagið að nýju og eiga þar af leiðandi erfitt með að fóta sig í frelsinu. Norska lögmannafélagið sendi stjórnvöldum umsögn um þetta úrræði í síðustu viku.² Þar kemur m.a. fram gagnrýni á að nauðsynlegt sé að endurskoða virkni þessara úrræða reglulega til að tryggja að þau standist tilgang sinn og séu ekki ofnotuð. Nauðsynlegt er að sú gagnrýni sem fram hefur komið á öryggisvistun í Noregi verði höfð til hliðsjónar í aðdraganda hugsanlegrar breyttrar lagasetningar enda sérstaklega vísað til norskrar reynslu í íslenski þarfagreiningu.

Við mat á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar kemur fram hjá FRN að helstu hagsmunaaðilar séu „*einstaklingar sem sæta öryggisráðstöfunum og aðstandendur þeirra, fatlað fólk, hagsmunasamtök fatlaðs fólks, svo sem ÖBÍ réttindasamtök, Landsamtökin Þroskahjálp, Geðhjálp og Átak, [...], og Afstaða hagsmunasamtök fanga*.“ Þetta er í samræmi við mat DMR, sem þó gengur skrefi lengra og segir „*að ritun frumvarps verður gerð í samráði við hagsmunasamtök þeirra hópa sem málið varðar. Það eru Geðhjálp, Þroskahjálp, ÖBÍ réttindasamtök og Afstaða, félag fanga*.“ Afstaða – Réttindafélag fagnar fyrirætlunum DMR um samráð við fyrrnefnd hagsmunasamtök – og hvetur FRN til að fara sömu leið – auk þess að ítreka mikilvægi þess að horft verði til heildstæðrar löggjafar um framkvæmd, fullnustu og eftirlit með slíkum ráðstöfunum, einnig þegar úrskurðað er samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Um er að ræða einstaklinga sem oft eru í viðkvæmri stöðu, með flókna sögu geðrænna áskorana, fötlunar eða félagslegra aðstæðna og sem þurfa samfellda, sérhæfða og mannúðlega þjónustu. Ítrekaðar athugasemdir umboðsmanns Alþingis og skýrslur OPCAT-eftirlits umboðsmanns hafa sýnt að skortur á skýru lagaumhverfi og ábyrgðarskiptingu hefur skapað réttarleysi og brotakennda framkvæmd.

Afstaða styður ekki að einstaklingar sæti frelsisskerðingu nema þegar um sé að ræða raunverulegan og staðfestan vanda sem ekki er unnt að mæta með vægari úrræðum. Það er því grundvallaratriði að tryggja að öryggisráðstafanir séu neyðarúrræði – ekki almennt viðbragð við félagslegum erfiðleikum eða skorti á þjónustu. Sérstaklega er varað við því að sveitarfélög líti á öryggisvistun sem tæki til að „færa frá sér“ einstaklinga sem þeim reynist erfitt að sinna vegna skorts á úrræðum eða sérhæfðum stuðningi. Slíkt væri alvarlegt brot á réttindum einstaklinga og andstætt markmiðum frumvarpsins.

Langflestir sem glíma við þennan flókna vanda eru ekki hættulegir öðrum – þeir verða það vegna þess að stuðningskerfin bregðast þeim. Því er það mat Afstöðu að forgangsverkefni sé að byggja upp raunveruleg og sérhæfð úrræði í nærumhverfi fólks áður en til öryggisvistunar kemur. Öryggisráðstafanir mega aldrei verða staðgengill fyrir heildstæða geðheilbrigðisþjónustu eða úrræði fyrir fatlað fólk.

² Norska lögmannafélagið, 11. ágúst 2025, umsögn:

<https://www.advokatforeningen.no/horingsuttalelser/2025/august/nou-2025-2-samfunnsvern-og-omsorg/>

Afstaða telur sérstaklega mikilvægt að ábyrgð stjórnvalda sé skýr, þar sem mannréttindi séu virt og þjónusta samræmd. Að frumvarpið leggi áherslu á:

- batamiðaða nálgun sem virðir sjálfræði einstaklinga,
- að hlutverk Afstöðu sem talsmenn þjónustuþega úrræðisins verði lögbundið,
- reglubundið endurmat verði á vistun og úrræðum,
- markvissa uppbyggingu úrræða með fjölbreyttum stuðningi og eftirfylgd, og
- stofnun sérhæfðrar ríkisstofnunar sem hafi heildaryfirsýn og sérþekkingu á málaflokknum sem haldi jafnframt utan um rannsóknir á virkni úrræða.

Afstaða leggur jafnframt ríka áherslu á að í fyrirhuguðum úrræðum verði jafningjastuðningur þar sem þátttaka fólks með eigin reynslu af frelsissviptingu verði hluti af þjónustuteymum. Þekking þeirra er ómetanleg og hefur ítrekað sýnt sig vera áhrifarík leið til að styðja við einstaklinga í bata, byggja upp traust og auka von og virðingu í þjónustunni. Við hvetjum til þess að jafningjastarf verði lögfest sem hluti af starfsemi nýrrar stofnunar.

Vonast er til þess að með fyrirhugaðri löggjöf sé markmiðið að bæta réttstöðu þessa hóps sem um ræðir og tryggja öryggi og mannvirðingu þeirra sem sæta öryggisráðstöfunum og ekki síður almennings. Um er að ræða þjóðfélagshóp sem hefur of lengi búið við óljósar reglur og lítið gegnsæi.

Afstaða – Réttindafélag er reiðubúið til áframhaldandi samráðs og samstarfs við stjórnvöld við mótun og framkvæmd kerfis sem byggir á mannréttindum, þverfaglegri nálgun og virðingu fyrir reisn hvers einstaklings.

Virðingarfyllt,


Guðmundur Ingi Þóroddson, formaður