

MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn. FRN25040030
Ráðuneyti	Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Stig mats	<input type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr. <input checked="" type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	19. september 2025

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs

Aðkallandi er að gera úrbætur í málefnum einstaklinga sem af einhverjum orsökum er gert að sæta öryggisráðstöfunum til lengri eða skemmri tíma. Skort hefur lagaumgjörð fyrir stjórnvöld til að framfylgja dómsúrlausnum þegar einstaklingar hafa verið dæmdir eða úrskurðaðir til að sæta öryggisráðstöfunum á grundvelli VII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Þá hefur jafnframt skort úrræði fyrir einstaklinga sem lokið hafa afplánun fangelsisrefsingar, en samkvæmt áhættumati, því hvernig glæp var hátað og geðrænu ástandi viðkomandi er varið, má telja sennilegt að þeir muni fremja afbrot að afplánun lokinni og séu því hættulegir samfélaginu.

Frá því í lok árs 2024 hefur starfshópur sjö ráðuneyta unnið að samhæfingu úrbóta á úrræðum og þjónustu vegna einstaklinga sem nauðsynlegt þykir að sæti sérstökum öryggisráðstöfunum. Í starfshópnum sitja fulltrúar forsætisráðuneytis, félags- og húsnæðismálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, innviðaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis.

Starfshópurinn kortlagði þær úrbætur sem unnt er að ráðast í og taldi nauðsynlegt að frumvarp þáverandi félags- og vinnumarkaðsráðherra um öryggisráðstafanir og öryggisvistun, sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda árið 2022, yrði tekið upp að nýju. Uppfært frumvarp til laga um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn verður lagt fram á haustþingi 2025. Samhliða mun dómsmálaráðherra leggja fram frumvarp um breytingar á VII. kafla almennra hegningarlaga um öryggisráðstafanir.

Ekki eru til heildstæð lög um framkvæmd öryggisráðstafana og mun frumvarpið, verði það lögfest, skýra verkferla og ábyrgð, samræma þjónustu og tryggja mannréttindi og réttaröryggi fyrir þá einstaklinga sem gert er samkvæmt dómsúrlausn að sæta öryggisráðstöfunum. Frumvarpið felur í sér að sett verði á laggirnar ný stofnun; Miðstöð um öryggisráðstafanir. Einnig kallar efni frumvarpsins á að gerðar verði ráðstafanir til að tryggja viðeigandi húsnæði fyrir þjónustuna.

Fjárhagsáhrif frumvarpsins lúta þannig að byggingu sérhæfðra húsnæðisúrræða fyrir einstaklinga sem gert er að sæta öryggisgæslu samkvæmt dómsúrlausn, rekstri slíkra úrræða og kostnaði vegna þjónustu við einstaklinga sem gert er að sæta vægari öryggisráðstöfunum, m.a. samningum við sveitarfélög, ráðgjöf og fræðslu til þjónustuaðila.

Hér á eftir er umfjöllun um alla þá þætti sem varða efni frumvarpsins.

- **Rekstur nýrrar stofnunar**

Helsti útgjaldaauki ríkissjóðs vegna frumvarpsins felst í nýrri stofnun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins; Miðstöð um öryggisráðstafanir. Hlutverk miðstöðvarinnar verður að sjá um framkvæmd öryggisráðstafana skv. VII. kafla hegningarlaga auk annarra verkefna í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Miðstöðin mun hafa á höndum framkvæmd dómsúrlausna um öryggisráðstafanir, rekstur og umsjón með öryggisgæslustöðum og eftirfylgni með einstaklingum eftir að framkvæmd öryggisráðstafana lýkur. Ekki hefur verið tekin ákvörðum um hvernig heilbrigðisþjónusta verður veitt til skjólstaðinga stofnunarinnar. Í fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2026-2030 eru áætlaðar 600 m.kr. í framlag til viðbótar við núverandi fjárheimild til rekstrar nýrrar stofnunar á árinu 2027 og 1.200 m.kr. árlega eftir það.

- **Bygging sérhæfðs húsnæðis**

Unnið er að því að finna hentuga staðsetningu fyrir byggingu sérhæfðs húsnæðis fyrir öryggisgæslu. Framkvæmdasýslan - Ríkiseignir gerði forathugun og þarfagreiningu árið 2023, en vinna þarf nýja athugun út frá breyttum forsendum. Í fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2026 – 2030 eru 2.600 m.kr. áætlaðar til byggingar nýrra úrræða fyrir öryggisgæslu og bætast þær við núverandi heimild. Því til viðbótar eru um 600 milljónir kr. frá fyrri tíð sem eyrnamerkta eru byggingu slíkra úrræða.

- **Samningar við sveitarfélög eða einkaaðila.**

Gert er ráð fyrir að nýrri stofnun verði heimilt að semja við sveitarfélög eða einkaaðila um framkvæmd öryggisráðstafana fyrir tiltekna einstaklinga, eins og félags- og húsnæðismálaráðuneyti hefur gert um árabíl. Getur það átt við í þeim tilvikum þegar einstaklingur býr utan þeirra staða þar sem húsnæði öryggisgæslu er staðsett, þegar talið er þjóna hagsmunum einstaklingsins betur að hann sæti öryggisgæslu utan stofnunarinnar eða þegar um framkvæmd annarra vægari öryggisráðstafana en öryggisgæslu er að ræða.

Ekki er gert ráð fyrir að allir þeir einstaklingar sem nú er gert að sæta öryggisráðstöfunum muni sæta búferlaflutningum úr heimabyggð til dvalar í sértækum úrræðum nýrrar stofnunar. Það þarf því að gera ráð fyrir að ávallt muni einhverjir einstaklingar fá þjónustu á öryggisgæslustað eða sæta vægari öryggisráðstöfunum í sinni heimabyggð. Þá verður gerður samningur á milli Miðstöðvar um öryggisráðstafanir og sveitarfélags eða þjónustusvæðis um fyrirkomulag þjónustunnar. Félags- og húsnæðismálaráðuneytið hefur í dag heimild í fjárlögum sem nemur tæplega 617 m.kr. til gerðar þjónustusamninga vegna einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum og fá þjónustu frá sveitarfélögum og/eða einkaaðilum. Gert er ráð fyrir að kostnaður vegna þjónustusamninga þessa árs muni nema 1.359 m.kr fyrir tólf einstaklinga, sem er 742 m.kr umfram fjárheimildir þessa árs.

- **Önnur fjárhagsáhrif á stofnanir ríkisins.**

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að úrskurðarnefnd velferðarmála úrskurði um tiltekin mál, en ekki er gert ráð fyrir miklum fjölda kæra þessa efnis. Útgjaldaauki ríkissjóðs verður því óverulegur.

- **Heildarfjárhagsáhrif á ríkissjóð vegna efni frumvarpsins.**

Í fjármálaáætlun 2026 - 2030 er gert ráð fyrir 2.600 milljónum kr. til byggingar úrræða fyrir öryggisgæslu á árunum 2026-2028. Því til viðbótar eru um 600 milljónir kr. frá fyrri tíð sem eyrnamerkta eru byggingu slíkra úrræða. Samtals 3.200 milljónir kr.

Gert er ráð fyrir 600 milljón kr. í viðbótarfjármagni í rekstur nýrrar stofnunar árið 2027 og 1.200 m.kr. árlega eftir það. Um er að ræða viðbót við núverandi fjárheimild sem nemur 616,6 milljónum kr.

Auk þess er gert ráð fyrir 2.000 milljónum kr. í almennum varasjóði vegna úrræða og þjónustu fyrir einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn. Áætlað er að færa þann sjóð á

viðfang öryggisvistunar og að öðrum þjónustuúrræðum eða ráðuneytum verði greitt fyrir þjónustu sem þau framkvæmd samkvæmt reikningum.

2. Tekjubreytingar

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á ríkistekjum verði frumvarpið lögfest.

3. Útgjaldabreytingar

Sjá lið nr. 1 hér að framan.

4. Eignabreytingar

Sjá umfjöllun í lið nr. 1 hér að framan. Gert er ráð fyrir að reisa sérstaka byggingu fyrir öryggisgæslu sem verður í eigu ríkisins sbr. umfjöllun í lið nr. 1.

5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar muni hafa áhrif á útgjaldastýringu, framsetningu fjárlaga, reikningshaldslegan grunn þeirra, rekstrarform, opinber innkaup eða fleiri atriði sem geta haft áhrif á forsendu og umgjörð ríkisfjármála.

Veruleg óvissa er um fjölda einstaklinga sem gert verður að sæta öryggisráðstöfunum eftir að ný stofnun, sem hefur yfir að ráða úrræðum sem ekki hafa verið til staðar, tekur til starfa. Frá árinu 2020 hafa að meðaltali fjórir dómur á ári fallið á grundvelli 62. gr. hgl., sem munu berast stofnuninni til framkvæmdar, verði frumvarpið að lögum. Hér er bæði um að ræða einstaklinga sem gert er að sæta öryggisgæslu í úrræðum á vegum stofnunarinnar sem og einstaklinga sem gert er að sæta vægari öryggisráðstöfunum í nærumhverfi sínu.

Mikilvægt er að gera ráð fyrir sveiflum í fjölda einstaklinga, auk þess sem hver einstaklingur getur þurft umfangsmikla og sérhæfða þjónustu.

Fyrir liggja frummat og þarfagreining Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum (FSRE) frá árinu 2023. Ljóst er að vinna þarf slíka greiningu að nýju á grundvelli breyttra forsendna, m.a. m.t.t. þeirra skjólstæðinga sem stofnuninni er ætlað að þjónusta sem og breyttra forsenda hvað varðar byggingakostnað. Hefur FSRE í því samhengi vísað til kostnaðar við byggingu Stuðla, sem er umtalsvert hærri en áætlað var til öryggisgæslustofnunar ef litið er til fermetraverðs. Því liggur ekki fyrir hversu margir einstaklingar muni geta vistast í nýju öryggisgæsluúrræði stofnunarinnar.

Á sama tíma og verið er að leysa úr lagalegri óvissu og bæta þannig réttarstöðu einstaklinga í viðkvæmri stöðu verður öryggi skjólstæðinga og almennings aukið til muna. Áætlað er að byggja húsnaði fyrir öryggisgæslu, auk þess sem áfram verða gerðir samningar við sveitarfélög og einkaaðila um að sinna þjónustu við einstaklinga sem gert er að sæta öryggisráðstöfunum.

Samhliða byggingu nýs úrræðis verður réttar- og öryggisgeðdeild Landspítala stækkuð um átta rými sem eykur möguleika á að veita viðeigandi þjónustu á réttum stað. Með tilkomu nýrrar stofnunar verður auk þess auðveldara, í kjölfar rýmkunarúrskurðar dómstóla, að aflétta öryggisráðstöfunum og útskrifa einstaklinga af réttar- og öryggisgeðdeild Landspítala.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflökk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

- í gildandi fjárlögum. Nei enda koma útgjöld ekki til greiðslu 2025.
- í fjárlagafrumvarpi komandi árs. Já í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir útgjöldum sbr. umfjöllun að ofan.
- í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Já sama og í b) lið.

2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflökks t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?

3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu? Nei

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. **Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.** Á ekki við.
2. **Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu?** Á ekki við.
3. **Samkeppnisskilyrði.** Fyrirhugaðar breytingar hafa ekki áhrif á atriði sem tengjast samkeppnisskilyrðum fyrirtækja með starfsemi á markaði.

D. Önnur áhrif

1. **Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011**

Í frumvarpinu er kveðið á um að ríkið beri ábyrgð á öryggisgæslu og vægari öryggisráðstöfunum einstaklinga sem dæmdir eru til að sæta slíkum ráðstöfunum. Þar sem þeir einstaklingar sem vistaðir verða á öryggisgæslustað verða að fullu í þjónustu á vegum ríkisins er gert ráð fyrir að framlag vegna viðkomandi á grundvelli samræmds mats á þjónustubörf (SIS-mats) verði greitt til nýrrar stofnunar, en ekki lögheimilis sveitarfélags, á meðan á vistun stendur.

Samkvæmt frumvarpinu verður einnig hægt að dæma einstaklinga til að sæta öðrum vægari öryggisráðstöfunum, s.s. eftirliti, meðferð eða skilyrði um vinnu eða annað álíka, annað hvort í upphafi skv. dómi eða síðar, eftir að viðkomandi hefur sætt öryggisgæslu og ekki er lengur talin þörf á svo íþyngjandi ráðstöfun til að tryggja réttaröryggi. Mun einstaklingurinn þá geta búið á heimili sínu eða eftir atvikum í búsetu á vegum sveitarfélags skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir ef viðkomandi hefur þörf fyrir slíkt. Kveðið verður á um í frumvarpinu að kostnaður vegna annarra öryggisráðstafana sé greiddur úr ríkissjóði. Það mun því ekki leiða til kostnaðar af hálfu sveitarfélaganna.

Þann 15. desember 2023 var undirritað samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk. Í 9. gr. samkomulagsins kemur fram að kanna skuli fýsileika þess að þriðja stigs þjónusta við fullorðið fatlað fólk sem þarf á öryggisþjónustu að halda verði á ábyrgð ríkisins. Á grundvelli samkomulagsins skilaði starfshópur um kostnaðar- og ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk tillögum í áfangaskýrslu II í september 2024. Er þar fjallað ítarlega um málefni fullorðins fatlaðs fólks sem metið er í þörf fyrir öryggisráðstafanir og lögð fram tillaga þess efnis að málaflakkurinn verði alfarið á ábyrgð ríkisins. Óskað var eftir upplýsingum frá sveitarfélögum um kostnað vegna þjónustu við einstaklinga sem gert er að sæta öryggisráðstöfunum skv. dómsúrlausn við gerð skýrslunnar, en þær fengust ekki. Í júlí sl. voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda áform félags- og húsnæðismálaráðherra um að leggja fram á haustþingi frumvarp til laga um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn. Í umsögn Reykjavíkurborgar kemur fram að raunkostnaður sveitarfélagsins vegna mála á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga hafi á síðastliðnum árum verið verulegur.

Á grundvelli ofangreinds er mat ráðuneytisins að áhrif fyrirhugaðs frumvarps á fjárhag sveitarfélaga séu til kostnaðarlækkunar. Ekki er unnt að meta umfang þeirrar lækkunar þar sem núverandi kostnaður sveitarfélaga vegna þjónustu við tilgreinda einstaklinga liggur ekki fyrir. Þessi afstaða var send Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, þann 5. september 2025.

2. **Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)**

Efni frumvarpsins hefur ekki áhrif á frelsi til að veita þjónustu.

3. **Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000**

Efni frumvarpsins hefur ekki áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu.

4. **Áhrif á byggðalög.** Efni frumvarpsins hefur ekki áhrif á byggðalög.

5. **Áhrif á frjáls félagasamtök** Efni frumvarpsins hefur ekki áhrif á frjáls félagasamtök.

6. **Áhrif á jafnrétti kynjanna**

Þeir sem helst verða fyrir áhrifum af fyrirhugaðri lagasetningu eru einstaklingar sem dæmdir eru til að sæta öryggisráðstöfunum, aðstandendur þeirra sem og aðilar sem koma að þjónustu við þá, þ.e. bæði ríki og sveitarfélög.

Frá árinu 1989 hafa 78 dómur fallið á grundvelli 62. gr. hegningarlaga. Í 91% tilvika voru þeir dæmdu karlar. Er það í takt við tölfræðilegar upplýsingar um sambærileg úrræði í Noregi, þar sem 89% skjólstæðinga eru karlar. Frumvarpið hefur því frekar bein áhrif á karla en konur, þar sem þeir eru líklegri til að hljóta dóma fyrir alvarleg brot. Mikilvægt er að gæta þess að konur geti, þrátt fyrir að vera hlutfallslega lítill hópur, notið sértækra úrræða og sömu tækifæra til jafns við karla sem gert er að sæta öryggisráðstöfunum. Þá benda erlendar rannsóknir til þess að konur sem sæta öryggisráðstöfunum hafi hærri tíðni alvarlegra geðraskana og sjálfsskaða en karlar. Huga verður að þeim þáttum við veitingu heilbrigðisþjónustu. Einnig eru konur líklegri til að vera með flókna áfallasögu sem mikilvægt er að mæta með sérfræðiþjónustu og þjálfuðu starfsfólki.

Hluti þeirra sem dæmdir eru til að sæta öryggisráðstöfunum er fatlaðir einstaklingar, aðrir með alvarlegar geðrænar áskoranir. Því er ljóst að um viðkvæman hóp er að ræða og geta fleiri mismununarbreytur átt við en kynjasjónarmið.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfesta verklag þegar einstaklingur er dæmdur til að sæta öryggisráðstöfunum skv. VII. kafla almennra hegningarlaga og tryggja þannig réttindi og réttaröryggi þeirra einstaklinga sem sæta umræddum ráðstöfunum. Ekki er talið að frumvarpið komi til með að hafa áhrif á stöðu kynjanna.

Í tengslum við setningu laga um efnið er gert ráð fyrir að farið verði með kynningar í helstu stofnanir sem málið varðar, m.a. ákærvaldið og dómstóla. Með því er ætlunin að auka þekkingu og færni meðal þessara stofnana um réttindi og aðstæður þeirra einstaklinga sem hér um ræðir. Í kjölfarið mætti gera ráð fyrir aukinni samræmingu í viðbrögðum stofnana í sambærilegum málum, óháð kyni geranda.

7. Áhrif a lýðheilsu

Meðal markmiða frumvarpsins er að skýra ábyrgð á og framkvæmd öryggisráðstafana á Íslandi og treysta réttarstöðu þeirra sem sæta slíkum ráðstöfunum. Með því að tryggja þeim sem þurfa á slíkum ráðstöfunum að halda viðeigandi og einstaklingsbundna þjónustu, m.a. með reglulegri endurskoðun ráðstafana, getur efni frumvarpsins haft jákvæð áhrif á lýðheilsu umræddra einstaklinga.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Með betri yfirsýn yfir öryggisráðstafanir og þá einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum á Íslandi getur efni frumvarpsins skapað skilyrði fyrir rannsóknum á málaflokknum.

Einnig getur það orðið grundvöllur nýrrar námsleiðar fyrir starfsfólk sem sinnir öryggisráðstöfunum eða sambærilegri þjónustu, símenntun starfsfólks í velferðarþjónustu o.s.frv.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Efni frumvarpsins hefur ekki áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

10. Áhrif á stjórnsýslu, s.s. hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni

Talið er að þær stofnanir sem frumvarpið hefur áhrif á séu í stakk búnar til að sinna þeim verkefnum sem í því felast. Um er að ræða lögfestingu á verklagi sem mun hafa jákvæð áhrif á þá aðila sem hafa hlutverki að gegna skv. frumvarpinu og draga úr óvissu með tilheyrandi álagi á stofnanir. Helsta áskorunin felst í að setja á fót nýja stofnun sem fer með framkvæmd öryggisráðstafana.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun. Sjá umfjöllun um lið E.2. |

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun. Frumvarpið hefur ekki áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

Áætlað er að útgjöld ríkissjóðs aukist um 3.200 m.kr á árunum 2026-2028 vegna byggingar öryggisgæsluúrræðis. Í fjármálaáætlun 2026-2030 er áætlað að 600 m.kr. viðbótafjármagni til

reksturs öryggisgæslu árið 2027 og 1.200 m.kr samanlagt frá árinu 2028. Jafnframt eru 2.000 m.kr. settar í almennan varasjóð sem áætlað er að færist á viðfang öryggisráðstafana.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

- 1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR? Já**
- 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma? Já**
- 3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?**