



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til breytinga á lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016 (ýmsar breytingar). DMR25120200.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	5. janúar 2026.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Um langa hríð hefur mikill og uppsafnaður vandi verið í fangelsum landsins, í fullnustukerfinu, með þeim afleiðingum að ekki hefur tekist að fullnusta alla þá refsídóma sem upp hafa verið kveðnir. Dómar hafa af þessari ástæðu fyrnst. Á sama tíma hefur erlendum ríkisborgurum sem afplána refsingu í fangelsum landsins fjölgað talsvert og þá sérstaklega þeim föngum sem engin eða lítil tengsl hafa við landið.

Þrátt fyrir að ráðist hafi verið í aðgerðir til þess að stytta boðunarlista um fullnustu refsingar í fangelsi hefur sá listi lengst og þá hefur refsídómum sem fyrnast á ári hverju fjölgað.

Ýmsar leiðir hafa verið til skoðunar til að mæta þessum áskorunum til framtíðar. Samhliða þeirri vinnu eru aðrar breytingar skoðaðar þannig að ná megí því markmiði að stytta boðunarlista. Er það tilefni þessara áforma.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að fara yfir þau ákvæði laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 sem fjalla um reynslulausn og fullnustu refsinga utan fangelsa og samspil þessara ákvæða við ákvarðanir um brottvísun af landinu í kjölfar afplánunar í þeim tilvikum þar sem um er að ræða fanga með lítil eða engin tengsl við landið.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Fyrirkomulag fullnustu refsinga er bundið í lög og því eru aðrar leiðir en lagabreytingar ekki færar.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Skilgreint markmið fyrir málaflokkinn eru m.a. eftirfarandi. Að fullnustuyfirkvöld tryggi að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk og að fullnustuyfirkvöld séu í stakk búin að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkari hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Langir boðunarlistar og fjöldi fyrndra refsinga hefur þau áhrif að mikið dregur úr varnaðaráhrifum refsinga. Markmiðið er að stytta boðunarlista til að draga úr neikvæðum áhrifum að þessu leyti.

C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Ætla má að boðunarlistar muni áfram lengjast og refsingar halda áfram að fynast í töluverðum mæli. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið. Unnið hefur verið að þarfagreiningu og ljóst er að til þess að unnt sé að fullnusta þær refsingar sem dæmdar eru þarf að bæta þarf við afplánunarrýmum í fangelsum og nú er unnið að því samhliða. Þær aðgerðir sem hér eru lagðar til lúta hins vegar að því að ná fram þessum sömu markmiðum til skemmri tíma. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu. Frumvarpið felur í sér fáar og afmarkaðar breytingar sem þjóna þeim tilgangi að stytta boðunarlista með skjótum hætti til þess að tryggja það grundvallarmarkmið að þeir sem eru dæmdir til að afplána refsingu geri það.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni. Til skoðunar er að breyta þeim ákvæðum í lögum um fullnustu refsinga sem varða reynslulausn þannig að tímabundið og í sérstökum tilvikum þar sem fyrir liggur að mönnum verði brottvísað af landinu í kjölfar afplánunar megi veita erlendum föngum með lítil eða engin tengsl við landið reynslulausn fyrr en nú er gert ráð fyrir skv. lögum. Mun það létta á fangelsum landsins og jafnframt koma mönnum með lítil eða engin tengsl við landið af landi brott. Jafnframt verði tekin til skoðunar þau ákvæði laganna sem gera ráð fyrir að Fangelsismálastofnun geti í vissum tilvikum heimilað afplánun utan fangelsis. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Helstu fyrirhuguðu breytingar sem til skoðunar eru, eru á ákvæðum 22. gr., 31.-34. gr. og 80. gr. laga um fullnustu refsinga.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Dómsmálaráðuneytið, Fangelsismálastofnun og félags- og húsnæðismálaráðuneyti. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Frumvarpið skarast að hluta við málefnasvið félags- og húsnæðismálaráðherra. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Haft hefur verið óformlegt samráð við Fangelsismálastofnun. 4. Fyrirhugað samráð. Fyrirhugað er nánara samráð við Fangelsismálastofnun og félags- og húsnæðismálaráðuneyti að því marki sem frumvarpið skarast við málefnasvið þess.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi sérstök áhrif á útgjöld ríkissjóðs.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Ekki er gert ráð fyrir sérstöku tímabili aðlögunar. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Engar sérstakar forsendur þurfa að vera fyrir hendi. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Að refsíðómar verði afplánaðir þannig að takist að koma í veg fyrir að refsíðómar fýrnist og að takist að stytta boðunarlista í fangelsi. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Fangelsismálastofnun heldur tölfræði er varðar þróun á fullnustu refsinga.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.