



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (öryggisráðstafanir). DMR25040207
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	8. júlí 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Á 141. löggjafarþingi 2012-2013 lagði þáverandi innanríkisráðherra fram frumvarp til breytinga á VII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um öryggisráðstafanir, sem unnið hafði verið af refsiréttarnefnd, en það náði ekki fram að ganga. (þskj. – 420. mál). Refsiréttarnefnd hafði árið 2005 verið falið að endurskoða kaflann. Í erindi ráðuneytisins til nefndarinnar var tekið fram að við þá vinnu skyldi einkum horft til breytinga á löggjöf um sama efni í Danmörku og Noregi, auk þess sem óskað var eftir því að náð samráð yrði haft við ríkissaksóknara. Jafnframt var tekið fram að ráðuneytið myndi afla sjónarmiða og viðhorfa ráðuneyta félags- og heilbrigðismála til málsins. Þá var nefndinni kynnt þingsályktun sem samþykkt var í júní árið 2007 um aðgerðaáætlun til að styrkja stöðu barna og ungmenna og var refsiréttarnefnd falið að taka til skoðunar gildandi heimildir laga til beitingar öryggisráðstafana eftir afplánun refsidóma og hvort ástæða væri til að taka þær heimildir til endurskoðunar.

Í greinargerð með framangreindu frumvarpi kemur eftirfarandi fram: „Við vinnu sína aflaði refsiréttarnefnd gagna um gildandi löggjöf um öryggisráðstafanir á Norðurlöndunum. Eftir yfirferð þeirra var ákveðið að við samningu frumvarpsins yrði auk sérstakra aðstæðna hér á landi einkum stuðst við sem fyrirmynd sambærileg ákvæði í dönsku hegningarlögunum. Þá kannaði nefndin sögulega þróun dómaframkvæmdar hér á landi í málum þar sem reynt hefur á beitingu öryggisráðstafana og skrif fræðimanna.“

Frá árinu 2015 var á vegum félagsmálaráðuneytisins unnið að mótun stefnu um öryggisþjónustu og lagafrumvarpi, þar á meðal með starfshópum ráðuneyta félags-, heilbrigðis- og dómsmála, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, réttar- og öryggisgeðdeildar Landspítalans, auk hagsmunasamtaka. Stefna (mál nr. S-99/2022) og frumvarp (mál nr. [S-100/2022](#)) voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda árið 2022. Frá þeim tíma hefur vinna við málaflokkinn haldið áfram, þ. á. m. með starfshópum á vegum félagsmálaráðuneytis og dómsmálaráðuneytis og frá því í nóvember 2024 á vegum forsætisráðuneytis.

Eins og fram kemur í greinargerð með þeim frumvarpsdrögum sem kynnt voru í samráðsgátt árið 2022 er vandinn í málaflokknum m.a. skortur á samræmi í dómsúrlausnum í málum þar sem kveðið er á um ráðstafanir skv. VII. kafla almennra hegningarlaga. Hljóða dómsorð stundum á þá leið að ákærði skuli sæta öryggisgæslu á viðeigandi stofnun skv. 62. gr. almennra hegningarlaga, í einhverjum tilvikum er kveðið á um tiltekna meðferð sem ákærði skuli sæta eða að ákærði skuli fá þjónustu í tilteknu búsetuúrræði. Þannig hefur það verið lagt í hendur stjórnvalda að meta hvernig bregðast skuli við dómsúrlausn t.d. um val á viðeigandi stað eða stofnun þar sem ákærði skuli sæta öryggisgæslu. Hefur þetta leitt til mikillar óvissu fyrir þá sem dæmdir hafa verið til að sæta slíkum ráðstöfunum. Einnig er ekki nógu skýrt hver ber ábyrgð á að ráðstöfunum samkvæmt dómsorði sé framfylgt eða hver skuli bera ábyrgð á fullnustu dómsins og hvort vistunarstaður sé til staðar. Afleiðingarnar hafa m.a. verið þær að einstaklingar hafa „týnst í kerfinu“ og ráðstöfunum ekki verið framfylgt. Þá hefur vistunarstaður sem hentar

viðkomandi einstaklingi ekki verið til staðar og hafa þessir einstaklingar af leiðandi ekki fengið þá þjónustu, þ.e. ráðgjöf, stuðning, þjálfun og meðferð, sem þeir þurfa á að halda. Því er ljóst að ekki hefur verið unnt að tryggja að þeir sem sæta öryggisráðstöfunum njóti að fullu þeirra réttinda sem þeim ber.

Framangreint frumvarp sem samið var í félagsmálaráðuneytinu miðaði að því að skýra stöðuna, bæta yfirsýn í málaflokknum, stuðla að samvinnu milli þeirra sem að málunum koma og bæta réttarstöðu þeirra einstaklinga sem í hlut eiga. Með frumvarpinu var einnig gert ráð fyrir að samhliða yrðu gerðar breytingar á VII. kafla almennra hegningarlaga um öryggisráðstafanir. Hefur nú verið tekin ákvörðun um að leggja fram tvö aðskilin frumvörp, annað um breytingar á ákvæðum VII. kafla almennra hegningarlaga og hitt um framkvæmd dæmdra öryggisráðstafana.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Í 62. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er að finna heimild til að ákveða með dómi að gerðar verði ráðstafanir í þágu réttaröryggis til að ekki stafi háski af manni sem hefur verið sýknaður á grundvelli þess að hann telst ósakhæfur eða þegar talið er að refsing beri ekki árangur. Í ákvæðinu segir að verði ekki séð að vægari ráðstafanir, svo sem trygging, bann við dvöl á ákveðnum stöðum eða svipting lögræðis, komi að notum megi ákveða að viðkomandi sé komið fyrir á viðeigandi hæli. Til að hægt sé að beita þessu ákvæði þarf viðkomandi að teljast ósakhæfur skv. 15. gr. sömu laga eða að svo sé ástatt um hann vegna fötlunar, geðsjúkdóms eða annarra ástæðna að talið sé að refsing beri ekki árangur, sbr. 16. gr. Í flestum tilvikum hefur viðkomandi verið vistaður á réttargeðdeild eða í úrræði hjá sveitarfélagi. Þannig verður þessari heimild ekki beitt gagnvart þeim sem teljast sakhæfir. Í 67. gr. almennra hegningarlaga er hins vegar heimild til að ákveða í refsimáli eða í sérstöku máli að einstaklingur sem hefur verið dæmdur í fangelsi skuli sæta tilteknum öryggisráðstöfunum að afplánun lokinni. Er það bundið því skilyrði að sennilegt verði að telja, af því hvernig glæp og andlegu ástandi var háttað sem og af undanfarandi breytni viðkomandi, að miklar líkur séu á ítrekun brots og að hann sé hættulegur umhverfi sínu. Þessari heimild hefur þó lítið sem ekkert verið beitt.

Úrlausnarefnið er að færa ákvæði VII. kafla almennra hegningarlaga um öryggisráðstafanir, þ.e. 62.-67. gr. laganna til nútímalegra horfs. Með því er leitast við 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.

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

Gildandi lög hafa að mestu staðið efnislega óbreytt frá setningu laganna eða í rúm 80 ár. Eins og áður greinir hefur skort á samræmi í dómaframkvæmd og ekki alltaf ljóst hver beri ábyrgð á framkvæmd öryggisráðstafana. Úrræði fyrir þá sem dæmdir eru til að sæta öryggisgæslu eða „vistun á viðeigandi hæli“ hafa einnig verið af skornum skammti, og að réttargeðdeild frátaldri, eru ekki til sérstök vistunarúrræði fyrir umrædda einstaklinga.

Þá hefur heimild 67. gr. laganna um öryggisráðstafanir eftir afplánun refsidóms nánast aldrei verið beitt. Á síðustu árum hefur ekki verið talið unnt að láta reyna á ákvæðið eins og það er í gildandi lögum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 kemur m.a. fram að markmiðum sínum hyggist ríkisstjórnin ná með því að „auka öryggi almennings og fjölga verulega lögreglumönnum á kjörtímabilinu. Tekið verður fast á skipulagðri glæpastarfsemi, netbrotum, mansali og kynbundnu ofbeldi. Samhliða þessu verða aðrir þættir réttarkerfisins styrktir til að tryggja hraða og örugga málsmeðferð.“

Þann 31. mars 2025 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026-2030. Um helstu áherslur á sviði almanna- og réttaröryggis er meðal annars lýst þeirri framtíðarsýn og því meginmarkmiði að borgarar landsins upplifi öryggi í daglegu lífi og að rannsókn og málsmeðferð hjá lögreglu, ákærvaldi og dómstólum verði réttlát, markviss og skilvirk. Þá kemur fram um stefnu á málefnasviði fjölskyldumála að

aðkallandi sé „að gera úrbætur í málefnum fullorðinna einstaklinga sem dæmdir hafa verið til öryggisráðstafana. Þjónusta við þessa hópa hefur hingað til verið ómarkviss og brotakennd og skortur verið á sérhæfðum búsetuúrræðum, en með markvissri uppbyggingu úrræða, samhliða nauðsynlegum lagabreytingum, má tryggja betri og öruggari þjónustu og betri nýtingu fjármuna.“

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

Ákvæði 62.-67. gr. hgl. um öryggisráðstafanir hafa að mestu staðið efnislega óbreytt frá setningu laganna og er endurskoðun þeirra því orðin tímabær, einkum með tilliti til ríkjandi sjónarmiða um verndun mannréttinda. Markmið breytinganna er að skýra ákvæði um öryggisráðstafanir og færa til nútímalegra horfs. Vegna krafna um skýra lagaheimild hefur verið leitast við að kveða skýrar á um hvenær grípa megi til hvaða öryggisráðstafana og á hverju slík ákvörðun skuli byggjast. Með breytingunum er einnig leitast við að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru skv. stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu, eins og þær hafa verið túlkaðar og útfærðar í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu, auk annarra mannréttindaskuldbindinga.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert er aðhafst verður áframhaldandi ófullnægjandi ástand, ósamræmi dómsúrlausna um öryggisráðstafanir sem einstaklingum er gert að sæta, auk þeirrar óvissu sem því fylgir fyrir þá einstaklinga sem um ræðir.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er unnt að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með öðrum hætti en lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Breytingarnar verða ekki gerðar með öðrum hætti en með breytingum á almennum hegningarlögum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að leggja fram frumvarp til breytinga á ákvæðum VII. kafla almennra hegningarlaga um öryggisráðstafanir, þ.e. 62.-67. gr. laganna. Að öðru leiti vísast til þess sem rakið er hér að framan.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Helstu breytingar eru á 62. og 67. gr. hegningarlaga.

Í 62. gr. er kveðið á um öryggisráðstafanir sem einstaklingum kann að vera gert að sæta vegna réttaröryggis, séu þeir sýknaðir skv. ákvæðum 15. gr. eða niðurstaða dóms verður sú skv. ákvæðum 16. gr. að refsing sé árangurslaus. Helstu áformaðar breytingar eru 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 húsnaðismálaráðherra 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.

Í 67. gr. er 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.“

Að lokum er áformað að leggja til breytingar á 63. gr. laganna og auk þess að 65. (um drykkjufýsni) og 66. gr. (um hótanir) falli brott.

Að öðru leyti er að mestu um orðalagsbreytingar að ræða þar sem ákvæði eru skýrð og færð til nútímalegra horfs.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Ákvæði frumvarpsins varða ýmis mannréttindi sem varin eru af ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994, og öðrum samningum sem Ísland er aðili að, svo sem samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, og Evrópusamningi um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Meðal réttinda sem frumvarpið varðar má nefna rétt til frelsis og mannhelgi, sbr. 67. gr. stjórnarskrárinnar og 5. gr. MSE; bann við pyndingum, sbr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. MSE; enga refsingu án laga, sbr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 7. gr. MSE; rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, sbr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. MSE; rétt til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. MSE; og rétt til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku o.fl., sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá er markmið frumvarpsins að tryggja að heimildir stjórnvalda verði í samræmi við kröfur lögmætisreglunnar og lagaáskilnaðarreglna framangreindra stjórnarskrárákvæða.

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?

Einstaklingar sem kann að vera gert að sæta öryggisráðstöfunum, fjölskyldur þeirra og hagsmunasamtök, svo sem Öryrkjabandalag Íslands, Geðhjálp, Þroskahjálp og Afstaða.

Ráðuneyti sem fara með málaflokkana, sérstaklega dómsmálaráðuneyti, félags- og húsnæðismálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti, og stofnanir þeirra, s.s. heilbrigðisstofnanir (geðdeildir Landspítalans, sérstaklega réttargeðdeild), ný stofnun sem setja á á fót skv. frumvarpi FRN um framkvæmd öryggisráðstafana, Fangelsismálastofnun, ríkissaksóknari og sveitarfélög.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já. Félags- og húsnæðismálaráðuneyti sem fer með félagsþjónustu og málefni fatlaðs fólks, og fyrirhugað er að leggja fram frumvarp um framkvæmd öryggisráðstafana skv. VII. kafla hegningarlaga; heilbrigðisráðuneyti – heilbrigðisþjónusta, s.s. réttargeðdeild og aðrar geðdeildir; og mennta- og barnamálaráðuneytið sem fer með mál er varða barnavernd. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Samráð fór fram við samningu frumvarps sem lagt var fram árið 2012, við samningu frumvarps í félagsmálaráðuneytinu, og í starfshópum á vegum FRN, DMR og FOR. Sjá það sem fram kemur framar. 4. Fyrirhugað samráð. Samráð verður haft við þau ráðuneyti, stofnanir og embætti sem hafa með öryggisráðstafanir að gera, auk hagsmunasamtaka þeirra hópa sem um ræðir. Áform og lagafrumvarp birt í samráðsgátt stjórnvalda til umsagnar.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Fyrirhugað frumvarp sem hér um ræðir miðar að því að taka af allan vafa um það hver beri ábyrgð á framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn og tryggja það að viðkomandi einstaklingur sé vistaður á réttum stað. Allur kostnaður sem tengist breytingunum fellur á málaflokk sem heyrir undir félags- og húsnæðismálaráðuneyti sem gerð er grein fyrir í áformum FRN um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn. Þannig er hvorki gert ráð fyrir að lögfesting fyrirhugaðs frumvarps hafi útgjaldaáhrif á ríkissjóð né sveitarfélögin. Ekki liggur fyrir tölfraði um kyn brotaþola í þessum málaflokki en það má þó leiða líkur að því að þar séu konur stór hópur eins og á við um flesta tölfraði um þolendur ofbeldis.
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/almenníngur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Gert er ráð fyrir að dómstólar, ákærvald og tilsjónarmenn einstaklinga sem dæmdir hafa verið til að sæta öryggisráðstöfunum muni þurfa að tileinka sér breytta löggjöf, verði áformin að veruleika. Þá þurfi Fangelsismálastofnun að gera nauðsynlegar ráðstafanir vegna vistunar einstaklinga í fangelsi eftir að afplánun refsíðs lýkur, sbr. áformaðar breytingar á 67. gr. hegningarlaga. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Samstarf ráðuneyta og stofnana sem fara með málaflokkana og að framangreindir aðilar tileinki sér þær breytingar sem áformaðar eru. Þá þarf að setja löggjöf um framkvæmd þeirra ráðstafana sem áformað frumvarp kveður á um og tryggja að úrræði séu til staðar. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Skýrari dómsúrlausnir um öryggisráðstafanir og samræmi í dómsúrlausnum. Öryggi almennings betur tryggt. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Nei.
I. Annað

J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.