

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingar á lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016 (brottvísun og afplánun erlendra fanga).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

1. málsl. 1. mgr. 31. gr. laganna orðast svo: Fangelsismálastofnun getur leyft fanga, ef ekki liggur fyrir ákvörðun um að vísa honum úr landi að afplánun lokinni, að afplána hluta refsítímans utan fangelsis, enda stundi hann vinnu, nám, starfsþjálfun eða meðferð sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu að nýju, búi á sérstakri stofnun eða heimili sem stofnunin hefur gert samkomulag við og sé þar undir eftirliti.

2. gr.

Við 33. gr. laganna bætist við nýr töluliður, svohljóðandi: Að ekki liggi fyrir ákvörðun um að vísa fanga úr landi að afplánun lokinni.

3. gr.

2. málsl. 3. mgr. 80. gr. laganna orðast svo: Sama gildir liggi fyrir endanleg ákvörðun á stjórnarsýslustigi um að vísa fanga úr landi að afplánun lokinni.

4. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 3. mgr. 80. gr. laganna er heimilt að veita fanga lausn til reynslu þegar einn þriðji hluti refsítímans er liðinn, liggi fyrir endanleg ákvörðun á stjórnarsýslustigi um að vísa honum úr landi að afplánun lokinni.

Ákvæði þetta nær til allra þeirra dóma sem kveðnir hafa verið upp fyrir gildistöku ákvæðis þessa og þegar eru komnir til fullnustu til Fangelsismálastofnunar sem og allra annarra dóma sem stofnuninni berast fyrir 1. júlí 2027.

Ákvæði þetta fellur úr gildi 1. júlí 2027.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, eru lagðar til breytingar á nokkrum ákvæðum laga um fullnustu refsinga nr. 50/2016, er varða reynslulausn og afplánun

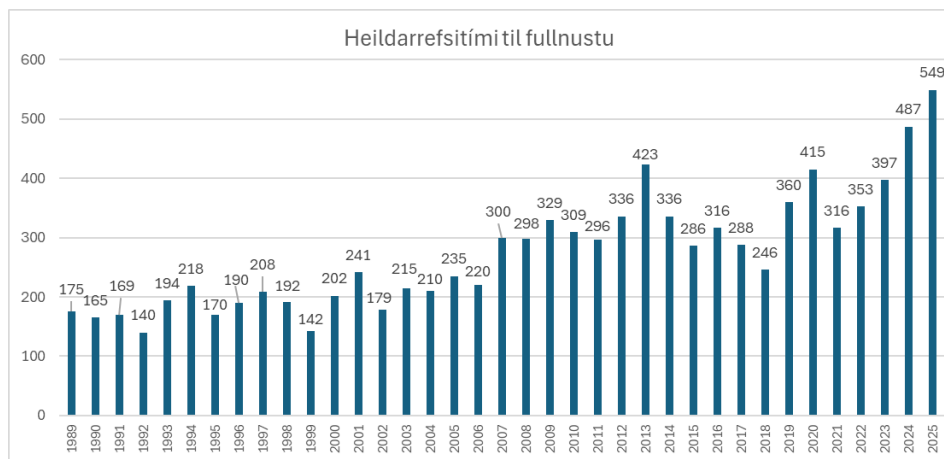
erlendra ríkisborgara sem ákveðið hefur verið að vísa úr landi að lokinni afplánun, í því augnamiði að stytta boðunarlista og draga úr líkum þess að dæmd refsing fýrnist. Erlendum ríkisborgurum sem hlotið hafa refsisdóm hér landi hefur fjölgað verulega undanfarin ár og í mörgum tilfellum er um ræða einstaklinga með lítil eða engin tengsl við Ísland. Frumvarpið er hluti af yfirstandandi vinnu dómsmálaráðuneytisins vegna umbóta í fangelsis- og fullnustumálum sem nánar er vikið að í kafla 2.

Nánar tiltekið er lagt til að í þeim tilvikum sem ákveðið hefur verið að vísa fanga úr landi að afplánun lokinni, verði tímabundið heimilt að veita að viðkomandi reynslulausn þegar einn þriðji hluti refsitímans er liðinn, í stað helmings líkt og gildandi lög mæla fyrir um. Þá verði það meðal skilyrða þess að vera heimilað að afplána refsingu undir rafrænu eftirliti eða á sérstakri stofnun eða heimili, að ekki liggi fyrir ákvörðun um að vísa hlutaðeigandi einstaklingi af landi brott að afplánun lokinni.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Fangelsismálastofnun hefur yfir um 181 afplánunarrýmum að ráða en þar sem ekki er reiknað með fullri nýtingu eru um 160 rými í notkun á hverjum tíma. Ástæða þess að ekki gert ráð fyrir fullri nýtingu er svo bregðast megi við ófyrirséðum atvikum í starfseminni og nauðsyn þess að geta tekið á móti einstaklingum sem sæta gæsluvarðhaldi eða hafa rofið skilorð auk þess sem færa getur þurft fanga til innan fangelsis, svo sem til að tryggja öryggi eða vegna viðhalds. Í fangelsum er því tæplega 85-90% nýting rýma almennt talin vera full nýting. Í þessu sambandi má geta þess að frá ársbyrjun 2024 til ársloka 2025 voru 11 til 20 fangaklefar á Litla-Hrauni lokaðir á hverjum tíma vegna yfirstandandi framkvæmda. Þetta hefur þýtt aukið álag á fangelsiskerfið í heild sinni, meiri raunnýtingu afplánunarrýma en auk þess sem brugðist hefur verið við með því að nýta fangageymslur lögreglu fyrir gæsluvarðhaldsfanga þegar ekki hafa verið laus pláss í fangelsum. Á sama tíma hefur heildarrefsitími aukist með hverju ári, en með heildarrefsitíma er átt við þann refsitíma í árum sem Fangelsismálastofnun berst til fullnustu á hverju ári. Líkt og sjá má á mynd 1 bárust stofnuninni fangelsirefsingar sem námu 549 árum til fullnustu árið 2025 samanborið við 487 árið áður. Árið 2020 voru árin 414 og 360 árið 2019.

Mynd 1. Þróun heildarrefsitíma til fullnustu – talið í árum.

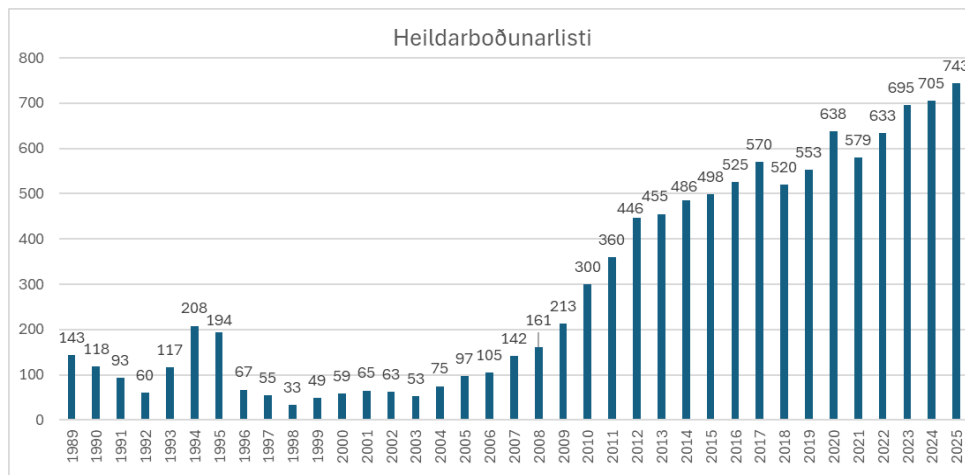


Fangelsismálastofnun heldur lista, svonefndan boðunarlista, yfir þá einstaklinga sem biða fullnustu refsingar sem þeim hefur verið gert að sæta. Hefur sá listi lengst jafnt og þétt undanfarin ár og fangelsi landsins ekki getað sinnt fullnustu dæmdra refsinga sem skyldi, hvorki fangelsisrefsingum né vararefsingum. Hafa þau úrræði sem gripið hefur verið til, svo sem rýmkun heimildar til samfélagsþjónustu með ákvæði til bráðabirgða árið 2021, ekki skilað þeim árangri sem vonir stóðu til í þessum efnum. Í þeirri breytingu fólst nánar að heimilt er að fullnusta allt að 24 mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu í stað 12 mánaða áður. Ákvæðinu, sem sett var í kjölfar skýrslu dómsmálaráðherra vorið 2020 um styttingu boðunarlista, var ætlað að gilda í þrjú ár en gildistíminn hefur nú verið framlengdur til 1. júlí 2027. Á sama tíma var jafnframt samþykkt á grundvelli sömu skýrslu ákvæði til bráðabirgða sem heimilar veitingu reynslulausnar fimm eða tíu dögum áður en almennar reglur gera ráð fyrir. Gildistími þess ákvæðis er einnig til 1. júlí 2027.

Sem fyrr segir hefur einstaklingum á boðunarlista fjölgað þrátt fyrir áðurnefndar lagabreytingar. Í árslok 2025 biðu þannig 743 manns afplánunar fangelsisrefsingar, samanborið við 638 í árslok 2020 og 498 í árslok 2015. Þess má geta að af þeim 743 sem biðu fullnustu í árslok 2025 biðu 357 afplánunar í fangelsi, 191 beið þess að afplána refsingu með samfélagsþjónustu og 195 eru ekki lengur skráðir á Íslandi.

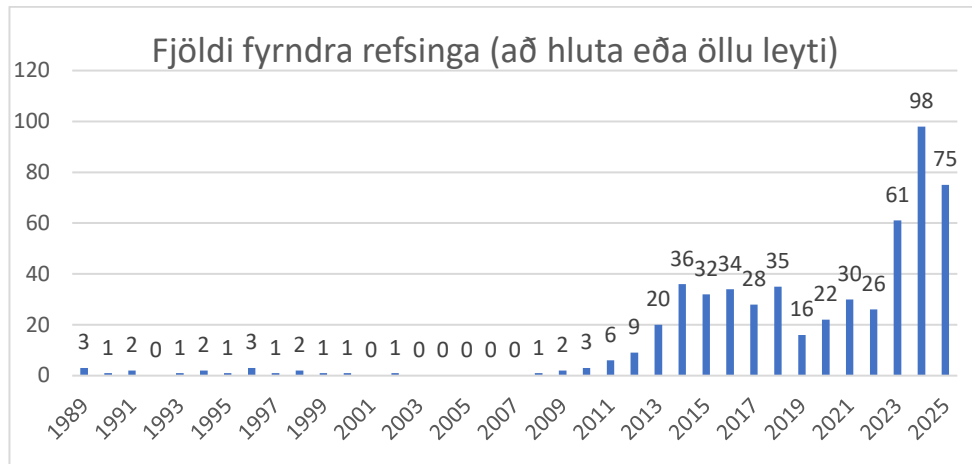
Á mynd 2 má sjá þróun boðunarlista frá árinu 1989.

Mynd 2. Þróun heildarboðunarlista.



Ein afleiðing hækkunar heildarrefsitíma og lengri boðunarlista umfram það sem fangelsiskerfið getur tekist á við á á hverjum tíma er að þeim dómum fjölgar sem fyrnast. Árið 2025 fyrndust þannig 75 óskilorðsbundnar fangelsisrefsingar og 98 árið 2024, samanborið við 22 fyrndar refsingar 2020 og 16 árið 2019.

Á mynd 3 má sjá fjölda fyrndra refsinga frá árinu 1989.

Mynd 3. Fjöldi fyrndra refsinga (að hluta eða öllu leyti).

Stór hluti þeirra sem vistast í fangelsi eru einstaklingar sem sæta gæsluvarðhaldi, ýmist vegna alvarlegra eða ítrekaðra afbrota sem og erlendir ríkisborgarar sem sæta gæsluvarðhaldi vegna ætlaðs innflutnings ávana- og fíkniefna. Þá eru einnig afplánunarfangar sem upphaflega voru vistaðir í gæsluvarðhaldi en hófu svo afplánun í fangelsi í beinu framhaldi. Í þessu samhengi má benda á að í lok janúar 2026 voru 164 einstaklingar vistaðir í fangelsum landsins og þar af 64 sem sættu gæsluvarðhaldi, eða um 39%. Þessi samsetning og fjöldi einstaklinga sem sæta gæsluvarðhaldi á hverjum tíma hefur í för með sér að takmarkað rými er til að taka á móti þeim sem eru boðunarlista. Af 100 afplánunarföngum í lok janúar 2026 hófu þannig 67 afplánun í beinu framhaldi af gæsluvarðhaldi, 22 voru handteknir og færðir til afplánunar en einungis 11 höfðu mætt sjálfir eftir að hafa fengið boðun. Mikil fjölgun erlendra ríkisborgara í fangelsum landsins hefur leitt til þess að boðunarlisti samanstendur nú mikið til af íslenskum ríkisborgurum sem framið hafa brot sem ekki teljast jafn alvarleg og þau sem áður var minnst á, hafa ekki sætt gæsluvarðhaldi sem og þeir sem ekki fullnægja skilyrðum samfélagsþjónustu eða hafa rofið þau.

Þegar nánar er litið til mikillar fjölgunar erlendra ríkisborgara í fangelsum landsins kemur í ljós að þeir eru 83% allra þeirra sem hófu gæsluvarðhald árið 2025, 70% árið 2024 og 60% árið 2019. Þó ber að hafa í huga að inn í þeim tölum eru einnig þeir sem sæta gæsluvarðhaldi vegna fyrirhugaðs flutnings úr landi en ekki einungis þeir sem framið hafa afbrot.

Á mynd 4 má sjá að af þeim 164 einstaklingum sem afplánuðu refsingu eða sættu gæsluvarðhaldi í lok janúar 2026 voru 54% erlendir ríkisborgarar.

Mynd 4. Nýting fangelsisrýma og hlutfall gæsluvarðhaldsfanga og erlendra ríkisborgara.

Fangelsi	Pláss	Nýting	Þar af í gvh. (hlutfall af nýtingu)	KK	KVK	Erlendir ríkisb. (hlutfall af nýtingu)
Hólmsheiði	56	46	26 (57%)	28	18	28 (61%)
Litla Hraun	82	75	29 (39%)	75	-	50 (67%)
Sogn	21	21	5 (24%)	18	3	3 (14%)
Kvíabryggja	22	22	4 (18%)	22	-	8 (36%)
Alls	181	164 (91%)	64 (39%)	143 (87%)	21 (13%)	89 (54%)
Utan fangelsa	Pláss	Nýting		KK	KVK	Erlendir ríkisb.
Áfangaheimilið Vernd	26	24		23	1	7 (29%)
Rafrænt eftirlit	-	10		10		2 (20%)
Samfélagsþjónusta	-	278 (þar af 70 í vararefs.)		229	49	40 (14%)

Það eru ýmsar áskoranir sem fylgja fjölgun erlendra ríkisborgara í íslenskum fangelsum. Þannig hefur til að mynda að reynst erfitt að þjónusta alla með fullnægjandi hætti, sér í lagi þegar um er ræða einstaklinga sem tala tungumál sem fáir eða engir aðrir í fangelsinu tala. Dæmi eru um að einstaklingar af yfir 20 ólíkum þjóðernum hafi verið vistaðir samtímis í sama fangelsinu. Fyrir þessa einstaklinga er meiri hætt á félagslegri einangrun og flókið að tryggja þeim aðgang að samskiptum við fjölskyldu í heimalandi svo fátt eitt sé nefnt. Þá felst í því aukin öryggisógn þar sem erfiðara er að afla upplýsinga um bakgrunn og tengslanet þessara einstaklinga, s.s. í tengslum við skipulagða glæpastarfsemi og ógnar sem af henni stafar. Fjölgun erlendra ríkisborgara með lítil eða engin tengsl við Ísland er þannig áskorun sem þarf að mæta, bæði hvað varðar þjónustu og öryggi og nauðsynlegt er að leitað sé leiða til að þeir afpláni fremur dóma í eigin heimalandi. Afplánunarrými verði þannig fremur nýtt til að fullnusta dóma þeirra sem búsettir eru hér á landi, veita þeim þjónustu með fullnægjandi hætti og undirbúa endurkomu þeirra í íslenskt samfélag.

Dómsmálaráðuneytið hóf stefnumótun fyrir málaflökkinn vorið 2024 og sama ár var unnin greining á því hversu mörg afplánunarrými þurfi til að fullnusta dæmdar refsingar miðað við stöðu fullnustukerfisins þá. Niðurstaðan varð sú að til að geta tekið á móti einstaklingum sem dæmdir hafa verið og eru á boðunarlista þurfi að fjölga afplánunarrýmum og er það í undirbúningi. Skortur á afplánunarrýmum hefur verið viðvarandi í fullnustukerfinu um langa hríð en þrátt fyrir það hefur þeim ekki fjölgað um árabil. Því hefur verið brýnt að rýmka úrræði til að fullnusta refsingar án þess að til fangelsisvistar komi í því skyni að koma í veg fyrir að refsingar fýrnist. Heimildir til afplánunar með samfélagsþjónustu hafa verið rýmkaðar og þá hefur sá tími sem einstaklingar geta vistast á Áfangaheimilinu Vernd verið lengdur, ásamt fleiru. Þrátt fyrir rýmkun úrræða til fullnustu refsinga utan fangelsis, hefur fyrndum refsingum fjölgað og boðunarlisti lengst. Eins og lýst verður nánar í kafla 3 hefur að auki verið brugðist við með því að veita erlendum ríkisborgurum meiri ívilnanir hvað varðar fullnustu utan fangelsis en ætlunin með frumvarpi þessu er m.a. að taka fyrir það. Það gæti leitt af sér að fleiri afpláni lengur í lokuðu fangelsi en raunin hefur verið undanfarin ár og því er einnig lagt til að lögfest verði tímabundið ákvæði sem heimilar að veita þeim erlendu ríkisborgurum sem

ákveðið hefur verið að brottvísa af landi að afplánun lokinni, reynslulausn fyrir en ella. Verður þessum einstaklingum þá vísað úr landi strax við reynslulausn þeirra.

Jafnframt er mikilvægt að áfram sé unnið að því að mál þeirra erlendu ríkisborgara sem brjóta af sér hér á landi, og hafa lítil eða engin tengsl við landið, fari sem fyrst í brottvísunarferli, svo ljóst sé hvaða reglur muni gilda um afplánun viðkomandi og til þess að einfalda flutning erlendra brotamanna í afplánun í heimalandi. Í framhaldinu er mikilvægt að fram fari nánari greining á stöðu erlendra ríkisborgara sem brjóta af sér hér á landi og hvaða úrræði eigi að standa þeim til boða til lengri tíma.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í þessum kafla verður greint frá helstu efnisatriðum frumvarpsins en það má greina í tvo þætti sem þó tengjast innbyrðis. Annars vegar er um að ræða heimild til að veita erlendum föngum sem ákveðið hefur verið að vísa af landi brott að afplánun lokinni, reynslulausn fyrir en gildandi reglur gera ráð fyrir. Hins vegar er fjallað um skilyrði fyrir því að leyfa sama hópi að afplána refsingu utan fangelsis.

3.1. Fangar sem sæta brottvísun að afplánun lokinni.

Samkvæmt meginreglu 1. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga getur Fangelsismálastofnun ákveðið að fangi verði látinn laus þegar hann hefur afplánað tvo þriðju hluta refsitíma, en þó að liðnum helmingi afpláni fangi ekki refsingu fyrir alvarlegt eða að öðru leyti gróf afbrot, eða tilraun til slíks brots, svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrott, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot og rán, sbr. 2. mgr. 80. gr. Ákvæði 3. mgr. 80. gr. felur í sér undantekningu frá þessu, en þar kemur m.a. fram að heimilt sé 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. Sama gildir liggi fyrir ákvörðun Útlendingastofnunar um að fanga verði vísað úr landi að afplánun lokinni. Um ákvörðun um brottvísun fer nánar eftir lögum um útlendinga nr. 80/2016.

Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að tímabundið verði heimilt að veita fanga lausn til reynslu þegar einni þriðji hluti refsitímans er liðinn í þeim tilvikum sem endanleg ákvörðun á stjórnslustigi liggur fyrir um að honum verði vísað úr landi að afplánun lokinni. Jafnframt er lagt til að það gildi um alla dóma sem þegar eru komnir til fullnustu hjá Fangelsismálastofnun sem og alla aðra dóma sem stofninni berast til fullnustu fyrir 1. júlí 2027. Svo sem áður var rakið þá hefur erlendum ríkisborgurum í íslenskum fangelsum fjölgað verulega umliðin ár og í mörgum tilvikum er um að ræða einstaklinga sem framið hafa alvarleg brott og hafa lítil eða engin tengsl við Ísland. Þetta hefur meðal annars valdið því að fyrri aðgerðir sem ráðist hefur verið í til að stytta boðunarlista hafa ekki náð markmiðum sínum sem skyldi. Þá veldur fjölbreytileg samsetning fangahóps, sem dæmi er um að telji yfir 20 ólík þjóðerni í sama fangelsi, ýmsum vandkvæðum í framkvæmd, og getur valdið því að ekki verði nægilega tryggt réttindi þessara einstaklinga eða fullnægjandi þjónusta við þá.

Markmiðum þeirra breytinga sem lögð er til með 4. gr. frumvarpsins má skipta í þrennt en öll tengjast þau náð. Í fyrsta lagi að tryggja að þeim erlendum ríkisborgurum sem framið hafa afbrot hér á landi, oft á tíðum alvarleg afbrot, verði vísað af landi brott hið fyrsta eftir að ákvörðun um slíkt liggur fyrir en þó þannig að þeir afpláni fyrst hluta refsitímans í fangelsi. Í öðru lagi að stuðlað verði með losun afplánunarrýma að styttingu boðunarlista, sem að stærstum hluta samanstendur af íslenskum ríkisborgurum og öðrum sem tilheyra og hafa

tengsl við íslenskt samfélag. Í þriðja lagi er stefnt að því að mæta þeim áskorunum sem mjög fjölbreytilegur og ólíkur fangahópur hefur á daglegt starf fangelsa og auka þannig eftirlit og þá þjónustu sem mögulegt er að veita þeim sem þar dvelja, en um leið gefa föngum sem eru erlendir ríkisborgarar möguleika á að snúa fyrir til síns heima.

Rétt er að taka sérstaklega fram að ákvörðun um að vísa erlendum ríkisborgara af landi brott að afplánun lokinni fylgir ávallt bann við endurkomu til Íslands, sem og á Schengen-svæðið eigi viðkomandi ekki rétt til búsetu í öðru Schengen-ríki. Um endurkomubann fer eftir lögum um útlendinga en endurkomubann getur verið tímabundið eða varanlegt en það fer eftir alvarleika þess afbrots sem framið var. Allar upplýsingar þessu að lútandi eru skráðar í Schengen-upplýsingakerfið. Endurkomubann er þannig afar íþyngjandi fyrir þann sem í hlut á og felur í sér umtalsverðan fælingarmátt. Af þeim sökum eru ekki talið að tímabundin breyting í þessu vari skapi sérstakan hvata fyrir erlenda ríkisborga til að fremja afbrot á Íslandi.

Með 3. gr. frumvarpsins er lögð til einföld breyting á orðalagi 3. mgr. 80. gr. í þágu skýrleika. Í staðinn fyrir að þar verði vísað til ákvörðunar *Útlendingastofnunar* um að fanga verði vísað úr landi, verði eftirleiðis vísað til *endanlegrar ákvörðunar á stjórnsýslustigi*. Þannig verði lausn til reynslu ekki veitt á þessum grundvelli fyrir en fyrir liggi niðurstaða kærunefndar útlendingamála, sem fer með endanlegt úrskurðarvald á stjórnsýslustigi, hafi ákvörðun Útlendingastofnunar verið kærð þangað.

3.2. Afnáam heimildar fanga sem sæta brottvísun til afplánunar utan fangelsis.

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga um fullnustu refsinga eru almenn skilyrði þess að Fangelsismálastofnun geti leyft fanga að afplána hluta refsítímans utan fangelsis að hann stundi vinnu, nám, starfsþjálfun eða meðferð sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt og er liður í aðlögun hans að samfélaginu að nýju, búi á sérstakri stofnun eða heimili sem stofnunin hefur samþykkt og sé þar undir eftirliti. Á meðal almennra skilyrða rafræns eftirlits skv. 33. gr. laganna eru m.a. að fangi hafi fastan dvalarstað sem samþykktur hefur verið af Fangelsismálastofnun og að fangi stundi vinnu eða nám, sé í starfsþjálfun eða meðferð eða sinni öðrum verkefnum sem Fangelsismálastofnun hefur samþykkt og eru liður í aðlögun hans að samfélaginu að á ný. Þau sjónarmið sem að baki þessum ákvæðum búa eiga illa við um erlenda ríkisborgara með lítil eða engin tengsl við landið sem ákveðið hefur verið að vísa af landi brott að afplánun lokinni.

Svo sem áður greinir fer um brottvísun erlendra ríkisborgara sem brotið hafa af sér hér á landi eftir lögum um útlendinga nr. 80/2015 og þegar slík ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir er Fangelsismálastofnun heimilt samkvæmt gildandi reglum að veita viðkomandi reynslulausn að liðnum helmingi refsítímans, burtséð frá alvarleika brots. Fram til þessa hafa erlendir ríkisborgarar sem afplána refsingu í fangelsi og tekin hefur verið ákvörðun um að vísa af landi brott átt þess kost, líkt og aðrir fangar, að sækja um að afplána hluta refsingar utan fangelsis, það er að segja á áfangaheimili eða undir rafrænu eftirliti. Sú stjórnsýsluframkvæmd hefur á hinn bóginn myndast að í þeim tilvikum hafa tímamörk verið reiknuð út frá því hvenær reynslulausn getur hafist, þ.e. að liðnum helmingi refsítímans. Þetta hefur haft í för með sér að erlendir fangar í þessari aðstöðu afplána styttra í fangelsi og geta komist fyrir í umrædd úrræði en íslenskir ríkisborgarar og aðrir sem ekki verður vísað af landi brott, enda miðast sömu tímamörk í þeim tilvikum almennt við tvo þriðju hluta refsítímans.

Með 1. og 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á þessu þannig að eftirleiðis verði það skilyrði fyrir því að geta afplánað refsingu á áfangaheimili eða undir rafrænu eftirliti að ekki liggi fyrir ákvörðun um að vísa viðkomandi úr landi að afplánun lokið. Þessum úrræðum verði því eingöngu beitt þegar til stendur að einstaklingur snúi aftur út í samfélagið. Er þá ekki

síst horft til þess að tilgangur dvalar á áfangaheimili er að stuðla að því að viðkomandi lagist að samfélaginu að nýju t.d. með ástundun náms eða vinnu. Þegar er um er að ræða rafrænt eftirlit er það sömuleiðis skilyrði að viðkomandi sé í vinnu eða stundi nám og hafi fastan samastað. Allt þjónar þetta því markmiði að auðvelda endurkomu út í samfélagið og aðlögun að því. Þessi sjónarmið eiga bersýnilega ekki við um þá sem ljóst er að muni ekki snúa aftur í íslenska samfélag, hafa aldrei verið hluti af því og hafa lítil eða engin tengsl við landið. Er rétt að halda því að haga þeir einstaklingar sem falla í þennan hafa ekki heimild til dvalar á Íslandi og þar af leiðandi ekki heldur til að stunda hér atvinnu.

Til samanburðar má geta þess að samkvæmt norskum lögum um fullnustu refsinga (n. lov um gjennomføring av straff) er það á meðal skilyrði fyrir því að fangi geti afplánað í hliðstæðum úrræðum utan fangelsis, að hann eigi rétt til varanlegar dvalar í landinu. Slíkt á augljóslega ekki við ef tekin hefur verið ákvörðun um að vísa viðkomandi úr landi. Samkvæmt dönskum lögum um fullnustu refsinga (d. lov om fuldbyrdelse af straf) eru þeir sem ákveðið hefur verið að vísa úr landi ekki með beinum hætti útilokaðir frá úrræðum á borð við þessi, en ströng skilyrði um fasta búsetu, atvinnu og félagsleg tengsl leiða í reynd til þess að þeir fullnægja jafnan ekki skilyrðum laganna. Í Svíþjóð og Finnlandi eru hliðstæð úrræði reist á því sjónarmiði að þau miði að endurhæfingu og aðlögun að samfélaginu að nýju. Af þeim sökum eru einstaklingar sem sæta eða eiga yfir höfði sér brottvísun vegna refsiverðs brots almennt ekki taldir uppfylla skilyrði slíkra úrræða, enda er það ekki talið samræmast markmiðum þeirra.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið varðar mannréttindi þeirra sem hafa verið frelsissviptir og sæta afplánun í fangelsi. Meðal annars hefur verið litið til 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu en á báðum stöðum er fjallað um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Það að fanga sem ákveðið hefur verið að vísa úr landi að afplánun lokinni gefist ekki lengur kostur á að afplána utan fangelsis, svo sem á áfangaheimili eða undir rafrænu eftirliti, verður talist samræmast fyrrnefndum ákvæðum. Er þar horft til þess að umræddir einstaklingar hafa í flestum tilvikum lítil eða engin tengsl við Ísland og ljóst að þeir munu ekki verða þátttakendur í íslensku samfélagi að afplánun lokinni. Rétt er að taka skýrt fram í þessu sambandi að í frumvarpinu er ekki mælt fyrir um neinar takmarkanir umfram þær sem nú þegar er að finna í lögum á rétti fanga til að fá heimsóknir og eiga í samskiptum við fjölskyldu og aðra nákomna.

Þá hefur jafnframt verið hugað sérstaklega að samræmi við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ættneris eða stöðu að öðru leyti. Verði frumvarpið að lögum munu að nokkru leyti gilda aðrar reglur um lok afplánunar fanga eftir því hvort ákveðið hafi verið vísa viðkomandi úr landi að henni lokinni eður ei. Í því tilliti er nauðsynlegt að hafa í huga um tvo mismunandi hópa er að ræða í mjög mismunandi aðstöðu. Annars vegar hóp sem tilheyrir og mun snúa aftur í íslenskt samfélag. Mikilvægt er að huga vel að endurkomu þess hóps út í samfélagið aftur, t.d. með möguleika á að ljúka afplánun að hluta utan fangelsis. Hins vegar er um að ræða hóp einstaklinga leyfist ekki dvöl á landinu. Þau sjónarmið sem búa að baki afplánun utan fangelsis falla ekki að þessum hópi. Hvað snertir lausn til reynslu þá gera gildandi lög nú þegar ráð fyrir því að aðrar reglur gildi um fanga sem ákveðið hefur verið vísa úr landi að afplánun lokinni, þ.e. að veita megi viðkomandi reynslulausn að loknum helmingi refsitímans, og þannig vikið frá meginreglu um tvo þriðju hluta. Með frumvarpinu er lagt til að tímabundið verði heimilt

að veita þessum hópi fanga lausn til reynslu að loknum einum þriðja hluta refsítímans og ekki um grundvallarbreytingu að ræða. Talið er að frumvarpið samræmist 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá er rétt að geta þess að Evrópsku fangelsisreglurnar frá 2006 voru hafðar til hliðsjónar við samningu frumvarpsins og er talið að ákvæði þess samræmist þeim.

5. Samráð.

Frumvarpið varðar fyrst og fremst erlenda ríkisborgara sem brotið hafa af sér og hlotið dóm hér á landi og tekin hefur verið ákvörðun um að vísa úr landi að afplánun lokinni. Þá varðar frumvarpið Fangelsismálastofnun og fangelsi landsins, embætti ríkislögreglustjóra sem annast flutning brottvísaðra og Útlendingastofnun sem tekur ákvarðanir þar að lútandi.

Dómsmálaráðuneytið hefur haft náið samráð við Fangelsismálastofnun við undirbúning frumvarpsins og jafnframt fundað með embættum ríkislögreglustjóra og ríkissaksóknara sem og Afstöðu – réttindafélagi. Þá er Útlendingastofnun upplýst um efni frumvarpsins.

Aform um lagasetningu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 23. – 30. janúar (mál nr. S-13/2026) og barst engin umsögn.

6. Mat á áhrifum.

Þeir sem helst verða fyrir áhrifum af lagasetningunni eru erlendir ríkisborgarar sem dæmdir hafa verið til að sæta fangelsisrefsingu hér á landi og tekin hefur verið ákvörðun um að vísa úr landi að afplánun lokinni. Í lok janúar 2026 voru 54% allra þeirra sem afplánuðu fangelsisrefsingu eða sættu gæsluvarðahaldi erlendir ríkisborgarar. Þá eru ótaldir erlendir ríkisborgarar á boðunarlista Fangelsismálastofnunar. Rétt er að taka fram að ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu stór hluti þessara einstaklinga eiga yfir höfði sér brottvísun eða hefur þegar verið ákveðið að vísa úr landi en ætla má að hann sé umtalsverður. Þá eru þeir sem hljóta dóm fyrir afbrot hér á landi í miklum meirihluta karlmenn og hefur frumvarpið því frekar bein áhrif fyrir karla en konur.

Helstu aðilar ríkisins sem frumvarpið varðar eru Fangelsismálastofnun og fangelsi, embætti ríkislögreglustjóra og Útlendingastofnun auk dómsmálaráðuneytis. Ekki er gert ráð fyrir því að frumvarpið hafi áhrif á ríkissjóð og þá eru framangreindar stofnanir í stakk búnar til að sinna hlutverki sínu enda fyrst og fremst lagðar til breytingar á lagaskilyrðum. Þó kann að einhverju leyti að reynast nauðsynlegt að endurskoða verklag.

Ætla má að frumvarpið hafi jákvæð samfélagsleg áhrif sem fyrst og fremst muni birtast í styttingu boðunarlista og því að fleiri afpláni refsingu en nú er. Það ætti að sama skapi að leiða til fækkun fyrninga refsinga og leiða til þess að varnaðaráhrif dóma nái fram að ganga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að eftirleiðis verði það á meðal almennra skilyrða fyrir því að vera leyft að afplána hluta refsítímans utan fangelsis, á sérstakri stofnun eða heimili, að ekki liggja fyrir ákvörðun Útlendingastofnunar um að viðkomandi verði vísað úr landi að afplánun lokinni. Rétt er að taka fram að ekki er hér gerð krafa um endanlega úrlausn á stjórnáðgangi. Hafi ákvörðun Útlendingastofnunar þannig verið kærð til kæruneðndar útlendingamála útilokar það engu að síður viðkomandi frá úrræðinu þótt niðurstaða nefndarinnar liggja ekki fyrir. Felli úrskurðarnefndin ákvörðun Útlendingastofnunar úr gildi breytast þær forsendur vitanlega.

Um sjónarmið að baki breytingunni vísast til kafla 3.2. en að öðru leyti þarfnast hún ekki frekari skýringa.

Um 2. gr.

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að eftirleiðis verði það á meðal almennra skilyrða fyrir því að vera leyft að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti að ekki liggi fyrir ákvörðun Útlendingastofnunar um að viðkomandi verði vísað úr landi að afplánun lokinni. Rétt er að taka fram að ekki er hér gerð krafa um endanlega úrlausn á stjórnsýslustigi. Hafi ákvörðun Útlendingastofnunar þannig verið kærð til kærunefndar útlendingamála útilokar það engu að síður viðkomandi frá úrræðinu þótt niðurstaða nefndarinnar liggi ekki fyrir. Felli úrskurðarnefndin ákvörðun Útlendingastofnunar úr gildi breytast þær forsendur vitanlega.

Um sjónarmið að baki breytingunni vísast til kafla 3.2. en að öðru leyti þarfnast hún ekki frekari skýringa.

Um 3. gr.

Með 3. gr. frumvarpsins er fyrst og fremst ætlunin að skerpa á því að reynslulausn fanga sem ákveðið hefur verið að vísa úr landi að afplánun lokinni verði ekki veitt fyrr en endanleg niðurstaða um brottvísun liggur fyrir. Í því felst nánar að hafi ákvörðun Útlendingastofnunar um brottvísun verið kærð til kærunefndar útlendingamála verður viðkomandi ekki veitt reynslulausn eftir afplánun helmings refsitímans, eða einum þriðja hans verði 4. gr. frumvarpsins að lögum, nema kærunefndin staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar.

Rétt er að taka fram að 80. gr. laga um fullnustu refsinga felur í sér heimild til handa Fangelsismálastofnun til að veita reynslulausn en ekki skyldu. Mikilvægt er að lausn til reynslu sé ekki veitt nema ljóst sé að ákvörðun um brottvísun sé framkvæmdarhæf, það er að segja að embætti ríkislögreglustjóra sé unnt að fylgja viðkomandi úr landi á sama tíma og reynslulausn er veitt. Miklu máli skiptir því að Fangelsismálastofnun og embætti ríkislögreglustjóra hafi með sér samstarf í þessum efnum.

Um 4. gr.

Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við lög fullnustu refsinga bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða með gildistíma til 1. júlí 2027.

Með 1. mgr. er lagt til að fram til 1. júlí 2027 megi veita fanga sem ákveðið hefur verið að vísa úr landi að afplánun lokinni, reynslulausn þegar einni þriðji hluti refsitímans er liðinn. Með því er þannig vikið tímabundið frá þeirri reglu sem fram kemur í 3. mgr. 80. gr. þar sem kveðið er á um að reynslulausn megi undir þessum aðstæðum veita að loknum helmingi refsitímans. Rétt er að taka skýrt fram að breytingin tekur einungis til framangreindra tímamarka og ekki er ráðgert að túlkun ákvæðisins eða beiting þess taki breytingum að öðru leyti. Þá er til samræmis við þá breytingu sem lögð er til með 3. gr. frumvarpsins gerður áskilnaður um endanlega ákvörðun á stjórnsýslustigi. Í því felst nánar að hafi ákvörðun Útlendingastofnunar þess efnis verið kærð til kærunefndar útlendingamála verður viðkomandi ekki veitt reynslulausn að liðnum einum þriðja hluta hans nema kærunefndin staðfesti þá ákvörðun.

Með 2. mgr. er nánar kveðið á um gildissvið hins nýja ákvæðis og lagaskil. Lagt er til að ákvæðið gildi um alla þá dóma sem kveðnir hafa verið upp fyrir gildistöku þess og þegar eru komnir til fullnustu hjá Fangelsismálastofnun, sem og alla aðra dóma sem stofnuninni berast til fullnustu fyrir 1. júlí 2027. Þannig er ráðgert að ákvæðið gildi um dóma sem stofnuninni

hafa borist til fullnustu við það tímamark jafnvel þótt fullnusta sé ekki hafin þegar ákvæðið fellur úr gildi.

Um sjónarmið að baki þeim breytingum sem lagðar eru til með 4. gr. frumvarpsins vísast að öðru leyti til kafla 3.1. Þá er rétt að áréttta það sem fram kemur í skýringum við 3. gr. frumvarpsins, að 80. gr. laga um fullnustu refsinga, sem og tillaga að nýju ákvæði til bráðabirgða með 4. gr. frumvarpsins, felur í sér heimild til handa Fangelsismálastofnun til að veita reynslulausn en ekki skyldu. Mikilvægt er að lausn til reynslu sé ekki veitt nema ljóst sé að ákvörðun um brottvísun sé framkvæmdarhæf, það er segja að embætti ríkislögreglustjóra sé unnt sé að fylgja viðkomandi úr landi á sama tíma og reynslulausn er veitt. Miklu máli skiptir því að Fangelsismálastofnun og embætti ríkislögreglustjóra hafi með sér samstarf í þessum efnum.

5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.