



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn, FRN25040030
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	14. júlí 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

1.1 Þörf á lagasetningu.

Lengi hefur verið aðkallandi að gera úrbætur í málefnum einstaklinga sem þurfa að sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn. Slíkar ráðstafanir eru ákvarðaðar með dómsúrlausn í málum sem varða eftirfarandi hópa:

1. Einstaklinga sem lokið hafa afplánun fangelsisrefsingar, en samkvæmt áhættumati sem byggir m.a. á eðli brots, andlegu ástandi og hegðun í afplánun, teljast líklegir til að brjóta af sér að nýju og stofna samfélaginu í hættu, og skulu því, samkvæmt 67. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, annað hvort sæta öryggisráðstöfunum eða áframhaldandi vistun í fangelsi.
2. Einstaklinga sem hafa verið dæmdir eða úrskurðaðir til að sæta öryggisráðstöfunum á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, annað hvort vegna ósakhæfis eða þess að refsing þyki árangurslaus.
3. Einstaklinga sem hafa verið úrskurðaðir til að sæta verulegri og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011.

Skort hefur lagaumgjörð sem veitir stjórnvöldum skýra heimild til að framfylgja dómsúrlausnum um slíkar ráðstafanir. Því er brýnt að setja heildarlöggjöf um framkvæmd, þjónustu og úrræði fyrir einstaklinga sem hljóta dómsúrlausnir um öryggisráðstafanir. Ljóst er að í nýrri löggjöf þarf að kveða á um stofnun sem fari með framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana, auk annarra verkefna í samræmi við ákvæði fyrirhugaðs frumvarps.

1.2 Gildandi lagaheimildir um öryggisráðstafanir.

Í **67. gr. almennra hegningarlaga** er heimild til að ákveða að einstaklingur, sem lokið hefur afplánun fangelsisrefsingar, skuli annað hvort sæta tilteknum öryggisráðstöfunum eða áframhaldandi vistun í fangelsi að afplánun lokinni. Þetta er háð því skilyrði að samkvæmt áhættumati sem byggist á eðli brots viðkomandi, andlegu ástandi hans og fyrri hegðun, verði að telja miklar líkur á ítrekun brota og að viðkomandi teljist hættulegur umhverfi sínu. Ákvæðinu hefur hingað til lítið sem ekkert verið beitt í framkvæmd. Þó er ljóst að þörf er á að virkja ákvæðið, einkum með hliðsjón af skorti á úrræðum fyrir þennan hóp einstaklinga sem metnir eru hættulegir að afplánun lokinni.

Í **62. gr. almennra hegningarlaga** er kveðið á um að heimilt sé að ákveða með dómi öryggisráðstafanir í þágu réttaröryggis, þegar einstaklingur hefur verið sýknaður á grundvelli ósakhæfis eða þegar refsing telst ekki bera árangur. Ef vægari ráðstafanir, svo sem trygging, svipting lögræðis eða bann við dvöl á

tilteknum stöðum, duga ekki, má ákveða að viðkomandi verði vistaður á viðeigandi hæli. Þetta ákvæði er einkum notað þegar einstaklingur er dæmdur til vistunar á réttar- og öryggisgeðdeild eða í viðeigandi úrræði hjá sveitarfélagi vegna fötlunar. Beiting ákvæðisins er bundin við að viðkomandi einstaklingur annað hvort teljist ósakhæfur samkvæmt 15. gr. almennra hegningarlaga, eða að svo sé ástatt um hann vegna fötlunar, geðsjúkdóms eða annarra ástæðna, að refsing sé talin árangurslaus, sbr. 16. gr.

Félags- og húsnaðismálaráðuneytið hefur gert samninga við sveitarfélög og einkaaðila um framkvæmd öryggisráðstafana, einkum um öryggisgæslu eða rýmkun á öryggisgæslu, vegna einstaklinga sem hlótið hafa dómsúrlausnir skv. 62. gr. almennra hegningarlaga. Samningarnir varða öryggisráðstafanir sem ákvarðaðar eru í dómsorði, þegar niðurstaða dóms er að refsing sé árangurlaus en nauðsynlegt þykir að gera ráðstafanir til að varna því að háski verði af viðkomandi einstaklingi. Lagaumgjörð hefur skort um fullnustu slíkra dómsúrlausna, og hefur umboðsmaður Alþingis bent á það í skýrslum tengdum OPCAT-eftirliti embættisins í öryggisúrræðum. Í því samhengi hefur ekki ríkt eining um það hjá ríki og sveitarfélögum hver skuli fara með fullnustu slíkra dómsúrlausna, þ.e. hvort hún skuli vera í höndum sveitarfélaga þegar dómsúrlausn kveður á um slíkt, eða hjá ríkinu sem fer með fullnustu hegningarlaga. Nauðsynlegt er að setja á heildstæða löggjöf til að skýra verkferla og ábyrgð, samræma þjónustu og tryggja mannréttindi og réttaröryggi.

Loks er í **3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk** fjallað um þau tilvik þegar nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar fær til umfjöllunar beiðni um verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings. Í slíkum tilvikum ber nefndinni að vísa beiðni til dómstóla, sem skulu úrskurða um frelisskerðingu viðkomandi einstaklings og fara að málsmeðferðarreglum 9.-17. gr. lögræðislaga, nr. 71/1997. Þessari heimild undanþágunefndar hefur verið beitt, en skort hefur á samræmdum verklagsreglum við beitingu hennar í framkvæmd.

1.3 Forsaga máls.

Árið 2015 skipaði þáverandi félags- og húsnaðismálaráðherra starfshóp um sérstaka öryggisvistun fyrir tilgreinda hópa einstaklinga. Markmið hópsins var að tryggja að þjónusta og skipulag samstarfs ríkis og sveitarfélaga í þágu einstaklinga sem þyrftu á öryggisvistun að halda yrði í samræmi við lög, alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar og alþjóðlega viðurkennd gæðaviðmið.

Árið 2016 skilaði starfshópurinn skýrslu um öryggisgæslu og öryggisráðstafanir á Íslandi. Þar kom fram að engin heildstæð löggjöf væri til staðar um svokölluð öryggisvistunar- eða öryggisgæsluúrræði. Í framkvæmd væri stuðst við ákvæði VII. kafla almennra hegningarlaga annars vegar og hins vegar ákvæði V. kafla laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Niðurstaða starfshópsins var að æskilegt væri að sett yrði ítarleg löggjöf sem fjallaði um inntak vistunar, réttindi þeirra sem henni sæta og fleiri atriði sem hana varða líkt og gert var með lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga.

Frá því að niðurstöðum starfshópsins var skilað árið 2016 hefur félagsmálaráðuneytið átt í samráði við sveitarfélög og aðra þjónustuaðila um framkvæmd öryggisráðstafana, líkt og að framan greinir, og hefur reynslan sýnt enn frekar nauðsyn þess að ráðist verði í setningu laga um öryggisráðstafanir líkt og nú er ráðgert.

Í því skyni að bæta úr stöðunni átti félagsmálaráðuneytið frumkvæði að því, í lok árs 2019, að stofnað yrði til óformlegs samráðs við heilbrigðisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga til að fjalla um þjónustu við einstaklinga sem þurfa að sæta öryggisráðstöfunum.

Til að styðja við þessa vinnu var sett á fót lagateymi með fulltrúum heilbrigðis-, félagsmála- og dómsmálaráðuneyta til að fjalla um endurskoðun á lagaumhverfi og nauðsynlegar lagaheimildir fyrir beitingu öryggisráðstafana, þ.m.t. vistun einstaklinga í öryggisgæslu. Hafin var vinna við samningu lagafrumvarps og í kjölfarið var frumvarp um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í júní árið 2022 (mál nr. S-100/2022). Frumvarpið fól m.a. í sér breytingar á VII. kafla hegningarlaga, en breytingarnar voru unnar í samstarfi við dómsmálaráðuneytið, með hliðsjón

af frumvarpi til breytinga á VII. kafla hegningarlaga frá 2013. Frumvarpið var þó ekki lagt fram á Alþingi á þeim tíma.

Frá árslokum 2024 hefur starfshópur sjö ráðuneyta unnið að samhæfingu úrbóta á úrræðum og þjónustu fyrir einstaklinga sem nauðsynlegt þykir að sæti sérstökum öryggisráðstöfunum. Í hópnum eiga sæti fulltrúar frá forsætisráðuneyti, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, innviðaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti.

1.4 Fyrirhugaðar breytingar.

Fyrirgreindur starfshópur sjö ráðuneyta hefur kortlagt helstu úrbætur sem brýnt er að ráðast í. Í tillögum hópsins, sem kynntar voru í apríl sl., kemur fram að hópurinn telur nauðsynlegt að frumvarp þáverandi félags- og vinnumarkaðsráðherra um öryggisráðstafanir og öryggisvistun, sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda árið 2022, verði tekið upp að nýju.

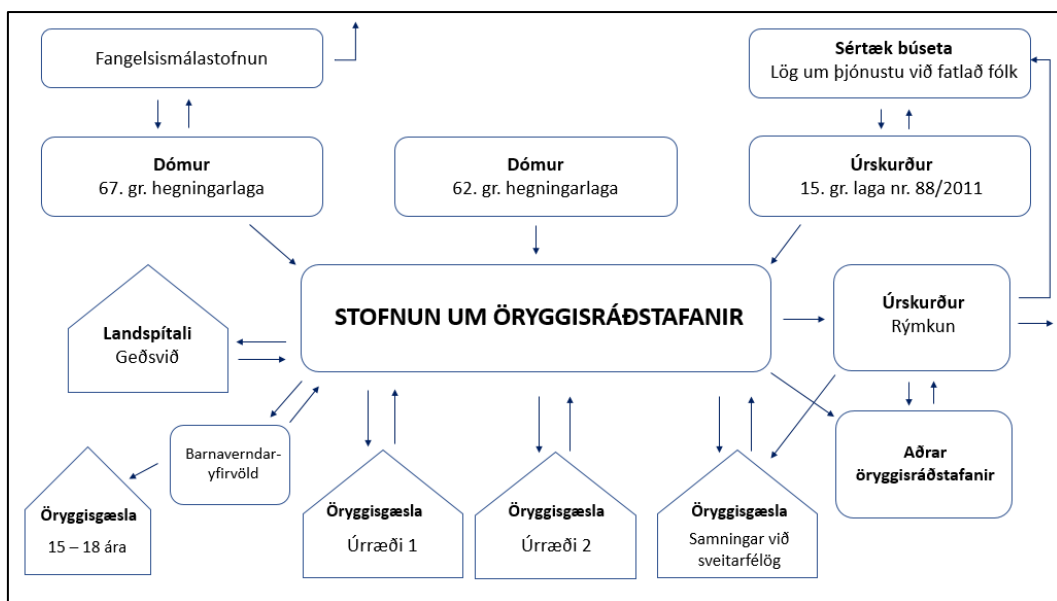
Á grundvelli þessa verður uppfært frumvarp til laga um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn lagt fram á haustþingi 2025. Samhliða hyggst dómsmálaráðherra leggja fram frumvarp um breytingar á VII. kafla almennra hegningarlaga um öryggisráðstafanir, n.t.t. á 62. gr. og 67. gr. almennra hegningarlaga.

Í dag er ekki til heildstæð löggjöf um framkvæmd öryggisráðstafana og mun frumvarpið, verði það að lögum:

- skýra verkferla og ábyrgð stjórnvalda
- tryggja samræmda framkvæmd og þjónustu við einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn
- tryggja mannréttindi og réttaröryggi fyrir þá einstaklinga sem þurfa samkvæmt dómsúrlausn að sæta öryggisráðstöfunum.

Í frumvarpinu verður jafnframt kveðið á um nýja stofnun sem fari með framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana, auk annarra verkefna í samræmi við ákvæði fyrirhugaðs frumvarps. Þá kallar efni frumvarpsins á að gerðar verði ráðstafanir til að tryggja viðeigandi húsnæði fyrir þá þjónustu sem um ræðir. Í frumvarpinu verður lögð áhersla á batamiðaða nálgun í þjónustu við einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum.

Gert er ráð fyrir að fjárhagsáhrif frumvarpsins varði bæði rekstur nýrrar stofnunar og byggingu sértækra húsnæðisúrræða fyrir einstaklinga sem þarfnast öryggisgæslu samkvæmt dómsúrlausn.



Mynd 1. Fyrirkomulag samkvæmt áformaðri lagasetningu.

Á mynd 1 má sjá fyrirkomulag þjónustu við einstaklinga sem gert er að sæta öryggisráðstöfunum, í samræmi við fyrirhugaða lagasetningu.

Einstaklingar sem eru að ljúka afplánun í fangelsi á vegum Fangelsismálastofnunar geta fengið dóm um öryggisráðstafanir á grundvelli 67. gr. hegningarlaga og þá ýmist verið dæmdir til að sæta áframhaldandi vistun á vegum Fangelsismálastofnunar eða í úrræði á vegum nýrrar stofnunar.

Einstaklingar sem fá dóm um öryggisráðstafanir á grundvelli 62. gr. hegningarlaga, hvort sem um er að ræða öryggisgæslu eða aðrar öryggisráðstafanir, verða allir á forræði nýrrar stofnunar. Stofnunin getur samið við sveitarfélög um veitingu þjónustu, eins og félags- og húsnaðimálaráðuneyti gerir í dag. Forstöðumenn sértækra búsetuúrræða fyrir fatlað fólk, á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, geta leitað til stofnunarinnar um ráðgjöf og stuðning við einstaklinga sem heimilt er að skerða ferðafrelsi gagnvart.

Börn sem fá dóma á grundvelli 62. gr. hegningarlaga vistast sem fyrr í úrræðum á vegum barnaverndaryfirvalda, sem geta leitað ráðgjafar og stuðnings til stofnunarinnar. Stofnunin ber, í samráði við barnaverndaryfirvöld, ábyrgð á hnökralausri yfirlæknisráðgjöf þegar notandi nær fullorðinsaldri.

Stofnuninni er heimilt, á grundvelli rökstudds mats þverfaglegs matsteymis, að færa einstaklinga á milli úrræða, enda sé ákvörðun í samræmi við dómsorð. Gert er ráð fyrir að einstaklingar geti á sama hátt færst til og frá geðsviði Landspítala, enda sitji yfirlæknir í áðurnefndu matsteymi.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Markmið með fyrirhugaðri lagasetningu er að bæta lagaumhverfi og framkvæmd öryggisráðstafana og gera úrbætur í málefnum einstaklinga sem gert er með dómsúrlausn að sæta slíkum ráðstöfunum. Þannig er frumvarpinu ætlað að bæta úr fyrrgreindum annmörkum á framkvæmd öryggisráðstafana hér á landi og setja skýrar lagaheimildir þegar nauðsyn ber til að grípa inn í réttindi einstaklinga. Einnig er ætlunin að skýra ábyrgð og framkvæmd til skýrleika fyrir öll sem að þessum málum koma og bæta réttarstöðu þeirra einstaklinga sem í hlut eiga.

Þá mun frumvarpið fela í sér að ný stofnun félags- og húsnaðismálaráðuneytis verði stofnuð. Hlutverk stofnunarinnar verður að annast framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana skv. VII. kafla hegningarlaga og 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, auk annarra verkefna í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Frumvarpinu er jafnframt ætlað að tryggja viðeigandi málsmæðferð þegar börn sem náð hafa sakhæfisaldri sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn. Framkvæmd vistunar og þjónusta við börn sem sæta öryggisráðstöfunum verður þó á ábyrgð barnaverndaryfirvalda í samvinnu við nýja stofnun. Allar ákvarðanir skulu taka mið af því sem barni er fyrir bestu.

Markmiðið er einnig að tryggja að fólk sem þarf á öryggisráðstöfunum að halda fái bestu þjónustu, þ.e. ráðgjöf, stuðning, þjálfun og meðferð, sem kostur er á, í samræmi við þarfir þeirra hverju sinni. Þá skal tryggja að inngrip í réttindi einstaklinga verði hvorki umfangsmeiri né standi lengur en nauðsyn ber til. Frumvarpið miðar þannig bæði að því að vernda réttindi viðkomandi einstaklinga og að tryggja öryggi og almannahagsmuni. Þá er samhæfing og samstarf milli ráðuneyta og undirstofnana þeirra, sem og á milli ríkis og sveitarfélaga, lykilatriði í framkvæmd frumvarpsins.

Umboðsmaður Alþingis hefur ítrekað bent á nauðsyn lagasetningar á þessu sviði, m.a. í skýrslum sínum í kjölfar heimsóknar vegna OPCAT-eftirlits á geðdeildir Landspítala árið 2018 og í öryggisúrræði á Akureyri árið 2022. Þar hefur verið áréttað að kveða þurfi með skýrum hætti í lögum á um réttarstöðu einstaklinga sem eru dæmdir til að vistast á viðeigandi hæli samkvæmt 62. gr. almennra hegningarlaga. Sérstaklega þurfi að taka afstöðu með beinum hætti til þess ef skerða eigi réttindi er varða persónufrelsi einstaklinga og friðhelgi einkalífs, í ljósi þeirra hertu krafna sem komið hafa til í stjórnarskrá og með fullgildingu og lögfestingu mannréttindaskuldbindinga hér á landi á síðari árum um slík réttindi.

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

Sjá, lið 1. og 2.

Hér á landi eru ekki til nein heildstæð lög eða reglur um fullnustu og framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt ákvæðum VII. kafla hegningarlaga og 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Skort hefur á samræmi í dómsúrlausnum í málum þar sem kveðið er á um ráðstafanir skv. framangreindum lagabálkum, og af hálfu stjórnvalda hefur því ekki alltaf verið ljóst hvernig bregðast eigi við dómsúrlausn. Þá er ekki kveðið á um sérstaka stofnun í nágildandi löggjöf sem skuli sjá um framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana, en frumvarpið kveður á um nýja stofnun sem skal hafa það hlutverk með höndum.

Fyrirhuguð lagasetning er nauðsynleg til að vernda stjórnarskrárbundin réttindi þeirra einstaklinga sem um ræðir, til að uppfylla mannréttindaskuldbindingar, skýra verkferla og ábyrgð, samræma þjónustu og tryggja gegnsæi lagareglna um öryggisráðstafanir og gera beitingu þeirra fyrirsjáanlegri.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Markmið stjórnvalda í málefnum fatlaðs fólks er að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Þjónustan skal miða að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Við framkvæmd þjónustu við fatlað fólk skal virðing borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði. Þjónusta skal miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi, óskir og önnur atriði sem skipta máli, svo sem kyn, kynhneigð, kynvitund, aldur, þjóðernisuppruna, trúarbrögð o.fl.

Við framkvæmd þjónustu í þessum málaflokki skal framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og þá sérstaklega að tryggja að fatlað fólk, þ.m.t. hagsmunasamtök þess, hafi áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni þess. Skal ákvarðanataka byggjast á viðeigandi aðlögun þar sem aðgerða er þörf svo að fatlað fólk fái notið réttinda sinna.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 kemur fram að markmiðum sínum hyggist ríkisstjórnin m.a. ná með því að auka öryggi almennings á kjörtímabilinu. Tilteknir þættir réttarkerfisins verði styrktir til að tryggja hraða og örugga málsmeðferð. Þá kemur fram í tillögu fjármála- og efnahagsráðherra til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árið 2026-2030, um helstu áherslur á sviði almanna- og réttaröryggis, það meginmarkmið að borgarar landsins upplifi öryggi í daglegu lífi og að rannsókn og málsmeðferð hjá hinu opinbera verði réttlát, markviss og skilvirk. Einnig 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 þennan hóp einstaklinga hafi verið ómarkviss og brotakernd og skortur hafi verið á sérhæfðum búsetuúrræðum. Með markvissri uppbyggingu úrræða, samhliða nauðsynlegum lagabreytingum, megi tryggja betri og öruggari þjónustu.

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

Markmið með lagasetningu er að setja heildstæða löggjöf um fullnustu og framkvæmd öryggisráðstafana sem einstaklingar sæta samkvæmt dómsúrlausn. Með lagasetningunni skal tryggja:

- að framkvæmd ráðstafana byggist á skýrum lagaheimildum sem uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar.
- að mannréttindi og réttindi einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum séu virt,
- að stjórnvöldin verði skilvirkari og gagnsærri og
- að almannahagsmunir og öryggi samfélagsins séu tryggð.

Sett verði á laggirnar ný stofnun sem fer með framkvæmd öryggisráðstafana hér á landi.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert verður aðhafst mun óbreytt ástand viðgangast, þar sem lagaleg óvissa ríkir varðandi framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausnum á grundvelli ákvæða hegningarlaga og laga um réttindagæslu fatlaðs fólks. Þá mun áfram vera óljóst hvaða ríkisvald fer með framkvæmd slíkra ráðstafana og áfram munu berast alvarlegar athugasemdir frá eftirlitsaðilum, svo sem umboðsmanni Alþingis sem fer með OPCAT-eftirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja, sbr. lög nr. 147/2018, um breytingu á lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með síðari breytingum, sem og pyntingarnefnd Evrópuráðsins (CPT). Fyrirhuguð lagasetning tryggir fyrirsjáanleika í beitingu öryggisráðstafana og stuðlar að því að komið sé í veg fyrir að háski verði að einstaklingi. Frumvarpið tryggir bæði öryggi þeirra einstaklinga sem sæta slíkum ráðstöfunum, sem og öryggi og hagsmuni annarra borgara.

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

Ekki er unnt að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með öðrum hætti en lagasetningu þar sem kveðið er á um efni frumvarpsins í nýrri heildarlöggjöf.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Áformað er að skilgreina í nýjum lagabálki framkvæmd öryggisráðstafana sem einstaklingi er gert að sæta samkvæmt dómi eða úrskurði. Lögin feli í sér skilgreiningar á mismunandi tegundum öryggisráðstafana, þ.m.t. hugtökunum öryggisráðstafanir, öryggisgæsla og aðrar öryggisráðstafanir. Þá verða ferli þjónustunnar og einstaka þættir hennar skýrð auk þess sem fjallað verður um hvernig stuðningsþörfum einstaklinga sem vistaðir eru á grundvelli laganna verður mætt. Þá er kveðið á um nýja stofnun sem skal halda utan um öll mál og sjá til þess að ráðstafanir séu framkvæmdar. Fjallað verður um ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga, ákvarðanatöku um vistunarstað, framkvæmd öryggisgæslu og annarra öryggisráðstafana ásamt endurskoðun á þeim og lok ráðstafana. Þá verður kveðið á um réttindi og skyldur einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum, þjónustu við þá o.fl., ásamt því að fjallað verður um eftirlit með þeim stöðum sem einstaklingar eru vistaðir á. Þar að auki verður kveðið á um skilyrði til skipunar tilsjónarmanns og hlutverk hans og heimildir skýrðar.

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

Frumvarpið gerir ráð fyrir að við gildistöku laga þeirra sem það kveður á um verði gerð breyting á lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, þar sem stofnuninni verði falið eftirlit með þjónustu sem veitt er á þeim stöðum sem einstaklingar eru vistaðir á og kveðið er á um í frumvarpinu.

Dómsmálaráðherra mun, líkt og að framan greinir, leggja fram frumvarp um breytingar á VII. kafla almennra hegningarlaga, n.t.t. 62. – 67. gr. laganna, um öryggisráðstafanir samhliða því að fyrirhugað lagafrumvarp um öryggisráðstafanir verður lagt fram.

Þá er áformað að mennta- og barnamálaráðherra leggi fram frumvarp um nýja heildstæða löggjöf um barnavernd á haustþingi.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já. Réttindi þeirra sem þurfa að sæta öryggisráðstöfunum eru tryggð í stjórnarskrá, m.a. 68. gr., 69. gr., 70. gr., 71. gr. og 76. gr., og tengjast alþjóðlegum mannréttindasamningum, þ.m.t. mannréttindasáttmála Evrópu. Að auki koma áformin inn á svið samnings Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu og valfrjálsrar bókunar við þann samning. Hvað varðar aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar má nefna samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem var fullgiltur árið 2016, mælt var fyrir frumvarpi um lögfestingu hans á Alþingi 20. mars sl. og er frumvarpið sem stendur í meðförum nefndar. Samningurinn viðurkennir mannréttindi fatlaðs fólks til jafns við aðra, en staðfestir jafnframt rétt fatlaðs fólks til að njóta þessara réttinda. Markmið samningsins, eins og fram kemur í 1. gr. hans, er að fatlað fólk njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra, jafnframt því að vernda og tryggja slík réttindi og frelsi og auka virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn þess. Loks ber að nefna Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem var fullgiltur hér á landi árið 1992 og lögfestur árið 2013. Sáttmálinn felur í sér alþjóðlega viðurkenningu á því að börn þarfnist sérstakrar verndar umfram hina fullorðnu.

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?

Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018, lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, almenn hegningarlög nr. 19/1940, lögræðislög nr. 71/1997, lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016, barnaverndarlög nr. 80/2002, lög um réttindi sjúklinga nr. 74/1994, lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Helstu hagsmunaaðilar eru einstaklingar sem sæta öryggisráðstöfunum og aðstandendur þeirra, fatlað fólk, hagsmunasamtök fatlaðs fólks, svo sem ÖBÍ réttindasamtök, Landsamtökin Þroskahjálpar, Geðhjálpar og Átak, Barna- og fjölskyldustofa, og Afstaða hagsmunasamtök fanga. Einnig Samband íslenskra sveitarfélaga og aðrir þjónustuveitendur, s.s. réttar- og öryggisgeðþjónusta Landsspítalans, dómstólasýslan og embætti saksóknara.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já, frumvarp þetta er samvinnuverkefni félags- og húsnaðismálaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Á fyrri stigum frumvarps þess sem lagt var fram í samráðsgátt árið 2022 fór fram samráð á ýmsum stöðum, m.a. í stefnuvinnuhópi þar sem voru fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar, Landsspítala, heilbrigðisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis. Einnig fór fram samráð um frumvarpssmíð í lagateymi félags-, heilbrigðis- og dómsmálaráðuneytis. Þá var haft samráð við helstu hagsmunaaðila, þ.e. sveitarfélög og hagsmunasamtök notenda en vinnuhópur ráðuneytisins, ÖBÍ réttindasamtaka, Landssamtakanna Þroskahjálpar og Geðhjálpar var m.a. settur á fót. Við gerð þess frumvarps var jafnframt haft samráð við fulltrúa úr félagsþjónustu sem veita þeim einstaklingum sem um ræðir þjónustu. Haft var samráð við réttar- og öryggisgeðþjónustu Landsspítalans, fulltrúa Læknafélags Íslands, Geðlæknafélags Íslands og fleiri geðlækna. Einnig var á fyrri stigum haft samráð við Fangelsismálastofnun.

Starfshópur forsætisráðuneytis, félags- og húsnaðismálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, innviðaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis hefur sem fyrr greinir fundað þétt frá því í lok árs 2024, og unnið að samhæfingu

úrþóta á úrræðum og þjónustu vegna einstaklinga sem nauðsynlegt þykir að sæti öryggisráðstöfunum. Í tillögum sem hópurinn skilaði í apríl sl. kom fram að nauðsynlegt sé að uppfæra frumvarp það sem lagt var fram árið 2022 og leggja fram nýtt frumvarp um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn á haustþingi 2025.

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið hefur haldið tvær vinnustofur um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn og fyrirhugað frumvarp. Markmið þeirra var að fá sýn fag- og hagaðila á tillögur fyrrnefnds starfshóps. Efni frumvarpsins var rætt og útfærsla þjónustu í nýju kerfi. Jafnframt voru fyrirhugaðar breytingar á hegningarlögum ræddar. Þátttakendur á vinnustofunum voru fulltrúar frá forsætisráðuneyti, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og innviðaráðuneyti, Reykjavíkurborg, Akureyrarbæ, Mosfellsbæ, Fjallabyggð, réttar- og öryggisgeðþjónustu Landspítalans, geðheilsuteymi fangelsa, geðheilsuteymi taugaþroskaraskana, Fangelsismálastofnun, Barna- og fjölskyldustofu, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, embættum ríkislögreglustjóra og lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Dómsstólasýslunni, sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar, nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, Ráðgjafar- og greiningarstöð ríkisins og Klettabæ ehf. Þá mættu fulltrúar frá hagsmunasamtökum; Geðhjálp, Landssamtökunum Þroskahjálp, ÖBÍ réttindasamtökum, Átaki félags fólks með þroskahömlun, Afstöðu, Rauða krossinum á Íslandi og Íslandsdeild Amnesty International.

4. Fyrirhugað samráð

Áframhaldandi viðtækt samráð við hagsmunaaðila og þvert á ráðuneyti. Þá verður fyrirhugað frumvarp verið birt í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Gert er ráð fyrir 2.600 milljónum kr. til byggingar úrræða fyrir öryggisgæslu. Því til viðbótar eru um 600 milljónir kr. frá fyrri tíð sem eyrnamerkar eru byggingu slíkra úrræða. Samtals 3.200 milljónir kr.

Gert er ráð fyrir að 600 milljónum kr. verði varið 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 eru gert ráð fyrir 2.000 milljónum kr. í almennum varasjóði vegna úrræða og þjónustu fyrir einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn. Enn á eftir að deila varasjóðnum milli ráðuneyta sem koma að málaflokknum. Hluti þeirra fjármuna getur fallið til stofnunarinnar.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Verkefnisáætlun hefur verið gerð fyrir frumvarpssmíði. Áform eru nú birt í samráðsgátt stjórnvalda og farið verður yfir athugasemdir sem berast um þau í kjölfarið og þær hafðar í huga við áframhaldandi frumvarpsskrif. Gert er ráð fyrir að frumvarp verði lagt fram á haustþingi árið 2025.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Löggjöfin gerir ráð fyrir stofnun nýrrar stofnunar félags- og húsnæðismálaráðuneytis og verður ekki innleidd að fullu fyrr en stofnunin hefur störf. Þá eru í ný framlagðri fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2026-2030 áætlaðar 600 m.kr. í framlag til rekstrar nýrrar stofnunar á árinu 2027, og 1.200 m.kr. árlega eftir það. 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 ný framlagðri fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2026 – 2030 eru 2.600 m.kr. áætlaðar til byggingar nýrra úrræða fyrir öryggisgæslu.

Löggjöfin gerir enn fremur ráð fyrir breyttu kerfi er varðar framkvæmd öryggisráðstafana. Þannig mun innleiðing fela í sér ráðningu starfsfólks í nýja stofnun, auk matsteymis sem mun starfa á vegum stofnunarinnar. Nýju kerfi munu fylgja nýir verkferlar, svo sem varðandi samskipti ríkis og sveitarfélaga þegar kemur að ábyrgð á úrræðum og kostnaði vegna þjónustu við umræddan hóp notenda.

Innleiðingin verður samstarfsverkefni félags- og húsnæðismálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, mennta- og barnamálaráðuneytis og stofnana þeirra, auk Sambands íslenskra sveitarfélaga.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Góð samvinna þarf að vera til staðar, þvert á ráðuneyti, sveitarfélög og hagaðila.

Kynna þarf umræddar breytingar fyrir viðeigandi aðilum, svo sem dómstólasýslunni og þeim sem starfa innan refsivörslukerfisins en einnig heilbrigðisstarfsfólki og öðru starfsfólki sem vinnur með notendum.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Árangur fæst af löggjöfinni um leið og hún hefur tekið gildi þar sem verklag verður til um fullnustu og framkvæmd öryggisráðstafana, auk þess sem undirbúningur hefst strax að stofnun nýrrar stofnunar félags- og húsnæðismálaráðuneytis. Stofnunin mun hafa það meginhlutverk að framkvæma öryggisráðstafanir á grundvelli VII. hegningarlaga og V. kafla laga um réttindagæslu fatlaðs fólks, og hafa á höndum framkvæmd dómsúrlausna um öryggisráðstafanir, rekstur og umsjón með öryggisgæslustöðum og eftirfylgni með einstaklingum eftir að öryggisráðstöfunum sleppir. Skilvirkni allrar stjórnýslu við framkvæmd þessara ráðstafana mun aukast til muna, viðeigandi þjónusta veitt á viðeigandi stað og ábyrgðaraðilar á hverju stigi skilgreindir og undirbúnir. Hægt verður að bera saman framvindu og upplifun einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum fyrir og eftir lagasetningu. Þar að auki liggja fyrir skýrslur og önnur gögn um öryggisráðstafanir þar sem fram koma mikilvægar upplýsingar um reynslu af núverandi kerfi. Þau gögn væri hægt að vinna áfram til grundvallar mati á árangri breytinga.

Þá er hafinn undirbúningur að stefnumótunarvinnu í forsætisráðuneytinu þar sem markmið og mælikvarðar vegna öryggisráðstafana og nýrrar stofnunar verða skilgreind sem og ábyrgð hlutaðeigandi ráðuneyta.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Sbr. svar við lið 4. um mælikvarða á árangur og útkomu.

I. Annað

Á ekki við.

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað