

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 öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn, FRN25040030
Ráðuneyti	Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	17. júlí 2025

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

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

Markmið fyrirhugaðs frumvarps er að setja heildstæða löggjöf um framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn. 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;

- 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.
- 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.
- 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.

Frá árslokum 2024 hefur starfshópur sjö ráðuneyta unnið að samhæfingu úrbóta í málefnum þessara einstaklinga. Í samræmi við tillögur hópsins verður frumvarp um öryggisráðstafanir samkvæmt dómsúrlausn lagt fram á haustþingi 2025 og í því verður gert ráð fyrir að ný ríkisstofnun sjái um framkvæmd öryggisráðstafana. Frumvarpið byggir á frumvarpi þáverandi félags- og vinnumarkaðsráðherra um öryggisráðstafanir og öryggisvistun, sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda árið 2022 en var ekki lagt fram á Alþingi á þeim tíma.

Efni frumvarpsins kallar 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 verði bæði rekstur nýrrar stofnunar og byggingu sértækra húsnæðisúrræða fyrir einstaklinga sem þarfnast öryggisgæslu samkvæmt dómsúrlausn.

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

A. Rekstur nýrrar stofnunar

Helsti útgjaldaauki ríkissjóðs vegna frumvarpsins felst í nýrri stofnun félags- og húsnæðismálaráðuneytisins. Hlutverk stofnunarinnar verður að sjá um framkvæmd og fullnustu öryggisráðstafana skv. VII. kafla almennra hegningarlaga og 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, auk annarra verkefna í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Stofnunin mun hafa á höndum framkvæmd dómsúrlausna um öryggisráðstafanir, rekstur og umsjón með öryggisgæslustöðum og eftirfylgni með einstaklingum eftir að framkvæmd öryggisráðstafana lýkur. Í ný framlagðri fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2026-2030 eru áætlaðar 600 m.kr. í framlag til rekstrar nýrrar stofnunar á árinu 2027, og 1.200 m.kr. árlega eftir það.

• 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.

• Samningar við sveitarfélög vegna öryggisgæslu einstaklinga

Gert er ráð fyrir að nýrri stofnun verði heimilt að semja við sveitarfélög um framkvæmd öryggisráðstafana fyrir tiltekna einstaklinga, eins og félags- og húsnæðismálaráðuneyti hefur gert um árábil. Getur það átt við í þeim tilvikum þegar einstaklingur býr utan þeirra svæða þar sem sértæk öryggisúrræði eru til staðar, þegar um er að ræða úrskurði um rýmkun öryggisgæslu, eða þegar um framkvæmd annarra öryggisráðstafana en öryggisgæslu er að ræða. Ekki er gert ráð fyrir að allir þeir einstaklingar sem sæta öryggisráðstöfunum verði flutti úr heimabyggð til dvalar í sértækum úrræðum nýrrar stofnunar. Því þarf að gera ráð fyrir að hluti þeirra muni sæta öryggisráðstöfunum og njóta áfram þjónustu í sinni heimabyggð. Í slíkum tilvikum verður gerður samningur milli nýrrar stofnunar og viðkomandi sveitarfélags eða þjónustusvæðis um fyrirkomulag þjónustunnar.

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið hefur í dag heimild í fjárlögum sem nemur 617 m.kr. til gerðar þjónustusamninga vegna einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum og eru vistaðir hjá sveitarfélögum og/eða einkaaðilum. Þessar fjárheimildir ná til ársins 2030. Raunkostnaður ráðuneytisins vegna tíu gildandi þjónustusamninga, vegna tólf einstaklinga, nemur hins vegar um 1,1 ma.kr. Þessum halla hefur verið mætt í fjárlögum með 500 m.kr viðbót. Gert er ráð fyrir að heildarkostnaður vegna þjónustusamninga á yfirstandandi ári geti numið allt að 1,3 m.a.kr.

• Heildarfjárhagsáhrif á ríkissjóð vegna efni frumvarpsins

Heildarfjárhagsáhrif frumvarpsins hafa verið rakin hérna að framan.

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

Gert er ráð fyrir að 600 m. 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 m. kr.

Auk þess eru gert ráð fyrir 2.000 m. kr. í almennum varasjóði vegna úrræða og þjónustu fyrir einstaklinga sem sæta öryggisráðstöfunum samkvæmt dómsúrlausn. Enn á eftir að deila varasjóðnum milli þeirra ráðuneyta sem koma að málafloknum. Hluti þeirra fjármuna getur fallið til stofnunarinnar.

B. Bygging sértæks húsnæðis

Unnið er að því að finna hentuga staðsetningu fyrir byggingu sértæks 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.

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 sértækt húsnæði 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.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

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

a) í gildandi fjárlögum.

Nei enda koma útgjöld ekki til greiðslu 2025.

b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs.

Já í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir útgjöldum sbr. umfjöllun að ofan.

c) 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 málaflokks 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 öðrum öryggisráðstöfunum einstaklinga sem sæta slíkum ráðstöfunum á grundvelli dómsúrlausnar. 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 þjónustupörf (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, nr. 40/1991, og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, 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.

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

Fyrirhuguð lagasetning mun fyrst og fremst hafa áhrif á einstaklinga sem dæmdir eru til að sæta öryggisráðstöfunum, aðstandendur þeirra og þá aðila sem koma að þjónustu og framkvæmd öryggisráðstafana, bæði ríki og sveitarfélög.

Í dag er skortur á yfirsýn og kerfisbundinni skráningu um þau sem dæmd eru til að sæta öryggisráðstöfunum. Því eru ekki til tölfræðigögn um umræddan hóp, þ.m.t. kyngreind gögn, og þannig erfitt að draga ályktanir um áhrif fyrirhugaðra breytinga á jafnrétti kynjanna.

Af tiltækum dómum um öryggisráðstafanir má þó ráða að meiri hluti þeirra sem sæta öryggisráðstöfunum séu karlkyns. Takmarkað aðgengi að dómum og málaskrár dómstóla, og nafnleynd í sumum málum torvelda þó nákvæma greiningu.

Hluti þeirra sem dæmd eru til að sæta öryggisráðstöfunum eru fatlaðir einstaklingar og einstaklingar með geðvanda. Því er ljóst að um viðkvæman hóp er að ræða og geta fleiri mismununarþreitur átt við en kynjasjónarmið.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfesta skýrt verklag þegar einstaklingi er gert að sæta öryggisráðstöfunum skv. VII. kafla almennra hegningarlaga, eða skv. 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, og tryggja 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 í meðferð sambærilegra mála, með það að markmiði að tryggja jafnræði í framkvæmd öryggisráðstafana, óháð kyni þeirra sem sæta slíkum ráðstöfunum.

7. Áhrif á lýðheilsu

Meðal markmiða frumvarpsins er að skýra ábyrgð 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 rannsóknir á málaflokknum.

Einnig getur fyrirhuguð lagasetning verið grundvöllur nýrrar námsleiðar fyrir starfsfólk sem sinnir öryggisþjónustu 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. 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

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag

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

Gert er ráð fyrir að 600 m. 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 m. kr.

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

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á

Frumvarpið fjallar um framkvæmd öryggisráðstafana sem einstaklingum er gert að sæta skv. VII. kafla hegningarlaga eða 3. mgr. 15. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Með frumvarpinu er í fyrsta sinn í íslenskri löggjöf kveðið á um fullnustu og framkvæmd umræddra öryggisráðstafana, réttindi þeirra sem sæta þeim, reglulega endurskoðun þeirra ráðstafana og fleira. Frumvarpið hefur því margvísleg jákvæð áhrif á réttindi og réttaröryggi þeirra sem sæta öryggisráðstöfunum og stuðlar að því að íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar samkvæmt stjórnarskrá og þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem ríkið hefur undirgengist.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat)

Með því að kveða á um framkvæmd öryggisráðstafana, skýra ábyrgð og verkaskiptingu og samstarf þeirra aðila sem koma að öryggisráðstöfunum og velferðarþjónustu má tryggja betri og skilvirkari þjónustu við þá einstaklinga sem sæta slíkum ráðstöfunum. Má þannig bæta lífsgæði einstaklingsins og stuðla markvisst að endurkomu viðkomandi út í samfélagið.

Þar að auki hefur frumvarpið þau áhrif að betur er gætt að réttaröryggi, öryggi þeirra sem sæta öryggisráðstöfunum en ekki síður öryggi almennings.