

## UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Reifanir á málum er varða fangelsismálefni, alls 32 mál, sem umboðsmaður Alþingis tók til skoðunar og lauk með álitum eða bréfi. Tímabilið er frá 1. janúar 2000 þar til [lög nr. 49/2005 um fullnustu refsinga](#) tóku gildi. Lögin felldu úr gildi [lög um fangelsi og fangavist, nr. 48/1988](#). Álitin og bréfin er að finna á heimasíðu [umboðsmanns](#). Þá eru dómar Hæstaréttar er varða sama málaflokk einnig raktir. Dómana má finna á heimasíðu Hæstaréttar. Að lokum má finna samantekt á upplýsingum úr laga- og efnisorðaskráum umboðsmanns Alþingis sem tengjast fangelsum og fangelsismálum. Spanna þær allan starfstíma embættis umboðsmanns Alþingis.

### EFNISORDASKRÁ

Afturköllun samfélagsþjónustu: [3461/2002](#), [H 15/2004](#).  
Agaviðurlög: [3034/2000](#), [2805/1999](#), [2618/1998](#), [2426/1998](#).  
Andmælaréttur: [4168/2004](#), [3123/2000](#), [2940/2000](#), [2815/1999](#).  
Áfangaheimilið Vernd: [3034/2000](#), [2940/2000](#), [2805/1999](#).  
Beiting handjána: [3399/2001](#).  
Birting ákvörðunar: [3461/2002](#), [H 15/2004](#).  
Dagpeningar: [2595/1998](#)  
Einangrun: [3518/2002](#), [3399/2001](#), [3123/2000](#), [2805/1999](#), [2426/1998](#), [H 142/2001](#), [H 140/2001](#), [4192/2004](#) og [4195/2004](#)  
Flutningur milli fangelsa/deilda: [3943/2003](#), [2805/1999](#).  
Heilbrigðisþjónusta: [3518/2002](#), [2426/1998](#), [4192/2004](#) og [4195/2004](#), [H 547/2005](#)  
Heimsóknir: [4138/2004](#), [4136/2004](#).  
Jafnræðisregla: [2512/1998](#).  
Kæruheimild: [4136/2004](#).  
Leiðbeiningarregla: [4136/2004](#).  
Leit: [3399/2001](#).  
Leyfi til dvalar utan fangelsis: [4168/2004](#), [4136/2004](#), [3569/2002](#), [2735/1999](#), [2618/1998](#).  
Lok afplánunar utan fangelsis: [3034/2000](#), [2940/2000](#).  
Lögmætisregla: [3034/2000](#), [3028/2000](#).  
Málshraði: [4136/2004](#).  
Meðalhófsregla: [4138/2004](#), [4192/2004](#) og [4195/2004](#)  
Nám: [3101/2000](#).  
Rannsóknarregla: [4136/2004](#), [2940/2000](#), [2426/1998](#), [4192/2004](#) og [4195/2004](#)  
Reynslulausn: [3952/2003](#), [3028/2000](#), [2512/1998](#), [H 498/2006](#)  
Réttaráhrif dóms: [3152/2001](#).  
Rökstuðningur: [2512/1998](#).  
Sakarkostnaður: [2815/1999](#).  
Samfélagsþjónusta: [3461/2002](#), [H 15/2004](#)  
Síbrotamaður: [3952/2003](#).  
Skyldubunið mat stjórnvalda: [4168/2004](#), [3028/2000](#), [2805/1999](#).  
Stjórnkerfi fangelsismála: [4136/2004](#).  
Stjórnvaldsákvörðun: [4136/2004](#), [2940/2000](#), [2805/1999](#).

Stjórnsýslukæra: [4136/2004](#).

Umsögn: [4168/2004](#), [4136/2004](#).

Verklagsreglur fangelsismálastofnunar: [4168/2004](#), [2805/1999](#).

Þvagsýnataka: [2805/1999](#).

## **LAGASKRÁ**

*Lög um fangelsi og fangavist nr. 48/1988: (felld úr gildi skv. [l. 49/2005](#), 82. gr.)*

2. gr.: [2940/2000](#)

2. mgr. 2. gr.: [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

8. gr.: [2940/2000](#)

1. mgr. 8. gr.: [3943/2003](#),

10. gr.: [2805/1999](#).

2. mgr. 11. gr.: [3034/2000](#), [2940/2000](#), [2805/1999](#),

13. gr.: [2595/1998](#)

16. gr.: [H 142/2001](#).

17. gr.: [4138/2004](#), [4136/2004](#),

21. gr.: [4168/2004](#), [4136/2004](#), [2735/1999](#),

1. mgr. 26. gr.: [3461/2002](#), [H 15/2004](#).

2. mgr. 26. gr.: [3461/2002](#), [H 15/2004](#).

3. mgr. 26. gr.: [3461/2002](#), [H 15/2004](#).

27. gr.: [3399/2001](#),

28. gr.: [3399/2001](#), [2805/1999](#),

1. mgr. 29. gr.: [2805/1999](#),

30. gr.: [3399/2001](#), [H 140/2001](#), [H 142/2001](#).

1. mgr. 30. gr.: [3123/2000](#), [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

2. mgr. 30. gr.: [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

3. mgr. 30. gr.: [3399/2001](#),

4. mgr. 30. gr.: [2805/1999](#),

5. mgr. 30. gr.: [2805/1999](#),

1. mgr. 31. gr.: [3034/2000](#), [2805/1999](#),

4. tl. 1. mgr. 31. gr.: [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

4. mgr. 31. gr.: [2805/1999](#), [2426/1998](#),

5. mgr. 31. gr.: [2805/1999](#), [2618/1998](#),

*Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands l. nr. 33/1944:*

1. mgr. 68. gr.: [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

69. gr.: [2805/1999](#),

71. gr.: [4136/2004](#),

72. gr.: [3028/2000](#),

*Stjórnsýslulög (ssl.) nr. 37/1993:*

2. mgr. 1. gr.: [4136/2004](#), [2940/2000](#), [2805/1999](#),

4. tl. 1. mgr. 3. gr.: [4136/2004](#),

7. gr.: [4136/2004](#),

9. gr.: [4136/2004](#),

10. gr.: [4136/2004](#), [2940/2000](#), [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

11. gr.: [2512/1998](#),

12. gr.: [4138/2004](#), [2805/1999](#), [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

13. gr.: [4168/2004](#), [3123/2000](#), [2805/1999](#), [2940/2000](#)  
1. mgr. 20. gr.: [3461/2002](#),  
22. gr.: [2512/1998](#),  
1. tl. 25. gr.: [3461/2002](#),  
26. gr.: [4136/2004](#),  
27. gr.: [4136/2004](#),  
30. gr.: [4136/2004](#),

*Almenn hegningarlög nr. 19/1940:*

40. gr.: [3952/2003](#), [3028/2000](#),  
71. gr.: [3952/2003](#),  
72. gr.: [3952/2003](#),  
173. gr. a.: [2512/1998](#).

*Lög um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 Felld úr gildi skv. [l. 88/2008](#):*

97. gr.: [3123/2000](#), [H. 69/2001](#)  
103. gr.: [H 140/2001](#), [H. 69/2001](#)  
108. gr.: [H. 246/2001](#)  
XIII. kafli: [3123/2000](#),  
168. gr.: [2815/1999](#).  
1. mgr. 175. gr.: [H. 69/2001](#)

*Lög um mannréttindarsáttmála Evrópu nr. 62/1994:*

3. gr.: [4192/2004](#) og [4195/2004](#)

*Reglugerð um gæsluvarðhaldsvist nr. 179/1992:*

15.-17. gr.: [H 142/2001](#).

*Reglugerð um fullnustu refsíðoma nr. 29/1993:*

1. mgr. 5. gr.: [3028/2000](#),  
3. mgr. 5. gr.: [2512/1998](#),  
5. mgr. 5. gr.: [3952/2003](#),

*Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga nr. 119/1990:*

3. mgr. 12. gr.: [4138/2004](#),  
17. gr.: [4138/2004](#),

*Reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis nr. 719/1995:*

1. gr.: [4136/2004](#),  
1. mgr. 3. gr.: [3569/2002](#),  
2. mgr. 3. gr.: [4168/2004](#),  
5. mgr. 3. gr.: [3569/2002](#),  
6. gr.: [4136/2004](#),  
8. gr.: [4136/2004](#),  
4. mgr. 9. gr.: [2618/1998](#),  
1. mgr. 24. gr.: [4168/2004](#), [2735/1999](#),  
38. gr.: [4136/2004](#),  
39. gr.: [4136/2004](#),

## MÁL UMBOÐSMANNS ALÞINGIS

Mál nr. 4168/2004

**Leyfi til dvalar utan fangelsis. Verklagsreglur Fangelsismálastofnunar. Skyldubundið mat stjórnvalda.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Óskaði A eftir dagsleyfi til forstöðumanns fangelsisins en fékk synjun. Kærði A þessa ákvörðun til dómsmálaráðuneytisins sem í kjölfarið aflaði umsagnar Fangelsismálastofnunar. Staðfesti ráðuneytið synjunina með vísan til verklagsreglu Fangelsismálastofnunar sem getið hafði verið í umsögn hennar þess efnis, að fangi sem á ólokið í máli þar sem ljóst þykir að hann hlýtur óskilorðsbundna fangelsisrefsingu til viðbótar við áður dæmda fangelsisrefsingu verði ekki veitt dagsleyfi. Þegar atvik þess máls áttu sér stað, hafði A verið dæmdur í héraði til óskilorðsbundinnar fangelsisvistar og var málinu ólokið, þar sem A hafði áfrýjað málinu til Hæstaréttar.

Álit UA: Umboðsmaður byggði á því, að áðurnefnd verklagsregla hefði í raun ráðið ákvörðun ráðuneytisins að staðfesta synjun um veitingu dagsleyfis. Athugun UA laut að því að kanna hvort úrskurður ráðuneytisins hefði samræmt þeim lögum sem við áttu.

Um leyfi til fanga til dvalar utan fangelsis væri fjallað um í 21. gr. l. 48/1988. Af orðalagi 1. mgr. 21. gr. og lögskýringargögnum mætti ráða að tilgangur ákvæðisins væri að vinna gegn því að samband fanga við umheiminn félli niður og að takmarka eftir mætti neikvæð áhrif langrar frelsissviptingar á möguleika fanga til aðlögunar þegar þeir færu aftur út í samfélagið að nýju að lokinni afplánun. 21. gr. fæli í sér matskennt heimildarákvæði en stjórnvöldum væri heimilt að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli þar sem skilyrði fyrir leyfum til dvalar utan fangelsis væru nánar útfærð. Efni slíkra stjórnvaldsfyrirmæla og framkvæmd stjórnvalda, sem t.d. væri mótuð í verklagsreglum, yrði hins vegar að byggja á málefnalegum sjónarmiðum og vera í eðlilegu samræmi við tilgang ákvæðis 21. gr laganna. Þá mættu ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla ekki afnema eða þrengja óhæfilega það mat sem löggjafinn hefði falið stjórnvöldum að framkvæma með tilliti til atvika í hverju máli fyrir sig og markmiða að baki lagaákvæðinu.

Í reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis nr. 719/1995, með síðar breytingum, væri frekari útfærsla að finna á því málefni sem 21. gr. laga nr. 48/1988 tæki til. Umboðsmaður rakti að í 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995, um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis, væri kveðið á um að ekki væri heimilt að veita fanga dagsleyfi fyrr en hann hefði verið í samfelldri afplánun 1/3 hluta refsitímans, að meðtalinni gæsluvarðhaldsvist, en þó yrði afplánun að hafa staðið samfelld yfir í eitt ár. Benti umboðsmaður á að af skýringum Fangelsismálastofnunar ríkisins í málinu mætti ráða að stofnunin skýrði ákvæðið þannig að það tæki ekki einungis til yfirstandandi afplánunar fanga og að verklagsregla sú sem beitt var í máli A grundvallaðist á þeirri túlkun. Féllst UA ekki á þessa skýringu á 1. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar. Síðan sagði orðrétt í álit UA: „Tel ég að orðalag ákvæðisins verði að skýra þannig að með refsitíma sé átt við þann tíma sem viðkomandi fangi hefur verið dæmdur til að afplána og hafið afplánun á. Sé ákvæði 1. mgr. 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995 beitt í samræmi við skýringu fangelsismálastofnunar getur sú aðstaða komið upp að fangi sem hefur afplánað meira en 1/3 hluta refsitíma síns samkvæmt dómi og uppfyllir að öðru leyti skilyrði 21. gr. laga nr. 48/1988 en er sakborningur í máli sem tafist hefur í dómskerfinu er sviptur um ótiltekinn tíma möguleika á að fá dagsleyfi. Ég tel slíka beitingu ákvæðis 1. mgr. 24.

gr. reglugerðar nr. 719/1995, sem felur í sér fortakslausa reglu um að eigi fangi ólokið máli í refsivörslukerfinu þar sem ljóst þykir að hann mun hljóta óskilorðsbundna fangelsisrefsingu til viðbótar áður dæmdri refsingu verði honum ekki veitt dagsleyfi, ekki samrýmast þeim tilgangi ákvæða um fangaleyfi að vinna gegn því að samband fanga við umheiminn falli niður og að takmarka eftir mætti neikvæð áhrif langrar frelsissviptingar.“ Var það mat UA að fortakslaus beiting verklagsreglunnar leiddi til þess að hið einstaklingsbundna mat sem fara ætti fram í sérhverju máli á grundvelli 21. gr. 1. nr. 48/1988 væri í raun afnumið og ákvörðun í málinu ekki í samræmi við lög. UA tók hins vegar fram að þetta útilokaði ekki að litið væri til þess við afgreiðslu umsóknar fanga um dagsleyfi hvort hann ætti ólokið málum í refsivörslukerfinu. Vísaði UA í því sambandi til 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 719/1995 þar sem fram kæmi, að sýna skyldi sérstaka gát við mat á hvort veita ætti fanga leyfi til dvalar utan fangelsis ef fangi væri grunaður eða ákærður fyrir tiltekin alvarleg afbrot sem talin væru upp í ákvæðinu. Ákvæðið fæli ekki í sér fortakslaut bann við því fangar sem þannig væri ástatt um fengju dvalarleyfi, heldur að sýna skyldi aðgæslu við mat í slíkum tilvikum.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það gætti í framtíðinni þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu við meðferð sambærilegra mála.

-Lagaskrá: 21. gr. 1. 48/1988 3. og 24. gr. reglugerðar 719/1995.

#### Mál nr. 4168/2004

#### **Leyfi til dvalar utan fangelsis. Umsögn Fangelsismálastofnunar. Andmælaréttur.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Óskaði A eftir dagsleyfi til forstöðumanns fangelsisins en fékk synjun. Kærði A þessa ákvörðun til dómsmálaráðuneytisins sem í kjölfarið aflaði umsagnar Fangelsismálastofnunar. Í umsögninni voru m.a. tilgreind þrjú atriði sem virtust hafa haft áhrif á niðurstöðu fangelsisýfirvalda. Ráðuneytið kynnti A ekki téða umsögn áður en það staðfesti synjunina með úrskurði.

Álit UA: Umboðsmaður taldi ljóst af gögnum málsins, að áðurgreind þrjú atriði umsagnarinnar hefðu haft áhrif á mat ráðuneytisins þegar það ákvað að staðfesta synjunina. UA benti á að þegar stjórnvald aflaði umsagnar í máli sem hefði verulega þýðingu við úrlausn þess og væri aðila máls í óhag bæri almennt að gefa honum kost á að koma að athugasemdum sínum við hana sbr. 13. gr. ssl. Það hefði ráðuneytið hins vegar ekki gert og því samræmdist málsmeðferðin ekki 13. gr. ssl. Beindi UA því til ráðuneytisins að það gætti að þeim sjónarmiðum sem fram komu í áliti hans við meðferð sambærilegra mála í framtíðinni.

-Lagaskrá: 13. gr. ssl.

**Fyrirkomulag heimsókna. Meðalhófsregla.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Forstöðumaður fangelsisins hafði synjað beiðni A um að unnusta hans fengi að heimsækja hann í fangelsið. Staðfestu Fangelsismálastofnun og síðar dómsmálaráðuneytið synjunina. Var ákvörðun fangelsisfyrivalda byggð á 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 119/1990, um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga. Hafði unnusta A tvívegis verið sakfelld fyrir brot á fíkniefnalöggjöf árið áður og var í boðun á 48 daga vararefsingu vegna þess. Banninu var ætlað að koma í veg fyrir að unnusta A notaði heimsóknir til hans til þess að flytja fíkniefni inn í fangelsið.

Álit UA: Umboðsmaður benti á að samkvæmt 1. mgr. 17. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, hefði fangi rétt til að þiggja heimsóknir frá nánustu vandamönnum sínum á tilteknum viðtalstímum. Í 2. mgr. segði að væru „sérstakar ástæður“ fyrir hendi gæti forstöðumaður bannað tilteknum mönnum að heimsækja fanga, einnig vandamönnum hans. Þá væri í 4. mgr. greinarinnar kveðið á um heimild til að leita á þeim sem heimsækti fanga. Sú heimild væri svo nánar útfærð í 17. gr. reglugerð nr. 119/1990, þar sem tilgreind væru þau úrræði sem stjórnvöld hefðu til að koma í veg fyrir að heimsóknir væru notaðar til að afhenda eða flytja fíkniefni til fanga, en markmið heimsóknarbannsins var einmitt að koma í veg fyrir slíkt smygl.

Umboðsmaður rakti að samkvæmt meðalhófsreglu 12. gr. ssl. skyldi stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun að lögmætu markmiði, sem að væri stefnt, ef markmiðinu yrði ekki náð með öðru og vægara móti. Af þessu leiddi að þegar stjórnvöld hefðu val um fleiri en eina leið til að ná markmiði sínu, bæri að velja það úrræði sem vægast væri og að gagni gæti komið. Taldi UA að lög um fangelsi nr. 48/1988 og áðurnefnd reglugerð nr. 119/1990, með síðari breytingum, hefðu að geyma úrræði fyrir fangelsisfyrivöld sem væru vægari en heimsóknabann náins vandamanns en gætu engu að síður eftir atvikum fullnægt því lögmæta markmiði að sporna við smygli á fíkniefnum inn í fangelsi. Mætti hér t.d. nefna leit á gesti og/eða að láta heimsókn fara fram án snertingar. Lagði umboðsmaður jafnframt áherslu á að stjórnvöld hefðu ekki haldið því fram að rökstuddur grunur hefði í raun legið fyrir um að unnustan hefði ætlað að smygla fíkniefnum inn í fangelsið. Það að hún hefði tvívegis árið á undan verið sakfelld fyrir fíkniefnabrot og verið „í boðun á 48 daga vararefsingu vegna þessa þegar beiðni um heimsókn var tekin fyrir“ gat ekki eitt og sér leitt til þess að slíkur grunur hefði réttilega verið talinn liggja fyrir.

Niðurstaða fangelsisfyrivalda hefði því ekki samrýmst meðalhófsreglu 12. gr. ssl.

-Lagaskrá: 12. gr. ssl. 17. gr. l. 48/1988. 12. og 17. gr. reglugerðar nr. 119/1990.

Mál nr. 4136/2004

**Leyfi til dvalar utan fangelsis. Stjórnvaldsákvörðun. Kæruheimild.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Þann 20. nóvember 2003 sendi hann fangelsisýfirvöldum þar beiðni um leyfi til að hitta tvö börn sín utan fangelsisins. Næsta dag barst A bréflega svar fangelsisýfirvalda. Þar sagði að skv. verklagsreglum Fangelsismálastofnunar um leyfi fanga til að hitta börn sín utan fangelsis þyrfti að liggja fyrir álit fagaðila áður en slíkar umsóknir væru teknar til afgreiðslu. Þá kom þar ennfremur fram, að ákvörðunin væri kæranleg til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Álit UA: UA taldi að bréf fangelsisýfirvalda á Litla-Hrauni yrði ekki skilið með öðrum hætti en að þar hefði A verið bent á, að áður en hægt væri að afgreiða umsókn hans þyrfti að liggja fyrir álit fagaðila sem styddi hana sbr. áðurnefndar verklagsreglur Fangelsismálastofnunar. Efni bréfsins hafi því ekki falið í sér ákvörðun um rétt eða skyldur A skv. 2. mgr. 1. gr. ssl., enda var með því ekki ráðið til lykta umsókn A um leyfi til að hitta börn sín. Í bréfinu var A engu að síður leiðbeint um kæruheimild til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með vísan til 1. mgr. 26. gr. ssl. UA taldi að það hefði verið rangt að hálfu fangelsisýfirvalda að leiðbeina A um kærurétt hans til ráðuneytisins á þessu stigi málsins. Þá sagði orðrétt: „Ég legg á það áherslu að sé aðila máls veittar rangar eða ótímabærar leiðbeiningar, t.d. um kærurétt, kæruleiðir o.s.frv., kann það að leiða til óhagræðis og jafnvel réttarspjalla fyrir hann og tafa á afgreiðslu málsins ákveði hann að fylgja leiðbeiningunum og leggja mál sitt í þann farveg sem þær segja til um.“

-Lagaskrá: 2. gr. gr. l. 48/1988. 2. mgr. 1. gr. og 26. og 27. gr. ssl.

Mál nr. 4136/2004

**Leyfi til dvalar utan fangelsis. Stjórnkerfi fangelsismála. Umsögn Fangelsismálastofnunar.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Þann 20. nóvember 2003 sendi hann fangelsisýfirvöldum þar beiðni um leyfi til að hitta tvö börn sín utan fangelsisins. Næsta dag barst A bréflega svar fangelsisýfirvalda. Þar sagði að skv. verklagsreglum Fangelsismálastofnunar um leyfi fanga til að hitta börn sín utan fangelsis þyrfti að liggja fyrir álit fagaðila áður en slíkar umsóknir væru teknar afgreiðslu. Með hliðsjón af þessu var af hálfu A aflað álits fagaðila við skóla barna A. Fangelsisýfirvöld á Litla-Hrauni sendu umsókn A ásamt fylgigögnum Fangelsismálastjórn til umsagnar.

Álit UA: Það var niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði að lögum verið rétt af hálfu fangelsisýfirvalda á Litla-Hrauni að senda umsókn A til umsagnar Fangelsismálastofnunar.

UA rakti ákvæði reglugerðar nr. 719/1995 um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis. Benti hann á að leyfi skv. 5. kafla reglugerðarinnar væru veitt af forstöðumanni fangelsis án aðkomu Fangelsismálastofnunar sbr. 1. gr. hennar og skyldi almennt ekki veitt án fylgdar nema sérstakar ástæður mæltu með því sbr. 8. gr. Skyldi forstöðumaður leita samþykkis Fangelsismálastofnunar skv. 6. gr. reglugerðarinnar ef veita ætti slíkt leyfi án fylgdar.

Umboðsmaður taldi engan vafa leika á, að með umsókn sinni hefði A ekki farið fram á að hann fengi leyfi til dvalar utan fangelsis „án fylgdar“ heldur „með fylgd.“ Forstöðumanni fangelsisins á Litla-Hrauni hefði því borið að fjalla efnislega um

umsóknar A á grundvelli V. kafla reglugerðar nr. 719/1995 sbr. 38. og 39. gr. hennar. Engin ástæða hefði verið fyrir hendi til þess að senda umsóknina til umsagnar Fangelsismálastofnunar. Síðan sagði orðrétt: „Ég tek einnig fram af þessu tilefni að almennt er ekki gert ráð fyrir því að lægra sett stjórnvald afli við meðferð máls umsagnar hjá æðra settu stjórnvaldi um efnisatriði þess án þess að til þess standi lagaheimild enda getur það leitt til þess að girt sé fyrir möguleika hins æðra setta stjórnvalds að fjalla um málið í lögbundnu kærufæri, sbr. til hliðsjónar 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.“

-Lagaskrá: 4. tl. 1. mgr. 3. gr. ssl. 1., 6., 8., 38. og 39. gr. reglugerðar nr. 719/1995.

Mál nr. 4192/2004 og 4195/2004

**Fangelsismál. Einangrun. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan. Heilbrigðisþjónusta í fangelsum. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.**

Málavextir: A, fangi á Litla-Hrauni, kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun forstöðumanns fangelsisins um að vista A í einangrun í 78 klukkustundir. Hafði A kvartað yfir því við starfsmenn Fangelsismálastofnunar ríkisins að hann fengi ekki almenna heilbrigðisþjónustu í fangelsinu og lét þau orð falla við það tækifæri að yrði ekki bætt úr þessu eða hann fluttur í annað fangelsi kynni hann að taka eigið líf eða annarra. Var ákvörðunin byggð á ákvæðum 1. og 2. mgr. 30. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist.

Álit UA: Umboðsmaður rakti ákvæði 30. gr. og 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 sem kveða á um heimildir til að einangra fanga. Benti hann á að þessar heimildir ættu við um eðlisólíkar aðstæður. Þannig yrði heimildum 30. gr. beitt til að bregðast við hættuástandi, m.a. vegna yfirvofandi hættu sem lífi og heilbrigði fangans væri búin og til að tryggja öryggi annarra í fangelsinu. Hins vegar fæli 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. í sér heimild til að beita einangrun sem agaviðurlögum vegna brota á reglum fangelsis. Lagði umboðsmaður áherslu á að þegar fangelsisýfirvöld grípi til svo íþyngjandi úrræðis að einangra fanga verði að liggja skýrt fyrir á hvaða lagagrundvelli slík ákvörðun verði byggð og jafnframt verði meðferð málsins að samrýmast þeim fyrirmælum sem viðkomandi lagaákvæði kveði á um sem og skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttar. Fjallaði umboðsmaður um rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og tók fram að við töku matskenndrar ákvörðunar á borð við þá sem mál A fjallaði um verði stjórnvöld að afla nægjanlegra upplýsinga til að leiða í ljós hvort atvik séu með þeim hætti að skilyrðum lagaákvæðisins sem ákvörðunin verður reist á sé fullnægt. Þá verði stjórnvöld einnig að gæta þeirrar skyldu sem mælt sé fyrir um í 12. gr. stjórnsýslulaga að íþyngjandi ákvörðun skuli því aðeins tekin þegar lögmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Benti umboðsmaður á að við frekari afmörkun á inntaki rannsóknarskyldu stjórnvalda við töku matskenndra ákvarðana kunni að mega horfa til þeirra verklagsreglna og viðmiðana sem stjórnvöld hafi sjálf sett sér og reglna sem æðra stjórnvald eða yfirstjórn hafi sett um starfshætti lægra settra stjórnvalda og starfsmanna þeirra. Rakti umboðsmaður í þessu sambandi reglur um aðgerðir starfsmanna fangelsa vegna sjálfsvígshættu fanga o.fl., sem settar voru 2. september 1999 af fangelsismálastofnun og landlæknisembættinu. Umboðsmaður tók fram að eftir að hafa kynnt sér gögn málsins og skýringar sem honum hefðu verið látnar í té í tilefni af kvörtun A væri það niðurstaða sín að sú ákvörðun fangelsisýfirvalda að einangra A hefði fyrst og fremst byggst á ummælum þeim sem hann viðhafði við starfsmenn

fangelsismálastofnunar án þess að gerðar væru ráðstafanir til að upplýsa hvort ástæða væri til að ætla að ummælin fælu í sér yfirvofandi hættu í skilningi þeirra lagaákvæða sem ákvörðunin var byggð á og þá hvort hægt væri að bregðast við þeim á vægari hátt en með því að einangra fangann. Hefði því rannsókn fangelsisfyrivalda á atvikum í máli A, áður en ákvörðun var tekin um að vista hann í einangrun, ekki fullnægt þeim kröfum sem leiði af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga eins og lagaskilyrði fyrir því úrræði séu mörkuð í 30. gr. laga nr. 48/1988. Umboðsmaður fjallaði um ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 48/1988 um heilbrigðisþjónustu í fangelsum og þá skyldu sem hvílir á íslenska ríkinu samkvæmt 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, að haga fullnustu refsídóma þannig að gætt sé að líkamlegri og andlegri velferð fanga. Tók hann fram að til þess að ákvörðun fangelsisfyrivalda um einangrun fanga fullnægi þeim kröfum sem hvíla á stjórnvöldum að þessu leyti teldi hann nauðsynlegt að við framkvæmd hennar væri mælt fyrir um eftirlit með fanganum og endurmat ástands hans á þeim tíma sem einangruninni væri ætlað að standa. Var það niðurstaða umboðsmanns að á þetta hefði skort af hálfu fangelsisfyrivalda á Litla-Hrauni í máli A. Vakti hann athygli á að reglur fangelsismálastofnunar og landlæknisembættisins um aðgerðir starfsmanna fangelsis vegna sjálfsvígshættu fanga væru settar til að tryggja slíkan framgang mála þegar ætla megir að fangi sé í sjálfsvígshættu. Minnti hann enn fremur á að þær ákvarðanir sem fangelsisfyrivöld taki á grundvelli 30. gr. laga nr. 48/1988 þurfi að samrýmast meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Taldi umboðsmaður að á þetta hefði skort í máli A. Lagði umboðsmaður áherslu á að ákvörðun fangelsisfyrivalda um einangrun fanga til að bregðast við sjálfsvígshættu og heitingum í garð starfsmanna fangelsisins á grundvelli öryggisástæðna 30. gr. laga nr. 48/1988 yrði ekki undirbúin og framkvæmd með sama hætti og einangrun sem beitt væri í tilefni af agabroti fanga. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það gerði viðhlítandi ráðstafanir til að koma málsmeðferð og undirbúningi ákvarðana af því tagi sem mál A fjallaði um hjá fangelsisfyrivöldum í það horf að samrýmdist þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. -Lagaskrá: 10. og 12. gr. ssl, 3. gr. MSE, 1. mgr. 68. gr. stj.skr. 2. mgr. 2. gr., 1. og 2. mgr. 30. gr., 4. tl. 31. gr. laga nr. 48/1988.

#### Mál nr. 4136/2004

**Leyfi til dvalar utan fangelsis. Fyrirkomulag heimsóknna. Málshraði. Stjórnsýslukæra. Leiðbeiningarregla. Rannsóknarregla. Stjórnkerfi fangelsismála.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Þann 19. desember 2003 tóku fangelsisfyrivöld þar við umsókn A um leyfi til dvalar utan fangelsis sem þau sendu Fangelsismálastofnun til umsagnar. Hinn 29. janúar 2004 var A tilkynnt með bréfi fangelsisfyrivalda á Litla-Hrauni að þar til annað yrði ákveðið myndu heimsóknir hans og konu hans fara fram án snertingar í sérstöku heimsóknarherbergi, þar sem við leit á konunni höfðu fundist fíkniefni. A snéri sér til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna þessara mála með bréfi dags. 14. mars 2004. Ráðuneytið svaraði A með bréfi dags. 27. maí 2004. Ráðuneytið áleit að í bréfi A til þess hefði ekki falist stjórnsýslukæra vegna þeirra mála sem þar var getið og þar af leiðandi hefði svar ráðuneytisins ekki haft að geyma úrskurð af þess hálfu heldur einungis útskýringar hvernig slíkum málum væri háttað.

Álit UA:

1) Vegna dvalarleyfis: Í fyrsta lagi benti UA á að aðila máls væri heimilt að kæra óhæfilegan drátt á máli sbr. 4. mgr. 9. gr. ssl. Benti UA á að eðli og efni erindis aðila til stjórnvalds gætu veitt tilefni til þess að hraða bæri afgreiðslu þeirra sérstaklega. Erindi A hefði lotið af því að fá að hitta börn sín. Réttur einstaklinga til samskipta við fjölskyldu sína væri sérstaklega varinn í stjórnarskrá og mannréttindasáttmála og bæri fangelsisýfirvöldum að taka mið af þessum grundvallarréttindum við framkvæmd reglna um samskipti fanga við fjölskyldur sínar. Taldi umboðsmaður að almennt bæri að hraða málum sem vörðuðu heimsóknir fjölskyldumeðlima fanga. Hefði afgreiðsla þess máls sem hér um ræðir tekið lengri tíma en samrýmdist málshraðareglu stjórn-sýslulaga.

Því næst fjallaði UA um það hvort rétt hefði verið hjá ráðuneytinu að líta ekki á erindi A sem stjórn-sýslukæru. Tók UA það fram, að almennar reglur stjórn-sýsluréttarins gerðu ekki strangar kröfur til forms eða framsetningu stjórn-sýslukæru. Réðist það af efni erindis hverju hvort líta bæri á það sem stjórn-sýslukæru eða ekki. Teldi æðra stjórnvald vafa leika á hvort líta bæri á erindi til sín sem stjórn-sýslukæru bæri því í samræmi við 7. og 10. gr. ssl. að afla um það nánari upplýsinga hjá aðila máls. Með vísan til ofangreindra lagaákvæða, orðalags og efnis bréfs A, þar með talið að erindið bar yfirskriftina „kæra“, taldi UA að ráðuneytinu hefði borið að fjalla um þennan þátt erindis hans sem stjórn-sýslukæru á óhæfilegum drætti á afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi. Hefði honum verið rétt að beina kærinni til ráðuneytisins þar sem hann hafði verið tilkynnt að málið hefði verið sent Fangelsismálastofnun til umsagnar.

2) Fyrirkomulag heimsókna: Umboðsmaður taldi að með hliðsjón af orðalagi og efni erindis A hefði einnig verið um stjórn-sýslukæru að ræða varðandi þennan þátt málsins. UA fjallaði um stjórnkerfi fangelsismála eins og það væri uppbyggt skv. lögum nr. 48/1988. Gerðu lögin ráð fyrir þrískiptu kærakerfi í málum sem vörðuðu ákvarðanir um heimsóknir til fanga eða dvalarleyfi til þeirra. Ákvarðanir forstöðumanna fangelsa yrðu að jafnaði bornar undir Fangelsismálastofnun og síðar eftir atvikum undir dómsmálaráðherra, nema annað leiddi beinlínis af ákvæðum laganna. Yrðu fangelsisýfirvöld að haga verklagi sínu, m.a. um leiðbeiningar til fanga og um afgreiðslu mála, með þeim hætti að samrýmdist lagafyrirmælum um uppbyggingu stjórnkerfis fangelsismála. UA taldi, með vísan til efnis bréfs A og uppbyggingar stjórnkerfis fangelsismála, að ráðuneytinu hefði borið að framsenda þennan þátt stjórn-sýslukærunnar til Fangelsismálastofnunar sbr. 2. mgr. 7. gr. ssl. Teldi ráðuneytið að því hefði ekki verið ljóst hvort A hefði kært þennan þátt málsins til Fangelsismálastofnunar hefði því á grundvelli 10. gr. ssl. borið að kanna það atriði nánar.

-Lagaskrá: 71. gr. stjkskr. 17. og 21. gr. l. 48/1988. 7., 9, 10., 26. og 30. gr. ssl.

Mál nr. 3952/2003

**Reynslulausn. Hugtakið „síbrotaður.“**

Málavextir: A hafði farið fram á reynslulausn að liðnum helmingi dæmnds refsitíma en því höfnuðu bæði Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneyti með vísan til 5. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsidóma nr. 29/1993, þar sem A var talinn vera síbrotaður í skilningi ákvæðisins. A átti að baki nærri 30 ára samfelldan brotaferil og afplánaði sinn tíunda óskilorðsbundna fangelsisdóm sinn á Íslandi þegar hann fór fram á reynslulausn.

Álit UA: Umboðsmaður tók fram að hugtakið „síbrotamaður“ væri hvorki skilgreint í reglugerð nr. 29/1993 né annars staðar í settum lögum. Við mat á því hvort fangi teldist *síbrotamaður* í skilningi 5. mgr. 5. gr. reglugerðar yrði að horfa til fjölda brota sem viðkomandi hefði sætt refsingu fyrir og hvort þar væri um að ræða nokkuð samfelldan brotaferil. Við mat á því hvort um *samfelldan brotaferil* væri að ræða kynni að þurfa að taka tillit til þess hvort lengri tími en 5 ár hefðu liðið á milli brota, sbr. þau sjónarmið sem leiða mætti af 3. mgr. 71. gr. almennra hegningarlaga um tímalengd ítrekunaráhrifa brota, sbr. einnig til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 6. júní 2002 í máli nr. 220/2002. Þá taldi UA ekki útilokað að við mat á því hvort um *síbrotamann* og um *samfelldan brotaferil* væri að ræða að líta mætti til þess að viðkomandi hefði verið dæmdur til refsingar í öðrum ríkjum. Vísaði umboðsmaður máli sínu til stuðnings til dómaframkvæmdar vegna beitingar refsihækkunarheimildar 72. gr. alm. hgl. þar sem litið væri til erlendra refsidóma svo og til 2. mgr. 71. gr. alm. hgl. um ítrekunaráhrif erlendra dóma. Umboðsmaður taldi það ekki nauðsynlegt skilyrði þess hvort fangi teldist síbrotamaður skv. 5. mgr. 5. gr. reglugerðar 29/1993 að til þess væri vísað að hann teldist síbrotamaður í refsidómi á grundvelli refsihækkunarheimildar 72. gr. alm. hgl. Með vísan til ofangreinds og til sakarvottorðs A, taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gera athugasemdir við niðurstöðu fangelsisýfirvalda.

-Lagaskrá: 40., 71., 72. gr. alm. hgl. 5. mgr. 5. gr. reglugerðar 29/1993.

#### Mál nr. 3943/2003

##### **Flutningur milli fangelsa.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Dómsmálaráðuneytið synjaði beiðni A um flutning í fangelsið á Kvíabryggju og staðfesti þannig ákvörðun Fangelsismálastofnunar.

Álit UA: Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við úrskurð ráðuneytisins. Vísaði hann til 1. mgr. 8. gr. l. nr. 48/1988 og sagði ljóst að fangelsisýfirvöld hefðu nokkuð svigrúm þegar kæmi að ákveða í hvaða fangelsi afplánun færi fram. Tók UA fram að í úrskurði ráðuneytisins kæmi fram að A hefði verið dæmdur í 12 ára fangelsi en á Litla-Hrauni væru þeir fangar vistaðir sem hlotið hefðu langa dóma og framið alvarlegustu brotin. Sjónarmið um búsetu A ásamt góðri hegðun í refsivistinni voru talin vega minna en sjónarmið um alvarleika brots A ásamt jafnræðissjónarmiðum í framkvæmd fangelsisýfirvalda um hvaða fangar væru vistaðir á Kvíabryggju.

-Lagaskrá: 8. gr. l. 48/1988.

#### Mál nr. 3569/2002

##### **Leyfi til dvalar utan fangelsis.**

Málavextir: Dómsmálaráðuneytið hafði synjað A um dagsleyfi. Byggði ráðuneytið synjun sína annars vegar á því að A hefði tíu sinnum verið gert að afplána fangelsisvist og væri sakarferill A óslitinn frá 1978. Væri A því að mati ráðuneytisins síbrotamaður. Fjórum sinnum hefði A fengið reynslulausn en ávallt rofið skilyrði hennar. Þá hefði A þrívægis misnotað fengið dagsleyfi í fyrri afplánunum.

Álit UA: Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A. Rakti hann 1. og 5. mgr. 3. gr. reglugerðar um leyfi afplánunarfanga utan fangelsis nr. 719/1995. Skv. 1. mgr. 3. gr.

skyldi ekki veita dagsleyfi ef hætta væri á að fangi misnotaði það. Í 5. mgr. ákvæðisins segði að sýna skyldi sérstaka gát við mat á því hvort fangi myndi misnota leyfi ef um væri að ræða sibrotamann jafnvel þótt ekki væri af öðrum ástæðum hætta á að hann myndi misnota leyfið. UA taldi að eins og málum væri háttað væru ekki forsendur til að gera athugasemdir við úrlausn ráðuneytisins.

-Lagaskrá: 3. gr. reglugerðar nr. 719/1995.

#### Mál nr. 3518/2002

##### **Einangrun. Heilbrigðisþjónusta.**

Málavextir: A hafi verið gæsluvarðhaldsfangi á Litla-Hrauni. Kvartaði hann til UA yfir að beiðni hans um geðlækni, þegar hann dvaldi í einangrun, hefði ekki verið sinnt. Athugun UA leiddi í ljós, að mistök geðlæknis hefðu valdið því að hann brást ekki við beiðni A, sem honum barst frá fangelsisyrðingum. Af þessu tilefni ritaði UA heilbrigðisráðuneytinu og Fangelsismálastofnun bréf þar sem óskað var eftir nánari upplýsingum um fyrirkomulag geðlæknisþjónustu við fanga í fangelsinu á Litla-Hrauni. Í bréfinu til Fangelsismálastofnunar óskaði UA upplýsinga um hvernig fangaverðir ættu að bregðast við ef geðlæknir yrði ekki við beiðni um aðstoð frá fanga, sem sæti í einangrun, hefðu fangaverðir metið ástandið svo að aðstoðar geðlæknis væri þörf.

Álit UA: Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A. Í skýringum Fangelsismálastofnunar hefði komið fram, að í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, hefðu fangaverðir átt að hafa samband við vakthafandi lækni á Heilbrigðisstofnun Suðurlands þegar geðlæknir sinnti ekki beiðni þeirra. M.a. með vísan til þessara upplýsinga ákvað UA að aðhafast ekki meira í málinu. Skv. upplýsingum Fangelsismálastofnunar til UA eftir að málinu lauk af hans hálfu, kom fram að vinnulagi væri nú háttað með þeim hætti á Litla-Hrauni, að þegar fangi óskaði að ná tali af geðlækni væri hann skráður á lista hjá hjúkrunarfræðingi sem síðan skráði hann á lista hjá heimilislækni. Læknir og hjúkrunarfræðingur ákvæðu síðan í framhaldi af viðtali við fangann hvort þörf væri á geðlækni. Í bráðatilvikum utan venjulegs vinnutíma væri haft samband við fangelsislækni sem ákvæði hvort vísa skyldi málinu til geðlæknis.

#### Mál nr. 3461/2002

##### **Samfélagsþjónusta. Afturköllun ákvörðunar um samfélagsþjónustu.**

Málavextir: Þann 4. apríl 2001 var umsókn A um afplánun vararefsingar samþykkt af Fangelsismálastofnun. Viku síðar afturkallaði stofnunin ákvörðun sína um fullnustu refsingar með samfélagsþjónustu þar sem A hefði verið handtekinn og kærður fyrir ölvun á almannafæri fyrir í þeirri viku. Dómsmálaráðuneytið staðfesti ákvörðun um afturköllun.

Álit UA: Umboðsmaður benti á að lagagrundvöllur afturköllunar ákvörðunar málsins hefði verið 2. mgr. 26. gr. l. 48/1988, að A hafi verið kærður fyrir refsiverðan verknað, en ekki hefði að hálfu stjórnvalda verið byggt á 1. mgr. 26. gr. sömu laga, um rof á skilyrðum samfélagsþjónustu. Beindist athugun UA að því hvort skilyrði hefðu verið til beitingar 2. mgr. 26. gr. í málinu og um réttmæti þess.

UA taldi að við skýringu á 2. mgr. 26. gr. bæri fyrst til þess að líta að ákvæðið fæli í sér heimild Fangelsismálastofnunar til afturköllunar. Stofnunin þyrfti því að leggja sjálfstætt

mat á það hverju sinni hvort skilyrðið um að dómpoli hefði verið kærður fyrir að hafa framið refsiverðan verknað væri fullnægt. Það eitt væri því ekki nægjanlegt, að afturköllun ákvörðunar um samfélagsþjónustu væri einungis reist á því að formleg kæra lægi fyrir án frekari rannsóknar.

UA taldi að draga mætti þá ályktun af lögskýringargögnum og sjónarmiðum fræðimanna að til þess að skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988, um að brotaþoli hefði verið kærður fyrir refsiverðan verknað, teldust uppfyllt í ákveðnu tilviki þyrfti að liggja fyrir nokkuð sterkar vísbendingar í formi gagna og upplýsinga um að háttsemi brotaþola hefði varðað við verknaðarlýsingu í lögum sem teldist refsinnæm. Hefði ekki farið fram fullnægjandi rannsókn á ætluðu refsiverðu hátterni brotaþola, eða játning hans lægi ekki fyrir, væri það skoðun umboðsmanns að enda þótt formleg kæra hefði verið sett fram yrði almennt að ganga út frá því að skilyrði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 væri ekki uppfyllt. Í framhaldinu sagði orðrétt í álitinu: „Þá tel ég að fangelsismálastofnun verði við úrlausn þessa atriðis að hafa í huga það almenna sjónarmið íslensks réttar að ef vafi leikur á því hvort einstaklingur hefur framið refsiverðan verknað verði að skýra slíkan vafa honum í hag. Loks legg ég hér á það áherslu að framangreint ákvæði 2. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 felur í sér heimild stjórnvalda til þess að afturkalla verulega ívilnandi ákvörðun, þ.e. um heimild dómpola, eða eftir atvikum sektarþola, til að afplána fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu, sem þýðir m.ö.o. að hann kemst hjá því að verða frelsissviptur með vistun í afplánunarfangelsi. Verður því að gera ríkar kröfur til þess að stjórnvöld leggi fullnægjandi grundvöll að slíkri ákvörðun með því að upplýsa málsatvik nægilega þannig að hægt sé að staðreyna að brotaþoli sé í raun sakaður um háttsemi sem varðar refsingu að lögum og þar með að fyrirbyggjandi kæra muni í samræmi við almennar starfsreglur leiða til viðbragða af hálfu þeirra sem fara með rannsókn og ákærvald í opinberum málum. Þann fyrirvara verður að gera að samkvæmt 3. mgr. 26. gr. laga nr. 48/1988 skal fangelsismálastofnun, þegar meint afbrot er ekki alvarlegt eða ítrekað, veita áminningu áður en ákveðið er að fangelsisrefsing skuli afplánuð.“

Því næst vék UA að því sem stjórnvöld skírskotuðu til að A hefði brotið gegn þ.e. 21. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Taldi UA, með hliðsjón af forsögu og orðalagi ákvæðisins, að skýra bæri það með þeim hætti að ölvun ein og sér fæli ekki í sér refsinnæman verknað, heldur þyrfti hinn ölvaði samfara því að valda óspektum, hættu eða hneykslun á almannaþæri. Í ljósi þess hvernig UA hefði túlkað skilyrði 2. mgr. 26. gr. taldi hann að Fangelsismálastjórn hefði borið að staðreyna með fullnægjandi hætti hvort og þá hvernig háttsemi A samrýmdist 21. gr. áfengislaga eins og UA hefði skýrt það. Skilyrði 2. mgr. 26. gr. hefðu þá talist uppfyllt ef rannsókn á atvikum og aðstæðum í máli A hefðu gefið nokkuð sterkar vísbendingar um að A hefði brotið gegn 21. gr. áfengislaga. Þessari rannsóknarskyldu hefði stofnunin getað fullnægt t.d. með því að óska eftir því við lögreglu að A yrði yfirheyrður sérstaklega eða gagna aflað með öðrum hætti, s.s. með skýrslugjöf vitna. Þá hefði Fangelsismálastofnun borið að kanna hvort vænta mætti sérstakra viðbragða af hálfu lögreglu og ákærvalds umfram handtöku og færslu A til fangageymsla. Slík könnun hefði ekki farið fram af hálfu stjórnvalda, heldur þau eingöngu byggt á því að formleg kæra á hendur A hefði legið fyrir.

Það var því niðurstaða UA að afturköllun ákvörðunar um fullnustu vararefsingar með samfélagsþjónustu hefði ekki verið í samræmi við lög.

-Lagaskrá: 26. gr. fl. 21. gr. 75/1998.

Athugasemd:

Sjá Hrd. 27.5 2004 í máli nr. 15/2004: Guðmundur Teitur Guðbjörnsson gegn íslenska ríkinu. Þar krafðist G fébóta úr hendi ríkisins vegna ofangreindrar ákvörðunar

Fangelsismálastofnunar, sem hann taldi ólögmæta. Hæstiréttur rakti þau skilyrði sem 1. mgr. 23. gr. 1. 48/1988 setti almennt fyrir því að samfélagsþjónusta kæmi til álita. Tók rétturinn fram að Fangelsismálastofnun hefði metið G hæfan til samfélagsþjónustu eftir að hann hafði gengist undir áfengismeðferð. Þá hefði Fangelsismálastofnun gert G skýrlega grein fyrir því skilyrði að hann neytti ekki áfengis eftir að ákvörðun um samfélagsþjónustu var tekin.

G byggði mál sitt á þeim rökum, sem UA hafði lagt til grundvallar í áliti sínu, og taldi að skilyrði 2. mgr. 26. gr. 1. 48/1988 um að hann hefði kærður fyrir refsiverðan verknað ekki vera fullnægt. Að auki taldi G að veita hefði átt honum áminningu áður en til afturköllunar kom sbr. 3. mgr. 26. gr. laganna. Hæstiréttur taldi það nægja til að útiloka samfélagsþjónustu að upp hefði komið mál þar sem viðkomandi væri grunaður um refsiverðan verknað. Síðan sagði í dómi Hæstaréttar: „Telja verður, að lögregluskýrslurnar 9. og 10. apríl um ölvun áfrýjanda hafi veitt fangelsismálastofnun nægar upplýsingar um brot hans og ekki hafi verið þörf á að kanna málið frekar af stofnunarinnar hálfu, en ósannað er annað en að lögregluskýrslurnar hafi legið fyrir áður en ákvörðun var tekin um afturköllun. Lögregla hafði tvívegis verið kölluð til að hafa afskipti af áfrýjanda vegna ölvunar hans á almannaþæri og háttsemi hans gat varðað við 21. gr. áfengislaga og 3. gr. og 17. gr., sbr. 2. gr., lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík nr. 625/1987. Þar sem vararefsing sú, sem áfrýjandi hafði fengið heimild til að afplána með samfélagsþjónustu, var að mestu leyti tilkomin vegna refsiverðra brota hans undir áhrifum áfengis og honum var ljóst, að hann fengi ekki að gegna samfélagsþjónustu nema að undangenginni áfengismeðferð, verður að líta svo á að brot hans hafi verið alvarleg. Var því ekki skylt að veita áfrýjanda áminningu áður en ákveðið var að hann skyldi afplána fangelsisrefsinguna. Með ölvun sinni 9. og 10. apríl hafði áfrýjandi brotið gegn því grundvallarskilyrði að neyta ekki áfengis til að teljast hæfur til að gegna samfélagsþjónustu, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 23. gr. laga nr. 48/1988. Er fallist á það með héraðsdómi, að afturköllun fangelsismálastofnunar á ákvörðun sinni um samfélagsþjónustu hafi verið lögmæt.“

Mál nr. 3461/2002

### **Samfélagsþjónusta. Ákvörðun um upphaf afplánunar.**

Málavextir: Hinn 11. apríl 2001 var A tilkynnt að Fangelsismálastofnun afturkallaði ákvörðun sína sem gerði honum kleift að taka út afplánun vegna vararefsingar í formi samfélagsþjónustu. Féll A frá andmælarétti sínum sem hann annars hefði haft til 17. s.m. Með öðru bréfi Fangelsismálastofnunar þann 11. apríl var A tilkynnt að honum bæri að mæta til afplánunar 18. s.m. A var hins vegar færður til afplánunar hinn 11. apríl. Taldi A þá ákvörðun að færa hann til afplánunar þennan dag ólögmæta vegna dagsetningar í síðari bréfi stofnunarinnar. Hélt Fangelsismálastofnun því fram að A hefði óskað eftir því að hefja afplánun strax en því andmælti A.

Álit UA: Umboðsmaður tók fram að þegar Fangelsismálastofnun hefði tilkynnt A það að hann ætti að hefja afplánun 18. apríl 2001, hefði sú ákvörðun orðið bindandi fyrir stofnunina sbr. 1. mgr. 20. gr. ssl. Sú ákvörðun að láta A hefja afplánun þá þegar fól hins vegar í sér nýja efnislega ákvörðun í málinu. Til þess að hin nýja ákvörðun teldist lögmæt hefði annaðhvort þurft að liggja fyrir samþykki A eða að Fangelsismálastofnun hefði afturkallað fyrri ákvörðun.

UA taldi að samþykki A við hinni nýju ákvörðun hefði ekki legið fyrir þrátt fyrir staðhæfingu Fangelsismálastofnunar þess efnis.. Hefði hann mótmælt því að hafa samþykkt hina breyttu ráðstöfun og hefði Fangelsismálastofnun borið að tryggja samþykki hans með afdráttarlausum hætt t.d. með undirritun hans.

UA taldi ekki heldur að heimilt hefði verið að afturkalla fyrri ákvörðun málsins með hinni nýju ákvörðun. Hefði hin nýja ákvörðun verið A í óhag og yrði því ekki reist á 1. tl. 25. gr. ssl. Aðrar lagaheimildir eða aðstæður að öðru leyti réttlættu ekki þá ákvörðun að láta A hefja strax afplánun að mati UA, enda gerði hún honum ókleift að gera eðlilegar ráðstafanir til að undirbúa dvöl sína í fangelsi.

Umboðsmaður taldi því Fangelsismálastofnun hefði ekki verið heimilt að lögum að láta A hefja afplánun þann 11. apríl 2001.

-Lagaskrá: 20. og 25. gr. ssl.

#### Athugasemd:

Sjá Hrd. 27.5 2004 í máli nr. 15/2004: Guðmundur Teitur Guðbjörnsson gegn íslenska ríkinu. Þar krafðist G fébóta úr hendi ríkisins vegna ofangreindrar ákvörðunar Fangelsismálastofnunar, sem hann taldi ólögmæta.

Í forsendum Hæstaréttar sagði orðrétt: „Fram er komið, að forvarnarfulltrúi lögreglu hafði samband við starfsmann fangelsismálastofnunar 11. apríl 2001 og tilkynnti að [G] óskaði eftir að hefja afplánun strax og myndi ekki nýta sér andmælarétt sinn. Að morgni 11. apríl var [G] birt bréf fangelsismálastofnunar dagsett sama dag þess efnis, að fyrri ákvörðun um samfélagsþjónustu væri afturkölluð og var honum veittur frestur til 17. apríl til að koma fram andmælum. [G] undirritaði bréfið um móttöku og var ritað á bréfið, að hann félli strax frá andmælum. [G] var einnig birt 11. apríl 2001 ákvörðun fangelsismálastofnunar, sem dagsett var sama dag, þess efnis að afplánun 77 daga vararefsingar skyldi hefjast 18. apríl. [G] undirritaði bréf þetta um móttöku þess. Starfsmaður fangelsismálastofnunar, sem birti honum framangreind bréf, fullyrti fyrir dómi, að [G] hafi verið hæfur til að meta aðstæður og falla frá andmælum og það hafi verið eindregin ósk hans sjálfs að fara strax í afplánun, enda hafi hann verið húsnæðislaus. [G] bar fyrir dómi, að það væri ekki rétt að hann hefði óskað eftir því að hefja afplánun strax 11. apríl og taldi sig hafa verið í mjög slæmu ástandi, hann myndi ekki einu sinni eftir því hvað hann hefði sagt. Í kæru sinni til dómsmálaráðuneytis 18. apríl 2001 gerði [G] enga athugasemd við það að hann hafi verið settur í afplánun fyrr en staðið hafi til, og kom það fyrst fram í kæru lögmanns hans 8. maí 2001. Þykir ekki varhugavert að leggja framburð starfsmanns fangelsismálastofnunar til grundvallar um það, að [G] hafi sjálfur óskað eftir því að hefja afplánun þegar í stað. Telst ákvörðunin því vera lögmæt.“

#### Mál nr. 3399/2001

**Aðgerðir í tengslum við leit í klefum: „Skammtí mavistun“/Einangrun. Beiting handjárna.**

Málavextir: Fangelsisýfirvöld á Litla-Hrauni tóku þá ákvörðun í október 2001 að framkvæma leit í klefum á tiltekinni deild fangelsisins vegna gruns um að fíkniefni væru þar til staðar. Voru fangarnir, sem vistaðir voru á umræddri deild, fluttir í lausa klefa annars staðar í fangelsinu á meðan leit fór fram. Af sama tilefni sættu fangarnir líkamsleit. Voru fanganir handjárnaðir, þegar þeir voru fluttir af deild sinni í hina lausu klefa, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að þeir gætu mögulega losað sig við fíkniefni.

Kærðu fangarnir á deildinni aðgerðir þessar til dómsmálaráðuneytisins. Ráðuneytið félst ekki á skilning fanganna um að vistun þeirra í öðrum klefum meðan á leit stóð hefði falið í sér einangrun í merkingu l. 48/1988 og taldi því aðgerðir fangelsisfyrivalda lögmætar.

Álit UA:

1) Skammtímvistun í tengslum við leit: Umboðsmaður taldi að af upptökuheimild 27. gr. og líkamsleitarheimild 28. gr. l. 48/1988 mætti leiða almenna heimild þess efnis að fangelsisfyrirvöld gætu gert eðlilegar ráðstafanir til að stemma stigu við tilvist fíkniefna í fangelsum t.d. með því að framkvæma leit í fangaklefum. Undir þessa almennu heimild féllu einnig ráðstafanir sem væru í málefnanlegum og eðlilegum tengslum við slíkar aðgerðir t.d. að vista fanga í skamman tíma í öðrum klefa á meðan leitað væri í þeim klefa sem hann væri venjulega vistaður í. Teldist slík skammtímvistun ekki einangrun í skilningi 30. gr. l. 48/1988. Markmið slíkra ráðstafana yrði hins vegar að einskorðast við þau sjónarmið að auðvelda eðlilega leit og koma í veg fyrir að fíkniefnum væri komið undan.

Með vísan til þess, að ekki yrði annað séð af gögnum málsins, en að vistun fanganna í öðrum klefum hafi aðeins varað skamma stund á meðan leitað var í klefum þeirra og að þeim hefði verið heimilað að snúa aftur til klefa sinna strax að lokinni leit, taldi UA ekki tilefni til að gera athugasemdir við nefndar aðgerðir fangelsisfyrivalda.

2) Beiting handjána: Umboðsmaður vísaði til heimildar fangelsisfyrivalda til að beita handjárnnum sbr. 3. mgr. 30. gr. l. 48/1988. Við ákvörðun þar um þyrfti að gæta meðalhófs og að þeim mætti ekki beita nema á málefnanlegum grunni. UA tók fram að ekki yrði annað séð en að handjárnnum hefði eingöngu verið beitt þann skamma tíma sem tók að flytja fanganna milli klefa og hefði tilgangurinn verið sá að koma í veg fyrir að þeir kæmu fíkniefnum undan. Að þessu virtu taldi UA beitingu handjárnanna lögmæta í greindu tilviki.

-Lagaskrá: 27., 28. og 30. gr. l. 48/1988.

Mál nr. 3152/2001

**Vafi um réttaráhrif dóma í opinberum málum.**

Málavextir: A kvartaði yfir tveimur úrskurðum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem hafnað var að veita honum ökuréttindi á ný einkum á þeim grundvelli að hann hefði með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur á árinu 1999 verið sviptur ökurétti ævilangt. Í málinu hélt A því fram að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hefði verið óheimilt að lögum að leggja til grundvallar við úrlausn á beiðni hans um endurveitingu ökuréttinda að hann hefði með formlegum og lagalega bindandi hætti verið sviptur ökurétti ævilangt með umræddum dómi héraðsdóms. Í málinu lá fyrir að við uppkvaðningu héraðsdóms í máli A hafði í dómsorði, sem kveðið var upp í heyranda hljóði að viðstöddum A og verjanda hans og þeir fengu afhent skriflega, hafði ekki verið kveðið á um sviptingu ökuréttar. Lágu þá ekki fyrir forsendur dómarsins enda var málið tekið strax til dóms og uppkvaðningar samkvæmt 125. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Í kjölfarið boðaði héraðsdómari til sérstaks þinghalds vegna málsins og óskaði eftir viðhorfum A og verjanda hans til þess hvort þeir féllust á að viðurlögunum yrði bætt við dómsorðið í staðfestu endurriti. Féllust þeir ekki á það og var því dómsorðið látið óbreytt standa en í forsendum dómara kom fram að A hefði verið sviptur ökurétti.

Álit UA: Álitafni málsins var það, á hvaða sjónarmiðum ættu stjórnvöld að byggja á þegar vafi léki á því hvort dómur kvæði með bindandi hætti á um refsingar eða refsikennd viðurlög. Vék UA að hlutverki því sem stjórnvöldum væri falið í þessum efnum. M.a. væri stjórnvöldum falið það hlutverk í ákveðnum tilvikum að taka ákvarðanir um hvort og þá hvernig réttaráhrif einstakra refsíákvæðana skyldu falla niður eða þeim breytt s.s. með því hvort fanga skyldi veitt reynslulausn, hvort dómþoli fengi að gegna samfélagsþjónustu o.s.frv. Stjórnvöld hefðu ekki við töku slíkra ákvarðana svigrúm til að meta hvort og þá hvaða refsingu eða refsikennd viðurlög dómþoli hverju sinni hefði hlotið skv. dómi. Byggði UA þessa álytkun sína annars vegar á sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna og á stjórnskipulegri stöðu stjórnvalda gagnvart dómstólum hins vegar.

Að mati UA skyldi, á grundvelli áðurnefndra sjónarmiða, byggja á formlegum mælikvarða við úrlausn þess hvort dómur kvæði með lagalega bindandi hætti á um tiltekna refsingu eða refsikennd viðurlög þegar ágreiningur þar um væri uppi á milli stjórnvalda og dómþola. Þá taldi UA einnig að ef vafi léki á því hver væru hin bindandi réttaráhrif dóms þá væri eðlilegt að skýra slíkan vafa dómþola í hag.

Skv. stjórnskipuninni væri það hlutverk dómstóla að kveða á um hvort maður hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi og ákveða honum refsingu í tilefni af því. Í ljósi þessa hlutverks dómstóla og réttaröryggissjónarmiða annars vegar og áðurnefnds hlutverks stjórnvalda til að fullnusta niðurstöðu dómstóla hins vegar, væri mikilvægt að dómur í opinberum málum væru glöggir og skýrir. Rakti UA í þessu sambandi efni 135. gr. laga um meðferð opinberra mála, þar sem mælt væri fyrir um hvað koma skyldi fram í dómum sem kveðin væru upp skv. þeim lögum. Þar kæmi m.a. fram að niðurstöður dóms skyldu dregnar saman í dómsorð. Ekki væri í lögnum eða lögskýringargögnum að finna nánari ákvæði um þær kröfur sem gera skyldi til efnis dómsorða eða lagalegs gildis þeirra umfram aðra þætti dómsniðurstöðunnar þegar réttaráhrif dóms væru metin m.a. af hálfu stjórnvalda við eftirfarandi töku ákvarðana um fullnustu hans. Þá hefðu íslenskir fræðimenn ekki fjallað ítarlega um þetta álitafni né væri skýra vísbendingu að finna í dómaframkvæmd. Danskir fræðimenn hefðu hins vegar gengið út frá því að einungis dómsorðið hefði bindandi réttaráhrif gagnvart dómþola. UA taldi að við úrlausn þess álitafnis sem hér væri til skoðunar, mætti einnig hafa til hliðsjónar þau sjónarmið sem talin væru ráðandi á sviði fullnusturéttarfars hér á landi. Væri slíkt réttlætandi á grundvelli þess að reglur opinbers réttarfars og fullnusturéttarfars væru að mörgu leyti sambærilegar í eðli sínu. Í báðum tilfellum væri nauðsynlegt að dómstólar kvæðu með sem skýrustum hætti í hverju fullnusta dómsins væri fólgin. Óskýr niðurstaða skapaði óvissu meðal þeirra sem hagsmuna hefðu að gæta af dómsniðurstöðunni og þeirra stjórnvalda sem fullnusta ættu dóminn. Væri það meginregla í fullnusturéttarfari hér á landi, að einungis dómsorðið hefði bindandi réttaráhrif fyrir aðila máls.

Með tilliti til ofangreindra sjónarmiða og eðlis refsinga og refsikenndra viðurlaga var það álit UA að miða yrði við að einvörðungu dómsorðið hefði lagalega bindandi áhrif gagnvart dómþola í opinberum málum við framkvæmd þeirra dóma af hálfu stjórnvalda. Undantekningar frá þessu, þar sem stjórnvöldum væri heimilt að byggja á heildarmati á forsendum og niðurstöðu dóms í opinberu máli, þyrfti að byggjast á lagaheimild.

Í samræmi við þessa niðurstöðu taldi UA að dómsmálaráðuneytinu hefði ekki verið rétt á að byggja niðurstöðu sína á því að A hefði verið sviptur ökuréttindum ævilangt með umræddum dómi héraðsdóms.

## **Einangrun: Grunur um refsiverða háttsemi. Andmælaréttur.**

Málavextir: Í nóvember 2000 var A, fanga á Litla-Hrauni, gert að sæta einangrun í fjóra daga á grundvelli 1. mgr. 30. gr. 48/1988. Ástæða einangrunar var sú að óvenjumiklir peningar höfðu fundist í leit á A og í klefa hans. Var A grunaður um að vera viðriðinn fíkniefnamisferli og vegna rannsóknar á því máli var talið nauðsynlegt að einangra A. Dómsmálaráðuneytið staðfesti ákvörðun fangelsisfyrivalda og taldi það hafa verið nauðsynlegt í þágu rannsóknarhagsmuna að einangra A.

Álit UA: Umboðsmaður vék að efni 1. mgr. 30. gr. l. 48/1988. Taldi UA að með ákvæðinu væri fangelsisfyrivöldum veittar heimildir til þess að bregðast skjótt við alvarlegu ástandi innan fangelsis s.s. þegar öryggi í fangelsinu væri ógnað og hætta þætti á uppreisn fanga eða ofbeldisaðgerðum.

UA taldi að í einangrun fælist að jafnaði þungbærari frelsisskerðing en í þeirri frelsisskerðingu sem leiddi af hefðbundinni afplánun refsivistar í fangelsi. Væri það álit UA að lög nr. 48/1988 veittu fangelsisfyrivöldum ekki sjálfstæðar heimildir til einangrunar fanga í því skyni að tryggja rannsóknarhagsmunum opinbers máls, heldur yrði við meðferð og töku slíkra ákvarðana að fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála sbr. XIII. kafla þeirra. Vísaði UA til dóms Hæstaréttar dags. 24. apríl 2001 í máli nr. 140/2001 máli sínu til stuðnings.

UA taldi rétt að benda á að hinnar sérstöku aðstæður, sem því fylgdu að fangi dveldist þegar í fangelsi þegar grunur risi um að hann hefði gerst sekur um refsiverða hegðun, gæti heimilað að einangra hann frá öðrum föngum í sérstökum klefa á grundvelli almennrar handtökuheimildar 1. mgr. 97. gr. laga um meðferð opinberra mála, þá að beiðni lögreglu í allt að sólarhring en frekari einangrun fangans á grundvelli rannsóknarhagsmuna þyrfti að byggjast á gæsluvarðhaldsúrskurði.

Þá gerði UA athugasemd við það að ekki hefði verið gætt andmælaréttar gagnvart A áður en ákvörðun var tekin um einangrun. Var skýring fangelsisfyrivalda m.a. sú að málið hefði verið í höndum lögreglu vegna rannsóknar þeirra. Taldi UA að fangelsisfyrivöldum hefði borið að veita A rétt til að tjá sig áður en ákvörðun um einangrun var tekin.

Var það niðurstaða UA að ákvörðun málsins um einangrunarvist hefði ekki verið reist á réttum lagagrundvelli en að auki hefðu verið annmarkar á málsmeðferð.

-Lagaskrá: 30. gr. l. 48/1988. 97. gr. og XIII oml. 13. gr. ssl.

### Mál nr. 3101/2000

#### **Nám: Brottvísun fanga úr námi.**

A, sem var fangi á Litla-Hrauni, kvartaði yfir ákvörðun Fjölbrautaskólans á Suðurlandi að reglubundinni skólavist hans væri lokið á þeirri önn. Ástæða ákvörðunarinnar var niðurstaða úr fíkniefnamælingu á vegum fangelsisins. Í bréfi skólans til A sagði að samkvæmt þeirri niðurstöðu hefði hann gerst brotlegur við skólareglur sem hann hefði „ritað undir“ við upphaf skólagöngunnar. Umboðsmaður tók fram í bréfi sínu til A, dags. 17. nóvember 2000, að það hefði ekki verið ákvörðun yfirvalda fangelsismála að meina honum að sækja nám utan fangelsisins í kjölfar niðurstöðu fíkniefnamælingarinnar. Lyti álitafnið í málinu að því hvort framhaldsskólum væri heimilt á grundvelli laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla, og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hefðu verið á grundvelli þeirra laga, að gera kröfu um að nemandi, er afplánaði refsingu í fangelsi, væri almennt óheimilt að neyta vímuefna og að brot á þeim reglum varðaði brottvikningu úr skóla. Væri honum unnt að bera það álitafni og lögmæti brottvikningar hans undir

menntamálaráðuneytið. Með vísan til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, taldi umboðsmaður því ekki skilyrði fyrir því að hann fjallaði frekar um málið að svo stöddu.

Mál nr. 3034/2000

**Lok afplánunar utan fangelsis. Áfangaheimili Verndar. Agaviðurlög. Lögmætisregla.**

Málavextir: A var í maí 2000 heimilað að ljúka afplánun sinni á áfangaheimili Verndar. Í júlí s.á ákvað Fangelsismálastofnun að færa A aftur til afplánunar á Litla-Hrauni þar sem hann hafði gerst brotlegur á reglum um viðveru á áfangaheimili Verndar. Í kjölfarið tóku fangelsisýfirvöld ákvörðun um beitingu agaviðurlaga gagnvart A vegna téðra brota hans. A kærði þá ákvörðun til dómsmálaráðuneytisins sem staðfesti hana.

Álit UA: Umboðsmaður fjallaði fyrst um þær reglur sem A hefði brotið. Þar væri um að ræða reglur um afplánun á áfangaheimili Verndar, dags. 13. október 1999, sem settar hefðu verið af Fangelsismálastofnun. Skv. reglunum giltu almenn ákvæði l. 48/1988 um afplánun á áfangaheimili Verndar. Þá gætu brot á reglunum og húsreglum Verndar leitt til þess að Fangelsismálastofnun ákvæði að flytja fanga í fangelsi á ný til afplánunar og að honum yrði ákvörðuð agaviðurlög skv. 31. gr. l. 48/1988 vegna þeirra brota. Fram kom að þessar reglur höfðu ekki verið birtar skv. lögum um birtingu laga og stjórnvaldsrinda nr. 64/1943 enda litu stjórnvöld á reglurnar sem vinnu- og starfsreglur en ekki almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Þær væru þó sérstaklega kynntar föngum. UA tók fram að í sjálfu sér gerði hann ekki athugasemdir við það að Fangelsismálastofnun setti almennar og hlutlægar reglur um vistun fanga á sérstakri stofnun eða heimili í merkingu 2. mgr. 11. gr. l. 48/1988. Leiddi hann þessa ályktun sína af orðalagi og forsögu 2. mgr. 11. gr. svo og hlutverki og stöðu Fangelsismálastofnunar skv. l. 48/1988. Um birtingarháttu reglnanna fjallaði UA ekki sérstaklega þar sem frumkvæðisathugun hans stóð yfir sem m.a. lyti að þessum þætti í málefnum fangelsa (sjá mál nr. 2805/1999).

Vék UA þá að sjálfu álitaefni málsins þ.e. hvort heimilt hefði verið að láta A sæta agaviðurlögum skv. 31. gr. l. 48/1988 vegna brota hans á áður nefndum reglum um afplánun á áfangaheimili Verndar. Tók UA það fram að ákvörðun um fangi sætti agaviðurlögum væri íþyngjandi ákvörðun og fæli jafnframt í sér afnám eða takmörkun á tilteknum réttindum sem föngum væru fengin með lögum og reglum. Í samræmi við lögmætisreglu stjórnssýsluréttar og réttaröryggissjónarmið þyrfti lagaheimild til beitingar agaviðurlaga í einstökum tilvikum að vera skýr og glögg. Heimild til beitingar agaviðurlaga væri að finna í 31. gr. l. 48/1988 en skv. orðalagi 1. mgr. 31. gr. væri sú heimild einskorðuð við brot á reglum „fangelsis.“ Lagagrundvöllur vistunar á áfangaheimili Verndar væri reistur á heimild í 2. mgr. 11. gr. laganna, en þar segði að Fangelsismálastofnun gæti leyft fanga að ljúka afplánun „utan fangelsis.“ Var það mat UA að skýra yrði ákvæði 2. mgr. 11. gr. með þeim hætti að þær „sérstöku stofnanir eða heimili“ sem ákvæðið tilgreindi teldust ekki „fangelsi“ í merkingu 31. gr. l. 48/1988. Réttarstaða fanga sem afpláni refsídóma í „fangelsi“ væri því ekki sjálfkrafa sú sama og þeirra sem afpláni refsingu sína „utan fangelsis.“ Að virtri áður nefndri lögmætisreglu og réttaröryggissjónarmiðum svo og með skírskotun til samanburðarskýringar á 2. mgr. 11. gr. og 31. gr. l. 48/1988 taldi UA að föngum sem lykju afplánun utan fangelsis yrði ekki gert að sæta íþyngjandi ráðstöfunum s.s. agaviðurlögum, sem að lögum væri aðeins heimilt að framkvæma í fangelsum, nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Ákvörðun um

beitingu agaviðurlaga í máli A hefði því ekki verið reist á fullnægjandi lagaheimild. Þessi niðurstaða hefði það einnig í för með sér að beiting agaviðurlaga yrði ekki heldur byggð á því að A hefði verið það kunnugt fyrirfram að svo kynni að fara virti hann ekki reglur áfangaheimilisins eða að samþykki hans á skilyrðum vistunarinnar leiddu til þess. Þessi atriði kæmu ekki í veg fyrir að beiting íþyngjandi ráðstafana yrði að styðjast við skýra lagaheimild.

-Lagaskrá: 2. mgr. 11. gr. og 31. gr. l. 48/1988.

Mál nr. 3028/2000

### **Reynslulausn. Lögmætisreglan. Stjórnarskrá. Skyldubundið mat.**

Málavextir: A var fangi á Kvíabryggju. Á árinu 2000 sótti hann um reynslulausn þegar afplánaður væri helmingur refsitímans. Fangelsismálastofnun synjaði A um reynslulausn með vísan til þess að hann ætti ólokið málum í refsivörslukerfinu sbr. 1. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsídóma nr. 29/1993. Staðfesti dómsmálaráðuneytið synjun stofnunarinnar.

Álit UA:

1) Um lagastoð 1. mgr. 5. gr. reglugerðar 29/1993: Umboðsmaður tiltók að um reynslulausn væri fjallað í 40. gr. alm. hgl. Af efni þess ákvæðis væri ljóst að löggjafinn hefði ætlað stjórnvöldum svigrúm við framkvæmd reynslulausnabæiðna og væri þeim heimilt að útfæra nánar þá framkvæmd með almennum stjórnsýslufyrirmælum, sem gert hefði verið með reglugerð um fullnustu refsídóma nr. 29/1993. Efni almennra stjórnsýslufyrirmæla og framkvæmd stjórnvalda yrði hins vegar að byggja á málefnalegum sjónarmiðum og samræmast lögmæltum tilgangi þess úrræðis sem reynslulausn væri.

Vék UA þá að 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993. Taldi hann að orðalag ákvæðisins gerði ráð fyrir að fram færi mat stjórnvalda í hverju tilviki fyrir sig hvort sú aðstaða fanga að hann ætti mál til meðferðar í refsivörslukerfinu ætti að leiða til synjunar á veitingu reynslulausnar. Miðað við þær upplýsingar, sem UA hafði aflað frá dómsmálaráðuneytinu, virtist honum beiting stjórnvalda á umræddu reglugerðarákvæði hins vegar vera með þeim hætti, að einungis kæmi til skoðunar hvort fangi ætti ólokið málum í refsivörslukerfinu þegar umsókn um reynslulausn bærisk og ef svo væri, leiddi það eitt og sér til þess að viðkomandi væri synjað um reynslulausn. Þegar málum væri þannig háttað færi því ekkert mat fram á efnisatriðum máls að öðru leyti eins og til væri ætlast. Síðan sagði í álit UA: „Eins og lagagrundvelli ákvörðunar fangelsisfyrivalda um reynslulausn er háttað [40. gr. alm. hgl.] tel ég að hún þurfi að byggjast á heildarmati á aðstæðum fangans með tilliti til þess hvort líkur séu á að reynslulausnin skili þeim árangri sem hún á lögum samkvæmt að stefna að. Sé því skilyrði sem fram kemur í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 beitt fortakslaust, eins og náðunarnefnd leggur til grundvallar og ráðuneytið miðar við sem meginreglu, kemur ekki til þessa mats í tilviki fanga „ef ólokið er í refsivörslukerfinu máli á hendur honum þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi“. Ég tel að slíku skilyrði verði í samræmi við lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins ekki beitt með svo fortakslaustum hætti nema löggjafinn hafi beinlínis í lögum tekið afstöðu til þess. Ákvæði almennra hegningarlaga um veitingu reynslulausnar veita stjórnvöldum ekki slíka heimild. Þá tel ég að beiting 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 með þeim hætti sem náðunarnefnd og dóms- og kirkjumálaráðuneytið byggir á sem meginreglu gangi lengra heldur en samrýmst getur

núverandi lagagrundvelli ákvarðana um reynslulausn í að afnema það einstaklingsbundna mat sem stjórnvöldum er falið.“

Var það því niðurstaða UA að 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 yrði ekki án sérstakrar lagaheimildar beitt með þeim hætti, sem gert var í máli A.

2) Um sjónarmið 1. mgr. 5. gr. og stjórnarskrá: Umboðsmaður tók fram að þrátt fyrir að sjónarmið þau sem fram kæmu í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993, um að tekið væri tillit til þess við ákvörðun um veitingu reynslulausnar hvort fangi ætti óloknum málum í refsivörslukerfinu, hefðu næga lagastoð yrðu þau sjónarmið einnig að samræmast meginreglum íslenskrar stjórnskipunar og þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefði undirgengist. Vísaði UA í þessu sambandi til 2. mgr. 70. gr. stjkskr. og 2. mgr. 6. gr. MSE, en þar er mælt svo fyrir að hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð. Taldi UA að fyrirmæli 2. mgr. 70. gr. stjkskr. fælu ekki eingöngu í sér efnislegar takmarkanir á valdheimildum löggjafans til að setja lög þar sem mælt væri fyrir um skilyrði og framkvæmd refsinga, heldur gerðu þau einnig kröfu til stjórnvalda þegar þau tækju ákvarðanir sem tengust þeim hagsmunum sem ákvæðinu væri ætlað að vernda. Orðrétt sagði síðan í álitu UA: „Ég tek fram að eins og núverandi lagagrundvelli ákvarðana um reynslulausnir er háttað er vandmeðfarið með hvaða hætti skuli litið til ólokinna mála í refsivörslukerfinu andspænis þeirri grundvallarreglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að hver maður skuli talin saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð. Eins og áður er komið fram tel ég í sjálfu sér ekki hægt að útiloka að það samrýmist lagareglum um reynslulausnir og tilgangi þeirra að stjórnvöld taki tillit til þess að afplánunarfangi muni innan skamms tíma þurfa að sæta afplánun að nýju vegna mála sem hann á „ólokið í refsivörslukerfinu“. Ég legg hins vegar áherslu á að niðurstaða þar um þarf að byggjast á einstaklingsbundnu mati á högum viðkomandi fanga um það hvaða líkur séu á að tilgangi reynslulausnar verði náð í tilviki hans eins og aðstæður hans eru þegar fjallað er um reynslulausnarbeiðnina. Ég tel því að fara verði sérstaklega varlega í að taka inn í þetta mat hugsanleg atvik í framtíðinni, t.d. um afplánun í fangelsi, þegar fyrirsjáanlegt er vegna stöðu málsins í „refsivörslukerfinu“ að úrslit ráðast ekki fyrr en að liðnum nokkrum tíma. Ég ítreka að með því væru stjórnvöld að byggja ákvörðun sína beinlínis á atviki eða atvikum þar sem umsækjandi er borinn sökum um refsiverða háttsemi án þess að skorið hefði verið úr um sekt eða sakleysi viðkomandi með þeim hætti sem stjórnarskráin kveður á um. Ættu stjórnvöld þá á hættu að framkvæmd þeirra yrði talin vera í ósamræmi við grunnreglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995.“

Beindi UA þeim tilmælum til dómsmálaráðherra að 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 yrði endurskoðað með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem getið væri í álitinu.

-Lagaskrá: 40. gr. alm. hgl., 70. gr. stjkskr. og 2. mgr. 6. gr. MSE, 5. gr. reglugerðar 29/1993.

#### Mál nr. 2940/2000

**Lok afplánunar utan fangelsis. Áfangaheimili Verndar. Stjórnvaldsákvörðun. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan.**

Málavextir: A hafði verið veitt leyfi til þess að ljúka afplánun á áfangaheimili Verndar. Húsnefnd áfangaheimilisins ákvað í júlí 1999, að víkja A tafarlaust úr húsi þess, þar sem hann hefði brotið gegn húsreglum um viðveru. Var A því fluttur fyrirvaralaust til afplánunar í fangelsi að tilstuðlan Fangelsismálastofnunar. A kærði ákvarðanir

húsnefndar og Fangelsismálastofnunar til dómsmálaráðuneytisins enda taldi hann að brotið hefði verið gegn rannsóknarreglu, meðalhófsreglu og andmælarétti hans við meðferð málsins. Hvað varðaði ákvörðun húsnefndar áfangaheimilisins vísaði ráðuneytið til þess að þar sem húsnefndin færi ekki með opinbert vald hefði ákvörðun hennar ekki verið stjórnvaldsákvörðun sem unnt væri að kæra til þess. Ákvörðun Fangelsismálastofnunar um flutning A í fangelsi væri hins vegar stjórnvaldsákvörðun sem kæranleg væri til ráðuneytisins. Félst ráðuneytið ekki á málsástæður A og staðfesti ákvörðun Fangelsismálastofnunar.

Álit UA:

1) Um ákvarðanatöku þegar skilyrði breyta fyrir því að fangi dvelji á áfangaheimili Verndar: Umboðsmaður vék að hlutverki Fangelsismálastofnunar skv. l. 48/1988. Í 2. mgr. 11. gr. laganna væri stofnunni heimilað að leyfa fanga að ljúka afplánun utan fangelsis enda stundi hann vinnu eða nám sem fangelsismálastofnun hefur samþykkt, búi á sérstakri stofnun eða heimili þar sem hann er undir eftirliti og vinnan eða námið er liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný. Taldi UA að skýra bæri ákvæðið með þeim hætti að Fangelsismálastofnun væri heimilt að semja við frjáls félagasamtök um vistun fanga á heimilum sem rekin væru af slíkum samtökum. Á þessum grundvelli væri samkomulag Fangelsismálastofnunar og Verndar um rekstur áfangaheimilis reist. Hins vegar heimiluðu hvorki 2. mgr. 11. gr. né önnur ákvæði laganna það að slíkum frjálsum félagasamtökum væri fengið í hendur vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur fanga í skilningi 2. mgr. 1. gr. ssl. Það væri því Fangelsismálastofnunar að taka stjórnvaldsákvörðanir um málefni einstakra fanga sem fengið höfðu leyfi til að ljúka afplánun á áfangaheimili Verndar.

UA rakti því næst framkvæmd við veitingu leyfa til afplánunar á áfangaheimili Verndar. Kæmist Fangelsismálastofnun að þeirri niðurstöðu að fangi uppfyllti skilyrði um afplánun á áfangaheimilinu óskaði hún eftir afstöðu húsnefndar Verndar til þess hvort nefndin samþykkti dvöl viðkomandi fanga á heimilinu. Væri samþykki veitt fangi fangi leyfi til dvalar þar. Ef húsnefnd teldi hins vegar ekki fært að veita samþykki sitt fyrir dvöl fanga á heimilinu yrði ekki að vistun hans þar. Ef fanga hefði verið veitt leyfi til dvalar á áfangaheimili Verndar en atvik yrðu síðan með þeim hætti, að forsendur þær sem ákvörðun um leyfi til dvalar byggðu á breyttust, t.d. þannig að vinnusamningi fanga væri slitið eða að húsnefnd Verndar teldi að fangi yrði að víkja af heimilinu, þyrfti Fangelsismálastofnun að taka nýja ákvörðun um hvernig afplánun viðkomandi fanga yrði háttað. Ákvarðanir og viðbrögð húsnefndar Verndar gætu þannig vissulega haft þýðingu við ákvarðanatöku Fangelsismálastofnunar, en engu að síður væri Fangelsismálastofnun einni heimilt að taka ákvörðun um breytingar á vistun viðkomandi fanga og þá hvort fangi yrði færður aftur til afplánunar í fangelsi eða til vistunar á annarri stofnun eða heimili í merkingu 2. mgr. 11. gr. l. 48/1988. Slíkar ákvarðanir teldust stjórnvaldsákvörðanir og þar með þyrfti að gæta fyrirmæla stjórnsýslulaga við töku þeirra.

Með vísan til málavaxta taldi UA að ekki yrði séð að Fangelsismálastofnun hefði tekið sjálfstæða og formlega ákvörðun um hvort lagaskilyrði væru til þess að vista A í fangelsi á ný, eftir að ákvörðun húsnefndar Verndar lá fyrir. Þegar afstaða húsnefndar Verndar lá fyrir hefði verið rétt af hálfu Fangelsismálastofnunar að taka mál A til umfjöllunar á grundvelli 2. mgr. 11. gr. l. 48/1988 og málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga, og taka síðan formlega ákvörðun um hvar vista skyldi A. Beindi UA því til stjórnvalda að málsmeðferð í sambærilegum málum yrði í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í áliti hans.

2) Brot gegn rannsóknarreglu og andmælarétti: Fyrir lá að A hafði ekki fengið að tjá sig áður en ákveðið var að færa hann aftur til afplánunar í fangelsi. Vísuðu stjórnvöld m.a. til þess í málinu að augljóslega væri óþarft að veita fanga færi á að tjá sig í slíkum málum, þar sem málið væri þess eðlis að andmæli breyttu engu um niðurstöðu þess. UA bentu á að aðili máls ætti að meginstefnu rétt á að tjá sig um efni máls áður en ákvörðun væri tekin sbr. 13. gr. ssl. Undantekningar frá andmælarétti væru skv. 13. gr. í þeim tilvikum þegar afstaða aðila lægi fyrir eða slíkt væri augljóslega óþarft. Síðan sagði orðrétt: „Af þessu tilefni tek ég fram að framangreind túlkun orðalagsins „eða slíkt sé augljóslega óþarft“ samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga, á þá leið að aðili stjórnsýslumáls eigi ekki rétt á að tjá sig sökum þess að sjónarmið hans geti hvort sem er ekki haft áhrif á efnislega niðurstöðu máls, er í andstöðu við megintilgang andmælaireglunnar. Reglan gerir beinlínis ráð fyrir því að stjórnvaldi sé að jafnaði ekki heimilt að leggja til grundvallar að tiltekin atvik máls séu rétt eða röng nema sjónarmið og rök hlutaðeigandi aðila liggi fyrir. Ég tek þó fram að þetta sjónarmið á eðli máls samkvæmt aðeins við í þeim tilvikum þegar hlutaðeigandi gögn eða upplýsingar eru með þeim hætti að í raun sé hægt að deila um hvaða ályktanir er rétt að draga af þeim um atvik máls.“

Var það niðurstaða UA að stjórnvöldum hefði borið að veita A kost á að tjá sig áður en ákvörðun um afplánun var tekin. Vegna tengsla rannsóknarreglu 10. gr. ssl. við 13. gr. laganna yrði að telja að stjórnvöld hefðu einnig brotið gegn rannsóknarskyldu sinni. Beindi UA því til stjórnvalda að málsmeðferð í sambærilegum málum yrði í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álit hans.

-Lagaskrá: 2. mgr. 11. gr. l. 48/1988 10. og 13. gr. ssl.

#### Mál nr. 2815/1999

#### **Sakarkostnaður. Andmælaréttur.**

Málavextir: A var dæmdur til refsingar með dómi héraðsdóms 1998. Í dómsorði sagði að ákærði skyldi greiða allan sakarkostnað vegna málsins. Fangelsismálastofnun ákvarðaði fjárhæð sakarkostnaðar. Var þar innifalinn kostnaður við geðrannsókn, sem A var gert að sæta meðan á rannsókn málsins á hendur honum stóð. A taldi kostnað við geðrannsókn ekki falla undir sakarkostnað og kærði því ákvörðun stofnunarinnar til dómsmálaráðuneytisins sem staðfesti ákvörðunina.

Álit UA: Álitaefni málsins var hvort að Fangelsismálastofnun hefði átt að veita A rétt á að tjá sig um sakarkostnað máls hans áður en stofnunin tók ákvörðun þar um. Fangelsismálastofnun taldi að A hefði þurft að gæta andmælaréttar síns að eigin frumkvæði, og vísaði m.a. til þess að A hefði samþykkt að geðrannsókn skyldi fram fara, svo og hefði A átt þess kost að hafa uppi andmæli gegn heildarfjárhæð sakarkostnaðar og einstökum þáttum hans á dómþingi.

UA tók fram að í samræmi við álit sitt í máli nr. 2063/1997 teldist úrskurður Fangelsismálastofnunar um sakarkostnað stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga. Um sakarkostnað væri fjallað í XIX. kafla laga um meðferð opinberra mála. Skv. 2. mgr. 168. gr. þeirra laga skyldu þeir sem færu með rannsókn máls taka saman yfirlit yfir þau útgjöld sem þeir hefðu haft af málinu og teldist til sakarkostnaðar og skyldi það yfirlit fylgja málinu. Á grundvelli yfirlitsins gerði dómari síðan heildarreikning sakarkostnaðar að viðbættum þeim kostnaði sem fallið hefði við sjálfa málsmeðferðina fyrir dómi. Tilgangur með framlagningu slíks yfirlits væri að tvennum toga. Annars vegar væri

tilgangurinn sá að gera dómara grein fyrir þeim kostnaði sem taka skyldi upp í heildarreikning sem síðan væri sendur ríkissaksóknara eftir að dómur væri uppkveðinn. Í yfirlitinu fælist þannig afstaða ákærvaldsins til umfangs sakarkostnaðar þegar framlagningin ætti sér stað. Hins vegar væri tilgangurinn sá að gera hinum ákærða auðveldara að hafa yfirsýn yfir þann kostnað sem honum kynni að vera gert að greiða ef áfellisdómur félli í máli hans og gefa honum þar með kost á að gera athugasemdir fyrir dómi um einstaka kostnaðarliði.

Í máli A háttaði svo til, að slíkt yfirlit var ekki gert en fyrir dómi lá fyrir ljósrit af sakarkostnaðarreikningum, þrátt fyrir áðurnefnda lagaskyldu. Í slíkum tilvikum væri sérstakt tilefni til, af hálfu Fangelsismálastofnunar, að ganga úr skugga um hvort ekki væri skylt að veita dómþola kost á að tjá sig um efni og umfang þess sakarkostnaðar, sem fyrirhugað væri að úrskurða hann til að greiða sbr. 13. gr. ssl. Vísaði UA í þessu sambandi til niðurstöðu sinnar í máli nr. 2063/1997. Þetta hefði Fangelsismálastofnun hins vegar ekki kannað sérstaklega.

Það var niðurstaða UA, að Fangelsismálastofnun hefði borið að veita A rétt til að gera athugasemdir við sakarkostnaðarreikninga áður en heildarreikningur var ákvarðaður. Eins og atvikum var háttað hefði Fangelsismálastofnun ekki verið fært að fullyrða að afstaða A og rök lægju fyrir í gögnum málsins eða það hefði verið augljóslega óþarft að veita honum kost á að tjá sig áður en stofnunin úrskurðaði í málinu.

-Lagaskrá: 168. gr. oml. 13. gr. ssl.

#### Mál nr. 2805/1999

#### **Agaviðurlög. Einangrun. Skyldubundið mat. Frumkvæðisathugun.**

Frumkvæðisathugun UA: Umboðsmaður ákvað að kanna tiltekna þætti á sviði fangelsismála. Laut athugun hans m.a. að beitingu agaviðurlaga í fangelsum, að lagagrundvelli agaviðurlaga, birtingu þeirra reglna sem agaviðurlög væru byggð á og framkvæmd þeirra. Fól athugun UA í sér að kannað var hvaða kröfur íslensk lög og þjóðréttarlegar skuldbindingar gerðu til forms og efnis agaviðurlaga.

1) Form reglna um agaviðurlög: Umboðsmaður rakti fyrst hvað kröfur hinar Evrópsku fangelsisreglur gerðu í þessu sambandi, en fangelsisýfirvöld skyldu gæta þeirra í störfum sínum sbr. álit UA nr. 1506/1995. Í 35. gr. þeirra segði að í lögum og reglugerðum þar til bærri yfirvalda skyldi kveðið á um: hver háttsemi teldist agabrot; hverri refsingu mætti beita og um hvern tíma; hvaða yfirvöld mættu leggja slíkar refsingar og hvernig áfrýja mætti og hvert væri valdsvið þess sem áfrýjað væri til.

Í öðru lagi bæri að hafa í huga að ákvarðanir um beitingu agaviðurlaga væru í eðli sínu íþyngjandi ákvarðanir. Þrátt fyrir sjónarmið um öryggi og skipulag í fangelsum og með tillit til þess sérstaks eðlis starfsemi þeirra væri að mati UA ekki hægt að gera minni kröfur um formlegan grundvöll reglna um agaviðurlög en almennt væru gerðar í stjórnsýslunni til íþyngjandi ákvarðana skv. lögmatísreglu stjórnsýsluréttar.

Um agaviðurlög væri fjallað í V. kafla l. 48/1988. Í 1. mgr. 31. gr. þeirra segði að fyrir brot á „reglum fangelsis“ mætti beita fanga agaviðurlögum sem síðan væru nánar tilgreind í ákvæðinu. Ekki væri sérstaklega tekið fram í 31. gr., öðrum ákvæðum laganna eða lögskýringargögnum hver skyldi setja slíkar reglur eða hvers efnis þær ættu að vera. Framkvæmdin væri hins vegar sú að agaviðurlögum væri beitt vegna brota fanga á „húsreglum“ fangelsis sem settar væru af forstöðumanni fangelsis. Ekki yrði ráðið af orðalagi 31. gr. l. 48/1988 að forstöðumanni fangelsis væri veitt heimild til að setja

stjórnsýslunnað fyrirmæli. Þá gerðu almennar reglur um valdbærni til reglusetningar innan stjórnsýslunnar ráð fyrir því að það væri jafnan verk ráðherra að setja almenn stjórnsýslufyrirmæli ef lög mæltu ekki nánar fyrir um hvaða stjórnvald færi með það vald. Önnur stjórnvöld en ráðherra gætu aðeins í undantekningartilvikum sett almenn stjórnsýslufyrirmæli án sérstakrar lagaheimildar ef slíkt væri nauðsynlegt fyrir stjórnvaldið til að getað rækt verkefni sín og ráðherra hefði ekki gert reka að reglusetningu.

Taldi UA sig ekki geta fullyrt að l. 48/1988 girtu fyrir þann möguleika að lægra sett stjórnvöld á sviði fangelsismála gætu við ákveðnar aðstæður sett almennar reglur sem lægju til grundvallar beitingu agaviðurlaga. Eins og heimild 31. gr. l. 48/1988 væri háttað væru aðrir kostir við setningu slíkra reglna hins vegar í betra samræmi við almenn réttaröryggissjónarmið sem leidd væru af lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins og einnig mannréttindareglur á þessu sviði. Í fyrsta lagi mætti nefna þá aðferð að „reglur fangelsis“, sem vörðuðu við agaviðurlög skv. 31. gr., væri að finna í almennum stjórnsýslufyrirmælum, settum af ráðherra sem birt væru með opinberum hætti eins og lög um birtingu laga og stjórnvaldserinda nr. 64/1943 mæltu fyrir um. Í öðru lagi kynni, eftir atvikum með hliðsjón af lagastoð slíkra reglna, að vera fullnægjandi að ráðherra staðfesti slíkar reglur sem þá væru settar af lægra settu stjórnvaldi og birtar með opinberum hætti eins og lög kvæðu á um. Áherslan á opinbera birtingu væri ekki eingöngu til komin vegna réttaröryggis fanga heldur væri slík birting mikilvæg mörgum utanaðkomandi s.s. lögmönnum, aðstandendum fanga o.fl.

UA gerði að lokum grein fyrir að dómsmálaráðuneytið hefði lýst því yfir að það hygðist breyta framkvæmd þessara mála í átt að þeim sjónarmiðum sem UA hefði rakið. Þrátt fyrir þær kröfur sem UA hefði sett fram varðandi form og birtingu „reglna fangelsis“ taldi hann það eitt hvernig staðið hefði verið að setningu og birtingu slíkra reglna í gegnum tíðina ekki leiða til þess ákvarðanir um agaviðurlög á grundvelli 31. gr. l. 48/1988 teldust ógildanlegar. Vísaði hann því til stuðnings til þeirrar löngu framkvæmdar sem lægi að baki ásamt breytilegum en sífellt auknum kröfum sem gerðar væru til stjórnsýslunnar og auknum áherslum á mannréttindi.

2) Efnislegt inntak reglna um agaviðurlög: Umboðsmaður gerði athugasemd við það að þó svo að 31. gr. l. 48/1988 veitti heimild til að beita tilteknum agaviðurlögum gagnvart föngum væri hins vegar ekki tekin afstaða til þess í ákvæðinu í tilefni hvaða háttsemi og í hvaða mæli, t.d. varðandi tímalengd, einstökum agaviðurlögum yrði beitt. Af lögmætisreglu stjórnsýsluréttar og réttaröryggissjónarmiðum leiddi hins vegar að agaviðurlagareglur þyrftu að vera skýrar og glöggar þannig að almennt mætti ráða af lestri þeirra réttan skilning á efni þess banns eða boðs sem þær hefðu að geyma. Í 35. gr. evrópsku fangelsisreglnanna (sjá lið 1 hér að ofan) kæmu m.a. fram þær kröfur að lög eða stjórnsýslufyrirmæli hefðu að geyma fyrirmæli um hver háttsemi teldist agabrot og hverri refsingu mætti beita og um hvern tíma. M.ö.o. þyrfti fangi að fá raunhæft tækifæri til að vita fyrirfram hvaða tegund viðurlaga yrði beitt yrði hann uppvís að tiltekinni háttsemi meðan á afplánun stæði en einnig um efni og tímalengd viðurlaga.

Framkvæmd agaviðurlaga í fangelsum væri með þeim hætti að þeim væri beitt vegna brota gagnvart „húsreglum“ fangelsis eins og nánar er rakið í lið 1 hér að framan. Tók UA „húsreglur fyrir fanga á Litla-Hrauni“ dags. 6. mars. 1998 orðréttar upp í álit sitt en gerði síðan eftirfarandi almennar athugasemdir við efni þeirra. Í fyrsta lagi væri ekki að finna tilgreiningu á því hvaða agaviðurlagategund væri heimilt að beita við brot á einstökum hátternisreglum „húsreglnanna.“ Þá væri ekki að finna þar neina afmörkun á leyfilegri tímalengd einstakra agaviðurlagategunda. Væri þetta ekki í samræmi við

framangreindar kröfur lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins eða 35. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Í öðru lagi mættu lýsingar á háttarni fanga, sem varðað gætu agaviðurlögum, ekki vera of almennt orðaðar þannig að erfitt væri fyrir fanga að átta sig á því hvort háttsemi færi í bága við háttarnisreglur eða ekki. Við þessa ályktun sína hafði UA hliðsjón af þeim lagasjónarmiðum sem leiða mætti af kröfunni um skýrleika refsheimilda sbr. 1. mgr. 69. gr. stjkskr., en tilgangur, eðli og áhrif refsíákvæða og agaviðurlaga í refsivist réttlætti slíkan samanburð.

Beindi UA því til dómsmálaráðuneytisins að það hefði í huga framangreind sjónarmið við setningu þeirra háttarnisreglna sem vörðuðu við agaviðurlög. Lagði UA sérstaka áherslu á að skýr afstaða yrði tekin til þess hvenær heimilt væri að beita einangrun og þá hve lengi, þar sem það viðurlagaúrræði fæli í sér þungbærari ráðstöfun en aðrar viðurlagategundir.

3) Beiting agaviðurlaga í framkvæmd með tilliti til ákvörðunar um tegund agaviðurlaga og umfangs þeirra: Athugun UA leiddi m.a. í ljós að svo virtist sem svokölluðu „pakkafyrirkomulagi“ væri oft beitt við ákvörðun agaviðurlaga innan fangelsa. Væri það iðulega þannig að fangi væri sviptur tilteknum réttindum sínum, eins og heimilt væri skv. 2. tl. 1. mgr. 31. gr. l. 48/1988 og þá í tiltekinn tíma, en samsettningin á hvoru tveggja væri ólík eftir „pökkum“. Virtist samansetning „pakkans“ svo ráðast af því hvort um væri að ræða fyrsta, annað eða síðara brot fangans gagnvart reglum fangelsisins. Taldi UA að með þessu skorti á að fram færi einstaklingsbundið mat á því hvaða tegund viðurlaga og þá um hvern tíma, skyldi koma til í tilefni af hverju agabroti fyrir sig. Í samræmi við evrópsku fangelsisreglurnar og almennar stjórnsýslureglur taldi UA að skýra ætti 31. gr. l. 48/1988 með þeim hætti, að fangelsisfyrirvöldum bæri að haga ákvörðun um tegund og umfang viðurlaga þannig að eðlilegt hlutfall væri á milli eðli brots og alvarleika þess og að gætt væri meðalhófs og málefnanlegra sjónarmið við ákvarðanatökuna. Í þessu ljósi beindi UA því til dómsmálaráðuneytisins hvort því þætti ekki rétt að gera breytingar á umræddu fyrirkomulagi og þá í samræmi við þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu.

4) Reglur um málsmeðferð við framkvæmd agaviðurlaga: Meðal álitaefna, sem UA tók til skoðunar í sambandi við agaviðurlög í fangelsum, var hvort málsmeðferð við beitingu þeirra fullnægði almennt þeim kröfum sem l. 48/1988 og meginreglur stjórnsýslulaga gerðu til hennar sbr. og þær lágmarkskröfum sem settar væru fram í hinum evrópsku fangelsisreglum um þetta efni.

Tók UA það fram, að ekki væri nánari fyrirmælum um málsmeðferðina að dreifa í lögum og reglum um fangelsi en sem finna mætti í 4. og 5. mgr. 31. gr. l. 48/1988. Þar sem ákvörðun um agaviðurlög væri stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga þyrfti að gæta meginreglna þeirra við málsmeðferðina.

Vék UA að því hvernig hann teldi að skilja bæri 4. mgr. 31. gr. l. 48/1988. Sagði um það orðrétt í álitinu: „Með tilliti til réttaröryggis fanga og sjónarmiða um sanngjarna málsmeðferð þegar tekin er ákvörðun um beitingu agaviðurlaga tel ég að skilja beri 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 með þeim hætti að það áskilji að forstöðumaður leggi að jafnaði sjálfur í hverju tilviki mat á hvort rannsókn hafi verið fullnægjandi. Sé honum því rétt að láta hjá líða að taka ákvörðun fyrr en úr hefur verið bætt ef brotalamir hafa verið til staðar á rannsókn máls að hans mati, s.s. að sjónarmið viðkomandi fanga liggi ekki með skýrum hætti fyrir. Ég bendi á það að forstöðumaður verður auk þess að sjá til þess að tiltekin rannsókn sé ekki framkvæmd af þeim starfsmönnum sem eftir atvikum hafa með beinum hætti átt aðkomu að þeim atburði eða atviki sem getur orðið tilefni

ákvörðunar um beitingu agaviðurlaga eða hafa beinlínis verið þolendur agabrots. Það leiðir m.ö.o. af 4. mgr. 31. gr. laga nr. 48/1988 að framkvæmd rannsóknar fyrir hönd forstöðumanns þarf að vera í höndum hans sjálfs eða starfsmanna sem koma að málinu með sjálfstæðum og hlutlausum hætti að teknu tilliti til atvika þess [...] að forstöðumaður verður við töku ákvörðunar um hvort beita eigi agaviðurlögum að leggja sjálfstætt mat á öll atvik málsins.“ Væri þessi túlkun í samræmi við 2. mgr. 36. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

Tók UA til sérstakrar skoðunar málsmeðferð í þeim tilvikum sem ákveðið væri að láta fanga sæta einangrun vegna agabrots. Einangrun væri mest íþyngjandi þeirra úrræða sem beita mætti vegna agabrota. Fæli einangrun almennt í sér þungbærari ráðstöfun en leiddi af afplánun fangelsisvistar sbr. álit UA nr. 170/1989. Þar sem málsmeðferðarreglur stjórnvöldsréttar væru afstæðar af efni til yrði því að gera meiri kröfur til málsmeðferðar þegar til stæði að beita einangrun. Ætti þetta ekki síst við um rannsóknarskylduna, að mál væri nægjanlega upplýst og meðalhófsregluna. Ítrekaði UA og þau sjónarmið sem komið hefðu fram í álit hans nr. 2426/1998 (sjá reifun), um að rannsóknarskyldan væri almennt ekki talin uppfyllt í þeim tilvikum þegar beita ætti einangrun nema fyrst væri fengið álit læknis um ástand fanga og áhrif einangrunar á hann.

UA bar saman ákvæði 30. og 31. gr. l. 48/1988 en í 30. gr. væri að finna heimildir til að vista fanga í einangrun í öðrum tilvikum en sem lið í beitingu agaviðurlaga gegn brotum á reglum fangelsis. Hefðu 4. og 5. mgr. 30. gr. að geyma fyrirmæli um málsmeðferðina í þeim tilvikum sem féllu undir ákvæðið. Miðað við orðalag þeirra væru minni kröfur gerðar til málsmeðferðarinnar en þegar einangrun væri ákveðin á grundvelli 31. gr. l. 48/1988. UA taldi að málsmeðferðin ætti að vera sambærileg óháð á hvaða grundvelli ákvörðun um einangrun væri tekin. Íþyngjandi áhrif einangrunar væru jafn mikil hvort sem um væri að ræða einangrun á grundvelli 30. eða 31. gr. l. 48/1988. Þá tækju meginreglur stjórnvöldslagala til beggja tilfella. Því yrði að gera sambærilega kröfur til málsmeðferðar þegar teknar væru ákvarðanir um einangrun á grundvelli 30. gr. annars vegar og 31. gr. l. 48/1988 hins vegar t.d. hvað varðar samráð við lækni áður en ákvörðun væri tekin.

Mál nr. 2805/1999

#### **Áfangaheimili Verndar. Verklagsreglur. Frumkvæðisathugun.**

Frumkvæðisathugun UA: Umboðsmaður tók til skoðunar birtingu reglna Fangelsismálastofnunar um afplánun fanga á áfangaheimili Verndar. Í tengslum við mál nr. 3034/2000 (sjá reifun), hafði UA fengið upplýsingar frá stjórnvöldum hvernig birtingu þessara reglna væri háttað. Væru þær ekki birtar opinberlega í samræmi við 2. gr. laga um birtingu laga og stjórnvaldserinda nr. 64/1943 þar sem stjórnvöld töldu þær fela í sér vinnu- og starfsreglur stjórnvalds. Föngum væri hins vegar kynntar reglurnar.

UA rakti efni 1. mgr. 2. gr. l. 64/1943. Þar segði m.a. að birta skyldi reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, væri falið lögum skv. að gefa út í B-deild Stjórnartíðinda. UA benti á að fyrirmæli laga um birtingu laga og stjórnvaldserinda væru sett til verndar réttaröryggi borgaranna. Ættu réttaröryggissjónarmið þessi sérstaklega við, að mati UA, þegar um væri að ræða almennar reglur sem gilda ættu í samskiptum tiltekins hóps einstaklinga, s.s. fanga og stjórnvalda. Reglur Fangelsismálastofnunar um afplánun á áfangaheimili Verndar væru allsherjarréttarlegs eðlis og almennar í þeim skilningi að þær ættu við um alla þá fanga sem fengu leyfi til að ljúka afplánun sinni þar.

UA taldi hins vegar ekki hægt að fullyrða að lagaskylda stæði til þess að birta umræddar reglur í B-deild Stjórnartíðinda. Byggðist þessi skilningur hans á orðalagi 1. mgr. 2. gr. l. 64/1943, sem mælti fyrir opinbera birtingu í þeim tilvikum sem stjórnvaldi eða stofnun væri „falið“ með lögum að gefa út ákveðnar reglur. Umræddar reglur Fangelsismálastofnunar væru liður í framkvæmd yfirvalda á þeirri heimild sem þeim væri fengin í 2. mgr. 11. gr. l. 48/1988 um að leyfa föngum að ljúka afplánun utan fangelsis. Engin lagaskylda hvíldi því á Fangelsismálastofnun að gefa út umræddar reglur eins og 1. mgr. 2. gr. l. 64/1943 áskildi. Þar sem reglurnar væru allsherjarréttarlegs eðlis og lytu að beitingu lögbundins úrræðis svo og á grundvelli áðurnefndra réttaröryggissjónarmiða taldi UA það í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að birta téðar reglur með almennum og opinberum hætti. Beindi UA því þeim tilmælum til dómsmálaráðuneytisins að kanna hvort ekki væri réttara að birta slíkar reglur í B-deild Stjórnartíðinda.

-Lagaskrá: 2. mgr. 11. gr. l. 48/1988 og 2. gr. laga um birtingu laga og stjórnvaldserinda.

#### Mál nr. 2805/1999

#### **Reglur og framkvæmd við töku þvagsýna. Frumkvæðisathugun.**

Frumkvæðisathugun UA: Umboðsmaður tók til athugunar reglur og framkvæmd við töku þvagsýna í fangelsum. Skv. upplýsingum frá stjórnvöldum væru þvagsýni tekin í sex tegundum tilvika: við komu fanga í fangelsi; sem hluti af reglubundnu eftirliti til að fylgjast með fíkniefnaneyslu; í tengslum við dagsleyfi fanga; við flutning úr öryggisdeild á almenna deild; áður en skólavist hæfist; ef grunur væri um fíkniefnaneyslu.

Í 1. mgr. 29. gr. l. 48/1988 væri að finna heimild fangelsisyrfirvalda til þvagsýnatöku. Þar væri ekki finna skýrgreiningu á þeim tilvikum þar sem heimilað væri að beita því úrræði. Hefðu fangelsisyrfirvöld því svigrúm til mats á hvort beita ætti þvagsýnatöku í einstökum tilvikum eða ekki. UA taldi ekki tilefni að gera athugasemdir við að fangelsisyrfirvöld settu almennar og hlutlægar viðmiðunarreglur í slíkum tilvikum enda væru slíkar reglur reistar á málefnanlegum sjónarmiðum og þeim beitt að samrýmdist meginreglum stjórnsýslulaga um jafnræði og meðalhóf.

Vék UA sérstaklega að þýðingu meðalhófsreglunnar við slíkar aðstæður. Byggði reglan á vægi þeirra ólíku hagsmuna sem í hlut ættu hverju sinni. Í tengslum við þvagsýnatöku í fangelsum vægjust á stjórnarskrárvarðir hagsmunir fangans til frelsis og friðhelgis líkama annars vegar og hins vegar almannahagsmunir tengdir öryggi í fangelsi og virkri stjórnsýslu. Áhrif meðalhófsreglunnar á skýringu 1. mgr. 29. gr. l. 48/1988 væru þau að mati UA, að ef vafi léki á því hvort nauðsynlegt væri að beita því úrræði yrðu fangelsisyrfirvöld að láta hjá líða að framkvæma það.

Í sambandi við hvað teldust málefnanleg sjónarmið við mat á hvort taka skyldi þvagsýni af fanga vísaði UA til 28. gr. l. 48/1988 um hvenær heimilt væri að leita á fanga. Hefði 28. gr. að geyma skýrgreiningu á því hvenær líkamsleit væri heimil á fanga. Þrátt fyrir að líkamsleit væri ekki öldungis sambærileg þvagsýnatöku taldi UA að sömu grundvallarsjónarmið ættu við um þá hagsmuni sem toguðust á í slíkum tilvikum. Mætti því hafa hliðsjón af efnisatriðum 28. gr. við skýringu á 29. gr. sömu laga.

UA taldi að miða yrði við það sem meginreglu, að rökstuddur grunur um fíkniefnaneyslu þyrfti að liggja til grundvallar þess að þvagsýnataka væri framkvæmd. Orðalag 1. mgr. 29. gr. útilokaði hins vegar ekki að heimilt væri að framkvæma þvagsýnatöku í ákveðnum tilvikum án þess á rökstuddur grunur lægi fyrir um fíkniefnaneyslu fanga en eins og áður var rakið þyrftu þau tilvik að uppfylla kröfur um meðalhóf og málefnaleg sjónarmið.

Þvagsýnataka við komu fanga til fangelsis: UA gerði ekki athugasemd við þá framkvæmd að tekið væri þvagsýni úr föngum við komu þeirra í fangelsi þó ekki væri fyrir hendi rökstuddur grunur um fíkniefnaneyslu sbr. til hliðsjónar 1. tl. 1. mgr. 28. gr. l. 48/1988, sem heimilar líkamsleit við þá aðstöðu.

Þvagsýnataka í tengslum við dagsleyfi: UA taldi það að framkvæma þvagsýnatöku við komu fanga úr dagsleyfi styðjast við málefnaleg sjónarmið sbr. til hliðsjónar 1. tl. 1. mgr. 28. gr. l. 48/1988. Í framkvæmd væri föngum hins vegar gert að sæta þvagsýnatöku áður en þeir fengju leyfi til dvalar utan fangelsisins. Taldi UA þessa framkvæmd vafasama, þ.e. að öllum föngum væri gert að skila þvagsýni áður en þeir færu í dagsleyfi, án þess að rökstuddur grunur um fíkniefnaneyslu lægi fyrir í öllum tilvikum.

Þvagsýnataka sem liður í reglubundnu eftirliti: Skv. gögnum UA hefði framkvæmdin verið með þeim hætti, að ýmist öllum föngum eða handhófskenndu úrtaki væri gert að gefa þvagsýni vegna eftirlits með fíkniefnaneyslu. Taldi UA vafasamt að beita mætti því íþyngjandi úrræði sem þvagsýnataka væri í þessum tilgangi gagnvart fanga í þeim tilvikum þar sem ekki væri fyrir hendi rökstuddur grunur um fíkniefnaneyslu hans. Þá sagði: „Ég tel að slík ákvörðun um töku þvagsýna verði þannig að jafnaði ekki tekin á almennum grundvelli nema sá fangi sem látinn er sæta slíkri ráðstöfun af því tilefni hafi áður orðið uppvís að fíkniefnaneyslu eða að einhver sérstök atvik eða aðstæður réttlæta með málefnalegum hætti að slík ákvörðun sé tekin í hans tilviki.“

Þvagsýnataka vegna flutnings fanga úr öryggisdeild á almenna deild: UA taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við það að framkvæmd væri þvagsýnataka við þessar aðstæður að því tilskildu að grundvöllur hennar væri sá sami og byggt væri á þegar tekin væru þvagsýni við komu fanga í fangelsi þ.e.a.s. að hefði fangi áður sætt slíkri rannsókn á fyrri stigum yrði að gæta varúðar við ákvörðun á því hvort framkvæma ætti á ný slíka rannsókn.

Þvagsýnataka áður en skólavist hefst: Með hliðsjón af því hvernig frumkvæðisathugun UA var háttað ákvað hann að fjalla ekki frekar um þetta atriði.

Beindi UA þeim tilmælum til dómsmálaráðuneytisins að það sæi til þess að ákvarðanir um töku þvagsýna og meðferð slíkra mála yrði hagað í samræmi við framangreind sjónarmið.

-Lagaskrá: 28. og 29. gr. l. 48/1988. 12. gr. ssl.

#### Mál nr. 2805/1999

#### **Tilfærsla fanga á milli húsa og deilda á Litla-Hrauni. Stjórnvaldsákvörðun. Frumkvæðisathugun.**

Frumkvæðisathugun UA: Umboðsmaður tók til skoðunar þá framkvæmd fangelsisyfirvalda á Litla-Hrauni að færa fanga á milli húsa eða deilda þess þegar það væri gegn vilja þeirra eða vegna hegðunar fanga í refsivistinni. UA benti á að vegna fyrirkomulags og mismunandi aldurs bygginga fangelsisins væri nokkur munur á aðbúnaði og aðstöðu milli deilda þess og skipti það því fanga máli á hvaða deild þeir væru vistaðir. Skv. upplýsingum stjórnvalda hefðu engar reglur verið settar sem mæltu fyrir um vistunarstað fanga og tilfærslu þeirra á milli deilda. Ákvað UA því að fjalla með almennum hætti um þær lagareglur og sjónarmið sem kæmu til skoðunar við töku slíkra ákvarðana, sem síðar gæti komið stjórnvöldum að notum við reglusetningu um þetta málefni.

Það væri á grundvelli 10. gr. l. 48/1988 sem stjórnvöld hefðu talið það heimilt að færa fanga á milli deilda fangelsis. Virtist sem skipting fanga í deildir réðist einkum á

grundvelli aðstæðna og hegðunar hvers fanga fyrir sig. UA gerði ekki athugasemdir við að þessi sjónarmið hefðu áhrif við ákvarðanir um vistunarstaða fanga og vísaði bæði til athugasemda greinargerðar við áðurnefnda 10. gr. og til 12. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

Sjónarmið um stöðugleika: UA lagði áherslu á að mikilvægt væri fyrir fanga að stöðugleiki skapaðist í lífi hans meðan á refsivist stæði. Eftir að fangi hefði komið sér fyrir og kynnst umhverfi sínu, ætti af þessum orsökum að forðast óþarfa færslur milli deilda gegn vilja fanga, nema málefnalegar ástæður væru til staðar.

Er flutningur milli deilda stjórnvaldsákvörðun eða ekki: Það skiptir máli að ákvarða hvort ákvörðun stjórnvalds telst til stjórnvaldsákvörðunar í skilningi stjórnsýslulaga eða ekki þar sem gildissvið laganna er takmarkað við töku slíkra ákvarðana. Í 2. mgr. 1. gr. ssl. segir að lögin gildi þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um „rétt“ eða „skyldu“ manna. Skv. athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til stjórnsýslulaga kæmi fram að líta yrði til þess hvers eðlis ákvörðunin væri en ekki eingöngu hvers efnis hún væri. Þyrfti því með öðrum orðum m.a. að horfa til þess hver hin raunverulegu áhrif væru sem ákvörðunin hefði fyrir þann sem í hlut ætti. Með tilliti til rúms orðalags 2. mgr. 1. gr. ssl. taldi UA að hugtakið „réttur“ yrði í framkvæmd ekki einskorðað við lögvarinn rétt heldur tæki það einnig til þess sem stjórnvöldum væri heimilt en ekki skylt að veita. Þá yrðu stjórnsýslulögin í vafatilvikum frekar talin gilda en ekki sbr. ummæli í lögskýringargögnum.

Við mat á því hvort flutningur milli deilda fangelsis teldist stjórnvaldsákvörðun eða ekki bæri að líta til aðstæðna fanga í afplánun. Daglegt líf fanga réðist eðli málsins skv. m.a. af ákvörðunum fangelsisfyrivalda sem snertu hann. Þær ákvarðanir sem mæltu fyrir hvar fangi væri vistaður í fangelsi gætu haft verulega þýðingu á hagsmuni fangans. Ætti þetta sérstaklega við þegar færslan hefði áhrif á aðbúnað fanga til hins verra og/eða möguleikar hans til að njóta réttinda eða svokallaðra fríðinda teldust lakari. Væru slíkar ákvarðanir teknar gegn vilja fanga eða vegna hegðunar hans með ofangreindum afleiðingum teldi UA ekki útilokað að telja yrði slíka ákvörðun stjórnvaldsákvörðun þar sem hún varðaði „rétt“ fanga í rýmri merkingu þess hugtaks. Þá sagði orðrétt í áliti UA: „Ég tel því að haga beri hinni almennu framkvæmd þessara mála, og þá reglum sem settar verða um hana, þannig að vafi leiði frekar en ekki til þess að reglum stjórnsýslulaga verði fylgt við undirbúning og töku ákvörðunar. Þá ber einnig að hafa í huga að þessar reglur laganna eru byggðar á óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttarins sem hafa oft rýmra gildissvið. Ég tel jafnframt að í þessu efni þurfi fangelsisfyrirvöld að gæta þess að haga störfum sínum með þeim hætti að fylgt sé vönduðum stjórnsýsluháttum. Ég tek hins vegar fram að með þessu er ekki verið að útiloka að tilfærsla fanga á milli húsa og deilda geti í ákveðnum tilvikum, m.a. vegna hreinna skipulagsákvæðana, verið ákvörðun sem fellur utan þess að vera stjórnvaldsákvörðun í merkingu laga nr. 37/1993.“

UA tók fram að í framkvæmd fangelsisfyrivalda væri færslu á milli deilda oft beitt samfara beitingu agaviðurlaga gagnvart viðkomandi fanga vegna brots hans á reglum fangelsis. Hefðu fangelsisfyrirvöld ekki haldið því fram að ákvörðun um tilfærslu fanga fæli í sér beitingu agaviðurlaga í merkingu 31. gr. 1. 48/1988. Gerði UA ekki athugasemd við þá framkvæmd að fangi væri færður milli deilda vegna hegðunar sinnar, sem jafnframt teldist agabrot enda væri það lögmæt sjónarmið að líta til hegðunar fanga við ákvörðun um flutning hans milli deilda. Slík ákvörðun væri hins vegar sjálfstæð ákvörðun sem uppfylla þyrfti kröfur stjórnsýslulaganna varðandi efni og málsmeðferð.

Taldi UA það mikilvægt að til staðar væru skráðar og samræmdar reglur um þau sjónarmið sem gætu legið að baki ákvörðun um tilfærslu fanga á milli deilda og föngum væru þessar reglur ljósar.

Mál nr. 2805/1999

**Upplýsingagjöf til fanga við móttöku í afplánun. Frumkvæðisathugun.**

Frumkvæðisathugun UA: Umboðsmaður tók til skoðunar hvernig upplýsingagjöf til fanga í upphafi afplánunar væri háttað. Engum ákvæðum hvorki í lögum né stjórnvaldsfyrirmælum væri til að dreifa um þetta efni hér á landi en slík ákvæði væri hins vegar að finna í hinum evrópsku fangelsisreglum sbr. einkum 41. gr. þeirra. UA taldi mikilvægt, með hliðsjón af evrópskum fangelsisreglum og í ljósi sjónarmiða um réttaröryggi og vandaða stjórnsýsluhætti, að föngum væru veittar skýrar og aðgengilegar upplýsingar um allt það sem máli skiptir um líf þeirra í afplánuninni þegar í upphafi hennar. UA taldi þær skriflegu upplýsingar sem fangar fengu í framkvæmd í upphafi refsivistar ekki í samræmdu og heildstæðu formi eins og æskilegt væri sbr. þau sjónarmið sem að ofan voru rakin.

Vék UA að upplýsingagjöf til erlendra fanga. Taldi UA í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti rétt að sambærilegum upplýsingum væri til að dreifa til handa erlendum föngum á ensku og þeim sem íslenskum föngum væri látið té. Gæti fangi ekki lesið ensku væri rétt að fangelsisfyrirvöld veittu honum munnlegar upplýsingar um réttarstöðu fanga á því tungumáli sem fangi skildi.

Beindi UA þeim tilmælum til dómismálaráðuneytisins að stjórnvöld gerðu gangskör að útbúa samræmdan upplýsingapakka sem unnt væri að afhenda föngum við upphaf afplánunar.

Mál nr. 2735/1999

**Leyfi til dvalar utan fangelsis.**

Athugasemd: UA komst að þeirri niðurstöðu að 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis nr. 719/1995 hefði skort lagastöð. Í samræmi við athugasemdir UA breytti dómismálaráðuneytið ákvæðinu sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 917/2000. Skv. 1. mgr. 24. gr. reglugerðar 719/1995, eins og hún hljómaði upphaflega, var dagsleyfi því aðeins veitt að afplánun hefði staðið samfelld í eitt ár að frátalinni gæsluvarðhaldsvist. Rök UA voru einkum þau að staða gæsluvarðhaldsfanga í gæsluvarðhaldi án takmarkana og áhrif vistunar væri um margt lík áhrifum vistunar og stöðu afplánunarfanga en þó ólík að því leyti, að gæsluvarðhaldsfangar ættu ekki rétt á svokölluðum dagsleyfum. Þá vísaði UA til tilgangs slíkra leyfa eins og hann birtist í 21. gr. l. 48/1988 og lögskýringargögnum, sem væri að vinna að því að samband fanga við umheiminn félli ekki niður og að takmarka eftir mætti neikvæð áhrif langrar frelsissviptingar á möguleika þeirra til aðlögunar að lokinni afplánun. Þarfir þeirra, sem afplána refsidóm í beinu framhaldi af gæsluvarðhaldsvist að því er snertir samband þeirra við umheiminn og möguleika á aðlögun væru því að mati UA sambærilegar og þeirra sem afplánuðu refsidóm án undangenginnar gæsluvarðhaldsvistar.

Eftir áður nefndar breytingar á 1. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar er gæsluvarðhaldsvist talin með vegna skilyrðisins um eins árs afplánun fanga áður en til greina kemur að veita honum dagsleyfi.

-Lagaskrá: 24. gr. reglugerðar nr. 719/1995.

Mál nr. 2618/1998

**Leyfi til dvalar utan fangelsis. Agaviðurlög.**

Málavextir: A var fangi á Litla-Hrauni. Þann 25. nóvember 1998 ákváðu fangelsisýfirvöld að beita A agaviðurlögum þar sem vottur af fíkniefnum hafði mælt í þvagsýni. Sama dag var honum synjað um dagsleyfi og tilkynnt að vegna mælinga í þvagi gæti ekki orðið af dagsleyfi næstu sex mánuðina. A kærði téðar ákvarðanir fangelsisýfirvalda til dómsmálaráðuneytisins. Ráðuneytið leysti ekki úr máli A fyrr en með bréfi til hans 23. desember 1998. Þar sem ráðuneytið hafði ekki afgreitt kæru A innan lögboðins frests hvaða agaviðurlögin varðaði sbr. 5. mgr. 31. gr. l. 48/1988, þá féllu þau niður. Ráðuneytið lét hins vegar synjun um veitingu dagsleyfis standa, þrátt fyrir niðurfellingu agaviðurlaga.

Álit UA: UA beindi þeim tilmælum til dómsmálaráðuneytisins að þó að farið væri fram úr þeim lögboðna fresti sem 5. mgr. 31. gr. l. 48/1988 setti með þeim réttaráhrifum sem þar væri fyrir mælt, ætti ráðuneytið engu að síður að ljúka slíku máli með formlegum úrskurði. Þá taldi UA brýnt að ráðuneytið brigðist strax við og frestur 5. mgr. 31. gr. laganna væri liðinn án þess að kæra hefði verið afgreidd af þess hálfu og tilkynnti formlega um þá niðurstöðu sem leiddi af ákvæðinu um niðurfellingu agaviðurlaga. Ástæðan væri sú að hvorki fanga né fangelsisýfirvöldum gæti verið ljóst hvenær frestur 5. mgr. 31. gr. byrjaði að líða.

Tók UA þá til skoðunar hvort ofanrædd niðurfelling á agaviðurlögum hefði átt að hafa áhrif á ákvörðun um dagsleyfi til handa A. Taldi A að verið væri að refsa sér tvisvar fyrir sama brot. Rakti UA 4. mgr. 9. gr. reglugerðar um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis nr. 719/1995, sem ráðuneytið hafði byggt synjun sína á. Ákvæðið mælti svo fyrir að yrði fangi uppvis að fíkniefnaneyslu eða alvarlegu agabroti í fangelsi eða utan þess hefði það í för með sér að leyfi til dvalar utan fangelsis kæmi eigi til greina fyrr en að sex mánuðum liðnum frá slíku broti. Lyti 4. mgr. 9. gr. að afleiðingum þess að fangi yrði uppvis um fíkniefnaneyslu eða agabroti án tillits til þess hvort honum hefði verið gert að sæta viðurlögum vegna þess. Ákvörðun um synjun dagsleyfis á grundvelli 4. mgr. 9. gr. fæli ekki í sér agaviðurlög í merkingu 31. gr. l. 48/1988. Brottfall agaviðurlaga á grundvelli 5. mgr. 31. gr. l. 48/1988 kæmi þannig ekki í veg fyrir að fíkniefnaneysla, staðreynd með mælingu, hefði áhrif á ákvörðun um að veita fanga leyfi til dvalar utan fangelsis.

UA taldi því ekki ástæðu til að gera athugasemdir við efnislega niðurstöðu dómsmálaráðuneytisins í málinu.

-Lagaskrá: 31. gr. l. 48/1988 . 9. gr. reglugerðar nr. 719/1995.

Mál nr. 2512/1998

**Reynslulausn. Jafnræðisregla.**

Málavextir: A sótti um reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans. Fangelsismálastofnun synjaði beiðni A með vísan til 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsinga nr. 29/1993 og taldi A afplána refsingu fyrir meiriháttar fíkniefnabrot í merkingu ákvæðisins. Ákvörðun Fangelsismálastofnunar var síðan staðfest með úrskurði dómsmálaráðuneytisins.

Álit UA: A taldi að stjórnvöld hefðu brotið gegn jafnræðisreglu þegar þau synjuðu honum um reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans. Tiltók hann dæmi um fanga sem dæmdir hefðu verið fyrir fíkniefnabrot líkt og hann sem fengið hefðu reynslulausnabeiðni sína samþykkt. Benti hann sérstaklega á, að erlendir ríkisborgarar, sem dæmdir hefðu verið hér á landi fyrir að brjóta gegn 173. gr. a. alm. hgl., líkt og hann, hefðu almennt fengið reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans.

Tók UA fyrst til skoðunar þau dæmi sem A hafði tilgreint og vörðuðu nafngreinda íslenska menn sem fengið hefðu reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans þrátt fyrir að þeir afplánuðu refsingu fyrir fíkniefnabrot. Í 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsinga nr. 29/1993 kæmi fram að ekki skyldi að jafnaði veita fanga reynslulausn þegar liðinn væri helmingur refsitímans, ef hann afplánaði refsingu fyrir meiriháttar fíkniefnabrot, nema sérstakar ástæður mæltu með því. UA taldi ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá túlkun stjórnvalda að þeir sem afplánuðu refsivist vegna brots á 173. gr. a. alm. hgl. teldustu afplána refsingu fyrir meiriháttar fíkniefnabrot í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar. Skv. gögnum málsins hefðu þeir fangar, sem A hafði tilgreint í kvörtun sinni, ekki verið dæmdir fyrir brot á 173. gr. a. alm. hgl. Hefðu stjórnvöld því talið að 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 ætti ekki við í þeim málum. UA benti á að í þeim tilvikum þar sem mat á aðstæðum færi eftir ólíkum réttarreglum kæmi jafnræðisregla stjórnsýsluréttar almennt ekki til skoðunar. Jafnræðisreglan kæmi hins vegar til skoðunar þegar sama réttarheimild lægi til grundvallar málum. Þá væri stjórnvöldum skylt að leysa úr sambærilegum málum á grundvelli sömu sjónarmiða og áherslna. Ekki yrði séð að úrlausn í máli A hefði farið í bága við jafnræðisreglu af þessum sökum, enda fengu fangar sem dæmdir hefðu verið fyrir brot er vörðuðu 173. gr. a. alm. hgl., almennt ekki reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans á grundvelli 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993.

Vék UA sér því næst að þeim dæmum, sem A hafði tilgreint og vörðuðu erlendra ríkisborgara sem afplánað höfðu dóma fyrir brot gegn 173. gr. a. alm. hgl., en skv. gögnum málsins fengu þeir nær undantekningarlaust reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans. Stjórnvöld töldu önnur sjónarmið gilda um erlenda ríkisborgara við þessar aðstæður. Almennt yrði að telja að refsivistin væri erlendum föngum þungbærari en íslenskum, þar sem þeir fyrrnefndu væru fjarri fjölskyldum sínum og fengu því yfirleitt engar heimsóknir á meðan refsivist stæði. Þá væri þeim vísað úr landi um leið og reynslulausn væri veitt. Síðan sagði orðrétt í álitu UA: „Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er óheimilt að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða byggðum á þjóðerni. Á það verður hins vegar að líta að framkvæmdin við veitingu reynslulausnar að þessu leyti virðist ekki vera leidd af sjónarmiði um þjóðerni fanga heldur af því að refsivist sé almennt til muna þungbærari erlendum afplánunarföngum en íslenskum föngum. Með hliðsjón af tilgangi reynslulausnar, er miðar meðal annars að því að takmarka neikvæð félagsleg áhrif frelsisskerðingar til lengri tíma, tel ég málefnalegt og forsvaranlegt að byggja á slíku sjónarmiði við úrlausn einstakra mála. Verður því ekki talið að úrlausn fangelsisyrvalda í máli A vegna þessa atriðis farið í bága við jafnræðisreglu stjórnsýslu- eða stjórnskipunarréttar.“

-Lagaskrá: 11. gr. ssl. 173. gr. a. alm. hgl. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar 29/1993.

Mál nr. 2512/1998

**Reynslulausn. Rökstuðningur.**

Málavextir: A sótti um reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans. Fangelsismálastofnun synjaði beiðni A með vísan til 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsinga nr. 29/1993 og taldi A afplána refsingu fyrir meiriháttar fíkniefnabrot í merkingu ákvæðisins. Ákvörðun Fangelsismálastofnunar var síðan staðfest með úrskurði dómsmálaráðuneytisins.

Álit UA: Umboðsmaður rakti inntak 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um fullnustu refsídóma. Í ákvæðinu kæmi fram að ekki skyldi að jafnaði veita fanga reynslulausn þegar liðinn væri helmingur refsitímans, ef hann afplánaði refsingu fyrir meiriháttar fíkniefnabrot, nema sérstakar ástæður mæltu með því, þ.m.t. lengd refsingar, persónulegar aðstæður og framúrskarandi hegðun í refsivistinni. Í ákvörðun Fangelsismálastofnunar hefði einungis komið fram að ákveðið hefði verið að synja A um reynslulausn þar sem hann afplánaði refsingu fyrir meiriháttar fíkniefnabrot í skilningi reglugerðarákvæðisins. Þar hefði ekkert verið að því vikið hvort ástæða væri til að víkja frá meginreglu ákvæðisins á grundvelli þeirra sjónarmiða um sérstakar ástæður sem þar væru tilgreind eða á grundvelli annarra sjónarmiða sem telja mætti málefnanleg. Með vísan til 22. gr. ssl., um efni rökstuðnings ákvarðana stjórnvalda, var það skoðun UA, að fram hefði þurft að koma í rökstuðningi stofnunarinnar hvers vegna ekki var talin ástæða til þess að beita undantekningarheimild 3. mgr. 5. gr. og á hvaða sjónarmiðum það byggðist. Rökstuðningur Fangelsismálastofnunar hefði því ekki verið fullnægjandi.

-Lagaskrá: 22. gr. ssl. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993.

#### Mál nr. 2426/1998

**Agaviðurlög: Einangrun. Evrópskar fangelsisreglur. Heilbrigðisþjónusta. Rannsóknarregla.**

Málavextir: Eldur hafði komið upp í klefa A á Litla-Hrauni. Þegar komið var að, logaði í fatahrúgu á gólfinu en þar sat A nakinn og reykti vindil. Samdægurs var ákveðið af fangelsisyfirvöldum að A yrði gert að sæta agaviðurlögum vegna brota á reglum fangelsisins. Var honum m.a. gert að sæta einangrun. A kærði þessa ákvörðun til dómsmálaráðuneytisins. Skýrði hann þar svo frá, að hann ætti við geðræn vandamál að stríða. Ráðuneytið staðfesti ákvörðun málsins um beitingu agaviðurlaga.

Álit UA: Umboðsmaður tók m.a. til skoðunar þá ákvörðun fangelsisyfirvalda að gera A að sæta einangrun með tilliti til andlegs ástands hans á þeim tíma sem atvik málsins áttu sér stað.

Rakti UA efni 31. gr. 1. 48/1988 þar sem mælt er fyrir um agaviðurlög í fangelsum og beitingu þeirra. Í 4. mgr. 31. gr. laganna kæmi fram að það væri forstöðumanns fangelsis að ákveða agaviðurlög vegna brota á reglum fangelsis. Áður en hann tæki ákvörðun skyldi hann ganga úr skugga um hvernig broti væri háttað með því að yfirheyra fanga og með annarri rannsókn eftir aðstæðum. 1. mgr. 38. gr. evrópsku fangelsisreglnanna tilgreindi hins vegar að við þær aðstæður þegar beita ætti einangrun eða annarri refsingu sem gæti haft skaðleg áhrif á heilsu fangans væri slíkt aðeins heimilt ef læknir hefði staðfest skriflega að lokinni skoðun að fangi þyldi slík agaviðurlög. UA sagðist áður hafa vikið að stöðu evrópsku fangelsisreglnanna að íslenskum rétti í álitu sínu nr. 1506/1995. Þar hefði komið fram að þær fælu ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti fyrir íslenska ríkið, en með þeim væri kveðið á um lágmarksvernd til handa föngum. M.a. með hliðsjón af efni þeirra yrði að telja, að fangelsisyfirvöldum bæri í samræmi við

vandaða stjórnsýsluhætti að gæta þeirra í störfum sínum. Í samræmi við þessa ályktun taldi UA, að rannsókn forstöðumanns skv. 4. mgr. 31. gr., í þeim tilvikum þegar beita ætti einangrun, þyrfti að fela í sér athugun á því hvort fangi þyldi slík viðurlög sbr. 1. mgr. 38. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

Í framhaldinu rakti UA þær upplýsingar sem Fangelsismálastofnun hafði gefið honum og lýsti framkvæmd þeirra mála þegar ákvörðun um beitingu einangrunar væri tekin. Skv. þeim upplýsingum væri ekki framkvæmd sérstök rannsókn á því hverju sinni hvernig líkamlegu og andlegu ástandi fanga væri háttað. Stuðst væri við upplýsingar frá fangavörðum. Ef ástæða þætti til væri haft samband við lækni eða sálfræðing. Þeir gætu þá komið að athugasemdum um fyrirhugaða breytingu agaviðurlaga en ekki væri farið fram á sérstakt samþykki læknis fyrir einangrun. UA taldi ljóst að skv. þessu væri almennt ekki höfð hliðsjón af 1. mgr. 38. gr. evrópsku fangelsisreglnanna þegar til greina kæmi af hálfu fangelsisyrvalda að taka ákvörðun um að beita einangrun sem agaviðurlögum skv. 31. gr. l. 48/1988. Í máli A hefði ekki verið aflað skriflegrar staðfestingar eins og áður nefnd 1. mgr. 38. gr. evrópsku fangelsisreglnanna áskildi.

Í þessu sambandi vakti UA athygli á 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem hefði lagagildi hér á landi. Fæli ákvæðið m.a. í sér að haga skyldi refsifullnustu þannig að gætt væri að líkamlegri og andlegri velferð fanga og þeim tryggð viðeigandi lækniþjónusta.

Umboðsmaður taldi mál A þannig vaxið að tilefni hefði verið til að rannsókn fangelsisyrvalda skv. 4. mgr. 31. gr. l. 48/1988 tæki til andlegrar heilsu A. Vísaði UA til þess hvernig broti A var háttað, ástandi hans þá og þeim skýringum sem hann gaf í kjölfarið, en hann sagðist ekkert hafa sofið í tvo sólarhringa fyrir brotið og að hann heyrði raddir. Að auki hefði verið rétt að leita eftir skriflegri staðfestingu fangelsislæknis á því að ástand hans væri með þeim hætti að hann þyldi einangrun þegar til greina kom að beita því úrræði sbr. það sem áður segir um tengsl 1. mgr. 38. gr. evrópsku fangelsisreglnanna við 31. gr. l. 48/1988. Beindi UA því þeim tilmælum til fangelsisyrvalda að það tæki mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í áliti hans m.a. þeim reglum evrópsku fangelsisreglnanna sem vísað hefði verið til.

-Lagaskrá: 31. gr. l. 48/1988. 38. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

#### Mál nr. 2595/1998

#### **Fangelsismál. Vararefsing. Dagpeningar. Evrópskar fangelsisregur. Lagaheimild.**

Málavextir: A kvartaði yfir synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að greiða honum dagpeninga fyrir tiltekið tímabil er hann afplánaði vararefsingu fésektar. Synjun ráðuneytisins var á því byggð að 4. gr. reglugerðar nr. 132/1995, um dagpeninga fanga, sem í gildi var á umræddu tímabili hafi ekki heimilað slíkar greiðslur til þeirra sem afplánuðu vararefsingu fésektar.

Álir UA: Umboðsmaður rakti ákvæði um tegundir hegninga og fangavistar samkvæmt almennum hegningarlögum nr. 19/1940 og lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988. Þá gerði hann grein fyrir ákvæðum 13. gr. laga nr. 48/1988 og 1. gr. reglugerðar um vinnu, nám og dagpeninga fanga. Jafnframt minnti hann á 20. gr. evrópsku fangelsisreglnanna um hreinlætiskröfur í fangelsum. Samkvæmt þessu væri sú skylda lögð á fangelsisyrvalda að sjá fyrir vinnuáðstöðu í fangelsum og ættu fangar rétt á launum fyrir vinnu sína sem m.a. gerði þeim kleift að standa straum af kostnaði við öflun brýnustu nauðsynja til persónulegrar umhirðu. Að öðrum kosti væri skylt að greiða fanga dagpeninga sem miðuðust við brýnustu perónulegar nauðsynjar hans.

Umboðsmaður taldi að sjónarmið að baki dagpeningagreiðslum, þ. e. að tryggja möguleika fanga til að afla sér brýnustu nauðsynja svo sem hreinlætisvara, ættu jafnt við um fanga sem afplánuðu vararefsingu fésekta og þá sem afplánuðu óskilorðsbundna refsidóma. Í þessu sambandi var vísað til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í tveimur álitum í málum nr. 2423/1998 og 2424/1998, að réttarstaða umræddra fanga væri að öllu jöfnu sú sama og annarra fanga er skertir væru frelsi sínu með refsivist. Taldi umboðsmaður að fangar sem afplánuðu vararefsingu fésektar í tíð reglugerðar nr. 132/1995 hafi að lögum átt að njóta sömu kjara og fangar sem afplánuðu óskilorðsbundna refsidóma að því er snerti greiðslu dagpeninga, sbr. nú reglugerð nr. 409/1998. Varð það því niðurstaða umboðsmanns að ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 132/1995 sem lá til grundvallar niðurstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A hefði ekki verið í samræmi við ákvæði laga nr. 48/1988.

## **DÓMAR HÆSTARÉTTAR**

Hrd. 29.03.2007 í máli nr. 498/2006

*Pétur Þór Gunnarsson gegn íslenska ríkinu*

**Reynslulausn. Skaðabætur. Stjórnarskrá. Stjórnsýsla. Reglugerðarheimild.**

P krafðist þess að Í yrði gert að greiða sér skaðabætur og miskabætur vegna þess að honum hefði verið synjað um reynslulausn á ólögmatum grundvelli. Taldi hann 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 29/1993 um fullnustu refsidóma, þar sem fram kom að fanga yrði að jafnaði ekki veitt reynslulausn ef máli á hendur honum væri ólokið í refsivörslukerfinu, vera í andstöðu við 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Ekki var talið að með umræddu reglugerðarákvæði væri fangelsisýfirvöldum gert að meta sekt fanga í þeim málum sem kynni að vera ólokið í refsivörslukerfinu eða að slíkt mat hefði farið fram við afgreiðslu umsóknar P um reynslulausn. Þótt fallist væri á að ákvæðið skorti lagastoð var talið að það væri málefnalegt og í samræmi við lagareglur um reynslulausn og tilgang þeirra. Var því ekki fallist á að ákvæðið sjálft eða beiting þess við afgreiðslu á umsókn P byggðist á ólögmatum sjónarmiðum og var heldur ekki fallist á að ekki hefði verið gætt jafnræðis við afgreiðsluna.

Hrd. 8.06.2006 í máli nr. 547/2005

*Þórhallur Ölver Gunnlaugsson gegn íslenska ríkinu og gagnsök*

**Skaðabætur. Líkamstjón. Gjafsókn.**

Þ, sem var refsifangi í fangelsinu L, varð fyrir líkamstjóni þegar annar fangi réðst á hann. Þ krafðist viðurkenningar á rétti sínum til skaðabóta úr hendi Í vegna árásarinnar og vegna líkamstjóns sem hann varð fyrir þar sem hann fékk ekki viðeigandi lækniþjónustu. Ekki var talið að öryggisgæslu hefði verið áfátt í fangelsinu þegar Þ varð fyrir hinni ólögmatu líkamsárás og var því ekki fallist á að Í bæri bótaábyrgð vegna árásarinnar. Í yfirmatsgerð kom fram að dráttur hefði verið á að Þ kæmist til tannlæknis vegna áverka er hann hlaut á tönnum í árásinni og hafi það valdið honum óþarfa þjáningum en ekki haft

varanlegar afleiðingar. Fallist var á að Þ ætti rétt á þjáningabótum úr hendi Í vegna þess tímabils sem hann fékk ekki viðeigandi tannlæknaþjónustu.

Hrd. 4.11.2004 í máli nr. 240/2004

*Ákærvaldið gegn Guðjóni Björgvini Guðmundssyni*

**Þjófnaður. Hilming. Skjalafals. Fjársvik. Ítrekun. Skilorðsrof.**

G var sakfelldur fyrir fjögur þjófnaðarbrot, þar af þrisvar sinnum fyrir innbrot í íbúðarhúsnæði, eina tilraun til þjófnaðar, þrjú fjársvikabrot, þrjú skalafalsbrot og hilmingu er tók til muna úr fjórum innbrotum. Voru sum brota ákærða voru skipulögð með nokkrum fyrirvara. G, sem var vanaafbrotamaður, hlaut sinn fyrsta dóm 17 ára gamall. Var refsing hans ákveðin að teknu tilliti til ákvæða 60. gr., 72. gr., 77. gr. og [78. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940](#). Gögn um geðhagi og veikindi G höfðu ekki áhrif á ákvörðun refsingar í málinu, og tekið fram að fangelsismálastofnun gæti samkvæmt [lögum nr. 48/1988](#) um fangelsi og fangavist leyft að fangi væri vistaður á sjúkrahúsi eða annarri stofnun svo hann fengi notið sérstakrar meðferðar ef slíkt væri talið henta vegna heilsufars hans.

Hrd. 27.05.2004 í máli nr. 15/2004

*Guðmundur Teitur Guðbjörnsson gegn íslenska ríkinu*

**Samfélagsþjónusta. Vararefsing.**

G hafði á árunum 1998 til 2000 hlotið fjóra sektardóma og gengist undir tvö sektarboð, þar af í fjögur skipti vegna aksturs undir áhrifum áfengis. G sótti um að vararefsing þessara fésektar yrði fullnustuð með samfélagsþjónustu og var fallist á umsókn hans eftir að hann hafði gengist undir áfengismeðferð. Skömmu síðar þurfti lögregla tvívegis að hafa afskipti af G vegna ölvunar og afturkallaði fangelsismálastofnun ákvörðun sína um samfélagsþjónustu í kjölfarið. G taldi afturköllunina hafa verið ólögmæta. Talið var að umrædd afturköllun hafi verið lögmæt, enda sé það skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita, að dómþoli eigi ekki mál til meðferðar hjá lögreglu, ákærvaldi eða dómstólum, þar sem hann sé kærður fyrir refsiverðan verknað. Nægi í því sambandi að upp hafi komið mál þar sem viðkomandi sé grunaður um refsiverðan verknað. Þá var einnig talið að ákvörðun fangelsismálastofnunar um að afplánun G á vararefsingunni skyldi hefjast 11. apríl 2001 en ekki 18. sama mánaðar, líkt og tilkynnt hafði verið með bréfi stofnunarinnar, væri lögmæt. Þótti ekki varhugavert að leggja framburð starfsmanns stofnunarinnar til grundvallar um það, að G hafi sjálfur óskað eftir því að hefja afplánun þegar í stað. Var í því sýknað af bótakröfu G.

Hrd. 22.11.2001 í máli nr. 69/2001

*Elsa Jónsdóttir gegn íslenska ríkinu*

**Gæsluvarðhald. Skaðabætur. Líkamsleit. Gjafsókn.**

E var handtekin vegna rökstudds gruns um aðild að fíkniefnainnflutningi með skipinu B. Fannst mikið magn fíkniefna í bifreið sem E var farþegi í og ekið var frá skipshlið. Voru því uppfyllt skilyrði 1. mgr. 97. gr. laga nr. 1991 til handtöku E. Einnig var talið að fullnægt hefði verið skilyrðum a-liðar 1. mgr. 103. gr. sömu laga til að úrskurða E í gæsluvarðhald. Með hliðsjón af málsatvikum, rannsóknargögnum og skýringum var talið

að yfirheyrslum hefði verið unnt að ljúka fyrir en gert var og að gæsluvarðhald í sjö daga hefði fullnægt rannsóknarþörfum. Með því að gæsluvarðhaldstími umfram það hefði ekki verið réttlættur var E talin eiga rétt á miskabótum með vísan til 176. gr., sbr. [1. mgr. 175. gr. laga nr. 19/1991](#). Gögn málsins studdu ekki fullyrðingu E um að líkamsleit, sem gerð var á henni, hefði farið fram gegn andmælum hennar. Voru því ekki skilyrði til að taka bótakröfu E til greina að þessu leyti. Þá var og hafnað bótakröfu E vegna atvinnutjóns, þar sem sú krafa var ekki studd nægilegum gögnum.

Hrd. 18.10 2001 í máli nr. 142/2001

*Ólafur Gunnarsson gegn íslenska ríkinu.*

**Gæsluvarðhald. Líkamstjón. Einangrun.**

Málavextir: Ó var gæsluvarðhaldsfangi í Síðumúlafangelsi í júní 1994. Var Ó vistaður á svokölluðum „lausagangi“, þar sem fangar voru án sérstaks eftirlits og gátu haft samneyti sín á milli. Skömmu eftir að klefar á ganginum voru opnaðir einn morguninn réðst annar fangi, B, að Ó með þeim afleiðingum að hann hlaut varanlegt tjón af. Fangaverðir, sem þá voru staddir í varðstofu fangelsisins komu Ó til hjálpar þegar þeir heyrðu óp og köll berast frá ganginum. Stefndi Ó íslenska ríkinu (Í) vegna tjóns þess sem hann varð fyrir. Taldi Ó að bæði geðrannsókn, sem B hafði verið gert að sæta og fangelsisfyrirvöld höfðu undir höndum, og hegðun B síðustu daganna fyrir árásina hafi gefið til kynna að hann gæti verið hættlegur umhverfi sínu. Hafi fangelsisfyrirvöldum borið að vista B í einangrun. Gæsla B hafi því verið óverjandi og til þess fallin að valda Ó tjóni. Í krafðist sýknu enda hefðu upplýsingar sem fyrir lágu um heilbrigðisástand A eða hegðun hans fyrir árásina ekki gefið starfsmönnum fangelsisins tilefni til að ætla, að hann gæti verið öðrum föngum hættulegur.

Dómur Hæstaréttar: Hæstiréttur vísaði í dómi sínum til laga um fangelsi og fangavist svo og reglugerðar um gæsluvarðhaldsvist nr. 179/1992. Skv. 2. mgr. 16. gr. l. 48/1988 mætti fangi skv. nánari reglum umgangast aðra fanga að degi til. Í 30. gr. laganna væri fyrirmæli um hvenær fangelsisfyrirvöldum væri heimilt að einangra fanga frá öðrum föngum. Í 1. mgr. 15. gr. reglugerðar um gæsluvarðhaldsvist kæmi fram að gefa skyldi gæsluvarðhaldsföngum kost á að umgangast aðra fanga að svo miklu leyti sem kostur væri. 16. og 17. gr. mæltu svo fyrir um einangrun gæsluvarðhaldsfanga. M.a. mætti einangra fanga ef það væri nauðsynlegt til að koma í veg fyrir ofbeldi fangans eða með tilliti til fyrirbyggjandi upplýsinga um hegðun hans.

Hæstiréttur taldi að geðheilbrigðisrannsókn um andlega hagi B hefði ekki gefið til kynna að nauðsynlegt væri að vista hann í einangrun vegna hættu á ofbeldi af hans hálfu. Héraðsdómur hafði rakið efni umræddrar geðheilbrigðisrannsóknar í dómi sínum. Þar kom fram að B hefði þjáðst af geðhvarfasýki í um tvo áratugi. Héraðsdómur taldi að ekki yrði ráðið af geðheilbrigðisrannsókninni að B hafi verið almennt ofbeldishneigður þannig að búast hefði mátt við þeim viðbrögðum sem árásin bar með sér og kæmi reyndar fram engin bein saga um líkamlegt ofbeldi. Þá gæfi nefnd sjúkdómsgreining ein og sér ekki tilefni til að nauðsynlegt hefði verið að hafa sérstakar gætur á B.

Hæstiréttur taldi einnig að framkoma B fyrir árásina hefði ekki heldur borið með sér að nauðsynlegt væri að vista hann í einangrun. Vísaði Hæstiréttur sérstaklega til framburðar Ó fyrir dómi um samskipti hans og B þann tíma sem þeir sátu saman í varðhaldi en Ó hafði kveðið þau góð og hefði B virkað heilbrigður á sig. Í héraðsdómi voru og raktir

framburðir fangavarða sem lýstu B almennt sem rólegum manni þó greina hefði mátt nokkrar breytingar síðustu daganna fyrir árásina.

Að öðru leyti með vísan til forsendna héraðsd. staðfesti Hæstiréttur dóm héraðsd. og sýknaði Í.

-Lagaskrá: 16. og 30. gr. 48/1988. 15.-17. gr. reglugerðar um gæsluvarðhaldsvist.

Hrd. 3.7.2001 í máli nr. 246/2001

*Lögreglustjórinn í Reykjavík gegn X.*

**Kærumál. Gæsluvarðhaldsvist.**

Gæsluvarðhaldsfanginn X kærði þá ákvörðun héraðsdómara að synja honum um heimild til að útvega sér sjálfur fæði og senda póst í gegnum tölvu. Var ákvörðunin reist á [108. gr. laga nr. 19/1991](#) og reglugerð nr. 179/1992 um gæsluvarðhaldsvist. Í dómi Hæstiréttar kemur fram, að í a. lið 1. mgr. 108. gr. nefndra laga sé meðal annars kveðið á um að gæsluföngum sé heimilt að útvega sér sjálfir og taka við fæði. Þrátt fyrir heimild dómsmálaráðherra til að setja nánari reglur um tilhögun gæsluvarðhaldsvistar í reglugerð, sbr. 3. mgr. 108. gr. laganna, þótti slíkt reglugerðarákvæði ekki geta staðið framar eða breytt inntaki skýrrar lagaheimildar. Fallist var á kröfu X um að útvega sér sjálfur fæði í gæsluvarðhaldsvist, en að öðru leyti var kröfum hans hafnað.

Hrd. 24.4 2001 í máli nr. 140/2001

*Lögreglustjórinn í Reykjavík gegn X.*

**Einangrun. Gæsluvarðhald afplánunarfanga vegna rannsóknarhagsmuna.**

Dómur Hæstaréttar: X, sem var refsifangi, var í héraðsd. úrskurðaður í gæsluvarðhald á grundvelli rannsóknarhagsmuna, sbr. a-liður 1. mgr. 103. gr. laga um meðferð opinberra mála, en hann var grunaður að vera viðriðinn umfangsmikið fíkniefnamál. Fyrir Hæstarétti bar X fyrir sig að ekki væri nauðsynlegt að láta hann sæta gæsluvarðhaldi, þar sem hann væri refsifangi og geymdu ákvæði laga um fangelsi og fangavist, sbr. 17.-19. gr. og 28.-30. gr. þeirra, úrræði sem væru nægileg til að tryggja rannsóknahagsmuni málsins. Í dómi Hæstaréttar sagði um þessa málsástæðu X: „Ákvæði 30. gr. laga nr. 48/1988 um heimild til þess að einangra fanga frá öðrum föngum eiga hér ekki við. Önnur ákvæði laganna koma ekki í veg fyrir að sakborningur, sem sætir refsivist, geti torvelað rannsókn með þeim hætti sem lýst er í a. lið 1. mgr. 103. gr. laga nr. 19/1991. Samkvæmt þessu og að öðru leyti með vísan til forsendna hins kærða úrskurðar verður hann staðfestur.“

-Lagaskrá: 17.-19. gr. og 28.-30. gr. l. 48/1988. 103. gr. oml.

Hrd. 1.2 2001 í máli nr. 271/2000

*Jón Andri Júlíusson gegn íslenska ríkinu.*

**Agaviðurlög. Miskabætur. Frávísun frá héraðsdómi.**

Reifun Hæstaréttardóms: J, refsifangi í fangelsinu að Litla-Hrauni, var látinn sæta agaviðurlögum eftir að 21 g af hassi fannst við leit í klefa hans. Lögreglunni á Selfossi var gert viðvart eftir að fíkniefnin fundust og var í framhaldinu höfðað opinbert mál á hendur J. J var sýknaður af kröfum ákærvaldsins í málinu og var dómi héraðsdóms ekki áfrýjað. Stefndi J þá íslenska ríkinu og krafðist miskabóta. Byggði hann á því að hann

hefði ranglega verið látinn sæta viðurlögum fyrir ætlað agabrot sem hann hefði síðan verið sýknaður af með dómi í opinberu máli. Þar sem ákvörðun um agaviðurlög hafði hvorki verið tekin í tengslum við rannsókn eða meðferð opinbers máls né á grundvelli slíkrar rannsóknar, og stoð fyrir henni var ekki sótt til laga nr. 19/1991, var ekki talið að XXI. kafli þeirra gæti tekið til kröfu um bætur vegna þeirra. Var málsókn J, sem eingöngu var studd við ákvæði XXI. kafla laga nr. 19/1991, því ekki talin reist á viðhlítandi lagagrunni. Af þeim sökum og þar sem reifun J á sakarefni var í ýmsum atriðum áfátt var málinu sjálfkrafa vísað frá héraðsdómi.

## **UPPLÝSINGAR AF VEF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS**

### **1) Lagaskrá**

#### **1988, nr. 48. Lög um fangelsi og fangavist.**

- 2. gr.** - 77/1989 (SUA 1989:48), 987/1994 (SUA 1995:102), 2546/1998, 2426/1998, 3034/2000, 2940/2000, 3518/2002.
- 3. gr.** - 2424/1998, 2301/1997.
- 6. gr.** - 1344/1995 (SUA 1995:342).
- 7. gr.** - 2301/1997.
- 8. gr.** - 77/1989 (SUA 1989:48), 344/1990 (SUA 1991:33), 3034/2000, 2940/2000.
- 9. gr.** - 2144/1997.
- 10. gr.** - 2805/1999.
- 11. gr.** - 3034/2000, 2940/2000.
- 12. gr.** - 41/1988 (SUA 1989:43).
- 13. gr.** - 2301/1997, 2595/1998.
- 14. gr.** - 344/1990 (SUA 1991:33).
- 15. gr.** - 1539/1995 (SUA 1996:115).
- 17. gr.** - 1506/1995 (SUA 1996:120), 4138/2004, 4136/2004.
- 18. gr.** - 98/1988 (SUA 1989:50).
- 19. gr.** - 1539/1995 (SUA 1996:115).
- 21. gr.** - 1506/1995 (SUA 1996:120), 1771/1996 (SUA 1997:143), 2735/1999, 2618/1998, 4168/2004, 4136/2004.
- 22. gr.** - 471/1991 (SUA 1991:32), 3461/2002.
- 24. gr.** - 3461/2002.
- 25. gr.** - 2041/1997 (SUA 1997:142).
- 26. gr.** - 331/1990 (SUA 1991:43), 2041/1997 (SUA 1997:142), 3461/2002.
- 26. gr. a** - 2546/1998.
- 29. gr.** - 2805/1999.
- 30. gr.** - 480/1991 (SUA 1991:32), 1771/1996 (SUA 1997:143), 2426/1998, 2805/1999, 3123/2000.
- 31. gr.** - 2618/1998, 2426/1998, 3034/2000, 2805/1999.
- 32. gr.** - 2679/1999, 2512/1998.

### **2) Atriðsorðaskrá:**

-Bréfflynd: Skoðun pósts til fanga 170/1989 (SUA 1990:97)

-Fangelsismál: Aðbúnaður fanga í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg 1539/1995 (SUA 1996:115)

Aðbúnaður í fangelsum 987/1994 (SUA 1995:102)

Aðstoð geðlæknis við gæsluvarðhaldsfanga sem vistaður er í einangrun 3518/2002

Aðstoð við fanga til að búa þá undir að hverfa á ný út í þjóðfélagið að lokinni refsivist 1506/1995 (SUA 1996:120)

Afplánun refsingar að aflokinni sjúkrahúsvist 41/1988 (SUA 1989:43)

Agaviðurlög í fangelsum 170/1989 (SUA 1990:97), 344/1990 (SUA 1991:33), 2041/1997 (SUA 1997:142), 2618/1998, 2426/1998, 3034/2000, 2805/1999  
 Áfangaheimili Verndar 2940/2000  
 Ákvörðun fangelsismálastofnunar um skilorðsrof 1189/1994 (SUA 1995:97)  
 Ákvörðun lögreglustjóra um afplánun vararefsingar 2546/1998  
 Dagpeningar til fanga sem afplána vararefsingu 2595/1998  
 Dagpeningar til gæsluvarðhaldsfanga 2301/1997  
 Dagsleyfi fanga 1614/1995 og 1654/1996 (SUA 1996:131), 1771/1996 (SUA 1997:143), 2735/1999, 4168/2004  
 Dvalarleyfi fanga 2618/1998  
 Einangrun 2041/1997 (SUA 1997:142), 2426/1998, 3123/2000  
 Evrópskar fangelsisreglur 1539/1995 (SUA 1996:115), 1506/1995 (SUA 1996:120), 2301/1997, 2595/1998, 2735/1999, 2426/1998, 2805/1999  
 Flutningur á milli fangelsa 344/1990 (SUA 1991:33)  
 Flutningur fanga úr norsku fangelsi 98/1989 (SUA 1989:50)  
 Heilbrigðisþjónusta í fangelsum 2426/1998, 3518/2002  
 Heimsóknir til fanga 4138/2004  
 Lagaákvæði um skoðun og upptöku ritaðs efnis 471/1991 (SUA 1991:32)  
 Leyfi til dvalar utan fangelsis 4136/2004  
 Lok afplánunar utan fangelsis 3034/2000, 2940/2000  
 Reynslulausn 344/1990 (SUA 1991:33), 2424/1998, 2679/1999, 2512/1998, 3028/2000  
 Réttaröryggi fanga 3034/2000  
 Samfélagsþjónusta 1547/1995 (SUA 1995:109), 1578/1995 (SUA 1996:131), 3461/2002  
 Sálfræðiaðstoð við fanga 987/1994 (SUA 1995:102), 1506/1995 (SUA 1996:120)  
 Skoðun pósts og hlustun símtala fanga 170/1989 (SUA 1990:97 og SUA 1991:170)  
 Svör stjórnvalda við erindum fanga 114/1989 (SUA 1989:51)  
 Tannlæknaþjónusta við fanga 102/1989 (SUA 1990:93), 102/1989 (SUA 1991:170 og SUA 1996:648)  
 Tilhögun tilfærslu fanga á milli húsa og deilda í fangelsi 2805/1999  
 Upplýsingagjöf til fanga 2805/1999  
 Vararefsing 2424/1998, 2144/1997, 2595/1998  
 Vinna og vinnulaun fanga 170/1989 (SUA 1990:97), 987/1994 (SUA 1995:102)  
 Þvagsýnataka 2805/1999  
 Sjá einnig Náðun  
 -Náðun: 77/1989 (SUA 1989:48), 480/1991 (SUA 1991:32), 2144/1997