

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Þann 1. júlí 2005 tóku gildi [lög nr. 49/2005 um fullnustu refsinga](#) sem felldu úr gildi [lög um fangelsi og fangavist, nr. 48/1988](#), með síðari breytingum. Reifanir á málum er varða fangelsismálefni, alls 17 mál, sem [umboðsmaður Alþingis](#) tók til skoðunar og lauk með álitum eða bréfi eftir gildistöku laga um fullnustu refsinga. Tímabilið frá því lögin tóku gildi 1. júlí 2005 fram til 25. janúar 2013. Álitin og bréfin er að finna á heimasíðu umboðsmanns. Þá eru dómur Hæstaréttar er varða sama málaflokk einnig raktir. Dómana má finna á heimasíðu Hæstaréttar. Að lokum má finna samantekt á upplýsingum úr lagaskrá umboðsmanns Alþingis þar sem reynir á lög nr. 49/2005 um fullnustu refsinga.

EFNISORÐASKRÁ

Afturköllun samfélagsþjónustu: [4633/2006](#)
Agaviðurlög: [5515/2008](#)
Andmælaréttur: [5512/2008](#), [5515/2008](#), [5697/2009](#)
Bréfaskipti: [6312/2011](#)
Fjárhagsaðstoð: [5335/2008](#)
Flutningur fanga til heimaríkis: [5697/2009](#)
Frestun afplánunar: [6693/2011](#)
Fullnustuúrræði: [6840/2012](#), [6867/2012](#)
Greiðslur til fanga vegna vinnu: [3671/2002](#)
Gæsluvarðhald: [H 69/2006](#)
Jafnræðisregla: [6383/2011](#)
Kæruheimild: [6630/2011](#)
Málshraði: [6403/2011](#)
Meðalhófsreglan: [4633/2006](#)
Meinbugir á lögum: [6424/2011](#)
Opinberir starfsmenn: [5512/2008](#), [6261/2010](#)
Rannsóknarreglan: [5515/2008](#), [4633/2006](#), [5697/2009](#)
Reynslulausn: [6383/2011](#), [6630/2011](#), [6424/2011](#)
Símtöl: [6312/2011](#)
Skyldubundið mat stjórnvalda: [5697/2009](#)
Stjórnkerfi fangelsismála: [6292/2011](#)
Stjórnvaldsákvörðun: [5697/2009](#)
Svör við erindum: [6312/2011](#), [6403/2011](#)
Upphaf afplánunar: [6958/2012](#)
Verklagsreglur fangelsismálastofnunar: [6312/2011](#)

LAGASKRÁ

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944:
67. gr.: [6424/2011](#)
1. mgr. 68. gr.: [5697/2009](#)

Stjórnsýslulög (ssl.) nr. 37/1993:

- 2. mgr. 1. gr.: [5697/2009](#)
- 9. gr.: [6403/2011](#)
- 1. mgr. 9. gr.: [6312/2011](#)
- 10. gr.: [5515/2008](#), [4633/2006](#), [5697/2009](#)
- 11. gr.: [6383/2011](#)
- 12. gr.: [4633/2006](#),
- 13. gr.: [6383/2011](#), [5515/2008](#), [5512/2008](#), [5697/2009](#)
- 26. gr.: [6630/2011](#), [6840/2012](#)

Lög um fullnustu refsinga nr. 49/2005:

- 1. gr.: [6840/2012](#)
- 3. mgr. 10. gr.: [H 69/2006](#)
- 11. gr.: [3671/2002](#)
- 20. gr.: [3671/2002](#)
- 24. gr. b.: [6840/2012](#), [6867/2012](#)
- 1. mgr. 31. gr.: [4633/2006](#)
- 3. mgr. 31. gr.: [4633/2006](#)
- 5. mgr. 37. gr.: [6312/2011](#)
- 1. mgr. 46. gr.: [6383/2011](#)
- 57. gr.: [5515/2008](#)
- 2. ml. 2. mgr. 63. gr.: [6383/2011](#)
- 61. gr.: [6630/2011](#)
- 2. mgr. 65. gr.: [6424/2011](#)
- 5. mgr. 65. gr.: [6424/2011](#)
- 1. mgr. 80. gr.: [3671/2002](#)

Lög um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997:

- 2. gr.: [5697/2009](#)
- a-liður 3. mgr. 3. gr.: [6867/2012](#)
- b-liður 3. mgr. 3. gr.: [6292/2011](#)
- 2. mgr. 6. gr.: [6292/2011](#)
- 3. mgr. 6. gr.: [6630/2011](#), [6312/2011](#), [6840/2012](#), [6958/2012](#)
- 1. mgr. 10. gr.: [6630/2011](#), [6312/2011](#), [6292/2011](#), [6840/2012](#), [6867/2012](#), [6958/2012](#)
- a-liður 2. mgr. 10. gr.: [6383/2011](#), [6292/2011](#), [6403/2011](#), [6261/2010](#)

Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996:

- 2. ml. 24. gr.: [5512/2008](#)

Reglugerð um fullnustu refsinga nr. 961/2005:

- 4. gr.: [3671/2002](#)

MÁL UMBOÐSMANNS ALÞINGIS

Mál nr. 6840/2012

Fangelsismál. Fullnustuúrræði.

Málavextir: A kvartaði yfir því skilyrði fyrir fullnustu refsingar utan fangelsis undir rafrænu eftirliti sem kemur fram í 24. gr. b í lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, sbr. lög nr. 129/2011, þ.e. að fangi verði áður að hafa nýtt sér úrræði samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laganna um fullnustu utan fangelsis. Í því felst m.a. að fangi verður að búa á sérstakri stofnun eða heimili sem fangelsismálastofnun hefur gert samkomulag við og vera þar undir eftirliti. Í kvörtun A kom fram að til þessa hefði aðeins verið gerður einn slíkur samningur og því væri það að hluta til á valdi nefndar skipaðri af því heimili að ákveða hvort menn ættu möguleika á afplánun undir rafrænu eftirliti. Sú nefnd gæti neitað einstaklingum, sem sættu refsingu fyrir brot sem falla undir tiltekna brotaflokkka, um vist. A óskaði því álits umboðsmanns á því hvort lög nr. 129/2011 stönguðust á við stjórnarskrá og kröfur um fagleg vinnubrögð í málaflokknum.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 20. febrúar 2012, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Af erindi A varð ekki séð að hann hefði borið umkvörtunarefni sitt undir fangelsismálastofnun og eftir atvikum í kjölfarið undir innanríkisráðuneytið, sbr. 26. gr. stjórnarsýslulaga og 2. tölul. B-liðar forsetaúrskurðar nr. 125/2011, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, þar sem fram kemur að innanríkisráðuneytið fer með mál sem varða fullnustu refsinga, fangelsi og fangavist, sbr. einnig 1. gr. laga nr. 49/2005. Í ljósi 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 taldi umboðsmaður því rétt að A freistaði þess að beina erindi sínu til þeirra aðila áður en hann fjallaði frekar um það. Umboðsmaður tók þó fram að eftir að A hefði leitað til fangelsismálastofnunar og eftir atvikum til innanríkisráðuneytisins gæti hann leitað til sín á ný. Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 6383/2011

Fangelsismál. Reynslulausn. Jafnræðisregla

Málavextir: A kvartaði yfir ákvörðun innanríkisráðuneytisins um að staðfesta ákvörðun fangelsismálastofnunar um að synja umsókn A um reynslulausn að liðnum helmingi dæmds refsitíma samkvæmt dómi kveðnum upp af erlendum dómstóli.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 28. nóvember 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Að fengnum skýringum innanríkisráðuneytisins í málinu taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að ganga út frá öðru en að þær ástæður og röksemdir sem A byggði umsókn sína um reynslulausn á hefðu komið til álita við mat náðunarnefndar og ráðuneytisins á beiðni hans, þ.e. breytt líferni hans, alvarleg veikindi móður hans og álit umboðsmanns þjóðþings þess ríkis þar sem hann var dæmdur til refsingarinnar um að brotið hefði verið á réttindum hans á meðan hann sat í gæsluvarðhaldi þar í landi. Það hefði hins vegar verið mat þeirra að aðstæðurnar teldust ekki til „mjög sérstakra persónulegra ástæðna“ í skilningi 2. málsl. 2. mgr. 63. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu

refsinga. Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við það mat.

Umboðsmaður aflaði upplýsinga um það á hvaða forsendum ákvarðanir voru reistar í málum tveggja einstaklinga sem A vísaði til í kvörtun sinni er höfðu fengið reynslulausn að liðnum helmingi dæmds refsítíma og jafnframt annarra í þeirri stöðu. Að þeim upplýsingum fengnum taldi umboðsmaður sig ekki heldur hafa forsendur til að álykta að úrlausnir ráðuneytisins og fangelsismálastofnunar í máli A hefðu brotið í bága við jafnræðisreglu stjórnssýslulaga.

Umboðsmaður taldi enn fremur ekki unnt að fullyrða að ráðuneytið hefði þrengt óhóflega eða afnumið skyldubundið mat sitt á persónulegum aðstæðum A við úrlausn málsins. Það varð niðurstaða umboðsmanns að hann hefði ekki forsendur til að gera athugasemdir við niðurstöðu innanríkisráðuneytisins, sbr. tillögu náðunarnefndar, um að skilyrðum 2. málsl. 2. mgr. 63. gr. laga nr. 49/2005, hefði ekki verið fullnægt til að verða við beiðni A um reynslulausn að liðnum helmingi dæmds refsítíma. Hann benti A hins vegar á að í 1. mgr. 46. gr. laga nr. 49/2005, væri sérstaklega kveðið á um að forstöðumaður fangelsis gæti að fengnu samþykki fangelsismálastofnunar veitt fanga skammtímaleyfi til dvalar utan fangelsis, m.a. í þeim tilgangi að heimsækja náinn ættingja eða annan nákominn í fjölskyldu fanga sem er alvarlega sjúkur að fengnu samþykki viðkomandi eða hans nánasta aðstandanda.

Að lokum fékk umboðsmaður ekki annað séð en að röksemdir og málsmeðferð sem komu fram í annarri umsókn sem A lagði síðar fram um reynslulausn hefðu verið þær sömu og í fyrra málinu. Hann taldi því ekki tilefni til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu innanríkisráðuneytisins að synja þeirri beiðni.

Umboðsmaður ákvað að ljúka athugun sinni á málinu. Hann ákvað þó að rita innanríkisráðherra bréf þar sem hann kom þeirri ábendingu á framfæri að þrátt fyrir að ekki hefði verið skylt samkvæmt andmælareglu 13. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 að veita A kost á að tjá sig um tillögu náðunarnefndar áður en ráðuneytið úrskurðaði í málinu, þar sem afstaða hans til forsendna nefndarinnar lá fyrir með fullnægjandi hætti, hefði það verið í betra samræmi við vandaða stjórnssýsluhætti og að slíkt væri fallið til að leggja traustari grundvöll að hinni matskenndu ákvörðun ráðuneytisins. Þar sem innanríkisráðuneytið hugðist taka upp nýtt verklag og senda framvegis tillögu náðunarnefndar til umsagnar málsaðila taldi umboðsmaður þó ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna þessa atriðis. Umboðsmaður taldi einnig að innanríkisráðuneyti hefði borið að gera skýrar grein fyrir því hvers vegna það taldi ekki heilsuleysi móður A til „mjög sérstakra persónulega ástæðna“ í skilningi laga nr. 49/2005 og að borið hefði að fjalla með skýrari hætti um röksemd í stjórnssýslukæru A um þá afstöðu umboðsmanns þjóðþings þess ríkis þar sem A var dæmdur til refsingar að brotið hefði verið á réttindum hans er hann sat í gæsluvarðhaldi.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 6630/2011

Fangelsismál. Reynslulausn

Málavextir: A kvartaði yfir synjun fangelsismálastofnunar á beiðni sinni um reynslulausn.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingis lauk meðferð sinni á kvörtun A með bréfi, dags. 20. september 2011, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Í ljósi 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 taldi umboðsmaður rétt að A leitaði til

innanríkisráðuneytisins með erindið, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga, en tók fram að yrði hann ósáttur við niðurstöðu ráðuneytisins gæti hann leitað til sín að nýju. Í kvörtun A var einnig vísað til agaviðurlaga sem honum hafði verið gert að sæta. Umboðsmaður benti A á að teldi hann brotið á sér með þeim gæti hann einnig freistað þess að leita til innanríkisráðuneytisins vegna þess, sbr. 61. gr. laga nr. 49/2005. Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 6312/2011

Fangelsismál, símtöl, bréfaskipti. Verklagsreglur Fangelsismálastofnunar

Málavextir: A kvartaði yfir afgreiðslu dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins á erindi er laut að því að hann hefði ekki fengið skrifleg svör við erindi til fangelsismálastofnunar þar sem hann fór fram á frestun á afplánun refsingar. Hann kvartaði einnig yfir þeirri niðurstöðu ráðuneytisins að hann hefði ekki verið hindraður í að hringja í Mannréttindadómstól Evrópu. Þá kvartaði hann yfir því að geta ekki átt óhindruð samskipti við erlenda lögfræðinga sína. Einnig kvartaði hann yfir töfum á svörum ráðuneytisins við erindinu.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingi lauk athugun sinni á kvörtun A með bréfi, dags. 14. september 2011, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Í bréfi dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins til A vegna erindi hans um frestun á afplánun kom fram að ráðuneytið teldi fangelsismálastofnun hafa borið að svara erindinu skriflega, jafnvel þótt hann hefði hafið afplánun þegar erindið kom til vitneskju hlutaðeigandi starfsmanns. Þá beindi ráðuneytið tilmælum til stofnunarinnar um að sjá til þess að netfang hennar yrði vaktað óháð sumarleyfum starfsmanna. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að fjalla frekar um þetta atriði í kvörtun A. Hann benti A jafnframt á að ef hann teldi sig hafa orðið fyrir tjóni vegna þessarar málsmeðferðar fangelsismálastofnunar yrði það að vera verkefni dómstóla að leysa úr því álitaefni. Með hliðsjón af aðstæðum í máli A og úrræðum sem honum stóðu til boða til að koma kæru á framfæri við Mannréttindadómstól Evrópu taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að hann hafði ekki getað óhindrað haft samskipti við Mannréttindadómstól Evrópu í andstöðu við lög. Umboðsmaður taldi því ekki ástæðu til að halda áfram athugun á þessum þætti kvörtunar A. Enn fremur taldi umboðsmaður ekki verða ráðið af gögnum málsins að A hefði leitað til fangelsismálastofnunar eða innanríkisráðuneytisins og óskað eftir endurgreiðslu á 2000 kr. sendingarkostnaði vegna bréfaskipta við mannréttindadómstólinn eða að hann hefði óskað eftir því að senda slíkt bréf í samræmi við 5. mgr. 37. gr. laga nr. 49/2005 en verið synjað um það. Með vísan til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 fjallaði umboðsmaður því ekki um það en benti A á að kysi hann að leita innanríkisráðuneytisins vegna þessa atriðis gæti hann leitað til sín á ný yrði hann ósáttur við afgreiðslu ráðuneytisins. Varðandi þann þátt samskipta A við aðila er hann sagði vera erlenda lögmann sín tók umboðsmaður fram að hann gerði ekki athugasemdir við að fangelsisyrðing færu fram á staðfestingu á að viðkomandi einstaklingar væru lögmenn. Þar sem umræddir einstaklingar, B og C, hefðu sagst ætla að senda slíka staðfestingu og í ljósi þess að í kvörtun A og athugasemdum hans var ekki rökstutt að aðstæður hans væru með þeim hætti að slíkt fæli í sér óhóflega byrði fyrir hann eða lögmann hans taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að brotið hafi verið á A að þessu leyti. Að virtum skýringum sem bárust frá innanríkisráðuneytinu taldi umboðsmaður sig að lokum ekki hafa forsendur til að fullyrða að málshraðaregla 1. mgr. 9. gr.

stjórnsýslulaga hefði verið brotin í máli A, en erindi hans barst í september 2010 og var svarað í desember sama ár.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 6292/2011

Svör við erindum. Kvartanir eða kærur til æðri stjórnvalda eða eftirlitsstofnana. Stjórnkerfi fangelsismála.

Málavextir: Hinn 1. febrúar 2011 kvartaði A yfir því að erindi sem hann sendi félags- og tryggingamálaráðuneytinu, nú velferðarráðuneytinu, vegna samskipta sinna við starfsfólk Vinnumálastofnunar hefði ekki verið svarað. Í erindinu kom einnig fram að eigur A væru í vörslum tiltekins sýslumannsembættis sem hefði komist yfir þær á ólögmetan hátt og að fyrrverandi fangelsismálastjóri hefði látið lengja yfir A fangelsisrefsingu. Þá beindist kvörtunin að því að Vinnumálastofnun hefði skert atvinnuleysisbætur A án þess að tilkynna honum um það.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 20. júlí 2011, með vísan til 1. mgr. og a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Umboðsmaður taldi kvörtunarefnið sem sneri að sýslumannsembættinu ekki nægilegt ljóst eða stutt fullnægjandi gögnum til að vera tækt til umfjöllunar en benti A á að hann gæti sent sér nýja kvörtun þar sem nánar væri tilgreint hvaða ákvarðanir eða athafnir stjórnvalds væri um að ræða. Það féll jafnframt utan valdsviðs umboðsmanns, sbr. b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, að fjalla um tímalengd refsivistar sem A var dæmdur til og staðhæfing hans um að fyrrverandi fangelsismálastjóri hefði lengt refsingu A var óljós. Umboðsmaður tók fram að ef kvörtunin beindist að stjórnvaldsákvörðun fangelsismálastofnunar, tekinni á grundvelli laga nr. 49/2005 á þeim tíma er umræddur maður gegndi starfi fangelsismálastjóra væri ljóst að ákvörðunin væri tekin utan við ársfrest samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, og þá væru ekki uppfyllt skilyrði til að taka það kvörtunarefni til athugunar. Í skýringum Vinnumálastofnunar til umboðsmanns kom fram að stofnunin hefði ekki skert atvinnuleysisbætur A heldur hefðu þær verið greiddar í tvennu lagi vegna leiðréttingar á staðgreiðslu. Umboðsmaður taldi því ekki ástæðu til að aðhafast sérstaklega vegna þess atriðis. Að lokum fengust þær skýringar frá velferðarráðuneytinu að erindi A hefði nú verið svarað. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar en tók fram að ef A teldi afstöðu ráðuneytisins til erindis hans fela í sér rangsleitni í sinn garð gæti hann leitað til sín á ný vegna þess.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 6403/2011

Svör við erindum. Kvartanir eða kærur til æðri stjórnvalda eða eftirlitsstofnana. Málshraði.

Málavextir: A kvartaði f.h. B yfir seinagangi innanríkisráðuneytisins við afgreiðslu á kæru B vegna útreiknings fangelsismálastofnunar á afplánunartíma hans.

Bréf UA: Í skýringum ráðuneytisins kom fram að nú hefði verið kveðinn upp úrskurður í málinu og hefði hann verið sendur B með pósti. Þar sem kvörtunin laut að málshraða og þar sem meðferð málsins var lokið taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar

vegna kvörtunarinnar að svo stöddu og lauk því málinu með bréfi, dags. 6. maí 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Umboðsmaður tók hins vegar fram að væri B ósáttur við niðurstöðu ráðuneytisins gæti hann leitað til sín á nýjan leik með sérstaka kvörtun þar að lútandi.narinnar verulega fram yfir fjórar vikur gæti A leitað til sín að nýju með sérstaka kvörtun þar að lútandi.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 6261/2010

Opinberir starfsmenn. Starfslok.

Málavextir: Hinn 6. janúar 2011 kvartaði A yfir því að hafa ekki fengið skriflegar skýringar á hvers vegna hún hefði ekki hlotið áframhaldandi ráðningu sem fangavörður. Í kvörtuninni kom fram að hún hefði farið fram á skýringar í bréfi til forstöðumanns, dags. 27. ágúst 2010, og jafnframt sent forstjóra fangelsismálastofnunar tvö tölvubréf vegna málsins en engin svör fengið. Kvörtun A beindist einnig að henni hefði verið synjað um svokallað umsagnarbréf og að einstaklingar sem hefðu styttri starfsreynslu og uppfylltu ekki menntunarkröfur hefðu fengið framlengingu á ráðningu.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingis lauk umfjöllun sinni um erindi A með bréfi, dags. 23. september 2011, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Í skýringum fangelsismálastofnunar til umboðsmanns vegna málsins kom fram að lagt hefði verið fyrir forstöðumann fangelsisins að svara erindi A skriflega og fylgdi afrit af bréfi forstöðumannsins, dags. 1. júlí 2011. Einnig kom fram að A yrði veitt skrifleg staðfesting á því að hún hefði unnið sem fangavörður umrætt tímabil. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna þessa atriða í kvörtun A. Hvað varðaði ákvörðun um að framlengja ekki ráðningu A tók umboðsmaður fram að af gögnum málsins yrði ekki annað ráðið en að A hefði verið sett í embætti fangavarðar í afleysingum og að hún hefði ekki lokið prófi úr Fangavarðaskóla ríkisins. Umboðsmaður taldi að heimilt hefði verið að líta til þeirra sjónarmiða sem sögð voru hafa verið lögð til grundvallar við ákvörðun um hvaða starfsmenn skyldu fá áframhaldandi framlengingu og lutu að frammistöðu í starfi. Í því sambandi tók umboðsmaður fram að hann hefði ekki forsendur til að taka efnislegt mat fangelsismálayfirvalda á því til endurskoðunar, en ekkert í gögnum málsins gæfi þó tilefni til að ætla að ómálefnaleg sjónarmið hefðu ráðið því að A hlaut ekki framlengingu. Umboðsmaður taldi orð standa gegn orði um hvort A hefði verið veitt tiltal vegna frammistöðu sinnar og því væri verulegum annmörkum háð að taka afstöðu til fullyrðinga um það. Úrlausn slíkra atriða félli fremur undir verkefni dómstóla og þá að því marki sem það kynni að vera nauðsynlegt til að fá leyst úr dómkröfu sem borin væri fram á þeim vettvangi. Varðandi það hvort A hefði verið gefinn kostur á að tjá sig um athugasemdir starfsmanna og fanga um frammistöðu hennar í starfi, þá taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna þess þar sem forstöðumaður fangelsisins kvað það hafa verið gert munnlega en ekki hafi þótt ástæða til að gera það með formlegum hætti enda samdóma mat þeirra sem komu að ákvörðun um frekari setningar að aðrir fangaverðir hefðu staðið sig betur án tillits til þessa. Umboðsmaður ákvað hins vegar að rita fangelsismálastofnun bréf þar sem hann benti á að það væri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að skrá niður kvartanir eða munnlegar ábendingar fanga vegna starfa eða framkomu fangavarða enda gæti skylda 23. gr. upplýsingalaga til að skrá upplýsingar um munnleg málsatvik orðið virk í framhaldinu. Sama ætti við þegar þegar fangaverði væri munnlega gerð grein fyrir

atriðum sem kynnu að hafa áhrif á framhald starfstíma hans við fangelsið og um afstöðu fangavarðarins ef honum væri ekki veittur sérstakur frestur til að koma að andmælum sínum.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 5697/2009

Fangelsismál. Flutningur fanga til heimaríkis. Evrópusamningar um flutning dæmdra manna. Stjórnvaldsákvörðun. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Skyldubundið mat stjórnvalda. Málefnaleg sjónarmið. Rannsóknarreglan.

Málavextir: A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir flutningi hans til Litháen til að klára afplánun vegna dóms er hann hlaut hér á landi. Umboðsmaður lauk með bréfi, dags. 31. desember 2009, athugun sinni á máli A þar sem hann taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir þess efnis að afgreiðsla dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, nú dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, hefði verið í andstöðu við lög. Þrátt fyrir það taldi umboðsmaður rétt að gera grein fyrir og koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Bréf UA: Umboðsmaður gerði grein fyrir svari dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, dags. 29. desember 2009, í tilefni af fyrirspurnum hans. Í svari ráðuneytisins við fyrstu fyrirspurn hans er laut að því hvort dómþoli ætti að lögum almennt rétt á að tjá sig um fyrirhugaða ákvörðun um flutning hans til annars lands til afplánunar og hvernig dómþolar væru inntir eftir þeirri afstöðu sinni var gerð grein fyrir lögum nr. 56/1993, um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsídóma, og viðauka frá 18. desember 1997 við Evrópusamninginn um flutning dæmdra manna frá 21. mars 1983 og hver réttur dómþola væri til að tjá sig samkvæmt þeim réttarreglum. Umboðsmaður tók fram að í svari ráðuneytisins væri hins vegar ekki tekin afstaða til hugsanlegrar þýðingar annarra reglna í þessu sambandi, t.d. 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Umboðsmaður taldi að í ljósi þess hvernig athugun hans væri háttað á máli þessu og skýringa ráðuneytisins og fyrirheits þess um breytt verklag væri ekki ástæðu til að svo stöddu að gera almenna athugasemd við það hvernig fangar væru inntir eftir afstöðu vegna fyrirhugaðrar ákvörðunar um flutning, þ. á m. um þýðingu málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga. Umboðsmaður tók hins vegar fram að hann teldi ljóst að ákvörðun dómsmálaráðherra um hvort skilyrði væru til að flytja dómþola til heimalands síns til fullnustu fangelsisrefsingar, sbr. lög nr. 56/1993, væri ákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Væri ráðuneytinu því skylt að gæta þeirra réttaröryggisreglna sem mælt væri fyrir um í stjórnsýslulögum þegar slíkar ákvarðanir væru teknar. Á þær reglur kynni að reyna við úrlausn mála af þessu tagi og því mikilvægt að ráðuneytið hefði þær í huga í þessu sambandi í störfum sínum. Setti hann fram þessa ábendingu í ljósi þess að ekkert var vísað til ákvæða stjórnsýslulaga í svarbréfi ráðuneytisins.

Umboðsmaður tók fram að hann fengi ekki séð af skýringum ráðuneytisins við annarri fyrirspurn sinni hvort föngum væri gerð grein fyrir þeim möguleika að leita aðstoðar lögmanns eða talsmanns þegar þeim væri tilkynnt fyrirhuguð ákvörðun ráðuneytisins um flutning án samþykkis þeirra eða hvort svo væri aðeins gert við upphaf afplánunar. Af því tilefni tók hann fram að það væri í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að leiðbeina dómþola um þennan kost þegar þeim væri kynnt fyrirhuguð ákvörðun um flutning til heimalands á grundvelli laga nr.

56/1993. Hefði hann þá í huga þá sérstöku aðstöðu sem erlendir fangar væru í og þá hagsmuni sem reynir á í málum af þessu tagi.

Þriðja fyrirspurn umboðsmanns laut að því á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um flutning dómþola væru almennt byggðar þegar fyrir lægi að hlutaðeigandi neitaði að samþykkja slíkan flutning. Umboðsmaður tók fram að virtum lagagrundvelli þessara mála og þeim mannúðar- og refsigæslusjónarmiðum sem byggju að baki lögum nr. 56/1993 teldi hann ekki ástæðu til almennra athugasemda við þau sjónarmið sem voru reifuð í svarbréfi ráðuneytisins. Þá tók hann fram að eins og fram kæmi í svari ráðuneytisins við fyrstu fyrirspurn hans hygðist ráðuneytið framvegis geta þeirra sjónarmiða sem fyrirhuguð ákvörðun þess myndi byggjast á. Af því tilefni minnti umboðsmaður á mikilvægi þess að mat færi fram í hverju tilviki og á grundvelli þeirra sjónarmiða og tekin væri afstaða til athugasemda þess fanga sem ákvörðun beindist að. Hann lagði í þessu sambandi áherslu á að í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og óskráða meginreglu stjórnsýsluréttar um skyldubundið mat stjórnvalda yrði ráðuneytið hverju sinni að leggja nægan einstaklingsbundinn grundvöll að ákvörðunum sínum um flutning dómþola á grundvelli laga nr. 56/1993. Þótt telja mætti að flutningur dómþola þjóni í flestum tilvikum vel þeim grundvallarsjónarmiðum sem rakin voru í bréfinu leiddi það af þessum reglum að ráðuneytið gæti ekki lagt til grundvallar sjálfvirka framkvæmd í þessum efnum þar sem látið væri hjá líða að meta hverju sinni aðstæður og atvik í máli hlutaðeigandi dómþola í framhaldi af fullnægjandi gagnaöflun. Tæki það einnig til þess sjónarmiðs ráðuneytisins að almennt væru aðstæður í fangelsum í Evrópu með þeim hætti að þær kæmu ekki í veg fyrir flutning þangað. Yrði af hálfu ráðuneytisins að taka hverju sinni afstöðu til þess hvort rétt væri að flytja dómþola til heimalands síns innan Evrópu ef fyrir lægju áþreifanlegur vísbendingar í formi gagna og upplýsinga um að aðstæður í fangelsum hlutaðeigandi ríkis væru ekki í samræmi við þær lágmarkskröfur sem leiða einkum af 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og almennum lögum hér á landi um fullnustu fangelsisrefsinga.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 5515/2008

Fangelsismál. Agaviðurlög. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Evrópskar fangelsisreglur. Þagnarskylda fangelsislæknis.

Málavextir: A, afplánunarfangi, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðherra, nú dómsmála- og mannréttindaráðherra, þar sem staðfest var sú ákvörðun forstöðumanns fangelsisins að Litla-Hrauni um að A skyldi sæta agaviðurlögum vegna brots hans gegn 5. gr. fangelsisreglna með því að hafa undir höndum óheimilar lyfjatöflur.

Álit UA: Umboðsmaður ákvað að afmarka athugun sína á málinu í fyrsta lagi við það hvaða kröfur lög gerðu almennt til málsmeðferðar í málum þar sem fyrirhugað væri að taka ákvörðun um agaviðurlög í fangelsi, einkum þar sem grunur léki á að brotið hefði verið í bága við 5. gr. fangelsisreglna Litla-Hrauns. Í öðru lagi hvort dómsmálaráðuneytið hefði, áður en það tók ákvörðun um að staðfesta ákvörðun forstöðumanns fangelsisins á Litla-Hrauni um agaviðurlög í máli A, gætt að viðeigandi málsmeðferðarreglum, einkum rannsóknarskyldu sinni.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, og 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um rannsóknarskyldu stjórnvalda og andmælarétt. Tók hann

fram að eins og orðalagi 5. gr. reglna fangelsisins að Litla-Hrauni og ákvæði 57. gr. laga nr. 49/2005 væri háttáð væri það álit hans að gera yrði þær kröfur til málsmeðferðar í málum þar sem fyrirhugað væri að taka ákvörðun um agaviðurlög að hún væri skipulags- og kerfisbundin og þá þannig að fyrir lægju fyrirfram skýrar verklagsreglur svo að málsmeðferð fangelsisyrvalda yrði ekki handahófskennd. Þegar ákvörðun fangelsisyrvalda um agaviðurlög grundvallaðist á því að fangi hefði brotið gegn 5. gr. fangelsisreglna Litla-Hrauns, með því að hafa undir höndum óheimilar lyfjatöflur eða væri grunaður um söfnun lyfja, yrði þannig að jafnaði að áskilja að fyrirkomulag málsmeðferðar fangelsisyrvalda væri þannig fyrir komið, svo fullnægt væri rannsóknarskyldu fangelsisyrvalda, að fyrir lægju fullnægjandi upplýsingar frá fangelsislækni um hvers konar lyf fangi mætti hafa í fórum sínum og þá í hvaða magni. Hefði forstöðumaður fangelsis ekki á hverjum tíma fullnægjandi upplýsingar í skráðu formi um hvað viðkomandi fangi hefði fengið ávísað af lyfjum frá fangelsislæknum eða öðrum læknum, og heimilt væri að hafa innan fangelsis, og hvernig inntöku þeirra skyldi háttáð, yrði forstöðumaður fangelsis að mati umboðsmanns að afla þeirra upplýsinga hjá fangelsislæknum áður en ákvörðun um agaviðurlög væri tekin.

Umboðsmaður vék þessu næst að úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A og þá einkum að rannsókn málsins af hálfu ráðuneytisins. Með vísan til þeirra lagareglna og sjónarmiða sem rakin væru í álitinu taldi umboðsmaður óhjákvæmilegt að leggja til grundvallar að ráðuneytið hefði í samræmi við 5. mgr. 57. gr. laga nr. 49/2005 og 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga verið rétt að sjá til þess að kannað væri sérstaklega hvort þær skýringar A, að um blóðþynningarlyf hefði verið að ræða sem hann hefði fengið ávísað frá læknum í kjölfar hjartaaðgerðar sem hann hafði gengist undir tæplega tveimur mánuðum áður, ættu við rök að styðjast. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í máli A hefði ekki verið í samræmi við lög. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis frá honum. Það voru einnig tilmæli umboðsmanns til ráðherra að gerðar yrðu ráðstafanir til að koma á skilvirkara og kerfisbundnara skipulagi í ríkisfangelsinu að Litla-Hrauni, og eftir atvikum öðrum fangelsum landsins, í þeim tilvikum þegar grunur vaknaði um brot fanga á 5. gr. fangelsisreglna Litla-Hrauns eða eftir atvikum samsvarandi reglum í öðrum fangelsum. Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Álit](#)

Mál nr. 5335/2008

Sveitarfélög. Umsókn fanga um fjárhagsaðstoð sveitarfélags. Fangelsismál.

Málavextir: A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir afgreiðslu félagsmálaráðs Akureyrar þar sem honum var synjað um fjárhagsaðstoð, og staðfestingu úrskurðarnefndar félagsþjónustu á synjun ráðsins með úrskurði, dags. 8. júní 2007. Hafði A sótt um styrk vegna tannlæknakostnaðar og gleraugnakaupa. A afplánaði fangelsisdóm í lögreglustöðinni á Akureyri á þeim tíma er umsóknir hans um fjárhagsaðstoð voru til meðferðar hjá félagsmálayfirvöldum.

Álit UA: Athugun umboðsmanns Alþingis beindist að lögmæti þess almenna sjónarmiðs, sem lá að baki afgreiðslu félagsmálaráðs Akureyrarbæjar á umsóknum A og úrskurði úrskurðarnefndar félagsþjónustu í máli hans, að fangi ætti ekki rétt á fjárhagsaðstoð frá lögheimilissveitarfélagi sínu á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Sú afstaða byggði einkum á þeirri forsendu að fangi væri á framfæri

ríkisins á meðan á afplánun stæði samkvæmt lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga. Umboðsmaður reifaði viðeigandi lagareglur um félagsþjónustu sveitarfélaga og um fullnustu refsinga með tilliti til réttarstöðu fanga. Benti umboðsmaður á að af lögum nr. 40/1991 og lögskýringargögnum að baki þeim yrði ótvírætt ráðið að einstaklingur, sem sæti í afplánun sem fangi, gæti eins og aðrir íbúar hlutaðeigandi sveitarfélags átt rétt til félagsþjónustu sveitarfélaga samkvæmt lögum nr. 40/1991 og reglum sveitarfélaga settum á grundvelli þeirra. Hann ætti að öðrum skilyrðum uppfylltum slíkan rétt í því sveitarfélagi þar sem hann ætti lögheimili, en dvöl í fangelsi leiddi ekki til þess að hann teldist hafa lögheimili í því sveitarfélagi þar sem fangelsið væri staðsett. Umboðsmaður taldi ljóst að ákvæði laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, mæltu ekki fyrir um skyldur fangelsisyrvalda til að veita föngum almenna aðstoð til að standa undir framfærsluskyldu sinni. Lögin fjölluðu um það hvernig fangelsisyrvaldum bæri að leysa úr þeim sérstöku aðstæðum sem sköpuðust við afplánun refsinga en gerðu ekki ráð fyrir því að fangar væru á „framfæri ríkisins“ á meðan þeir væru í afplánun eins og úrskurðarnefnd félagsþjónustu hefði lagt til grundvallar. Á föngum hvíldi sem fyrr skylda til að sjá um eigin framfærslu og að framfæra maka og börn, eins og gildi um þá sem frjálsir væru.

Það var niðurstaða umboðsmanns að sú afstaða úrskurðarnefndar félagsþjónustu að fangar í afplánun gætu ekki átt rétt til fjárhagsaðstoðar sveitarfélags á grundvelli laga nr. 40/1991 væri ekki í samræmi við lög. Tók umboðsmaður fram að það leiddi af þessari niðurstöðu að úrskurðarnefndinni hefði borið við meðferð máls A að leysa úr því hvort félagsmálaráð Akureyrarbæjar hefði réttilega fjallað um mál hans á grundvelli reglna ráðsins um fjárhagsaðstoð. Hefði þar komið til skoðunar, hvað varðar umsókn A um greiðslu tannlæknakostnaðar, hvort hann fullnægði þeim almennu skilyrðum sem fram kæmu í reglum félagsmálaráðs Akureyrar um það efni. Þá hefði í öðru lagi þurft að meta efnislega hvort og þá að hvaða marki A hefði í reynd verið þörf á þeirri aðstoð sem hann sótti um vegna tannlæknþjónustu og til kaupa á gleraugum. Hefði þá eftir atvikum komið til greina að afla upplýsinga um það frá fangelsisyrvaldum hvort og þá að hvaða marki A hefði átt rétt til aðstoðar á grundvelli reglna fangelsismálastofnunar og þá draga niðurstöðu þess efnis í matið.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar félagsþjónustu að hún tæki mál A fyrir að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og fjallaði þá um mál hans í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Álit](#)

Mál nr. 5512/2008

Opinberir starfsmenn. Tímabundin setning. Andmælaréttur. Rökstuðningur.

Málavextir: A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að sér hefði verið synjað um framhaldssetningu í embætti fangavardar við fangelsið á Kvíabryggju. Í kvörtuninni kom m.a. fram að forstöðumaður fangelsisins hefði tilkynnt A að ástæða þess ekki yrði af framhaldssetningunni væri kvartanir sem hefðu borist vegna starfa hans og að A teldi þær ekki eiga við rök að styðjast. Þá kom fram að A hefði ekki fengið neina aðvörun eða tilsögn í starfi áður en ákvörðunin var tekin og að forstöðumaður Kvíabryggju hefði neitað að veita honum upplýsingar um allar þær kvartanir sem borist hefðu vegna starfa hans.

Bréf UA: Umboðsmaður lauk málinu með bréfi til A, dags. 9. mars 2009, þar sem hann taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við ákvörðun forstjóra fangelsismálastofnunar og taldi ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna kvörtunarinnar. Í bréfi umboðsmanns til A kom m.a. fram að A hefði mátt vera ljóst að hann hefði verið settur til reynslu um þriggja mánaða skeið til að gegna starfi fangavarðar áður en tekin yrði afstaða til þess hvort hann yrði áfram settur til reynslu í embættið allt að þeim tíma sem mælt væri fyrir um í 2. másl. 24. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá ákvörðun forstjóra fangelsismálastofnunar, einkum í ljósi þess að A hafði ekki lokið prófi frá Fangavarðaskóla Íslands og fullnægði því ekki almennum hæfisskilyrðum til þess að vera skipaður í embætti fangavarðar. Þá rakti umboðsmaður viðeigandi ákvæði 22.-25. gr. laga nr. 70/1996 og lagði áherslu á að með 2. másl. 24. gr. hefði beinlínis verið stefnt að því að gefa veitingarvaldshafa kost á að setja mann í embætti „til reynslu“ tímabundið áður en til þess að kæmi að taka ákvörðun um hvort hann hlyti skipan í embættið. Þá ítrekaði umboðsmaður að sá sem settur væri í embætti til reynslu gæti ekki vænst þess að hann gegndi embættinu þegar setningartími hans væri runninn út og hefði því ekki að lögum sjálfkrafa tilkall til áframhaldandi setningar í embættið. Af því leiddi að hann ætti almennt ekki rétt á að fá sérstaklega tilgreindar þær ástæður sem lögju til grundvallar ákvörðun um að framlengja ekki setningu í embætti eða eiga kost á að tjá sig um atriði sem slík ákvörðun væri reist á. Umboðsmaður tók þó fram að hann teldi ekki ástæðu til að útiloka að verulegar ávirðingar á hendur manni, sem settur væri til reynslu í embætti, kynni að leiða til þess að í einhverjum tilvikum ætti hann rétt á að koma sínum sjónarmiðum að áður en ákvörðun væri tekin um framhald á starfssambandi hans hjá opinberri stofnun. Af gögnum í máli A yrði hins vegar ekki séð að þau atriði og sjónarmið sem réðu ákvörðun forstjóra fangelsismálastofnunar um að framlengja ekki setningu A hefði byggst á ávirðingum af slíku tagi. Frekar hefði verið um almenn atriði að ræða sem heimilt væri að líta til við mat á starfsmanni sem settur hefði verið í embætti til reynslu. Að lokum tók umboðsmaður fram að hann hefði ekki forsendur til að taka efnislegt mat á frammistöðu A í starfi til endurskoðunar en ekkert í gögnum málsins gæfi tilefni til að ætla að ómálefnaleg sjónarmið hefðu búið að baki ákvörðun í máli hans. Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 4633/2006

Fangelsismál. Samfélagsþjónusta. Afturköllun. Rannsóknarreglan. Meðalhófsregla.

Málavextir: A leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir úrskurði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Með úrskurðinum staðfesti ráðuneytið ákvörðun fangelsismálastofnunar um að afturkalla fyrri ákvörðun stofnunarinnar um að fangelsisrefsing A skyldi fullnustuð með því að hann gegndi samfélagsþjónustu og að hann skyldi í stað þess afplána vararefsingu fésektar í fangelsi. Byggðist ákvörðun stofnunarinnar á því að A hefði ítrekað rofið þau skilyrði sem stofnunin hafði sett fyrir því að hann fengi að gegna samfélagsþjónustu með því að sinna ekki í tvígang mætingu í samfélagsþjónustu.

Álit UA: Umboðsmaður taldi að úrskurður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði bæði verið haldinn formlegum og efnislegum annmörkum. Benti umboðsmaður á að bæði fangelsismálastofnun og ráðuneytið hefðu lagt til grundvallar að gild áminning væri fyrir hendi þegar ákvörðun var tekin um að A skyldi afplána refsingu sína í fangelsi, enda

hefði síðara brot hans þá falið í sér ítrekun í merkingu 3. mgr. 31. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga. Umboðsmaður taldi hins vegar að í máli A hefði ekki legið fyrir „áminning“ sem uppfyllti skilyrði laga þegar haldið væri fram að A hefði „ítrekað“ brotið af sér með því að fara af starfsvettvangi. Vísaði umboðsmaður þá til þess að samkvæmt skýru orðalagi bréfs fangelsismálastofnunar hefði áminningin ekki tekið gildi þegar síðara brot A átti sér stað. Að áliti umboðsmanns gat áminningin því ekki orðið grundvöllur að því að síðara brotið fæli í sér ítrekun á hinu fyrra. Í framhaldinu rakti umboðsmaður að meiri kröfur yrði að gera til málsmeðferðar og undirbúnings ákvörðunar eftir því sú ráðstöfun sem stjórnvald hygðist grípa til væri meira íþyngjandi. Benti umboðsmaður á að ákvörðunin í máli A hefði falið í sér að hann hefði þurft að sæta afplánun í fangelsi í stað þess að inna af hendi samfélagsþjónustu. Yrði því að gera ríkar kröfur til þess að stjórnvöld undirbyggju slíka ákvörðun með viðhlítandi hætti með því að upplýsa málsatvik nægilega og þá með tilliti til þess að leggja fullnægjandi grundvöll að vali á úrræði samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 49/2005. Umboðsmaður taldi ekki verða ráðið af gögnum málsins að fangelsismálastofnun og dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefðu reynt að upplýsa hvað hefði orðið til þess að A braut skilyrði samfélagsþjónustunnar. Þó hafi verið sérstakt tilefni til þess það sem vitneskja um heilsufar A var fyrir hendi hjá þessum stjórnvöldum, auk þess sem ákveðnar vísbendingar hefðu verið um að veikindi hans hefðu átt þátt í fyrra broti hans. Gerði umboðsmaður athugasemdir við þessa málsmeðferð og taldi hann að ekki hefði að þessu leyti verið lagður fullnægjandi grundvöllur, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að ákvörðun fangelsismálastofnunar um val á úrræði samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 49/2005 í tilefni af brotum A gegn skilyrðum samfélagsþjónustu hans. Þá fékk umboðsmaður heldur ekki séð að sjálfstætt mat hefði farið fram af hálfu fangelsismálastofnunar með tilliti til meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga hvort önnur úrræði en að A yrði látinn afplána vararefsingu fésektar í fangelsi myndu einnig ná því markmiði sem að væri stefnt.

Umboðsmaður tók að lokum fram að í málinu lægi fyrir að í stað samfélagsþjónustunnar hefði A afplánað refsingu sína í fangelsi að hluta til og greitt síðan eftirstöðvar fésektarinnar. Þeir annmarkar sem voru á meðferð stjórnvalda á máli hans gætu því úr þessu aðeins komið til skoðunar að því marki sem A teldi sig hafa orðið fyrir bótaskyldu tjóni af hálfu stjórnvalda.

Benti umboðsmaður á að eins og jafnan þegar verulegir annmarkar hefðu orðið á meðferð stjórnvalds á stjórnsýslumáli leiddi það af almennum starfsskyldum stjórnvalda að rétt væri að þau tækju afstöðu til þess hvort og þá hvernig bætt yrði úr þeim annmörkum og afleiðingum þeirra gagnvart hlutaðeigandi. Beindi umboðsmaður einnig þeim tilmælum til þeirra stjórnvalda sem fjölluðu um rof á skilyrðum samfélagsþjónustu að framvegis yrði hugað betur að rannsókn þeirra mála og töku ákvarðana í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í áliti umboðsmanns.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Álit](#)

Mál nr. 3671/2002

Fangelsismál. Greiðslur til fanga vegna vinnu. Skattskylda. Réttindi fanga tengd vinnu. Slysatrygging. Lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla. Frumkvæðisathugun.

Málavextir: Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði reglur um greiðslur sem fangar fá fyrir störf innan fangelsanna, stöðu fanga gagnvart ýmsum réttindum sem í lögum hafa verið tengd endurgjaldi fyrir vinnu og slysatryggingu fanga við vinnu. Eftir

að athugun umboðsmanns hófst var ákvæðum laga um greiðslur til fanga fyrir vinnu breytt á þann veg að í stað orðalagsins að föngum skyldi greiða laun fyrir vinnuna segir nú í 20. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, að greiða skuli fanga þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Athugun umboðsmanns beindist að því hvernig farið væri með þessar greiðslur til fanga með tilliti til skattlagningar og réttinda sem að lögum væru tengdar greiðslum fyrir vinnu, svo sem iðgjöld í lífeyrissjóð.

Álit UA: Umboðsmaður gerði í áliti sínu athugasemdir við að fangelsismálastofnun væri í 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005 falið að ákvarða fjárhæð þóknunar og dagpeninga afplánunarfanga en samkvæmt 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 væri ráðherra falið að setja ákvæði um sömu atriði í reglugerð. Vakti umboðsmaður athygli dómsmálaráðherra á ófullnægjandi lagastoð 4. gr. reglugerðarinnar að þessu leyti, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður rakti enn fremur í áliti sínu ákvæði laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, um hvað teldust skattskyldar tekjur. Taldi umboðsmaður að sú afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem byggt var á við flutning frumvarps til laga nr. 49/2005, um að þóknanir sem fangar fengju fyrir vinnu sína væru ekki skattskyldar tekjur, væri ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 90/2003 og tók umboðsmaður að þessu leyti undir afstöðu fjármálaráðuneytisins sem þegar í umsögn um frumvarpið til Alþingis hafði lýst þeirri afstöðu að orðalagið þóknun breytti engu um skattskyldu þessara greiðslna. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslu þóknana til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms yrði færð til þess horfs að hún samrýmdist ákvæðum gildandi skattalaga að þessu leyti, en ef ná ætti fram því markmiði að þóknanir fanga væru undanþegnar skattskyldu væri þörf á frekari lagabreytingum. Að lokum fjallaði umboðsmaður um reglur um slysatryggingar fanga við vinnu og rakti í þessu sambandi ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna, sem fælu í sér lágmarksvernd handa föngum, en í 13. mgr. 26. gr. þeirra reglna væri kveðið á um að gerðar skyldu ráðstafanir til að tryggja föngum bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem væru ekki lakari en lög kvæðu almennt á um fyrir verkafólk. Umboðsmaður taldi ráðið að það væri afstaða fangelsismálastofnunar og einnig Tryggingastofnunar ríkisins að það fyrirkomulag sem haft væri á um greiðslu fyrir vinnu fanga innan fangelsanna leiddi til þess að þeir væru ekki taldir launþegar í merkingu ákvæða almannatryggingarlaga um slysatryggingar við vinnu og væru því ekki tryggðir samkvæmt þeim ákvæðum. Beindi umboðsmaður því þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að úr þessu yrði bætt. Annað hvort með því að framkvæmd stjórnvalda á greiðslum til fanga yrði færð til þess horfs að þeir teldust launþegar í merkingu ákvæða um slysatryggingar almannatryggingalaga og gengið yrði úr skugga um að önnur ákvæði þeirra laga felldu ekki niður þá tryggingavernd og greiðslur að lokinni afplánun. En að öðrum kosti yrðu gildandi lagareglur endurskoðaðar þannig að slysatryggingar fanga uppfylltu að lágmarki þær kröfur sem leiddu af ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna um slysatryggingar fanga við vinnu.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Álit](#)

Mál nr. 6424/2011

Fangelsismál. Reynslulausn. Meinbugir á lögum.

Málavextir: A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði innanríkisráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun fangelsismálastofnunar um að

synja honum um breytingu á útreikningi á refsitíma hans með tilliti til reynslulausnar.

Árið 2006 var A dæmdur með dómi Hæstaréttar til sex ára óskilorðsbundinnar fangelsisvistar. Honum var veitt reynslulausn að liðnum helmingi dæmds refsitíma árið 2008 en síðar sama ár var honum gert að sæta framhaldsafplánun á 1080 daga eftirstöðvum refsingarinnar á þeim grundvelli að hann hefði rofið almennt skilyrði reynslulausnar. Með dómi Hæstaréttar árið 2010 var A síðan dæmdur til átta ára fangelsisvistar vegna nýs brots en refsing samkvæmt fyrri dómi var ekki tekin upp og dæmd með í því máli.

Lögum samkvæmt og að tilteknum skilyrðum uppfylltum er heimilt að veita fanga reynslulausn þegar hann hefur afplánað annaðhvort tvo þriðju hluta eða helming refsitíma. Í tilkynningu fangelsismálastofnunar til A um afplánun á dómi Hæstaréttar frá 2010 kom fram að helmingur og tveir þriðju hlutar refsitíma væru reiknaðir af refsingu samkvæmt dóminum frá 2010 ásamt 1080 daga eftirstöðvum refsingar samkvæmt dómi Hæstaréttar árið 2006. A taldi hins vegar að refsitíma hans bæri að reikna út með þeim hætti að leggja saman sex ára fangelsisrefsingu samkvæmt dóminum frá 2006 og átta ára fangelsisrefsingu samkvæmt dóminum frá 2010 en með þeirri aðferð ætti hann kost á reynslulausn mun fyrr. Á þeim grundvelli kærði A ákvörðun fangelsismálastofnunar um að hafna því að breyta útreikningi á refsitíma hans til innanríkisráðuneytisins. Í úrskurði innanríkisráðuneytisins í málinu var þriðja reikningsaðferðin lögð til grundvallar, þ.e. að refsitímamann bæri að reikna út með þeim hætti að A bæri að ljúka afplánun á fyrri refsingu og þá fyrst hæfist nýr refsitími. Í ljósi þess m.a. að sú niðurstaða var A meira til íþyngingar taldi ráðuneytið engu að síður rétt að staðfesta ákvörðun fangelsismálastofnunar að því er varðaði útreikning á því hvenær A taldist hafa afplánað helming og tvo þriðju hluta refsingar sinnar.

Álit UA: Settur umboðsmaður Alþingis gerði grein fyrir samspili ákvæða laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga og rakti jafnframt sögulega þróun lagaákvæða um reynslulausn. Hann taldi að með lögfestingu 2. mgr. 65. gr. laga nr. 49/2005 hefði ekki verið ætlunin að hrófla við því fyrirkomulagi að við útreikning á refsitíma dómþola, sem hefur sætt framhaldsafplánun vegna rofa á almennu skilyrði reynslulausnar og síðar verið dæmdur til nýrrar fangelsisrefsingar, væri heimilt að taka tillit til eftirstöðva fyrri refsingar hans. Að því virtu gat settur umboðsmaður ekki fallist á þá afstöðu innanríkisráðuneytisins að undantekningarlaust yrði að líta svo á að refsitími síðari refsingar hæfist ekki fyrr en viðkomandi hefði lokið afplánun þeirrar fyrri. Settur umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að þær forsendur sem komu fram í úrskurði innanríkisráðuneytisins í máli A hefðu ekki verið í samræmi við lög. Þar sem efnisleg niðurstaða ráðuneytisins var sú að staðfesta ákvörðun fangelsismálastofnunar, en þá ákvörðun taldi settur umboðsmaður vera í samræmi við lög, var hins vegar ekki tilefni til þess fyrir settan umboðsmann að mælast til þess við ráðuneytið að endurskoða mál A.

Settur umboðsmaður Alþingis óskaði þess að innanríkisráðuneytið hefði þau sjónarmið sem komu fram í álit hans í málinu framvegis í huga við úrlausn sambærilegra mála. Settur umboðsmaður ákvað einnig að vekja athygli innanríkisráðherra og Alþingis á því að nauðsynlegt væri að meta hvort þörf væri á því að kveða með skýrari hætti í lögum á um þá efnisreglu sem leggja ber til grundvallar í máli af þessu tagi.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Álit](#)

Mál nr. 6867/2012

Fangelsismál. Fullnustuúrræði.

Málavextir: A kvartaði yfir úrskurði innanríkisráðuneytisins þar sem ákvörðun Fangelsismálastofnunar ríkisins um að synja beiðni hans um afplánun fangelsisrefsingar undir rafrænu eftirliti var staðfest.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 9. júlí 2012, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Úrskurður innanríkisráðuneytisins í málinu var byggður á því að A uppfyllti ekki öll þau skilyrði sem samkvæmt 24. gr. b í lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, verða að vera fyrir hendi svo að afplánun undir rafrænu eftirliti komi til álita. M.a. lá fyrir að A hefði ekki nýtt sér úrræði samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laganna með fullnægjandi hætti, þ.e. fengið leyfi fangelsismálastofnunar til að afplána hluta refsingar utan fangelsis, stundað nám eða vinnu sem fangelsismálastofnun hefði samþykkt og væri liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný og búið á sérstakri stofnun eða heimili sem stofnunin hefði gert samkomulag við og væri þar undir eftirliti. Með vísan til þess að A uppfyllti ekki öll skilyrði 24. gr. b leit umboðsmaður svo á að kvörtunin lyti að því fyrirkomulagi sem löggjafarvaldið hefði ákveðið að gilda skyldi um afplánun fangelsisrefsingar undir rafrænu eftirliti. Með vísan til a-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, þar sem fram kemur að starfssvið umboðsmanns taki ekki til starfa Alþingis, taldi umboðsmaður breyta lagaskilyrði fyrir því að taka kvörtunina til frekari meðferðar og lauk afskiptum sínum af henni. Vegna upplýsinga sem komu fram við athugun málsins tók umboðsmaður þó fram að ef A væri ósáttur við framgang lögreglu við rannsókn máls vegna kæru, sem var til meðferðar á hendur honum, gæti hann leitað til sín með sérstaka kvörtun þar að lútandi.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Mál nr. 6958/2012

Fangelsismál. Upphaf afplánunar.

Málavextir: A kvartaði yfir því að Fangelsismálastofnun ríkisins hefði beðið lögreglu um að handtaka sig og færa í fangelsi í kjölfar úrskurðar innanríkisráðuneytisins þar sem synjun stofnunarinnar á beiðni A um frestun afplánunar var staðfest. A taldi slíkt hafa verið óþarft og verulega íþyngjandi fyrir sig og fjölskyldu sína.

Bréf UA: Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 18. apríl 2012, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í ljósi 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 benti umboðsmaður A á að bera umkvörtunarefnið undir innanríkisráðuneytið, sbr. 1. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, sbr. 2. tölul. b-liðar 5. gr. forsetaúrskurðar nr. 125/2011, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, og 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Að fenginni niðurstöðu þess gæti hann leitað til sín á ný væri hann þá enn ósáttur.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

Fangelsismál. Frestun afplánunar.

Hinn 23. október 2011 kvartaði A yfir því að hafa ekki fengið formlegt svar frá Fangelsismálastofnun ríkisins vegna erindis, dags. 21. ágúst 2011, varðandi beiðni um frest á að hefja afplánun fangelsisrefsingar. Svör höfðu verið veitt símleidis.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 20. mars 2012, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í skýringum fangelsismálastofnunar til umboðsmanns vegna málsins var gerð grein fyrir samtali starfsmanns fangelsismálastofnunar við A eftir að hann sendi erindi sitt og síðari samtölum og tölvupóstsamskiptum er leiddu til áframhaldandi frestunar á afplánun hans þar til honum var tilkynnt með óformlegum tölvupóstum að ekki kæmi til frekari frestunar. Í ljósi framkominna skýringa fangelsismálastofnunar taldi umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna kvörtunarinnar en minnti á að hann hefði einnig til meðferðar aðra kvörtun A yfir staðfestingu innanríkisráðuneytisins á ákvörðun fangelsismálastofnunar um að synja honum um frekari frestun á afplánuninni.

Þá ritaði umboðsmaður fangelsismálastofnun bréf þar sem hann minnti á þá óskráðu meginreglu að sá sem ber upp skriflegt erindi á almennt rétt á skriflegu svari. Umboðsmaður taldi jafnframt, með hliðsjón af þeim hagsmunum sem væru fólgnir í því að sá sem óskaði frestunar afplánunar velktist ekki í vafa um hver staða hans væri, að það væri í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að fylgja skriflega eftir þeim ákvörðunum sem tilkynntar væru munnlega og lúta að frestun afplánunar og væri það sérstaklega mikilvægt þegar beiðni um frestun væri synjað og þá með hliðsjón af 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hann benti einnig á að mætti dómþoli ekki til afplánunar á tilskildum tíma fæli fangelsismálastofnun lögreglu að handtaka hann og færa í fangelsi, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, og því væri mikilvægt að ákvarðanir um hvenær afplánun skyldi hefjast væru skýrar og glöggar og tryggt væri að dómþoli væri sannanlega upplýstur um efni slíkra ákvarðana. Að lokum taldi umboðsmaður athugun sína á málinu og upplýsingar sem hann hafði fengið í áþekktum málum gefa sér tilefni til að árétta mikilvægi þess að fangelsismálastofnun fylgdi umræddum meginreglum og viðmiðunum um góða stjórnsýsluhætti í framtíðinni og benti á að að slík málsmeðferð væri til þess fallin að leggja traustari grundvöll að ákvörðunum fangelsismálastofnunar um fresti og öðrum hliðstæðum ákvörðunum.

Á vef Umboðsmanns Alþingis: [Bréf](#)

DÓMAR HÆSTARÉTTAR

Hrd. 8.2.2006 í máli nr. 69/2006

Ákærvaldið gegn X

Kærumál. Gæsluvarðhaldsúrskurður felldur úr gildi. Fullnusta refsingar. Sératkvæði.

Talið var að ekki væri lagaheimild til áframhaldandi gæsluvarðhaldsvistar X á grundvelli [c. liðar 1. mgr. 103. gr. laga nr. 19/1991](#) um meðferð opinberra mála þar sem fyrir lá að X átti óafplánaða refsingu samkvæmt fullnustuhæfum dómi. Átti því samkvæmt [3. mgr. 10. gr. laga nr. 49/2005](#) um fullnustu refsinga að láta hann þegar hefja afplánun. Var úrskurður héraðsdóms um áframhaldandi gæsluvarðhald yfir X því felldur úr gildi.

UPPLÝSINGAR AF VEF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS

1) Lagaskrá

2005, nr. 49. Lög um fullnustu refsinga.

- 1. gr.** - 5515/2008.
- 2. gr.** - 5515/2008.
- 3. gr.** - 5515/2008.
- 18. gr.** - 3671/2002.
- 20. gr.** - 3671/2002, 5335/2008, 5515/2008.
- 22. gr.** - 5335/2008.
- 29. gr.** - 4633/2006.
- 30. gr.** - 4633/2006.
- 31. gr.** - 4633/2006.
- 52. gr.** - 5515/2008.
- 53. gr.** - 5515/2008.
- 56. gr.** - 5515/2008.
- 57. gr.** - 5515/2008.
- 63. gr.** - 4835/2006, 4835/2006, 6424/2011.
- 65. gr.** - 6424/2011.
- 70. gr.** - 4866/2006.
- 80. gr.** - 3671/2002, 5515/2008.