

Nefndarálit með breytingartillögu

um tillögu til þingsályktunar um betrun fanga.

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Erlu Kristínu Árnadóttur og Guðrúnu Eddu Guðmundsdóttur frá Fangelsismálastofnun, Jón Brynjar Birgisson og Sigríði Ellu Jónsdóttur frá Rauða krossinum á Íslandi, Olgu Lísu Garðarsdóttur frá Fjölbrautaskólanum á Suðurlandi, Guðmund Inga Þóroddsson frá Afstöðu, félagi fanga á Íslandi, Þráin Bj. Farestveit frá Vernd, fangahjálp, og Bryndísi Helgadóttur og Kristínu Einarsdóttur frá dómsmálaráðuneytinu.

Nefndinni bárust umsagnir frá Fangelsismálastofnum, Rauða krossinum á Íslandi, Fjölbautaskólanum á Suðurlandi, Afstöðu, félagi fanga, og Vernd, fangahjálp.

Með þingsályktunartillöggunni er lagt til að starfshópur á vegum dómsmálaráðuneytis geri tillögu að heildstæðri stefnu stjórvalda í málefnum fanga frá upphafi afplánunar til loka hennar með meðferðar- og endurhæfingarsjónarmið að leiðarljósi.

Almennt.

Málefni fanga, aðbúnaður, heilbrigðismál, tækifæri til menntunar og uppbyggingar meðan á fullnustu refsingar stendur og aðlögun að samfélaginu að lokinni afplánun eru mikilvæg málefni sem sífellt þarf að hafa til endurskoðunar og úrbóta. Nauðsynlegt er að tekið sé sem mest tillit til þarfa hvers og eins með einstaklingsmiðaðri nálgun. Það er samfélagslega mikilvægt að sem allra flest þeirra sem eru dæmd til refsingar nái tökum á lífi sínu og dregið verði úr líkum á háttsemi sem leiðir til afbrota og refsingar að nýju. Umsagnir sem nefndinni bárust voru allar jákvæðar um tilgang tillögunnar og fögnum umsagnaraðilar umræðu um málefnið en komu með ýmsar ábendingar.

Við umfjöllun nefndarinnar var lögð mikil áhersla á að tillögur starfshópsins yrðu kostnáðarmetnar og að fjármagn fylgdi þeim verkum sem lagt yrði til að yrðu framkvæmd, ekki síst ef lagt yrði til að tryggja ætti öllum fóngum einstaklingsbundna meðferðaráætlun.

Á fundum nefndarinnar kom fram að ýmislegt hefur verið gert á þessu svíði, má þar nefna nýjan samning um að Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins sinni geðheilbrigðisþjónustu við fanga í öllum fangelsum landsins, starfshóp félags- og barnamálaráðherra sem hefur það verkefni að kortleggja og skilgreina þörf á úrræðum fyrir einstaklinga sem hafa beitt ofbeldi eða eru líklegir til þess og loks starfshóp félags- og barnamálaráðherra um bættar félagslegar aðstæður fanga að lokinni afplánun. Að síðustu má nefna að dómsmálaráðuneytið hefur nýlega sent Evrópunefnd Evrópuráðsins um forvarnir gegn pyntingum og ómannuðlegri eða niðurlægjandi meðferð eða refsingu aðgerðaáætlun í málefnum fanga. Að mati nefndarinnar er þó margt ógert og frekari umbóta þörf. Mikilvægt er að hafa sýn yfir málaflokkinn í heild sinni þannig að heildstæðri stefnu sé fylgt frá refsíðomi til félagslegrar aðlögunar að afplánun lokinni. Þannig skuli fangelsismálakerfið ekki byggt á refsistefnu heldur meðferðar- og

endurhæfingarstefnu sem taki mið af samsetningu og þörfum þeirra sem þurfa að afplána refsíðoma, en langstærstur hluti þeirra á við verulegan fikni- og félagsvanda að stríða.

Upphaf afplánunar.

Fyrir nefndinni kom fram sjónarmið þess efnis að hugtakið betrunarstefna næði ekki nógu vel yfir fyrirætlunar tillögunnar og betur færí á því að tala um meðferðar- og endurhæfingarstefnu. Nefndin tekur undir þau sjónarmið og leggur til að í stað betrunar verði talað um meðferðar- og endurhæfingarstefnu.

Við umfjöllun málsins var mikil fjallað um einstaklingsmiðaða meðferðaráætlun. Skylda til að útbúa meðferðar- og vistunaráætlun fyrir hvern fanga var afnumin með gildandi lögum um fullnustu refsinga en í lögunum er kveðið á um að meðferðaráætlun skuli gerð sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga Fangelsismálastofnunar. Hins vegar fá allir refsifangar einstaklingsmiðað innkomu- og þjónustumat strax þegar afplánun hefst en það verklag er ekki bundið í lög. Við meðferð málsins kom fram að gerð meðferðar- og vistunaráætlunar fyrir alla fanga hafi verið hætt vegna skorts á fjármagni en einnig telji Fangelsismálastofnun slíka áætlun ekki nauðsynlega fyrir alla fanga. Hins vegar komu fram gagnstæð sjónarmið þess efnis að einstaklingar sem eru í þeirri stöðu að hafa verið dæmdir til að þola refsingu þurfi að öllum líkindum einstaklingsbundinn stuðning en áætlunin geti verið misítarleg eftir aðstæðum hvers og eins. Nefndin telur að kanna ætti hvort tilefni sé til að binda innkomu- og þjónustumat í lög sem og einstaklingsbundna meðferðaráætlun. Sé það niðurstaða starfs-hópsins að meðferðaráætlun skuli aðeins gerð í ákveðnum tilvikum bendir nefndin á að gæta þurfi þess að aðstæður fanga geta hæglega breyst og því mikilvægt að reglubundið sé fylgst með því hvort ástæða sé til þess að gera sérstaka meðferðaráætlun. Samhliða þeirri endurskoðun er að mati nefndarinnar tilefni til að endurskoða margt sem varðar neyslu fikniefna í fangelsum, skaðaminnkun og viðbrögð við agabrotum.

Menntun fanga.

Nefndin fjallaði töluvert um menntamál fanga og fékk m.a. á sinn fund skólameistara Fjölbautaskóla Suðurlands en skólinn þjónustar fanga. Við umfjöllun nefndarinnar var lögð áhersla á að menntun væri málefni sem varðaði allt samfélagið og alla sem þar byggju, líka þá sem dveldu í fangelsum. Stór liður endurhæfingar er menntun, bóknám, verknám og starfsnám. Umsagnaraðilar telja að hægt sé að gera betur til að efla nám í fangelsum með því að auka fjölbreytni verknáms, bæta kennsluaðstöðu og skapa í bóknáminu fjölbreyttari kennslufræði. Þá kom fram fyrir nefndinni að mjög brýnt væri að endurskoða námsframboð á Hólmshetið og á Akureyri þar sem einungis væri boðið upp á fjarnám. Nefndin tekur undir framangreind sjónarmið og leggur áherslu á að leitað sé leiða til að bjóða upp á námsleiðir sem og námskeið sem séu til þess fallin að veita föngum þá menntun eða réttindi sem nýtast þeim að lokinni afplánun. Jafnframt sé mikilvægt að kanna hvort hægt sé að bjóða föngum upp á aukinn stuðning við nám en sá hópur sem sækir nám úr fangelsum sé á mjög misjöfnum stað námslega séð.

Lok afplánunar.

Í greinargerð með tillögunni er fjallað um mikilvægi stuðnings við fanga að lokinni afplánun. Nefndin tekur heilshugar undir mikilvægi hans og leggur til að starfshópurinn skoði nokkra þætti sérstaklega, í fyrsta lagi hvort tilefni sé til að rýmka skilyrði fyrir að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu og beita úrræðinu í ríkara mæli og í öðru lagi að skoða þær hindranir sem einstaklingar standi frammi fyrir að lokinni fangelsisvist en þrátt

fyrir að aðstoð sé í boði, m.a. hjá Rauða krossinum og Vernd, sé hætta á að fangar komi að lokuðum dyrum, sérstaklega varðandi vinnu og húsnæði. Loks bendir nefndin á mikilvægi þess að þeir sem mesta reynslu hafa af afplánun og félagslegri aðlögun að henni lokinni séu virkir þátttakendur í starfshópnum til jafns við þá sem koma að málefni af hálfu opinberra aðila.

Nefndin leggur ríka áherslu á að starfshópurinn horfi til málaufloksins í heild, skoði feril afplánunar frá upphafi og hvernig einstaklingi er fylgt eftir og út í samfélagið að nýju. Starfshópurinn taki saman og nýti í störfum sínum það sem þegar hefur verið lagt til og horfi til niðurstaðna þeirra starfshópa sem eru að ljúka störfum sem og þeirra margvíslegu ábendinga um úrlausnarefní sem komu fram í umsögnum um málið.

Í ljósi þess hversu víðfeðmt verk starfshópurinn á fyrir höndum leggur nefndin til að frestur til að skila skýrslu verði lengdur til 1. janúar 2021.

Að teknu tilliti til framangreinds leggur nefndin til að tillagan verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Tillögugreinin orðist svo:

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra í samráði við félags- og barnamála-ráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra og heilbrigðisráðherra að setja á fót starfs-hóp um mótnun heildstæðrar meðferðar- og endurhæfingarstefnu í fangelsismálakerfinu. Starfshópurinn leggi m.a. til nauðsynlegar breytingar á lögum og greini fjárhörf til þess að tryggja öllum föngum einstaklingsbundna meðferðaráætlun, bættan aðgang að menntun og heilbrigðisþjónustu og aukinn stuðning að afplánun lokinni. Starfshópurinn skili skýrslu með niðurstöðum eigi síðar en 1. janúar 2021. Dómsmálaráðherra kynni Alþingi niðurstöður starfshópsins.

2. Fyrirsögn tillögunnar orðist svo: Tillaga til þingsályktunar um meðferðar- og endurhæfingarstefnu í málefnum fanga.

Birgir Ármannsson og Steinunn Þóra Árnadóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álit þetta í samræmi við heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 10. desember 2019.

Páll Magnússon, form., með fyrirvara.	Jón Steindór Valdimarsson, frsm.	Anna Kolbrún Árnadóttir.
--	-------------------------------------	--------------------------

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.	Birgir Ármannsson, með fyrirvara.	Helgi Hrafn Gunnarsson.
------------------------------	--------------------------------------	-------------------------

Helga Vala Helgadóttir.	Steinunn Þóra Árnadóttir.	Þórarinn Ingi Pétursson.
-------------------------	---------------------------	--------------------------