

Umsögn

Þingsályktunartillaga
um betrun fanga,
24. mál,
150. löggjafarþing 2019–2020.

Desember 2019

Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, fagnar því að stjórnmalaflokkur á Alþingi sýni betrun fanga áhuga og styður af fullum mætti tillögu þessa. Að mati félagsins er nauðsynlegt að taka upp betrunarstefnu sem fyrst og senda refsistefnuna til fortíðar, þar sem hún á heima. Ágóði stefnubreytingarinnar yrði gríðarlegur hjá lögreglu, dómstólum, fangelsunum, heilbrigðiskerfinu og almannatryggingakerfinu. Glæpum mun fækka, brotaþolum og endurkomum í fangelsin. Þrátt fyrir að það verði ekki alfarið komið í veg fyrir glæpi með betrunarstefnunni er hægt að koma í veg fyrir að sömu einstaklingar brjóti af sér í annað og þriðja skipti.

Einstaklingsbundin meðferðar- og vistunaráætlun er sérstaklega nefnd í þingsályktunartillögunni en hún er að mati Afstöðu eitt mikilvægasta skrefið sem tekið verður í átt að uppbyggilegri afplánun fanga. Aftur á móti þarf margt annað að koma til, svo sem breytt deildaskipting á Litla-Hrauni, stóraukið meðferðarstarf ásamt fleiri aðgerðum. Í raun er tímabært að stofnaður verði starfshópur með eiginleg og alvöru markmið. Starfshópurinn ætti að fá það verkefni að leggjast í heildarendurskoðun á fangelsiskerfinu í stað þess að reyna plástra vandamálín tímabundið. Starfshópurinn mætti þá jafnvel leita aðstoðar til nágrannaríkja en afskaplega vel hefur gengið í fangelsismálum í Noregi og Danmörku. Að mati Afstöðu ættu fulltrúar Fangelsismálastofnunar, Sambands sveitarfélaga, Vinnumálastofnunar, Virk, Afstöðu, Rauða krossins og þeirra þriggja ráðuneyta sem eiga að fara með fangelsismál, þ.e. velferðarráðuneytis, menntamálaráðuneytis og dómsmálaráðuneytis að eiga sæti í starfshópnum.

Fangar fá ekki fund með fagfólki

Eins og segir í greinargerð með þingsályktunartillögunni var með lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, skylda til að veita meðferðar- og vistunaráætlun afnumin nema í þeim tilvikum þar sem Fangelsismálastofnun telur það nauðsynlegt. Var sú breyting gerð sökum þess að fjármagn fékkst ekki til að sinna verkefninu samkvæmt lagaskyldu.

Að mati Afstöðu var þetta skelfileg breyting og er nauðsynlegt að fagfólk leggi mat á hvern þann einstakling sem afplána þarf refsidóm. Fangelsismálastofnun vísar til þess í umsögn sinni að óþarfi sé að eyða tíma sérfræðinga stofnunarinnar í slíkt mat sökum þess hversu margir fangir fari í gegnum afplánun án vandkvæða. Afstaða telur þessa nálgun alranga og

ættu sérfræðingar stofnunarinnar ekki að þurfa „eyða“ miklum tíma í mat þeirra einstaklinga sem kunna að geta farið í gegnum afplánun án vandkvæða. Hitt er annað mál að með lögfestingu þess að framkvæma umrætt mat er hægt að greina vanda allra þeirra sem hefja afplánun, samfélaginu til heilla. Í þessu ljósi má benda á umsögn Rauða krossins um þetta mál en þar segir að „fjölmargir fangar eru ýmist ógreindir eða vanggreindir þegar þeir snúa til baka út í samfélagið.“

Þá má nefna að Fangelsismálastofnun bendir á í umsögn sinni að sú hættu verði fyrir hendi að önnur og brýn verkefni verði að víkja ef sú skylda verði lögfest að gera meðferðar- og vistunaráætlun fyrir hvern og einn fanga. Afstaða telur af því tilefni greinilegt að tímabært sé að skoða að færa fangelsismál þvert á ráðuneyti, enda er þar ekki eingöngu um að ræða málefni á forræði dómsmálaráðuneytis. Að mati Afstöðu er því rétt hjá flutningsmönnum að beina þingsályktunartillögu þessari að þremur ráðuneytum og vonast félagið til þess að það verði upphafið að því að fangelsismálum verði dreift á ráðuneytin þrjú.

Langflestir fangar fara í gegnum sína afplánun án þess að hitta sálfræðing eða félagsráðgjafa og staðbundinn sálfræðingur á Litla-Hrauni vinnur ekki sem slíkur heldur meðferðarfulltrúi fyrir fámennan hóp fanga. Að mati Afstöðu verða sálfræðingar að gæta hlutleysis og halda trúnað, en á meðan þeir eru á launaskrá Fangelsismálastofnunar þá treysta fangar sér ekki til þess að opna sig um sín vandamál af ótta við að orðin verði notuð gegn þeim síðar.

Afstaða telur að greina þurfi alla fanga við upphaf afplánunar og tryggja að þeir fái þau lyf sem þeim hefur verið ávísað af læknum, en til þess þarf að gera breytingar á hinum svonefnda bannlista Landlæknis. Þá er löngu orðið tímabært að huga að skaðaminnkandi úrræðum í fangelsum landsins enda stríðið við fíkniefnin tapað.

Hvatakerfið nauðsynlegt

Afstaða hefur um áráð talað fyrir því að tekið verði upp hvatakerfi í fangelsismálakerfinu en það mun óneitanlega verða til þess að draga úr neyslu fíkniefna og annarri óæskilegri hegðun. Fangar eiga að bera ábyrgð á afplánun sinni og þá þurfa þeir að finna áþreifanlega fyrir því þegar þeir breyta rétt – eða eftir atvikum rangt – og ætti hegðun þeirra að hafa bein áhrif á leyfilegan búnað, önnur fríðindi, heimsóknir og leyfi. Burt séð frá því hvort fangar taki þátt í hvatakerfinu þá verður að tryggja að öllum föngum sé tryggð viðunandi geðheilbrigðisþjónusta. Þá er nauðsynlegt að fangelsisyfirvöld stigi skrefið inn í nútímann og heimili föngum notkun internetsins í auknum mæli enda fara nær öll samskipti fram þar í dag, hvort sem er við fjölskyldu og vini eða stofnanir ríkis og sveitarfélaga.

Af mörgu er að taka í þessum málaflokki og ósagt er enn heilmargt um atvinnumál og menntunarmál í fangelsunum auk þess sem fjölmargt þarf að gera fyrir fanga þegar þeir ljúka afplánun, til dæmis í tengslum við húsnæðismál og fjárhagsmál en þau eru nánast alltaf í ólestri við lok afplánunar dóms. Í því sambandi má nefna að sýslumannsembættin halda föngum oft en ekki í skuldafangelsi í allt að 12 ár eftir afplánun, sem segir sig sjálft að er ekki hvetjandi til þess að viðkomandi komist aftur á réttan kjöl, eða til þess gert að fyrrverandi fangar geti haslað sér völl á almenna leigumarkaðnum eða húsnæðiskerfinu yfirleitt.

Fulltrúar Afstöðu eru að sjálfsögðu reiðubúnir til að koma fyrir allsherjar- og menntamálanefnd til að fara betur yfir málið og svara þeim spurningum sem nefndarmenn kunna að hafa. Þá hefur Afstaða mikinn áhuga á að taka þátt í þeim starfshópi sem lagt er til að verði stofnaður enda mikil reynsla og þekking innan félagsins.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Afstöðu,

Guðmundur Ingi Þóroddsson
formaður Afstöðu



FANGELSISMÁLASTOFNUN RÍKISINS

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Austurströnd 5 170 Seltjarnarnesi

sími: 520 5000 bréfasími: 520 5019

fms@fangelsi.is www.fangelsi.is

18. október 2019

Fangelsismálastofnun vísar til bréfs Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis vegna tillögu til þingsályktunar um betrun fanga, 24. mál.

Í þingsályktuninni segir að með henni sé lagt til að dómsmálaráðherra í samráði við félags- og barnamálaráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra og heilbrigðisráðherra verði falið að setja á fót starfshóp um mótun heildstæðrar betrunarstefnu í fangelsismálakerfinu. Í gildandi lögum um fullnustu refsinga komi fram að lögunum sé ætlað að stuðla að farsælli betrun fanga og aðlögun þeirra að samfélaginu. Heildstæð betrunarstefna sé þó ekki til staðar og óljóst að hvaða marki lögin stuðli að betrun, enda sé aðgengi að námi og heilbrigðisþjónustu mismunandi á milli fangelsa og meðferðaráætlun einungis aðgengileg þeim föngum sem Fangelsismálastofnun telur nauðsynlegt að hljóti meðferð.

Fangelsismálastofnun fagnar allri umræðu um fangelsismál. Hins vegar er mikilvægt að slík umræða eigi sér ekki stað á mörgum stöðum í einu þannig að hætta sé á að hún verði ómarkviss en í dag eru a.m.k. tveir hópar að störfum um fangelsismál. Þá er nauðsynlegt að kostnaðarmeta öll þau verkefni sem talað er um í þingsályktunartillögunni og að fjármagn fylgi þeim verkum sem lagt er til að verði framkvæmd.

Í þingsályktunartillögunni segir að meðferðaráætlun skuli gerð fyrir alla fanga en ekki aðeins þegar slíkt telst nauðsynlegt að mati sérfræðinga Fangelsismálastofnunar. Samkvæmt 24. gr. laga nr. 15/2016 um fullnustu refsinga skal Fangelsismálastofnun, í samvinnu við fanga gera meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga Fangelsismálastofnunar. Fangelsismálastofnun er ekki sammála framangreindri tillögu, þ.e. að gera eigi

meðferðaráætlun fyrir alla fanga, þótt slíkt sé að mati sérfræðinga stofnunarinnar ekki nauðsynlegt. Margir fangar fara í gegnum afplánun sína án nokkurra vandkvæða, eru með húsnæði að afplánun lokinni, fasta vinnu, eiga ekki við áfengis- og/eða fíknivanda að stríða o.s.frv. og því væri óþarfi að eyða tíma sérfræðinga stofnunarinnar í að gera meðferðaráætlun fyrir slíka menn. Þessir menn geta alla jafna nýtt sér afplánun með þeim hætti sem Fangelsismálastofnun telur vænlegast, þ.e. að byrja afplánun í lokuðu fangelsi, fara þaðan fljótt í opið fangelsi, þaðan á Áfangaheimili Verndar þaðan sem þeir stunda vinnu eða nám á daginn og ljúka síðasta hluta afplánunar heima hjá sér með ökklaband. Má segja að í raun sé um nokkurs konar meðferðar-/vistunaráætlun að ræða og ekki nauðsynlegt að leggja meiri vinnu í slíkt. Fangelsismálastofnun áréttar hins vegar nauðsyn þess að gera meðferðaráætlun fyrir þá sem þurfa á því að halda en með því að lögfesta þá skyldu að gera slíka áætlun fyrir alla fanga er sú hættu fyrir hendi að ekki verði hægt að sinna öðrum lögbundnum eða mikilvægum hlutverkum sem fangelsisýfirvöld telja þörf á. Þá vill stofnunin að ljóst sé að þótt ekki sé gerð sérstök meðferðaráætlun fyrir fanga komi það ekki í veg fyrir að viðkomandi hljóti viðeigandi meðferð sálfræðings, geti afplánað hluta refsingarinnar í meðferð, verði vistaður á meðferðargangi o.s.frv.

Í þingsályktuninni er sagt að í ljósi þess að endurkomutíðni fanga sem afpláni með samfélagsþjónustu eða sambærilegum úrræðum sé lægri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum sé ástæða til að kanna kosti aukins vægis samfélagsþjónustu og skoða hvort þörf sé á aðkomu dómstóla í þeim efnum. Fangelsismálastofnun fagnar umræðu um að auka vægi samfélagsþjónustu sem er að mati stofnunarinnar eitt mikilvægasta fullnustuúrræðið sem lög um fullnustu refsinga kveða á um og vel til þess fallið að ná þeim markmiðum laganna að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli betrun og aðlögun dómpóla að samfélaginu. Samkvæmt 37. gr. laga um fullnustu er heimilt að fullnusta allt að 12 mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu með ólaunaðri samfélagsþjónustu ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því. Í upphafi samfélagsþjónustu árið 1995 var einungis heimilt að fullnusta allt að þriggja mánaða fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu en í ljósi góðs árangurs af úrræðinu hefur það verið aukið verulega á síðustu árum. Í ljósi þessa telur Fangelsismálastofnun æskilegt að skoða hvort auki eigi samfélagsþjónustuna enn frekar. Í tillögunni er því velt upp hvort rétt sé að dómstólar taki ákvörðun um samfélagsþjónustu í stað Fangelsismálastofnunar. Um er að ræða umræðu sem hefur staðið yfir frá upphafi

samfélagsþjónustunnar þar sem menn hafa varpað fram kostum og göllum við núverandi fyrirkomulag. Að mati Fangelsismálastofnunar er betra að hafa framkvæmdina á hendi Fangelsismálastofnunar þar sem afgreiðsla mála er tiltölulega skjót og jafnræðis gætir við úrlausn þeirra. Ef ákvörðun um samfélagsþjónustu verður færð yfir til dómstóla er brýnt að tryggja að slíkt verði ekki til þess að þeim fækki sem fá að afplána refsingu sína með þeim hætti.

Í tillögunni er vísað til upplýsinga Fangelsismálastofnunar um endurkomutíðni fanga sem byggist á skýrslu frá árinu 2010 og að mikilvægt sé að meta endurkomutíðni upp á nýtt með gögnum sem ná yfir lengra tímabil og greina ólíka endurkomutíðni fanga á grundvelli ólíkra brota og mismunandi afplánunar. Hjá Fangelsismálastofnun eru nú þegar til nýrri gögn um endurkomutíðni fanga en stofnunin tekur þátt í samnorrænni rannsókn á endurkomutíðni fanga sem er framkvæmd með reglubundnum hætti. Sýnir nýjasta rannsóknin tölur frá 2013-2017 þar sem endurkomutíðni er mæld.

Að lokum óskar Fangelsismálastofnun eftir því að eiga fulltrúa í þeim starfshópi sem hér er fjallað um, verði hann settur á fót.





Olga Lís Garðarsdóttir
Skólameistari Fjölbrautaskóla Suðurlands (FSu)
skolameistari@fsu.is

Jón Özur Snorrason
Kennslustjóri FSu í fangelsum
jozur@fsu.is

Klara Guðbrandsdóttir
Náms- og starfsráðgjafi FSu í fangelsum
klara@fsu.is

Umsögn um þingskjal 24-24. mál. Tillaga til þingsályktunar um betrun fanga

ALMENNT ÁLIT UM MÁLIÐ

Betrunarstefna fyrir fangelsin er brýn og margþætt. Menntun er málefni sem varðar allt samfélagið og alla sem þar búa, líka þá sem dvelja í fangelsum. Stór liður betrunar er menntun, bóknám, verknám og starfsnám. Eins og staðan er núna er rekinn skóli í fangelsunum á Litla-Hrauni og á Sogni frá FSu (Fjölbrautaskóla Suðurlands) sem er móðurskóli fangelsanna. Í fangelsunum á Hólmsheiði og á Akureyri er einungis boðið upp á fjarnám. Við teljum 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. Mjög brýnt er að endurskoða námsframboð á Hólmsheiði og á Akureyri þar sem einungis er boðið upp á fjarnám. Samspil nærnáms (staðbundins náms) og fjarnáms teljum við vera nauðsynlegt í lifandi menntastofnun. Nemendur (fangar) ráða alla jafna illa við fjarnám. Eðli fjarnáms er að nemandi hafi aðgang og þekkingu af tölvum og forritum. Nemendur í fangelsi hafa takmarkaðan aðgang að tölvum og geta ekki notað öll þau forrit sem þarf vegna öryggisreglna. Mjög stór hluti okkar nemenda hafa ekki góða reynslu af skólakerfinu, margir hafa fallið úr námi í framhaldsskóla eða ekki lokið grunnskóla og þeir hafa oft ekki mikla trú á eigin getu, eru með athyglisbrest, ofvirkni, hegðunarvanda og fleira sem gerir það að verkum að þeir ráða illa við að aga sig sjálfir til að geta sinnt fjarnámi. Þeir þurfa mun meiri kennslu, utanumhald, stuðning og eftirfylgni en fjarnámskennsla býður upp á.

UMSÖGN

Við fögnum þessari þingsályktunartillögu um betrun fanga. Í annarri málsgrein greinagerðar er minnst á starfshóp um betrunarstefnu og teljum við að þar þurfi að vera að minnsta kosti einn fulltrúi sem þekkir skólamálin í fangelsinu innan frá. Ásamt betrunarstefnu teljum við að



skapa þurfi heildstæða menntastefna í námi fanga þar sem hugað er að markmiðum þess og kröfum, skipulagi eða samsetningu, innihaldi og aðferðum. Þarfir fangans eru talsvert ólíkar þörfum venjulegs unglings á framhaldsskólastigi. Því þarf að mynda heildstæða og skynsamlega stefnu utan um nám hans með betrunarmarkmið að leiðarljósi.

Í þriðju málsgrein greinagerðar er talað um að markmið betrunar sé að auka færni og lífsgæði. Markviss náms- og starfsráðgjöf ásamt námi við hæfi getur verið stór liður í því markmiði. Vel er hægt að tengja saman verknám og starfsnám eða starfsþjálfun. Bæta þarf aðgang að menntun til muna og jafna aðstöðuna milli einstakra fangelsa. Einnig þarf að huga að tæknimálum til að hægt sé að skoða kennsluhætti (í ljósi nútímalegra kennsluhátta) ef markmiðið er að nemendur geti haldið áfram í námi að fangelsisdvöl lokinni.

Í fimmtu málsgrein er talað um að til að tryggja árangur og fækka ítrekuðum brotum þurfi að greina stöðu fanga og gera raunhæfa áætlun til að hjálpa þeim að verða virkir samfélagsþegnar. Þessu erum við sammála en þetta þarf einnig að skoða í samræmi við refsistefnuna til dæmis ef fangi er í agabroti fær hann einungis helminginn af því sem hann fær greitt fyrir vinnu eða nám. Þetta er mjög letjandi fyrir einstakling sem er að byggja sig upp. Því teljum við að útrýma þurfi refsistefnu í samræmið við betrunarstefnu.

Í elleftu málsgrein er talað um skýrslu sem gefin var út af Mennta- og menningarmálaráðuneyti sem ber titilinn *Stefnumótun í menntamálum fanga á Íslandi* og teljum við mikilvægt að taka hana til skoðunar og laga að nútímanum og til framtíðar. Margt hefur breyst í menntamálum frá árinu 2007. Í Stefnumótuninni er talað um að brýnt sé að huga að námsmöguleikum fanga og vinna gegn brottfalli með öflugri sérkennslu og einstaklingsráðgjöf. Þetta á enn við. Einnig teljum við mikilvægt að gagnlegt gæti verið fyrir fanga að hafa kost á að taka bílpróf, vinnuvélaréttindi, lyftararéttindi og önnur starfsréttindi sem eykur samfélagshæfni þeirra að lokinni afplánun. Við ítrekum því að það þurfi að stoppa refsistefnuna sem bitnar á námi fanga.

Í elleftu málsgreininni er minnst á vistunaráætlun í ljósi menntunar og teljum við að hana megi efla til muna ef náms- og starfsráðgjafi er þáttakandi í vistunaráætlun. Þá væri hægt að veita einstaklingsmiðaða ráðgjöf frá upphafi vistunar. Einnig er það sameiginleg skoðun okkar að ef stöðugildi náms- og starfsráðgjafa yrði aukið samhliða auknu námi væri hægt að veita öflugri og virkari hópráðgjöf og örnámskeið í námstækni, prófkviða, ferilskragerð, atvinnuviðtölum í samræmi við það sem gert er í skólum úti í samfélaginu. Að lokum teljum við að með auknu stöðugildi gæti náms- og starfsráðgjafi veitt persónulega ráðgjöf þegar styttest í að fangi losni úr haldi á leið sinni til frekari menntunar eða viðurkennds starfs.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. október 2019

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um tillögu til þingsályktunar um betrun fanga, 150. löggjafarþing 2019-2020. Þingskjal 24 – 24. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri.

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

tillögu til þingsályktunar um betrun fanga.

150. löggjafarþing 2019-2020.

Þingskjal 24 – 24. mál.

Inngangur

Rauði krossinn fagnar þingsályktunartillögunni og telur mikilvægt að hún nái fram að ganga. Fólk sem hefur lokið afplánun á jafnan erfitt með að fóta sig að nýju í samfélaginu og kemur oft að lokuðum dyrum. Margt bendir til þess að endurkomutíðni í fangelsum sé í raun hærri hér á landi en kemur fram í opinberum tölum, enda skekkir það tölfræðina þegar erlendir fangar sem sendir eru úr landi eru taldir með í slíkum útreikningum.

Rauði krossinn styður við fanga með ýmsum hætti meðan á afplánun stendur og eftir að henni lýkur. Fjölmargir fangar hafa starfað í Fatasöfnun Rauða krossins í sjálfböðavinnu og við ýmis önnur verkefni félagsins. Félagið hefur góða reynslu af samstarfi við Fangelsismálastofnun um samfélagsþjónustu og telur að hún sé mikilvægt framlag til að viðhalda virkni og samfélagslegri þátttöku fólks meðan það er í afplánun.

Rauði krossinn í Kópavogi veitir fólki sem hefur nýlengið afplánun aðgang að félagsvinum sem eru þeim innan handar við að fóta sig að nýju þegar komið er út í samfélagið. Félagsvinur er sjálfböðaliði sem styður þátttakanda við ýmislegt er snýr að daglegu lífi og þær áskoranir sem taka við þegar afplánun lýkur. Sem dæmi getur félagsvinur farið með þátttakanda í viðtöl til félagsráðgjafa, umboðsmanns skuldara eða á aðrar stofnanir. Einnig aðstoðar félagsvinurinn einstaklinginn við að efla eða eignast heilbriggt tengslanet, m.a. með því að stunda tómstundir eða áhugamál.

Fjölmargir fangar og fyrrum fangar hafa nýtt sér úrræði skaðaminnkunarverkefnis Rauða krossins, Frú Ragnheiðar. Verkefnið veitir einstaklingum með erfiðan vímuefnavanda (vímuefni í æð) skaðaminnkandi þjónustu í formi heilbrigðisþjónustu, nálskiptiþjónustu, næringu, sálræns stuðnings og ráðgjafar. Nær allir skjólstæðingar Frú Ragnheiðar eiga erfiða áfallasögu að baki og glíma við fjölbættan vanda ásamt vímuefnavandanum. Verkefnið byggir á miklu trausti og hafa skjólstæðingar veitt Rauða krossinum ómetanlega innsýn í stöðu og heim fólks sem glímur við erfiðan vímuefnavanda á Íslandi. Frú Ragnheiðar verkefnið á höfuðborgarsvæðinu hefur veitt yngsta aldurshópnum, ungmennum á aldrinum 18-20 ára sértækan stuðning og aðstoðað hann við að vinna að úrlausn þeirra mála með félagslega kerfinu og heilbrigðiskerfinu. Hluti af ungmennastuðningnum hefur verið að veita þeim eftirfylgd og stuðning meðan á afplánun stendur. Á hverjum tíma veitir verkefnið nokkrum fönngum, sem eru fyrrum skjólstæðingar og búa við bággt félagslegt tengslanet, stuðning í gegnum síma.

Almennar athugasemdir

Starfsfólk Rauða krossins telur mikilvægt að allir fangar komist í geðgreiningu meðan á afplánun stendur. Fjölmarginir fangar eru ýmist ógreindir eða vangreindir þegar þeir snúa til baka út í samfélagið. Til að öðlast greiningu þarf einstaklingur að hafa verið án áhrifa vímuefna í ákveðinn tíma. Greining getur ekki alltaf farið fram við upphaf afplánunar eins og gert er ráð fyrir í þingsályktunartillögunni, heldur er mikilvægt að föngum verði fundinn réttur tími til greiningar meðan á afplánun stendur, enda eru þeir að jafnaði án áhrifa á einhverjum tíma afplánunar. Mikilvægt er að fangar fái síðan viðeigandi lyfjameðferð og annars konar meðferð í tengslum við greiningarnar meðan á afplánun stendur.

Taka þarf tillit til fjárhagsstöðu fanga við þá markmiðasetningu sem gert er ráð fyrir að sé unnin með þeim. Flestir fangar eru mikið skuldsettir og skuldir safnast upp meðan á afplánun stendur. Áætlun um niðurgreiðslu skulda og samningar við lánaðrotna þurfa að eiga sér stað með aðstoð félagsráðgjafa í fangelsiskerfinu. Reynslan sýnir að margir fangar hafa mikinn vilja til að leysa sín mál en verkefnið verður þeim ofviða þegar komið er aftur út í samfélagið.

Einstaklingar sem hafa lokið afplánun hafa rétt á mörgum úrræðum á vegum hins opinbera. Mörg þeirra krefjast hins vegar að þeir hafi haft lögheimili í hverfi tiltekinnar þjónustumiðstöðvar í sex mánuði. Slíkt er vandkvæðum bundið hjá einstaklingum sem eru að fóta sig að nýju í samfélaginu að afplánun lokinni, enda þurfa þeir aðstoðina strax að lokinni afplánun.

Rauði krossinn telur mikilvæg að skaðaminnkandi inn grip séu í boði fyrir alla fanga sem glíma við vímuefnavanda og/eða eru í annars konar áhættu hegðun. Evrópska eftirlitsstofnunin um vímuefni og vímuefnafíkn (EMCDDA) og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) leggja áherslu á mikilvægi þess að hafa gott aðgengi að skaðaminnkandi þjónustu eins og nálaskiptiþjónustu, viðhaldsmeðferðum og að skimun og lyfjameðferð við HIV og lifrabólgu C sé í boði fyrir alla fanga. Skaðaminnkandi inn grip lágmarka hættulega og skaðlega vímuefnanotkun og hafa þannig sterka skírskotun í forvarnir og lýðheilsu. Rauði krossinn telur mikilvægt að fangar sem nota vímuefni í æð og fangar sem nota stera í vöðva hafi aðgengi að hreinum og sterílum sprautubúnaði. Markmiðið með því er að draga úr sýkingum og mögulegri útbreiðslu HIV og lifrabólgu C meðal fanga. Einnig er mikilvægt að fangar sem glíma við óþjónaða-vanda hafi gott aðgengi að viðhaldsmeðferð með lyfjum og að skoðað verði sérstaklega hvernig hægt sé að á veita föngum með erfiðan vímuefnavanda í örvandi efni viðhaldsmeðferð með lyfjum. Markmiðið með viðhaldsmeðferðum er fyrst og fremst að aðstoða fólk við að halda lífi og lágmarka óafturkræfan skaða sem getur hlotist af notkun vímuefna. Að auki lýsir Rauði krossinn yfir vilja til þess að veita stuðning við innleiðingu á skaðaminnkandi inn gripum í opnum og lokuðum fangelsum.

Heimildir: (<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1078345819837909>), (http://www.emcdda.europa.eu/best-practice/briefings/prisons-and-the-criminal-justice-system_en), (http://www.emcdda.europa.eu/best-practice/briefings/responding-problems-related-stimulant-use_en),

Fangar í lokuðum fangelsum hafa ekki aðgang að internetinu og hafa því ekki mikla möguleika á atvinnu- og húsnaðisleit meðan á afplánun stendur. Rauði krossinn vill leggja til að komið verði á opnu fangelsi í þéttbýli þar sem föngum gefst tækifæri á að vinna launaða vinnu eða sinna sjálfböðastörfum. Slíkt myndi án efa auðvelda alla endurkomu í samfélagið.

Nauðsynlegt er að fólk með þroskahömlun sem afplánar refsidóma hafi aðgang að sérúrræðum og viðeigandi stuðningi.

Föngum sem hafa skráð sig í nám meðan á afplánun stendur þarf að vera gert kleift að ljúka námi, hafi þeir lokið afplánun áður en námi lýkur. Fólk sem hefur nýlokið afplánun er oft ekki lánshæft hjá LÍN og á fáa möguleika á að klára grunnnám sem ekki er lánshæft.

Mikilvægt er að allir fangar hafi aðgang að sálfræðipjónustu meðan á afplánun stendur og einnig um tíma eftir að afplánun lýkur. Taka skal mið af þörfum hvers og eins eftir slíkum stuðningi. Þannig mætti stuðla að samfellu í þjónustu og geðheilbrigði fólks sem lokið hefur afplánun. Jafnframt er mikilvægt að fangar fái aðgang að fjölskyldumeðferð á meðan afplánum stendur. Meðferðarvinna með fjölskyldu fanga er mikilvægur þáttur í að styrkja fjölskylduböndin og dregur að auki úr endurkomutíðni fanga.

Lokaorð

Rauði krossinn ítrekar ánægju með framkomna þingsályktunartillögu og telur að hún sé mikilvægt skref í að lágmarka þann skaða sem fangar valda bæði sjálfum sér og öðrum í samfélaginu. Ef tekið er heildrænt á vandanum út frá sálrænum og félagslegum þáttum og heilbrigði er hægt að aðstoða marga við að fóta sig að nýju í samfélaginu.

Fulltrúar Rauða krossins eru tilbúnir til að hitta allsherjar- og menntamálanefnd til þess að reifa framangreindar athugasemdir og svara spurningum sé þess óskað.



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis.

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10, Reykjavík.

netfang: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 1. desember 2019

Efni: Umsögn Verndar um tillögu til þingsályktunar um betrun fanga, 24. mál, þskj. 24 á 150. löggjafarþingi.

Visað er til umsagnarbeiðnar Allsherjar- og menntamálanefndar frá 27. september og 28. nóvember 2019. Vernd hefur yfirfarið tillögu til þingsályktunar um betrun fanga og veitir svofellda umsögn um þingmálið.

I. Almennt um þingmálið.

Með tillögunni er lagt til að dómsmálaráðherra í samráði við aðra fagráðherra verði falið að skipa nefnd eða starfshóp til að móta heildstæða „betrunarstefnu“ í fangelsismálakerfinu og skila skýrslu um niðurstöður sínar til ráðherra sem kynna skal Alþingi niðurstöður starfshópsins.

Vernd fagnar því að skipa eigi starfshóp sem ætlað er að móta heildstæða stefnu í fangelsismálum þ.m.t að leggja til nauðsynlegar breytingar á lögum ef þess þarf með og leggja til að veitt verði auknu fjármagni inn í kerfið til að bæta stöðu fanga í afplánun, bæta menntun og auka heilbrigðisþjónustu og stuðning í lok afplánunar. Vernd fagnar allri umræðu um stöðu fanga á Íslandi en fangelsismál og staða fanga er málaflokkur sem of oft virðist hafa víkjandi stöðu og liðið fyrir skort á aðstöðu og fjármögnun.

Vernd leggur til að tillagan verði samþykkt en helst með smávegis breytingum á texta tillögu greinar sem gerð er nánari grein fyrir í II. kafla hér á eftir. Verði þingmálið samþykkt óskar Vernd sérstaklega eftir því að fá sæti í þeirri nefnd/starfshópi sem komið verði á laggirnar ef þess er kostur.

II. Umsögn

1. Um Vernd fangahjálp og hlutverk í afplánunarferli.

Vernd fangahjálp hefur starfað að málefnum fanga í 60 ár og hefur í jafnlangan tíma rekið áfangaheimili og búsetuúrræði fyrir fanga. Hlutverk Verndar í fangelsismálakerfinu er mjög mikilvægt og áherslan á opið úrræði sem lið í afplánun og aðlögun fanga orðið æ fyrirferðarmeira. Allt frá árinu 1994 hafa fangar vistast á Vernd, þegar gengið var frá samningi um vistun fanga utan fangelsis. Segja má að sá samningur hafi markað tímamóta þar sem frjálsum félagasamtökum eins og Vernd fangahjálp var falið að vista fanga á meðan á afplánun

stóð. Nú er svo komið að úrræðið leikur lykilhlutverk í afplánunarferlinu sem hluti meðferðar og endurhæfingar. Ábyrgð Verndar hefur fyrst og fremst snúist um að búa skjólstæðingum sínum skjól vera vegvisir að bjartari og innihaldsríkar framtíð þar sem hluti meðferðar og endurhæfingar er veitt.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er hlutverki Verndar í afplánunarferlinu enginn gaumur gefinn, þrátt fyrir að þar sé fjallað um önnur úrræði en hefðbundið fangelsi og rætt um mikilvægi þess að nota aðrar leiðir við afplánun. Vernd bendir á að mikilvægt er að Alþingi hafi sem gleggsta mynd af öllum þeim úrræðum sem eru til staðar og til greina geta komið. Að mati Verndar er vistun utan fangelsa ekki síður mikilvægur liður í að draga úr endurkomutíðni fanga en meðferðarúrræði önnur innan fangelsa.

2. Um „betrunarstefnu“.

Í tillögu grein og greinargerð er notast við orðið „betrunarstefna“. Þrátt fyrir að það komi fram í lögum um fangelsi og fangavist gerir Vernd gerir athugasemd við notkun á orðinu „betrunarstefna“ og leggur til að fundið verði annað nafn á stefnu sem þessari, sem lýsi betur innihaldi stefnunnar. Hugtakið „betrunarstefna“ var mikið notað fyrir nokkrum áratugum og var í raun aflagt þar sem það stóð ekki undir væntingum. Hugtakið „betrunarhús“ sem áður var notað um fangelsi er ekki heldur í notkun. Rétt er að nota önnur hugtök yfir þær fyrirætlanir sem fram koma í greinargerð með tillögunni eins og „meðferðar- og endurhæfingarstefna“ sem lýsir mun betur þeim hugmyndum sem koma fram í greinargerð flutningsmanna tillögunnar, bæði hvað varðar markmið og áætluð áhrif sem stefnunni er ætlað að marka.

3. Um mótun meðferðar- og endurhæfingarstefnu.

Vernd leggur áherslu á mikilvægi þess að skoða feril afplánunar frá upphafi og hvernig einstaklingi er fylgt eftir og út í samfélagði að nýju. Markmiðið hlýtur alltaf að vera að gera einstaklinginn hæfari til að takast á við samfélagið en hann var áður en afplánun refsingar hófst. Ferill afplánunar er flókinn og einstaklingarnir mjög misjafnlega staddir og flækjustig hátt.

Hér þarf sérstaklega að huga að samspili málaflokka ólíkra ráðuneyta sem ættu sameiginlega að koma að málaflökknum því oft bendir hvor á annan þegar rætt er um málefni fanga og er það miður. Hið sama gildir um ábyrgð sveitarfélaganna og þeirri lagalegu ábyrgð sem þau hafa við eftirfylgni og þjónustu við skjólstæðinga sína, þjónustu sem þeir eiga að veita óháð því hvort viðkomandi er í fangelsi eða ekki. Þar er víða pottur brotinn. Vernd bendir á að það eykur líkurnar á að einstaklingar misstíga sig aftur að afplánun lokinni ef þeir standa skyndilega uppi án stuðningsnets og upplifa að bæði ríkið og sveitarfélag veita ekki þann stuðning sem þarf.

Athuga þarf hvort að sú stefna sem lögð er til í fangelsismálum sé raunhæf, hvort það sé í reynd raunhæft að ætla öllum meðferðaplan. Vernd bendir á að huga þarf vel að þessu.

Afplánun fanga á Vernd gegnir lykilhlutverki í samfellu bæði við upphaf og endi afplánunar. Allir sem fara á rafrænt eftirlit fara fyrst í gegnum úrræði Verndar. Bent er á að um 50% allra fanga ljúka afplánun á Vernd og er endurkomutíðni þeirra sem þar ljúka afplánun rétt um 12 % ef tekið er mið af sömu forsendum og fram koma í greinargerð með tillögunni. Flestir sem afplána dóma í fangelsi gefst kostur á að sækja um vistun á Vernd og þegar það úrræði er í boði aukast líkur á að einstaklingar horfi þannig fram á veginn í afplánun, hvað hugsanleg agabrot og neyslu innan veggja lokaðs fangelsis. Þannig ætti það að virka sem hvati til að fara að reglum þann tíma sem vistun í lokuðu fangelsi stendur yfir.

Þegar kemur að vistun á Vernd eru allir skjólstæðingar með vistunaráætlun þar sem fyrirfram er ákveðið hvar þeir verða til vinnu, hvernig starfsendurhæfingu er háttað, skólagöngu og/eða meðferð. Vernd hefur um langan tíma verið með atvinnumiðlun fyrir fanga og er rétt að taka

fram að það hefur ekki staðið í vegi fyrir því að einstaklingar fá vist á Vernd að þeir hafi ekki haft vinnu áður en þangað er komið. Flestir fangar sem á Vernd dvelja eru við hefðbundin störf og sinna þeim af kostgæfni. Margir eigendur fyrirtækja hafa gjarnan samband í leit að starfsmönnum. Vernd hefur lagt sig fram um að halda góðu sambandi við atvinnurekendur með það fyrir augum að geta komið mönnum að í vinnu. Þá er rétt að taka fram að Vernd hefur notið velvildar fjölmargra fyrirtækja sem hafa lagt samtökunum lið þannig að reksturinn hafi getað gengið upp.

Reynsla Verndar í þessum málaflokki sýnir að mjög stór hluti fanga af einhverjum ástæðum vill ekki og leitar ekki til þeirra sérfræðinga sem þeim standa til boða. Ósjaldan kemur fyrir að menn með sem hafa afplánað langa dóma, jafnvel allt að 16 árum, hafi í raun aldrei talað við neinn sérfræðing allan afplánunar tímann, fyrir utan þá sem komu að rannsókn og ræddu við viðkomandi einstakling í upphafi rannsóknar og matsgerðar sem tengdist sakamáli þeirra. Augljóst er að slík staða er mjög alvarleg og afplánun mun tæplega skila árangri.

En hvað er til ráða ef fangar þiggja ekki sérfræðiaðstoð og meðferð? Vernd bendir á að starfshópur sá sem lagt er til að verði skipaður þarf að velta fyrir sér hvernig unnt sé að ná til allra fanga og tryggja að þeim sé boðin þjónusta og því sé fylgt eftir, því ávallt er hætt á að ef menn afþakka þjónustu og leiti síðar ekki eftir henni, þá gleymast menn í kerfinu.

Vernd tekur undir að rétt sé að gera meðferðaráætlun/vistunaráætlun fyrir hvern og einn fanga sem til vistunar kemur. Vandinn við að gera meðferðaráætlun er aðkoma þess sem meðferðin á að gagnast, þátttöku hans og vilja. Vistunaráætlun er þó einfaldari þar sem ekki er verið að fara fram á að einstaklingurinn taki þátt í tilteknu inngripi aðeins því sem er framundan, kostum og göllum og hvaða áhrif viðkomandi einstaklingur getur haft á framvindu eigin afplánunar.

Vernd bendir sértaklega á að aðgangur fanga að sálfræðiþjónustu er takmarkaður og sama á við um aðra sérfræðinga. Hér þarf að hafa í huga að traust notenda þjónustunnar til þeirra sem hana veita er einnig takmarkað enda eru sérfræðingarnir starfsmenn þeirrar stofnunar sem fullnustar dóm sem þeir sitja inni fyrir og tekur jafnvel þátt í ákvörðunum sem varðar vistunaráætlun sem getur bæði verið neikvæð eða jákvæð. Það hljóta allri að skilja að fangar sem þurfa leita sálfræðiþjónustu til að ræða atvik, líðan, veikleika og áhyggjur geta ekki valið sér sálfræðing til að ræða sín innstu mál við heldur eru seldir undir starfsmenn stofnunarinnar. Vernd bendir á að áriðandi er að finna leiðir til að auka og bæta þetta traust og hugsanlega koma fram með aðrar lausnir en eru fyrir í dag. Vernd telur mikilvægt að starfshópurinn skoði þessa þætti vel.

Í þessu sambandi bendir Vernd á að gögn sem Vernd hefur aflað benda til þess að meirihluti þeirra sem afplána á Vernd eru með athyglisbrest, lesblindu og/eða aðrar tengdar greiningar. Stór hluti þeirra hefur aldrei lokið grunnskólanámi og meirihluti fanga sem hefur hafið nám í framhaldskóla hafa hætt námi. Þá er rétt að taka fram að allt að 90% þeirra sem vistast á Vernd eiga við vímuefnavanda að stríða og algengt er að saman farið blanda af vímuefna- og geðheilbrigðisvanda.

Geðheilbrigðismál fanga hafa verið í algerum ólestri í langan tíma og sá vandi verður ekki leystur nema með tilslökunum í lyfjamálum. Hér þarf þó að hafa í huga að lyfjunum fylgir gríðarlega mikið vandamál sem tengist misnotkun þeirra og sölu og dreifing inni í fangelsunum. Af viðtölum við fanga að dæma þá eru lyf sem afgreidd eru samkvæmt læknisráði líklega aðgengilegasti vímuefnafinn í fangelsum landsins og mest notaður sem vímuefnafí. Vernd bendir á að með einföldum hætti væri hægt að setja upp svo kallað „inntökurými“ þar sem lyfjagjöf færi fram og eftirlit með inntökunni síðan hert. Þannig væri betur tryggt að þeir sem þurfa á lyfjum að halda fái þau á réttum tíma og í réttum skömmtum og að þau komist ekki í hendur þeirra sem ekki eiga að nota þau. Með slíku fyrirkomulagi væri hægt að auka á traust þeirra

sem þurfa svo sannanlega á lyfjum að halda en einnig fengist betri yfirsýn yfir það hvaða efni væru þá að koma inn í fangelsið með öðrum leiðum.

Þá bendir Vernd á hina hlið málsins sem einnig þarf að skoða vel en málefni geðsjúkra og mannréttindi þeirra snúast í raun ekki bara um þeirra eigin mannréttindi heldur einnig sjálfsögð mannréttindi annarra sem vistast við sömu aðstæður. Ekki er vænlegt til árangurs að bjóða einstaklingum upp á erfiðar aðstæður í fangelsum þar sem einstaklingum með mjög fjölþættan vanda er blandað saman, jafnvel þannig að sumir fangar hreinlega þora ekki út úr klefum sínum vegna hegðunar annarra. Þá er vistun geðsjúkra við þær aðstæður sem boði er upp á í fangelsum landsins í dag, auðvitað til háborinnar skammar eins og Allsherjar- og menntamálanefnd má vera ljóst og þarf í sjálfu sér ekki að fjölyrða um það.

Vernd bendir á að við mótun meðferðar- og endurhæfingarstefnu þarf að huga sérstaklega að málefnum fanga við lok afplánunar. Þegar menn hafa loks lokið afplánun þurfa þeir stuðning, fjárhagslegan og félagslegan, til að koma undir sig fótunum að nýju. Hér þarf að huga að húsnaðismálum, atvinnumálum, framfærslu og tengslum við fjölskyldu. Hlutverk sveitarfélaga kemur hér til skoðunar og væri athugandi að fulltrúi Sambands sveitarfélaga kæmi að vinnu starfshópsins líka.

Vernd bendir hins vegar á að ný stefnumörkun er háð því að til þess fáið fjármagn á fjárlögum til að framkvæmda stefnuna. Ef góðum vilja og góðum hugmyndum fylgir ekki fyrirheit um fjárveitingar verður stefnumörkunin lítils virði. Bætt heilbrigðisþjónusta, gerð meðferðaráætlana eftirfylgni og stuðningur mun kosta fjármuni sem ekki virðast vera til staðar í dag.

Samkvæmt framansögðu leggur Vernd til að tillagan verði samþykkt en leggur jafnframt til smávægilega breytingu á tillögutextanum, sbr. lið III. hér á eftir. Undirritaður er reiðubúinn að koma á fund nefndarinnar ef óskað er.

III. Breyting á tillögugrein.

Lagt er til að tillögugrein hljóði svo:

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra í samráði við félags- og barnamálaráðherra mennta-

„Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra í samráði við félags- og barnamálaráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra og heilbrigðisráðherra að setja á fót starfshóp um mótun heildstæðrar meðferðar- og endurhæfingarstefnu í fangelsismálakerfinu, þ.m.t. að leggja til nauðsynlegar breytingar á lögum og fjárveitingar til þess að tryggja öllum föngum einstaklingsbundna meðferðar-, endurhæfingar og vistunaráætlun, bættan aðgang að menntun og heilbrigðisþjónustu og aukinn stuðning að afplánun lokinni. Starfshópurinn skili skýrslu með niðurstöðum eigi síðar en 1. maí 2020. Dómsmálaráðherra kynni Alþingi niðurstöður starfshópsins.

Virðingarfyllst,
f.h. Verndar

Þráinn Bj. Farestveit
framkvæmdastjóri
(thrainn@vernd.is)