

Dómsmálaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Fjárlaganefnd**
Sendandi: **Dómsmálaráðuneytið, Fangelsismálastofnun ríkisins**
Dagsetning: **22.11.2022**
Málsnúmer: **DMR22100062**
Bréfalykill: **11.90.1.3**

Efni: Fjárveiting til Fangelsismálastofnunar

Rekstrarumhverfi fangelsiskerfisins á Íslandi hefur verið mjög þungt um margra ára skeið og í raun verið haldið með miklum tilfæringum og gríðarlegu aðhaldi.

Rekstrarvandi stofnunarinnar hefur verið viðvarandi sl. áratug en hins vegar hefur verið hægt að halda rekstri stofnunarinnar að mestu innan fjárheimilda en það hefur verið gert með ýmskonar aðgerðum og ráðum og alltaf er einhver fórnarkostnaður. Dæmi um erfiðar aðgerðir sem ráðist hefur verið til að halda rekstrinum á floti eru frestun eða stöðvun á viðhaldi húsnæðis og öryggisbúnaðar, ítrekuðum tímabundnum og varanlegum lokunum á ýmsum rekstrareiningum stofnunarinnar og vistun umtalsvert færri fanga en æskilegt væri. Ekki hefur verið ráðið í allar stöður þeirra starfsmanna og fangavarða sem hafa hætt og ráðningum frestað ítrekað. Þá hefur ekki heldur, eðli málsins samkvæmt, verið lögð áhersla á endurmenntun og kennslu til fangavarða sem klárlega hefur slæmar afleiðingar til langs tíma.

Í dag eru ríflega 300 dómþolar á boðunarlista til afplánunar í fangelsi. Nýting fangelsisrýma á yfirstandandi ári hefur verið ríflega 80% þrátt fyrir að hús 3 (23 rými) á Litla Hrauni hafi verið lokað í ríflega 4 mánuði á árinu. Þá var nýting fangarýma í fangelsunum 2021 ríflega 77% þó ástand vegna Covid hafi gert stöðuna mjög erfiða.

Umboðsmaður Alþingis sem sinnir eftirliti með aðstæðum frelsissviptra á grundvelli OPCAT hefur í heimsóknarskýrslum sínum gert margvíslegar alvarlegar athugasemdir við bæði aðbúnað fanga og aðstandenda þeirra sem og aðbúnað starfsfólks í fangelsunum ásamt ábendingum um rýra mönnun fangavarða í fangelsum landsins.

Ljóst er að mjög mikill uppsafnaður niðurskurður vegur lang þyngst í þeim rekstrarvanda sem stofnunin stendur nú frammi fyrir. Uppsafnaður niðurskurður á grunnfjárheimildir stofnunarinnar frá árinu 2010 eru tæpar 280 m. kr., þ.e. án verðlagsuppreiðnings og stefnir í að verða 330 m.kr. á næsta ári, þ.e. ef 50 m.kr. hagræðingarkrafa á fjárlögum 2023 gengur eftir.

Þrátt fyrir gríðarlegt aðhald í mannahaldi og nánast stoppi á allar viðhaldsframkvæmdir, endurnýjun og nauðsynlegar lagfæringar á rekstrar- og öryggiskerfum í fangelsunum er nú svo komið að uppsafnaður rekstrarhalli eftir fyrstu 10 mánuði ársins er orðinn ríflega 130 m.kr. og ljóst að hallinn mun ekki lækka það sem eftir lifir árs þó tekið sé tillit til launabóta sem komu inn í lok árs vegna hækkana launa í tengslum við svokallaðan hagvaxtarauka, viðbótarfjárheimilda vegna Covid- útgjalda og lokagreiðslu fjárheimilda vegna styttingar vinnuvikunnar í vaktavinnu. Miðað við núverandi fjárhagsstöðu og rekstrarútlit það sem eftir lifir árs þarf að lágmarki 150 m.kr. á fjárukalögum til að stofnunin geti með góðu móti byrjað næsta rekstrarár með þokkalega hreint borð fjárhagslega.

Til þess að geta rekið öll fjögur fangelsin á fullum afköstum 2023 og til framtíðar þarf a.m.k. 250 m.kr. í viðbótar grunnfjárheimildir á næsta ári en með því verður hægt að tryggja ásættanlega mönnun í fangelsunum til þess að þau geti verið rekin á því sem næst fullum afköstum og einnig til að viðhalda öryggiskerfum og húsnæðisendurbótum. Um 20-25 % fangelsiplássu eru ekki nýtt í dag vegna fjárskorts og á sama tíma eru refsingar að fyrnast en sem dæmi fyrndust 28 refsingar árið 2021 og 22 árið 2020.

Rekstrarvandi stofnunarinnar er nokkuð margþættur en ljóst er að uppsafnaður niðurskurður á grunnfjárheimildir stofnunarinnar vegur þar þyngst.

Starfsmannahald:

Slæm fjárhagsstaða hefur haft slæm áhrif á starfsmannahald. Umtalsverð starfsmannavelta hefur verið meðal sérfræðinga, s.s. sálfræðinga og félagsráðgjafa hjá Fangelsismálastofnun vegna manneklu og mikils álags á starfsmennina þar sem ráðningum hefur ítrekað verið frestað vegna slæmrar fjárhagsstöðu.

Kostnaður við styttingu vinnuvikunnar í vaktavinnu hefur reynst umtalsvert dýrari fyrir stofnunina og verkefnið í heild sinni en gert var ráð fyrir og er þannig umtalsvert mannaflsfrekara. Þá er mjög mikill afleiddur kostnaður vegna fjölgunar fangavarda ekki bættur á fjárlögum, s.s. vegna þjálfunar, ýmiskonar tækjabúnaðar, húsgagna, fæðis, fatnaðar, þrekálags og margskonar annarra hluta.

Útgjöld vegna langtíma- og skammtímaveikinda fangavarda hafa aukist mjög mikið, meðal annars vegna alvarlegra líkamsárása á fangaverði og þá hafa vaktkerfisbreytingar einnig haft áhrif á fjarvistir. Samhliða framangreindu hefur verið reynt eins og kostur er að tryggja nægilega mönnun vegna krefjandi andlegra veikra fanga ásamt mikilli fjölgun gæsluvarðhaldsfanga sem hefur leitt af sér kröfu um aukna viðveru og þjónustu fangavarda og annarra starfsmanna fangelsiskerfisins.

Umboðsmaður Alþingis hefur í heimsóknarskýrslum sínum í fangelsin beðið fangelsisyrðingarmálaráðgjafar að taka til skoðunar og meta hvort mönnun í fangelsum sé viðunandi, m.t.t. öryggis fanga og starfsfólks og aðstæðna og verkefna hverju sinni. Umboðsmaður hefur bent á að ófullnægjandi mönnun geti skapað óöryggi en einnig valdið því að starfsfólk vinni yfirvinnu til að viðhalda lágmarksstarfsemi og öryggi í fangelsunum. Slíkt geti orsakað streitu sem geti valdið óæskilegri spennu í fangelsisumhverfinu.

CPT-nefndin, sem er nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, benti jafnframt á í skýrslu sinni vegna heimsóknar til Íslands árið 2019 að tilhlýðileg þjálfun starfsfólks, góð mönnun og fjölbreytt sérhæfing starfsfólks væri forsenda þess að búa föngum gott og öruggt umhverfi og gera félagslega endurhæfingu þeirra mögulega. Í því sambandi var til dæmis bent á að einungis þrjú félagsráðgjafar hafi verið starfandi í öllu fangelsiskerfinu þegar skýrslan var gerð og er það sami fjöldi og er í dag. Einnig var bent á að nánast engir verkstjórar, sem stýra og leiðbeina föngum til vinnu ásamt því að sinna eftirliti, væru í fangelsunum en þeirra hlutverk er mikilvægt við að halda uppi góðu og uppbyggilegu andrúmslofti innan veggja fangelsanna. Mæltist nefndin til að íslensk stjórnvöld gripu til aukinna ráðstafana til að tryggja nauðsynlegt fjármagn og mannauð í fangelsiskerfinu. Hefur umboðsmaður Alþingis tekið undir þetta í skýrslu sinni.

Í nýrri skýrslu umboðsmanns barna um greiningu á réttindum barna fanga kemur fram að tvær rannsóknir sem unnar voru á árinu um stöðu þessa hóps sýni að Ísland sé langt á eftir hinum Norðurlöndunum. Fangelsismálastofnun telur að brýnt sé að bregðast við þessu og að bæta þurfi bæði aðstöðu til heimsókna en einnig upplýsingagjöf og stuðning til hópsins. Meðal þess sem þyrfti nauðsynlega að bæta úr er frekari mönnun svo hægt sé að hafa opið fyrir heimsóknir barna á fleiri tímum vikunnar en nú er gert.

Afleidd vandamál mjög strangs aðhalds í rekstri og mönnun hefur aukið mjög álag á fangaverði og í raun allt starfsfólk stofnunarinnar sem aftur hefur valdið óánægju og þreytu meðal starfsmanna með tilheyrandi afleiðingum. Þá telja fangaverðir sig ekki fá sömu laun og þeir höfðu fyrir vaktkerfisbreytingar. Fangelsismálastofnun tók þá ákvörðun á vordögum, í samráði við stýrihóp um styttingu vinnuvikunnar ásamt samráði við fagráðuneytið, að bæta upp hluta af framangreindri skerðingu með ærnum tilkostnaði.

Búnaður og öryggisráðstafanir:

Slæm fjárhagsstaða hefur einnig haft mikil áhrif á öryggi og aðbúnað innan fangelsanna en

stórlega hefur dregið úr öryggi vegna þess að endurnýjun á öryggisbúnaði hefur verið nánast stöðvuð að miklu leiti um langan tíma. Ljóst er að kostnaður vegna bráðnauðsynlegra endurbóta á eftirlits- og öryggiskerfum, s.s. myndavélum, kallkerfum í klefa, aðgangs- og samskiptakerfum, neyðarhnöppum og fl. er þess eðlis að veruleg hætta er á áföllum og jafnvel dauðsföllum ef ekki verður úr bætt. Lauslega áætlað er gert ráð fyrir að þær endurbætur og lagfæringar á núverandi öryggiskerfum sem ekki verður komist hjá að fara í á næstu mánuðum, svo stofnunin lendi ekki í meiriháttar áföllum, muni kosta 60-80 m.kr. sem mun þá auka rekstrarhalla stofnunarinnar enn meira eða að því sem þeim kostnaði nemur.

Eins og fram kemur hér að ofan þá er ljóst að til að hægt sé að ná böndum á fjárhag stofnunarinnar, bæta öryggi og reka stofnunina á eðlilegan og öruggan hátt með fullum afköstum þarf að bæta að **auka framlög að lágmarki um 200 m.kr.** ásamt því að **fella niður 50 m.kr. hagræðingarkröfu. Samtals er fjárþörfin því 250 m.kr. á ársgrundvelli.** Þá eru rekstrarútgjöld það sem af er ári þess eðlis að til að endar nái saman vantar **nauðsynlega 150 m.kr.** til að stofnunin geti byrjað næsta ár við þolanlegar fjárhagslegar aðstæður.

Það skal áréttað hér að fjölgun starfsmanna á hverri vakt í nýju vaktkerfi vegna styttingar vinnuvikunnar í vaktavinnu hefur algjörlega staðið í stað á flestum stöðum en dregist saman á öðrum. Þá skal það einnig áréttað sérstaklega að það er og hefur nánast aldrei verið fullmannað í fangelsunum þegar miklar fjarvistir eru í gangi og er það meðvitað gert af stjórnendum vegna slæmrar fjárhagsstöðu stofnunarinnar.

Afleiðingar ef ekki koma til auknar fjárheimildir 2023 og fjárauki 2022:

1. Fangelsinu að Sogni verður varanlega lokað frá og með 1. janúar 2023
 - a. 12 starfsmenn missa vinnuna
 - b. 21 fangelsipláss hverfur
2. Húsi 3 á Litla Hrauni verður lokað, a.m.k. allt árið 2023
 - a. 4-5 starfsmenn missa vinnuna eða fá ekki framhaldsráðningu
 - b. 23 fangelsipláss hverfa
3. Boðunarlisti lengist
4. Fyrningar refsinga aukast
5. Starfsfólk mun þreytast og starfsánægja mun skerðast verulega
6. Öryggismál fangelsanna áfram í ólestri

Vert er að undirstrika það að framagreindar tillögur og aðgerðir gera það að verkum að verið er að grafa undan annars mjög góðu og vel uppbyggðu fangelsiskerfi sem hefur verið undir fjármagnað í áraraðir. Ef Fangelsinu að Sogni verður lokað ásamt húsi 3 á Litla-Hrauni þá hefur fangarýmum á fáum árum fækkað úr 187 þegar þau voru flest árið 2019 í 143 rými miðað við stöðuna eins og hún lítur út í dag. Með því eru möguleikar fanga til stigskiptrar afplánunar skertir verulega en slíkt er talið vænleg leið til farsællar aðlögunar þeirra að samfélaginu á ný. Þá þarf vart að taka aftur fram að fyrningar refsinga munu aukast, biðlistar eftir afplánun lengjast og þannig verður dregið verulega úr almennum og sérstökum varnaðaráhrifum refsinga. Þá verða enn fremur engar vararefsingar fésekta fullnustaðar í fangelsunum.

Tillaga

Lagt er til að varanlegar fjárheimildir Fangelsismálastofnunar verði auknar um 250 m.kr. árið 2023 til að mæta veikleikum í starfsemi. Þá er lögð til 150 m.kr. hækkun framlaga á yfirstandandi ári til að mæta fyrirbyggjandi fjárhagsvanda.

