

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Fangelsismálastofnun.

Með bréfi 30. nóvember 2023 sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um Fangelsismálastofnun til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður stjórn-sýsluúttektar Ríkisendurskoðunar á Fangelsismálastofnun. Úttektin er unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar.

Nefndin fjallaði um skýrsluna á fundum sínum og fékk til sín gesti frá Ríkisendurskoðun, dómsmálaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti, Fangelsismálastofnun, Landspítala, Fangavarðafélagi Íslands, Afstöðu, félagi fanga og annarra áhugamanna um fangelsismál og betrun og geðheilsuteymi fangelsa. Við umfjöllun sína hafði nefndin jafnframt til grundvallar heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna eftirlits sem hann sinnir á grundvelli aðildar Íslands að samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Þá fékk nefndin minnisblað frá Fangelsismálastofnun.

Meginniðurstöður skýrslunnar.

Í upphafi árs 2023 ákvað Ríkisendurskoðun að hefja stjórn-sýsluúttekt á Fangelsismálastofnun. Lagt var upp með að svara eftirfarandi meginspurningum:

- Sinnir Fangelsismálastofnun lögbundnum verkefnum sínum með skilvirkum og árangursríkum hætti?
- Tryggir stjórnun Fangelsismálastofnunar skilvirka og hagkvæma ráðstöfun fjármagns og mannauðs?
- Með hvaða hætti styður dómsmálaráðuneyti við starfsemi Fangelsismálastofnunar þegar kemur að stefnumótun og annarri markmiðasetningu við fullnustu refsinga?
- Tryggja framlög ríkisins til Fangelsismálastofnunar að stofnunin geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti?

Að lokinni úttektinni er það niðurstaða Ríkisendurskoðunar að margvíslegir þættir í starfsemi Fangelsismálastofnunar valdi því að fullnustukerfið er ekki rekið með þeirri skilvirkni eða árangri sem lög gera ráð fyrir.

Í skýrslunni kemur fram að samkvæmt Fangelsismálastofnun hefur skortur á fjármagni haft mikil áhrif á rekstur og árangur stofnunarinnar. Sá fjárskortur hefur meðal annars leitt til undirmönnunar á flestum sviðum stofnunarinnar og minni hlutfallslegrar nýtingar afplánunarrýma sem valdið hefur því að erfiðlega hefur gengið að stytta boðunarlista. Að auki hefur nauðsynlegt viðhald fangelsa setið á hakanum. Þá eru sterkar vísendingar um að vinnustaðamening Fangelsismálastofnunar standi höllum fæti. Framkvæmd styttingar vinnuvikunnar var um margt ábótavant með tölverðum kostnaðarauka vegna yfirvinnu og álags á starfsfólk.

Í skýrslunni er lýst bágbornum húsakosti fangelsiskerfisins og er staðan einkar slæm í Fangelsinu Litla-Hrauni. Starfsemin þar uppfyllir einungis að hluta þær nútímakröfur sem gerðar eru um öryggi og endurhæfingu í fangelsum. Tilkynnt hefur verið um byggingu nýs

fangelsis í stað Litla-Hrauns en Ríkisendurskoðun telur brýnt að stjórnvöld hugi að vandaðri áætlanagerð og að byggingar taki mið af langtímaþörfum fullnustukerfisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er aðkallandi að bæta öryggismál í fangelsum landsins en staða þeirra er afar misjöfn. Fámenni fangavarða og skortur á almennum öryggisbúnaði eru dæmi um áhættuþætti í þessu sambandi. Þá þarf Fangelsismálastofnun að bæta fyrirkomulag skráninga og flokkunar öryggisfrávika en yfirsýn stofnunarinnar yfir þetta er takmörkuð og dregur það úr virkni úrbóta sem slík öryggisfrávik kalla á. Með betra fyrirkomulagi sé unnt að bregðast við frávikum með skilvirkari og árangursríkari hætti.

Ríkisendurskoðun beinir því til Fangelsismálastofnunar að efla á ný nám og endurmenntun fangavarða. Vegna erfiðrar rekstrarstöðu Fangelsismálastofnunar hefur starfsemi skólans ekki verið í þeirri mynd sem hún var áður. Skólinn hefur verið starfræktur með hléum frá árinu 2014 og þá í formi fjarnámskeiða. Það námsform er almennt ekki talið fullnægjandi hvað varðar gæði eða kröfur sem gera verður til menntunar og þjálfunar fangavarða.

Þá beinir Ríkisendurskoðun því til dómsmálaráðuneytis og Fangelsismálastofnunar að vinna að sérstöku úrræði fyrir kvenfanga og tryggja öryggi, aðbúnað og endurhæfingarúrræði þeirra sem afplána nú í Fangelsinu Sogni og Fangelsinu Hólmsheiði og að almennt verði lagt upp með fullkominn aðskilnað kynja. Að mati Ríkisendurskoðunar er það með öllu óverjandi að aðstöðumunur á grundvelli kyns sé jafn mikill og raun ber vitni og ekkert sérstakt vistunarúrræði sé til staðar fyrir kvenfanga.

Ríkisendurskoðun telur jafnframt brýnt að stjórnvöld rýni vel í þá þróun sem hefur orðið varðandi fjölgun afbrota og þyngri fangelsisdóma og bregðist við með langtímalausn í huga. Stjórnvöld þurfa að tryggja nægt framboð afplánunarrýma ásamt því að efla önnur fullnustuúrræði eftir því sem kostur er, til að mynda með rafrænu eftirliti og samfélagsþjónustu.

Þá áréttar Ríkisendurskoðun mikilvægi menntunar og framboðs starfa sem lykilþátta í endurhæfingu fanga en með því sé lagður grunnur að aukinni færni meðan á afplánun stendur. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að Fangelsismálastofnun, dómsmálaráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti marki skýra stefnu um menntun fanga og aðgerðaáætlun um hvernig megi auka möguleika til náms í fangelsum landsins.

Að lokum beinir Ríkisendurskoðun því til heilbrigðisráðuneytis að tryggja að samskipti við Fangelsismálastofnun séu skilvirk og aðgengi fanga að heilbrigðisþjónustu sé tryggt.

Á grundvelli úttektarinnar setur Ríkisendurskoðun fram níu ábendingar, fjórar til dómsmálaráðuneytis, þrjár til Fangelsismálastofnunar, eina til heilbrigðisráðuneytis og eina til mennta- og barnamálaráðuneytis.

Um fjöllum nefndarinnar.

Heildarstefnumótun á sviði fullnustumála.

Nefndin ræddi um heildarstefnumótun á sviði fullnustumála en það viðfangsefni hefur lengi verið til umfjöllunar. Árið 2010 benti Ríkisendurskoðun á að aðgerðir stjórnvalda byggðust ekki á nægilega skýrri framtíðarsýn og markmiðum umfram lágmarksskyldur laga- og reglugerða. Þá einkenndust aðgerðir stjórnvalda um of af óhagkvæmum skammtímalausnum. Sama ár skipaði þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra nefnd sem skyldi aðallega hafa tvö verkefni með höndum, annars vegar að gera tillögu um langtímaáætlun á sviði fullnustumála og hins vegar að endurskoða lög um fullnustu refsinga. Í erindisbréfi ráðherra til nefndarinnar kom fram að „nauðsynlegt [væri] að stefnumótun og uppbygging á þessu sviði [yrði] tekin mjög föstum tökum næstu misserin“. Afrakstur nefndarinnar var frumvarp til nýrra fullnustulaga sem síðar voru samþykkt sem lög um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Vinna við gerð svokallaðrar réttaröryggisáætlunar hófst svo árið 2015. Gert var ráð fyrir að

undir þá áætlun féllu meginþættir réttarvörslukerfisins, þ.e. lögregla, ákærvald, dómstólar og fullnusta refsinga. Áætlunin átti að taka með heildstæðum hætti á stefnumótun fangelsismála með setningu tímasettra markmiða, tengingu fjárveitinga við aðgerðir og langtímaáætlunum fyrir kerfið og stofnanir þess í heild sinni. Eftir setningu laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, ákvað dómsmálaráðuneyti að sú stefnumótunarvinna, sem áður hafði farið fram undir formerkjum réttaröryggisáætlunar, skyldi finna sér nýjan farveg í samræmi við lögin. Stefnumörkun í málaflokki fullnustumála hefur því komið fram í fjármálaáætlun. Í skýrslunni kemur fram að Ríkisendurskoðun telji þau markmið í raun litlu bæta við almenn markmið laga um fullnustu refsinga.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að stjórnvöld hefðu almennt brugðist við ákalli um styrkingu frá öðrum sviðum réttarvörslukerfisins, sem áður voru nefnd, þ.e. lögreglu, ákærvaldi og dómsvaldi. Málefni fullnustu refsinga hafi hins vegar ekki fengið sambærilega áheyrn og ekki hafi verið greint með ítarlegum hætti þau áhrif sem efling framangreindra sviða hefur haft á fullnustu refsinga. Að mati nefndarinnar er ljóst að meira þarf að koma til en markmiðasetning fjármálaáætlunar. Horfa þarf heildstætt á málefni réttaröryggis í landinu. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að dómsmálaráðuneyti hafi uppi áform um heildstæða stefnumótun. Undirbúningur sé hafinn og stefnt sé að því að fá sem flesta hagaðila að borði. Nefndin telur jákvætt að hafinn sé undirbúningur að heildarstefnumótun í málaflokknunum en bendir á að slík skref hafa verið stigin áður án fullnægjandi niðurstöðu. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að taka stefnumótunarvinnuna föstum tókum með aðkomu hagaðila á breiðum grundvelli. Nefndin vill sérstaklega beina því til ráðuneytisins að tryggja þátttöku fulltrúa fangavarda. Þá telur nefndin mikilvægt að í væntanlegri fjármálaáætlun verði stigin skref til að styrkja stöðu fullnustukerfisins.

Geðheilbrigðisþjónusta fanga.

Í tengslum við veitingu heilbrigðisþjónustu við fanga fjallaði nefndin sérstaklega um veitingu geðheilbrigðisþjónustu fyrir fanga. Í skýrslunni kemur fram að almennt sé mikil og aðkallandi þörf á skilvirkri geðheilbrigðisþjónustu við fanga. Aðbúnaður og aðstæður fanga hafa lengi verið til skoðunar og einkum hafa verið uppi áhyggjur af því að geðheilbrigðis- og sálfræðiþjónusta séu ekki fullnægjandi. Árið 2020 lauk umboðsmaður Alþingis frumkvæðisathugun á aðbúnaði og aðstæðum fanga á Litla-Hrauni. Sú athugun beindist meðal annars að veitingu geðheilbrigðisþjónustu og hvort hún væri í samræmi við mannréttindareglur. Frumkvæðisathugunin átti rætur að rekja til heimsóknar setts umboðsmanns Alþingis í fangelsið árið 2013. Af samskiptum umboðsmanns Alþingis við Fangelsismálastofnun, heilbrigðisráðuneyti og þáverandi innanríkisráðuneyti mátti ráða að stjórnvöld teldu að heilbrigðismál fanga, sér í lagi geðheilbrigðismál, ekki vera í nægilega góðum farvegi. Í bréfi dómsmálaráðuneytis, dags. 14. mars 2018, lýsti ráðuneytið meðal annars þeirri afstöðu að framkvæmd laga um fullnustu refsinga tryggðu ekki réttindi fanga samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 68. gr. og 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu með fullnægjandi hætti. Þá fór fram úttekt nefndar Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT-nefndin) hér á landi árið 2019. Alvarlegasta athugasemd nefndarinnar varðaði heilbrigðisþjónustu við fanga og var áréttað sérstaklega að verulega vantaði upp á að föngum væri tryggð sú aðstoð sem þeir þurfa.

Í kjölfar þessara úttekta var sett á stofn sérhæft, þverfaglegt geðheilsuteymi sem ætlað er að styðja við starfsemi heilsugæslunnar í fangelsum. Teymið tók til starfa í janúar 2020. Fyrir

nefndinni kom fram það sjónarmið að tilkoma teymisins hefði verið til bóta fyrir veitingu geðheilbrigðisþjónustu við fanga. Hins vegar hefði erfiðlega gengið að fullmanna teymið og í skýrslunni kemur fram að það glími enn við mannekle. Þá kom fram fyrir nefndinni að aðstöðuleysi í fangelsum væri mjög krefjandi viðfangsefni fyrir markvissa starfsemi teymisins.

Undir lok árs 2023 var um það fjallað í fjölmiðlum að einstaklingi í gæsluvarðhaldi hefði verið neitað um innlögn á bráðageðdeild Landspítala en einstaklingurinn var á þeim tíma í geðrofi. Í máli Fangelsismálastofnunar kom fram að spítalinn hefði talið rétt að einstaklingurinn yrði vistaður á geðdeild en hefði sett það sem skilyrði að innlögn fylgdi yfirseta fangavarða. Fangelsismálastofnun taldi sig ekki hafa rekstrarlegt svigrúm til þess auk þess sem það væri hlutverk Landspítala að búa yfir mannskap til að annast sjúklinga hverju sinni. Fangaverðir hafi þó verið fengnir til verksins en þegar Fangelsismálastofnun hafi ekki lengur getað haft þá á spítalanum hafi viðkomandi verið vísað frá spítalanum. Kvartaði Fangelsismálastofnun til umboðsmanns Alþingis yfir viðbrögðum Landspítala.

Fyrir nefndinni kom fram að hér væri ekki um að ræða tilvik án fordæma heldur dæmi um atvik sem hefðu ítrekað komið upp, sbr. einnig umfjöllun umboðsmanns Alþingis í skýrslu sinni fyrir árið 2021. Þar kom fram að umboðsmaður Alþingis hefði bent á að það hefði verið mjög erfitt að fá fanga með geðsjúkdóma lagða inn á bráðageðdeild. Þegar spítalinn hafi fallist á innlögn sé það almennt háð því skilyrði að fangaverðir séu til staðar á geðdeild meðan fangi dvelst þar. Slík ráðstöfun er kostnaðarsöm og ekki til að bæta úr undirmönnun sem fangelsi landsins glíma við. Þá hafa fangaverðir ekki það hlutverk að veita nauðsynlega heilbrigðisþjónustu heldur á það að vera á hendi starfsfólks með þar til bæra menntun. Fyrir nefndinni voru reifuð þau gagnstæðu sjónarmið að starfsfólk heilbrigðisþjónustunnar hefði almennt ekki forsendur til að taka á móti einstaklingum sem metnir væru óútreiknanlegir eða jafnvel hættulegir, ekki síst ef þeir væru undir áhrifum vímuefna. Starfsfólk heilbrigðisþjónustunnar þurfi að tryggja öryggi annarra sjúklinga og starfsfólks. Þá kom fram að almennt væri ekki þörf á viðveru fangavarða þegar fangar eru lagðir inn á geðdeild en sé þess þörf sé það almennt ekki lengur en í 1–2 daga.

Nefndin lýsir yfir þungum áhyggjum af stöðu geðheilbrigðismála fanga. Þó að vissulega hafi tilkoma geðheilsuteymis fangelsa verið til bóta er mikilvægt að tryggja fulla mönnun þess og viðunandi aðbúnað. Þá er það mat nefndarinnar að fangar sem þurfa á innlögn á sjúkrastofnunum að halda eiga ekki að sitja í fangelsi meðan ástand þeirra er með þeim hætti. Nefndin getur fallist á þau sjónarmið að Landspítali þurfi að tryggja öryggi annarra sjúklinga og starfsfólks en heilbrigðisþjónustan þarf þó að hafa burði til að taka á móti föngum. Samkvæmt 29. gr. laga um fullnustu refsinga hvílir sú skylda á stjórnvöldum að tryggja að fangar njóti sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir.

Eftir umfjöllun sína er það mat nefndarinnar að bæta megi margt varðandi geðheilbrigðismál fanga með fullnægjandi samráði og samvinnu ráðuneyta og stofnana. Nefndin beinir því til heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra að tryggja, í samvinnu við Fangelsismálastofnun og Landspítala, að fangar fái sambærilegt aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu og aðrir borgarar. Af því tilefni minnir nefndin á markmið þeirra breytinga sem gerðar voru á Stjórnarráðinu, sbr. þingsályktun nr. 6/152. Nefndin hvetur því ráðuneytin til að nýta þau tækifæri sem fólust í breytingunum um öflugri samvinnu, samráð og samhæfingu.

Menntun fangavarða.

Þá fjallaði nefndin um menntun fangavarða en að mati Ríkisendurskoðunar hefur undirbúningur og fræðsla nýrra fangavarða verið í skötulíki undanfarin ár miðað við þær kröfur sem reglugerð nr. 347/2007 gerir til menntunar fangavarða. Samkvæmt reglugerð nr. 347/

2007 rekur Fangelsismálastofnun sérstakan fangavarðaskóla. Reglugerðin gerir ráð fyrir að námið spanni allt að níu mánuði. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að Fangavarðaskólinn hafi um langa hríð átt undir högg að sækja en skólinn hefur ítrekað mætt afgangi við forgangsröðun fjármuna. Frá árinu 2014 hefur skólinn ekki verið haldinn í staðnámi en hann var haldinn í fjarnámi árin 2018–2019 og 2021–2022 og hefur Fangelsismálastofnun notið fjárstyrks vegna skólahaldsins frá Þróunar- og símenntunarsjóði Sameykis, stéttarfélags í almannafjónustu. Með fjarnámsfyrirkomulagi hafi verið brugðist við uppsöfnuðum vanda þar sem hóp starfandi fangavarða hefði ekki gefist færi á að ljúka námi frá Fangavarðaskólanum. Að mati Fangelsismálastofnunar er þó þörf á öflugri skóla en þeim sem rekinn er nú og að dregið hafi úr gæðum námsins eftir að það var fært í fjarnám. Fangelsismálastofnun hafi brugðist við með því að gera samning um að Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar taki yfir námið til tveggja ára.

Að mati nefndarinnar er brýn þörf fyrir að menntunarmál fangavarða verði tekin föstum tókum. Rétt eins og um áskoranir við heildarstefnumótun á sviði fullnustumála og við veitingu geðheilbrigðisþjónustu við fanga þá er það ástand sem menntunarmál fangavarða er í ekki nýtt af nálinni. Í frumvarpi því sem varð að lögum um fullnustu refsinga sagði að verið væri að endurskoða nám fangavarða í þáverandi innanríkisráðuneyti í samræmi við gerð réttaröryggisáætlunar. Eins og áður segir þá var fallið frá gerð þeirrar áætlunar og stefnumörkun í málaflöknum færð í fjármálaáætlun. Í skýrslu þáverandi félags- og barnamálaráðherra um málefni fanga frá 2021 var komið inn á mikilvægi menntunar fangavarða. Þar sagði að fanga-verðir væru í hvað mestum samskiptum við fanga og þyrftu þeir að hafa menntun við hæfi svo þeir gætu mætt þeirri ábyrgð sem á þeim hvílir. Þá sagði að í undirbúningi væri samstarf þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og Fangelsismálastofnunar um menntunarræði fanga en menntun fangavarða yrði einnig viðfangsefni þess samstarfs. Íslensk stjórnvöld vísuðu einnig til þess samstarfs í viðbrögðum sínum við tilmælum CPT-nefndarinnar frá 2020. Í svari íslenskra stjórnvalda til CPT-nefndarinnar kom fram að þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði ákveðið að setja saman starfshóp um endurmat á inntaki og umgjörð menntunar fanga og fangavarða. Hlutverk hópsins var að afla gagna um málefni, vinna úr gögnum og skila ráðherrum mennta- og menningarmála og dómsmála tillögum um framtíðarfyrirkomulag í menntun fanga og fangavarða. Gert var ráð fyrir því að niðurstöður hópsins myndu liggja fyrir í lok árs 2020. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að starfshópurinn hafi ekki enn skilað skýrslu sinni.

Nefndin tekur fram að fanga-verðir gegna mikilvægu hlutverki við að fullnusta refsinga fari fram með öruggum og skilvirkum hætti. Þar af leiðandi eru gerðar ríkar kröfur til starfa þeirra. Að mati nefndarinnar er það óásættanleg þróun að dregið hafi verið úr gæðum og kröfum til fangavarðanáms. Að mati nefndarinnar er þó jákvætt að Fangelsismálastofnun hafi brugðist við með samningi við Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar. Fyrir nefndinni kom þó fram gagnrýni á inntöku nemenda í námið. Í minnisblaði Fangelsismálastofnunar kom fram að vænst hafi verið setningar nýrrar reglugerðar um menntun fangavarða áður en umsóknarferlið hófst en hún hafi ekki náðst í tæka tíð. Nefndin beinir því til mennta- og barnamálaráðuneytis og dómsmálaráðuneytis að gera gangskör að því að tryggja að fanga-verðir hljóti viðhlítandi menntun og þjálfun í fangavarðafræðum eins og lög kveða á um. Þá brýnir nefndin fyrir mennta- og barnamálaráðuneyti að flýta vinnu starfshóps um menntun fangavarða.

Húsakostur fangelsa.

Ein af niðurstöðum skýrslu Ríkisendurskoðunar er að húsakostur fangelsa hér á landi sé almennt bágborinn og sker Fangelsið Litla-Hrauni sig úr. Í heimsóknarskýrslu umboðsmanns

Alþingis frá árinu 2023 komst umboðsmaður Alþingis svo að orði að sumir hlutar fangelsisins væru í niðurníðslu. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er því lýst að húsnæðismál fangelsisins hafi verið í stöðugri þróun og byggingum verið fjölgað eftir því sem þörf fyrir aukin fangarými hefur skapast eða breytingar verið gerðar í rekstri fangelsisins. Heildstæð hönnun út frá notkun hefur því aldrei átt sér stað heldur hefur þróunin einkennst af viðbrögðum við vandamálum sem upp hafa komið. Úttektir Framkvæmdasýslu – Ríkiseigna hafa dregið upp dökka mynd af ástandinu. Um sé að ræða mikla uppsafnaða viðhaldsþörf á öllum húsum fangelsisins. Þá er ýmsum öryggismálum ábótavant en dreifing vímuefna hefur aukist verulega og nær ógjörningur er að tryggja öryggi fanga gagnvart samföngum sínum. Jafnframt eru starfsaðstæður fangavarða og vinnuskilyrði vart boðleg. Í skýrslunni kemur fram að á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum Framkvæmdasýslu – Ríkiseigna, hafi komið fram að ástandið væri svo alvarlegt að gera þyrfti ráðstafanir hið fyrsta. Líkur væru á að núverandi íbúðarhúsnæði væri nú þegar orðið heilsuspillandi og því þyrfti að hefja strax vinnu við lausn húsnæðismála með bráðabirgðahúsnæði eða með öðrum mótvægisáðgerðum.

Í lok september árið 2023 kynntu dómismálaráðherra og forstjóri Fangelsismálastofnunar stórtækar umbætur í fangelsismálum, meðal annars með uppbyggingu nýs fangelsis. Fram kom að við þá uppbyggingu yrði nútímaþekking á sviði betrunar og öryggismála lögð til grundvallar, með hagsmuni fanga, starfsfólks og fjölskyldna fanga í huga. Mikil áhersla yrði lögð á bætt öryggi, ekki síst fanga og starfsfólks fangelsa en jafnframt á bættan aðbúnað heimsóknargesta, með áherslu á þarfir barna. Að mati nefndarinnar felur bygging nýs fangelsis í sér mikilvægt skref fyrir fangelsiskerfið. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom þó fram að ekki lægi fyrir hvort afplánunarrýmum yrði fjölgað með nýju fangelsi. Ráðuneytið stefndi þó að því að greina raunverulega þörf afplánunarrýma. Að mati nefndarinnar er mikilvægt að sú greining fari fljótt fram. Samkvæmt því sem fram kom fyrir nefndinni er gert ráð fyrir að hið nýja fangelsi verði tekið í gagnið árið 2028 og því ljóst að hafa verður hraðar hendur. Að mati nefndarinnar er jafnframt mikilvægt að ráðist verði í nauðsynlegt viðhald á núverandi húsnæði svo halda megi fangelsinu opnu meðan á framkvæmdatíma nýja fangelsisins stendur en við umfjöllun nefndarinnar kom fram að mikil mygla hefði fundist í íbúðarhúsnæði fanga og bregðast þyrfti við henni með því að loka þeirri deild sem verst væri og fækka föngum með því að gera hlé á afplánun og hægja á boðun.

Þá kemur einnig fram í skýrslunni að húsakostur Fangelsisins Kvíabryggju sé kominn til ára sinna og almennt viðhald löngu orðið tímabært. Þá vekur það sérstaka athygli að varðstofan í fangelsinu er bæði lítil og þröng. Auk þess að gegna hlutverki starfsmannaáðstöðu þá er varðstofan einnig notuð sem móttökustaður fyrir nýinnskorna fanga, fundaraðstaða og geymsla lyfja og trúnaðargagna. Að mati nefndarinnar er brýnt að ráðist verði í almennt viðhald og endurbætur á húsnæði fangelsisins.

Í skýrslunni kemur fram að allar byggingar Fangelsismálastofnunar, að undanskildu skrifstofuhúsnæði hennar á Seltjarnarnesi og aðalbyggingu Fangelsisins Sogni, eru á forræði stofnunarinnar. Með því er stjórnendum og forstöðumönnum fangelsa falin ábyrgð á rekstri og almennu viðhaldi þeirra. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði við úttekt sína fer töluverður tími í að sinna þessum þætti. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óheppilegt fyrirkomulag og telur stofnunin betur fara á því að umsjón og rekstur eigna fari til Framkvæmdasýslu – Ríkiseigna. Slíkt sé í samræmi við almennt fyrirkomulag á rekstri húsnæðis ríkisstofnana. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að dómismálaráðuneyti tæki heilshugar undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar. Fangelsismálastofnun var sama sinnis og kom fram að mikill tími og fjármunir stofnunarinnar fari í umsjón og rekstur eignanna. Ráðuneytið hafi bent nokkuð lengi á þetta þar sem ekki sé hægt að ætlast til þess að Fangelsismálastofnun

geti staðið undir eðlilegu viðhaldi húseignanna án fjárveitinga. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að hefja slíkar viðræður hið fyrsta um yfirfærslu.

Staða kvenfanga.

Í skýrslunni beinir Ríkisendurskoðun þeirri ábendingu til dómsmálaráðuneytis og Fangelsismálastofnunar að vinna að langtímalausn á vistun kvenfanga. Hlutfall kvenna í fangelsum landsins hefur hækkað frá aldamótum og er nú eitt það hæsta í Evrópu. Hlutfall karla í fangelsum landsins er þó enn mun hærra. Það hefur leitt til þess að hönnun, skipulag og stjórnunarhættir fangelsa taka alla jafna mið af þörfum karla. Aðstæður við afplánun kvenna eru því almennt lakari samanborið við karla hvað varðar aðbúnað og aðstöðu og þá hefur í ýmsu ekki verið tekið nægilegt tillit til sérstöðu þeirra.

Sérstaða kvenfanga birtist meðal annars í því að þær eru í ýmsum tilvikum í verri stöðu en karlar þegar þær koma til vistunar vegna andlegra eða líkamlegra sjúkdóma. Félagsleg staða kvenna í afplánun er almennt slæm og þær líklegri til að glíma við vímuefnavanda og geðræn vandamál en karlar í sömu stöðu. Í mörgum tilvikum hafa kvenfangar átt erfið upp-vaxtarskeið og áföll eru einnig algengari á meðal kvenna í fangelsi en meðal karla. Þá hefja konur einnig að jafnaði fyrstu afplánun síðar á lífsleiðinni en karlar, sem kann að útskýra bága stöðu þeirra þegar þær komast í kynni við refsivörslukerfið. Mæður í afplánun eru líklegri en feður í sömu stöðu til þess að vera eini eða helsti umönnunaraðili barns/barna sinna. Þá eru konur mun ólíklegri en karlar til þess að afplána dóma fyrir ofbeldis- eða kynferðisbrot.

Minnihlutastaða kvenna í refsivörslukerfinu er almennt til þess fallin að koma niður á möguleikum þeirra til þess að afplána í ólíkum úrræðum. Ekkert sérstakt úrræði hefur verið fyrir þær síðan svonefnt kvennafangelsi í Kópavogi var lagt niður árið 2015. Kópavogsfangelsið þótti henta illa til afplánunar, einkum þar sem vinnuframboð var takmarkað og útivist erfið vegna nálægðar við skipulagða íbúabyggð. Í skýrslu Fangelsismálastofnunar frá árinu 2004 um markmið í fangelsismálum var lögð áhersla á að tryggja kvenföngum sömu aðstöðu til vistunar og karlföngum. Nánar tiltekið var gert ráð fyrir því að þegar starfsemi Kópavogsfangelsis legðist af gætu kvenfangar vistast í öðrum fangelsum landsins. Þá var lagt til í skýrslu nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni, sem kom út árið 2007, að við endurskipulagningu fangelsanna yrði sérstaklega tekið tillit til sérþarfa kvenna. Þær til-lögur hafa þó ekki komið til framkvæmda. Kvenföngum býðst nú aðeins að afplána í tveimur af fjórum fangelsum landsins, það er Fangelsinu Sogni og Fangelsinu Hólmsheiði.

Fangelsið Hólmsheiði er lokað fangelsi og er það hugsað sem móttöku- og gæsluvarðhaldsfangelsi fyrir fanga af öllum kynjum auk þess að vera vistunarúrræði til lengri tíma fyrir konur. Ásýnd húsnæðisins ber með sér að þar er öryggisstig hátt. Háar girðingar umkringja fangelsið og er því skipt upp í deildir þar sem fangar dvelja og komast ekki út nema fyrir til-stilli fangavarða. Herbergjum er læst kl. tíu að kvöldi og aðgangur fanga að síma og neti er mjög takmarkaður. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsinu Hólmsheiði, sem fram koma í skýrslu umboðsmanns Alþingis um stöðu kvenna í fangelsum landsins, eru atvik þar sem öryggi er ógnað vegna hegðunar kvenfanga afar fátíð og almennt er ekki um alvarleg ofbeldis-atvik að ræða. Þá kom jafnframt fram fyrir nefndinni að hluti kvenfanga væru burðardýr og vísbendingar væru uppi um að ákveðinn hluti væru fórnarlömb mansals. Að mati nefndarinnar er ljóst að ástæða þess að konur eru almennt vistaðar til lengri tíma á Hólmsheiði sé fyrst og fremst sá skortur á viðeigandi úrræðum sem að framan er rakinn.

Að mati nefndarinnar er brýn nauðsyn á að afplánunarúrræði kvenna séu bætt og þeim fjölgað. Fyrir nefndinni kom fram að undirbúningur sé hafinn að því að fjölga rýmum í fang-

elsinu að Sogni um fjórtán rými. Að mati nefndarinnar er um jákvætt skref að ræða en hafa verður í huga að fangelsið að Sogni er opið fangelsi þar sem bæði karlar og konur afplána dóma sína. Hingað til hafa aðeins þrjú herbergi verið frátekin fyrir konur. Fram hefur komið að margir kvenfangar veigra sér við að sækja um að afplána að Sogni vegna ótta um öryggi sitt. Konur hafa verið í miklum minni hluta í fangelsinu sem getur haft þær afleiðingar að kvenfangar upplifi þrúgandi andrúmsloft eða ótta. Í alþjóðlegum reglum er jafnframt lögð rík áhersla á fullan aðskilnað kynjanna í fangelsum, sbr. t.d. evrópsku fangelsisreglurnar og Nelson Mandela-reglurnar. Þá hefur CPT-nefndin gengið út frá því að vistarverur frelsis-sviptra kvenna eigi að vera að fullu aðskildar frá vistarverum karla sem vistaðir eru á sömu stofnun. Fyrir nefndinni kom fram að í þeirri vinnu sem fram undan er að fjölga rýmum í fangelsinu að Sogni verði aðskilnaður milli kynja betri en nú er. Að mati nefndarinnar er mjög mikilvægt að vel takist til og beinir því til ráðuneytisins og Fangelsismálastofnunar að taka nægjanlegt tillit til aðstæðna, öryggis og þarfa kvenna.

Nefndin fjallaði einnig um framboð atvinnu og náms fyrir kvenfanga. Almenn er gengið út frá því að atvinna og nám geti gegnt mikilvægu hlutverki við endurhæfingu fanga og stuðlað að betri möguleikum þeirra til að ná fótfestu í lífinu að fangelsisvist lokinni. Í fangelsunum á Hólmsheiði og að Sogni er starfsframboð töluvert minna en t.d. á Litla-Hrauni. Þá eru þau störf sem bjóðast konum að mestu bundin við handverk og þrif ásamt tilfallandi verkefnum, svo sem þrif á bifreiðum Fangelsismálastofnunar, málningarvinna og garðyrkja á sumrin. Þó að sumir kvenfangar nytu þeirra starfa og hefðu ekkert við framboð á atvinnu að athuga væru aðrar sem töldu vinnuna óhentuga og lítið væri á henni að græða þegar kæmi að færni og starfsreynslu þegar fram í sækti. Þá er umgjörð atvinnu að Sogni ekki með sömu formfestu og á Hólmsheiði. Að mati nefndarinnar er brýnt að leitað sé leiða til að auka framboð á atvinnu fyrir kvenfanga sem miðar að því að auka starfsfærni þeirra og undirbúa þær fyrir þátttöku á vinnumarkaði eftir lok afplánunar. Fyrir nefndinni kom fram að umfang Fangaverks, sem er netverslun fyrir vörur sem framleiddar eru af föngum í fangelsum landsins, hafi aukist á síðustu misserum. Þá sé búið að gera samstarfssamning við ýmis fyrirtæki um vinnu fyrir fanga en um sé að ræða fjölbreytt störf sem nýtast jafnt konum sem körlum. Þá er sjálfboðaliðaverkefnið Aðstoð eftir afplánun að eflast og munu sjálfboðaliðar á vegum þess koma reglulega á Hólmsheiði með ýmiss konar hagnýt námskeið sem konur hafa óskað eftir. Nefndin lítur svo á að hér sé um jákvæð skref að ræða en undirstrikar mikilvægi þess að auka sérstaklega fjölbreytni starfa sem konum standa til boða.

Nám fanga.

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skulu fangar eiga kost á að stunda nám, þ.m.t. fjarnám og starfsþjálfun, og er nám fanga í fangelsum á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra. Almenn er talið að nám sé grundvallarþáttur í endurhæfingu fanga og liður í því að auka hæfni þeirra meðan á afplánun stendur. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að föngum bjóðist að stunda nám í öllum fangelsum landsins en utanumhald er í höndum Fjölbautaskóla Suðurlands samkvæmt samningi við mennta- og barnamálaráðuneyti. Fangelsismálastofnun og fleiri viðmælendur Ríkisendurskoðunar bentu á að fyrirkomulag námsins væri þó um margt ábótavant. Þá hefur umboðsmaður Alþingis vakið athygli á takmörkuðu framboði náms sem henti þörfum fanga. Fjarnám henti föngum almennt illa og bjóða þurfi upp á meiri stuðning í námi, utanumhald þurfi að vera meira og námslegur grunnur verði að vera betri. Þá sé takmarkað nám í boði fyrir fanga sem hafa ekki gott vald á íslensku. Þá er staða kvenfanga til náms lakari en karlfanga eins og áður hefur komið fram.

Í áður nefndum svörum íslenskra stjórnvalda til CPT-nefndarinnar kom fram að ráðuneyti menntamála hafi ákveðið að setja saman starfshóp um endurmat á inntaki og umgjörð menntunar fanga. Hópurinn tók til starfa árið 2020 en enn er beðið skýrslu hópsins með tillögum í þeim efnum eins og áður hefur komið fram.

Að mati nefndarinnar þarf að auka framboð og fjölbreytileika náms, svo sem með auknum möguleika á verknámi. Þá þarf að styðja almennt betur við fanga í námi og bjóða upp á íslenskukennslu fyrir fanga af erlendum uppruna. Fyrr í áliti þessu hefur nefndin brýnt fyrir mennta- og barnamálaráðuneyti að flýta vinnu starfshóps um menntun fangavarda. Nefndin áréttar því þá brýningu og beinir því jafnframt til mennta- og barnamálaráðuneytis að flýta vinnu starfshóps um menntun fanga og í samráði við Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneyti að marka skýra stefnu um menntun fanga og leggja fram aðgerðaáætlun í þeim efnum.

Boðunarlisti.

Nefndin ræddi jafnframt um boðunarlista Fangelsismálastofnunar en um er að ræða lista yfir þá einstaklinga sem eru til fullnustu hjá Fangelsismálastofnun. Í skýrslunni kemur fram að takmarkað framboð á afplánunarrýmum hafi valdið því að erfiðlega hafi gengið að stytta boðunarlistann. Raunfjöldgun afplánunarrýma hefur verið lítil undanfarin ár þrátt fyrir að afbrotum hafi fjölgað og fangelsisdómar almennt þyngst, meðal annars vegna fólksfjöldunar og aukinnar skipulagðrar glæpastarfsemi. Þá hafi ekki verið tryggt nægt fjármagn til að nýta afplánunarrými að fullu. Þetta hafi leitt til lengingar boðunarlista og skapað aukinn þrýsting á fullnustukerfi landsins. Árið 2009 voru 213 einstaklingar á boðunarlista en þeim hefur fjölgað jafnt og þétt og voru 613 árið 2023. Af þeim sökum væri nokkuð um að dómar fyrndust og því væri markmiði um skilvirka fullnustu dóma ekki náð við núverandi ástand.

Árið 2020 hafi þáverandi dómsmálaráðherra skipað starfshóp sem hafði það hlutverk að móta tillögur til úrbóta sem stytta ættu boðunarlistann og koma í veg fyrir fyrningu refsinga og að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga væru virk. Fyrir nefndinni kom fram að dómsmálaráðuneyti hefði hrint mörgum af tillögum starfshópsins í framkvæmd. Meðal þeirra úrræða sem gripið hafði verið til var samning frumvarps, sem síðar varð að lögum nr. 98/2021. Lögin kveða á um tímabundnar breytingar á lögum um fullnustu refsinga varðandi reynslulausn og heimild til fullnustu refsinga með samfélagsþjónustu. Þetta úrræði fellur þó úr gildi 1. júlí 2024 og því áriðandi að árangur þess verði tekinn til skoðunar sem fyrst.

Að mati nefndarinnar er það til bóta að dómsmálaráðuneyti hafi gripið til aðgerða til að létta á fangelsiskerfinu. Hins vegar er ljóst að einnig þarf að koma til aukið fjármagn til að unnt sé að nýta þau afplánunarrými sem til eru og stytta boðunarlistann umtalsvert. Við umfjöllun nefndarinnar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu dómsekta (þskj. 1254, 814. mál á 153. löggjafarþingi) kom fram að dómsmálaráðuneyti ynni að því að tryggja Fangelsismálastofnun viðunandi fjárveitingu með það að markmiði að nýta þau fangelsisrými sem þegar eru til staðar. Nefndin brýnir því að nýju fyrir ráðuneytinu að vinna markvisst að úrlausn þessara mála en óbreytt ástand dregur úr varnaðaráhrifum refsinga og eykur líkur á fyrningu dóma. Að mati nefndarinnar mætti dómsmálaráðuneytið jafnframt skoða önnur viðeigandi úrræði en afplánun í fangelsi í þeirri heildarstefnumótun sem áður hefur verið boðuð og taka til vandlegrar skoðunar hvort ákvörðun um slík úrræði skuli vera í höndum stjórnvalda eða hvort kveða eigi á um slíkt í dómi.

Vinnustaðamenning.

Ein af ábendingum Ríkisendurskoðunar fjallar um vinnustaðamenningu Fangelsismálastofnunar. Fram kemur í skýrslunni að niðurstöður starfsánægjukannana gefi sterkar vísbendingar um að vinnustaðamenning stofnunarinnar standi höllum fæti og bregðast þurfi við því. Á árunum 2018–2022 hafi Fangelsismálastofnun hafnað í lægsta fjórðungi þátttakenda miðað við vegið meðaltal heildareinkunnar. Í viðbrögðum Fangelsismálastofnunar við skýrslunni er gerð athugasemd við að könnunin „Stofnun ársins“ sé lögð til grundvallar við mat á niðurstöðu um stöðu mannauðsmála. Könnunin sé almenns eðlis og spurningar taki ekki tillit til eðli starfseminnar. Þá séu þættir í könnuninni sem viðkomandi vinnustaður getur haft lítil sem engin áhrif á og fellur fremur undir fjárveitingavald og áherslur stjórnvalda. Nefndin getur vissulega tekið undir með að slíkar kannanir taki ekki alltaf mið af starfsemi hins opinbera sem getur verið margvísleg en þær geta þó veitt mikilvægar vísbendingar um stöðu vinnustaðamenningar. Nefndin telur jafnframt að niðurstöður könnunarinnar rími við það sem fram hefur komið fyrir nefndinni. Þær aðgerðir sem Fangelsismálastofnun hefur jafnframt gripið til í starfsmannamálum renna stöðum undir þá ályktun að tækifæri séu til úrbóta.

Í skýrslunni kemur fram að Fangelsismálastofnun hafi gert áætlanir sem miða að því að styrkja stjórnendur og samræma vinnubrögð milli starfseininga. Að auki hefur verið stefnt að því að auka upplýsingaflæði til starfsfólks með innleiðingu á upplýsingatæknibúnaði. Lögð hafi verið áhersla á að halda reglulega fundi á hverri starfsstöð og sé sérstaklega hugað að þeim starfsstöðvum sem lækka í einkunn í starfsánægjukönnun á milli ára, t.d. með fagaðstöð við stjórnendur þeirra starfsstöðva. Nefndin telur jákvætt að Fangelsismálastofnun hafi gripið til tiltekinna aðgerða en af því sem fram hefur komið við umfjöllun nefndarinnar er ljóst að betur má ef duga skal. Fyrir nefndinni kom fram að mismunandi menning hafi þróast á milli aðalskrifstofu Fangelsismálastofnunar og fangelsanna með tilheyrandi tortryggni. Þá hafi hinir reglulegu fundir sem Fangelsismálastofnun hefur lagt áherslu á verið óreglulegir í framkvæmd. Sem dæmi þá hafi mikilvægar upplýsingar ekki skilað sér, svo sem upplýsingar um mönnun og hvenær láta ætti tiltekna fanga lausa. Þá hafi mannauðsstefna ekki litið dagsins ljós á þeim tíma síðan mannauðsstjóri var ráðinn til stofnunarinnar og framkvæmd starfsmannasamtala verið brokkgeng.

Að mati nefndarinnar er ljóst að taka þarf mannauðsmál Fangelsismálastofnunar föstum tókum. Starfsfólk sinnir mjög krefjandi verkefnum og álag er mikið. Nefndin brýnir fyrir stjórnendum Fangelsismálastofnunar, í samráði við dómsmálaráðuneyti, að vinna markvisst að því að bæta mannauðsmál stofnunarinnar og ráðast í nauðsynlegar aðgerðir til að styrkja vinnustaðamenningu innan Fangelsismálastofnunar.

Rekstur Fangelsismálastofnunar.

Í skýrslunni og við umfjöllun nefndarinnar kom fram að rekstur Fangelsismálastofnunar hafi undanfarin ár reynst þungur og þröng fjárhagsstaða staðið starfseminni fyrir þrífum. Í raun hafi rekstrarumhverfi fangelsiskerfisins verið haldið uppi með miklum tilfæringum og aðhaldi. Í minnisblaði dómsmálaráðuneytis og Fangelsismálastofnunar til fjárlaganefndar Alþingis vegna frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2024 kom fram að rekstrarvandi Fangelsismálastofnunar hafi verið viðvarandi síðastliðin áratug. Rekstri stofnunarinnar hafi þó að mestu verið haldið innan fjárheimilda með ýmiss konar aðgerðum. Sem dæmi má nefna að nauðsynlegt viðhald húsnæðis hafi verið frestað, öryggisbúnaður ekki endurnýjaður, ítrekaðar tíma-bundnar og varanlegar lokanir á ýmsum rekstrareiningum stofnunarinnar og vistun umtalsvert færri fanga en æskilegt væri. Ekki hafi verið ráðið í allar stöður þeirra starfsmanna og fangavarda sem hafa hætt og ráðningum ítrekað verið frestað. Þá hafi Fangavarðaskólanum ekki

verið haldið úti, eins og áður hefur komið fram. Að mati Fangelsismálastofnunar vegi mikill uppsafnaður niðurskurður langþingst í þeim rekstrarvanda sem stofnunin stendur frammi fyrir.

Að mati nefndarinnar er ljóst að rekstur Fangelsismálastofnunar hefur verið þungur undanfarin ár. Afleiðingarnar hafa meðal annars verið undirmönnun á flestum sviðum stofnunarinnar. Má sem dæmi nefna að frá árinu 2018 hafa þrjú af fjórum fangelsum landsins heyrð undir sama stjórnandann sem Ríkisendurskoðun telur varhugavert fyrirkomulag. Þá hefur hlutfallsleg nýting afplánunarrýma verið minni en mögulegt væri. Það hefur valdið því að illa hefur gengið að stytta boðunarlista. Þá hefur nauðsynlegt viðhald húsakosts fangelsa setið á hakanum eins og áður hefur komið fram. Fyrir nefndinni kom fram að því sjónarmiði hafi ítrekað verið komið á framfæri við gerð fjármálaáætlunar að auka þyrfti fjármagn til málaflokksins. Áður hefur komið fram að dómsmálaráðuneyti vinni að því að tryggja Fangelsismálastofnun viðunandi fjárveitingu og brýnir nefndin fyrir ráðuneytinu að vinna markvisst að úrlausn þeirra mála.

Samantekt.

Heildarstefnumótun á sviði fullnustumála.

Að mati nefndarinnar þarf að taka stefnumótun í málaflokki fullnustu refsinga föstum tókum þar sem horft er með heildstæðum hætti á málefni réttaröryggis í landinu. Tryggja þarf aðkomu hagaðila að þeirri vinnu á breiðum grunni og leggur nefndin sérstaka áherslu á aðkomu fulltrúa fangavarða. Þá telur nefndin mikilvægt að í væntanlegri fjármálaáætlun verði stigin skref til að styrkja stöðu fullnustukerfisins.

Geðheilbrigðisþjónusta fanga.

Nefndin hefur þungar áhyggjur af stöðu geðheilbrigðisþjónustu fanga. Þó að tilkoma geðheilsuteymis fangelsa hafi verið til bóta er mikilvægt að tryggja fulla mönnun þess og viðunandi aðbúnað. Þá er það mat nefndarinnar að fangar sem þurfa á innlögn á sjúkrastofnunum að halda eigi ekki að sitja í fangelsi meðan ástand þeirra er með þeim hætti. Að mati nefndarinnar megi bæta margt varðandi geðheilbrigðismál fanga með fullnægjandi samráði og samvinnu ráðuneyta og stofnana. Nefndin beinir því til heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra, í samvinnu við Fangelsismálastofnun og Landspítala, að tryggja að fangar fái sambærilegt aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu og aðrir borgarar.

Menntun fangavarða.

Í skýrslunni er lýst ýmsum áskorunum sem Fangavarðaskólinn hefur glímt við undanfarin ár. Að mati nefndarinnar er óásættanlegt að dregið hafi verið úr gæðum og kröfum til fangavarðanáms. Þó sé jákvætt að Fangelsismálastofnun hafi gert samning um að Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu taki yfir námið til tveggja ára. Að mati nefndarinnar er þó mikilvægt að menntunarmál fangavarða séu tekin föstum tókum. Nefndin beinir því til mennta- og barnamálaráðuneytis og dómsmálaráðuneytis að gera gangskör að því að tryggja að fanga-verðir hljóti viðhlítandi menntun og þjálfun í fangavarðafræðum. Jafnframt brýnir nefndin fyrir mennta- og barnamálaráðuneyti að flýta vinnu starfshóps um menntun fanga og fangavarða en beðið hefur verið eftir tillögu hópsins síðan 2020.

Húsakostur fangelsa.

Húsakostur fangelsa er almennt bágborinn og mikil og uppsöfnuð viðhaldspörf er víða. Að mati nefndarinnar er því brýnt að ráðist sé í almennt viðhald og endurbætur. Boðuð hefur

verið uppbygging nýs fangelsis sem komi í stað Litla-Hrauns. Að mati nefndarinnar er um mikilvægt skref að ræða en fara verður í nauðsynlegt viðhald á núverandi húsnæði svo halda megi fangelsinu opnu meðan á framkvæmdatíma stendur. Þá er mikilvægt að dómsmálaráðuneyti ráðist fljótt í boðaða greiningu á þörf á afplánunarrýmum. Að lokum beinir nefndin því til dómsmálaráðuneytis að hefja viðræður við Framkvæmdasýslu – Ríkiseignir hið fyrsta um að stofnunin taki yfir umsjón og rekstur eigna Fangelsismálastofnunar.

Staða kvenfanga.

Aðstæður við afplánun kvenna er almennt lakari samanborið við karla hvað varðar aðbúnað og aðstöðu. Þá hefur í ýmsu ekki verið tekið nægilegt tillit til sérstöðu þeirra og ekkert sérstakt afplánunarræði hefur verið til staðar fyrir þær síðan svonefnt kvennafangelsi í Kópavogi var lagt niður. Að mati nefndarinnar er brýn nauðsyn á að afplánunarræði kvenna séu bætt og þeim fjölgað. Undirbúningur er hafinn að því að fjölga rýmum í Fangelsinu Sogni en nefndin bendir á að þar afplána bæði karlar og konur dóma sína. Í samræmi við alþjóðlegar reglur um fullan aðskilnað kynja í fangelsum telur nefndin mjög brýnt að vel takist til við að tryggja aðskilnað kynja að Sogni og taka þarf nægjanlegt tillit til aðstæðna, öryggis og þarfa kvenna.

Þá telur nefndin brýnt að leitað sé leiða til að auka framboð á fjölbreyttri atvinnu fyrir kvenfanga sem miðar að því að auka starfsfærni þeirra og undirbúa þær fyrir þátttöku á vinnumarkaði eftir lok afplánunar.

Nám fanga.

Almennt er talið að nám sé grundvallarþáttur í endurhæfingu fanga og liður í að auka hæfni þeirra meðan á afplánun stendur. Að mati nefndarinnar þarf að auka framboð og fjölbreytileika náms sem stendur föngum til boða. Þá þarf að styðja almennt betur við fanga í námi og bjóða upp á íslenskukennslu fyrir fanga af erlendum uppruna. Þá brýnir nefndin fyrir mennta- og barnamálaráðuneyti að flýta vinnu starfshóps um menntun fanga og fangavarða eins og áður hefur komið fram.

Boðunarlisti.

Erfiðlega hefur gengið að stytta boðunarlista Fangelsismálastofnunar. Að mati nefndarinnar er það til bóta að gripið hefur verið til ýmissa aðgerða til að létta á fangelsisrýminu en ljóst er að einnig þarf að koma til aukið fjármagn. Nefndin brýnir þó fyrir dómsmálaráðuneyti að vinna markvisst að úrlausn þessara mála. Nefndin telur jafnframt að ráðuneytið ætti að skoða önnur úrræði þegar við á en afplánun í fangelsi og fyrirkomulag um ákvörðun þeirra í þeirri heildarstefnumótun sem boðuð hefur verið.

Vinnustaðamenning.

Ljóst er að tækifæri eru til úrbóta til að bæta vinnustaðamenningu Fangelsismálastofnunar. Að mati nefndarinnar þarf að taka mannauðsmál stofnunarinnar föstum tókum. Brýnir nefndin fyrir stjórnendum Fangelsismálastofnunar, í samráði við dómsmálaráðuneyti, að vinna markvisst að því að bæta mannauðsmál stofnunarinnar og ráðast í nauðsynlegar aðgerðir til að styrkja vinnustaðamenningu.

Rekstur Fangelsismálastofnunar.

Að mati nefndarinnar er ljóst að rekstur Fangelsismálastofnunar hefur verið þungur undanfarin ár. Dómsmálaráðuneyti hafi ítrekað komið þeim sjónarmiðum á framfæri við gerð fjár-

málaáætlunar að auka þyrfti fjármagn til málaflokksins. Fyrir nefndinni kom fram að ráðuneytið vinni nú að því að tryggja Fangelsismálastofnun viðunandi fjárveitingu. Nefndin brýnir fyrir dómsmálaráðuneyti að vinna markvisst að úrlausn þeirra mála.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Halla Signý Kristjánsdóttir og Steinunn Þóra Árnadóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 28. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis, sbr. 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 20. mars 2024.

Þórunn Sveinbjarnardóttir,
form., frsm.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Sigmar Guðmundsson.

Ágúst Bjarni Garðarsson.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Berglind Ósk Guðmundsdóttir.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Hildur Sverrisdóttir.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.