



SKIPULAG OG ÚRRÆÐI Í FANGELSISMÁLUM

MARS 2010

Efnisyfirlit

NIÐURSTÖÐUR	5
ÁBENDINGAR	6
1 INNGANGUR	9
2 SKIPULAG OG STEFNA	11
2.1 LÖG OG REGLUGERÐ UM FULLNUSTU REFSINGA	11
2.2 FANGELSISMÁLASTOFNUN ANNAST FULLNUSTU REFSINGA	11
2.3 SKIPULAG FANGELSISMÁLA	12
2.4 STEFNUMÓTUN OG ÁHERSLUR TIL FRAMTÍÐAR	13
2.5 FANGELSI LANDSINS	13
3 STÖÐPJÓNUSTA VIÐ FANGA	15
3.1 ENDURKOMUR FANGA Í FANGELSI	15
3.2 ÞJÓNUSTA SÉRFRÆÐINGA FANGELSISMÁLASTOFNUNAR	16
3.3 VINNA FANGA	17
3.4 MENNTUN FANGA	17
3.5 HEILBRIGÐISPJÓNUSTA VIÐ FANGA	17
4 FJÖLGUN FANGA	19
4.1 ÞRÓUN Í FJÖLDA FANGA Á NORÐURLÖNDUM	19
4.2 FANGAR, FANGADAGAR OG FANGARÝMI	19
4.3 BOÐUNARLISTI FANGELSISMÁLASTOFNUNAR	20
4.4 NÝTING AFPLÁNUNARRÝMA	22
4.5 GÆSLUVARÐHALDSFANGAR	23
4.6 VARAREFSINGAR VEGNA ÓGREIDDRA FÉSEKTA	23
4.7 VISTUNARÚRRÆÐI UTAN FANGELSA	24
4.8 HUGMYNDIR UM NÝ AFPLÁNUNARÚRRÆÐI UTAN FANGELSA	24
5 UPPBYGGING FANGARÝMA	27
5.1 ÞÖRF FYRIR FANGARÝMI	27
5.2 ÞRÍR VALKOSTIR VIÐ FJÖLGUN FANGARÝMA	28
5.3 NIÐURSTAÐA MATS Á VALKOSTUM	32
HELSTU HEIMILDIR	35
VIÐAUKI I	37

NIÐURSTÖÐUR

Meginstoðir réttarvörslukerfisins eru lögregla, ákærvald, dómstólar og fullnusta refsinga. Þær verða allar að vera traustar og styðja hver aðra til að kerfið virki sem skyldi og réttaröryggi borgaranna sé tryggt. Á síðustu árum hafa stjórnvöld styrkt fyrstu þrjár stoðirnar með ýmsum aðgerðum. Nú er svo komið að nauðsynlegt er að styrkja einnig síðustu stoðina, þ.e. fullnustu refsinga, til að mæta viðvarandi skorti á fangarýmum og koma í veg fyrir að ávinningur af fyrri umbótum tapist. Stjórnvöld hafa ekki mótað sér heildarstefnu um fullnustu refsinga og aðgerðir þeirra einkennast um of af óhagkvæmum skammtímalausnum að mati Ríkisendurskoðunar.

Fangelsismálastofnun annast fullnustu refsinga. Meðalbiðtími á boðunarlista hennar lengdist um 4,5 mánuði, eða 121%, frá 2005 til 2009 og í lok þess árs höfðu 15 dómþolar beðið lengur en þrjú ár eftir að hefja afplánun. Eins fjölgaði föngum á boðunarlistanum um rúmlega 140 frá 2004 til ársloka 2009. Sem vænta má eru hættulegir afbrotamenn teknir fram fyrir aðra dómþola og hefur þeim því fjölgað hlutfallslega innan fangelsanna. Af þessum sökum verður að gera ríkari öryggiskröfur til fangelsa en áður, auk þess sem þörf fyrir sálfræði- og félagsráðgjöf hefur aukist.

Vegna skorts á fangarýmum er nú svo komið að óskilorðsbundnir dómar eru byrjaðir að fynrast. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta áhyggjuefni enda hafa dómar lítinn tilgang ef þeir eru ekki fullnustaðir. Slíkt ógnar réttaröryggi almennings og dregur úr tilætluðum varnaðaráhrifum fangelsisrefsinga, auk þess sem hætta er á að almenn-ingur telji á sér brotið, dragi í efa að grunnreglur réttarríkisins gildi hér á landi og upplifi vantraust á stofnunum samfélagsins.

Fangelsismálastofnun hefur fært rök fyrir því að til langframa sé hagkvæmasta og raunhæfasta úrræðið til að leysa alvarlegan skort á fangarýmum að byggja 40 rýma gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsi á höfuðborgarsvæðinu. Verði til-lögunni hrint í framkvæmd mun fangarýmum á höfuðborgarsvæðinu fjölga um 14 og kostnaður á hvert rými lækka úr 8,9 m.kr. í 7,5 m.kr. samkvæmt útreikningum Fangelsismálastofnunar. Auk þess verður þá mögulegt að hætta rekstri tveggja óhagkvæmra fangelsa á höfuðborgarsvæðinu sem uppfylla ekki kröfur um aðbúnað fanga.

ÁBENDINGAR

1. STYRKJA ÞARF FULLNUSTUÞÁTT RÉTTARVÖRSLUKERFISINS

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að styrkja fullnustuþátt réttarvörslukerfisins með markvissum aðgerðum. Brýnt er að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið móti skýra heildarstefnu um fullnustu refsinga. Þar komi m.a. fram lykiláherslur stjórnvalda um uppbyggingu fangarýma þar sem tekið verði mið af öryggiskröfum fangelsisyrivalda, spám um fjölgun fanga og samsetningu fangahópsins og áherslum um betrun þeirra.

2. FJÖLGA VERÐUR GÆSLUVARÐHALDS- OG AFPLÁNUNARRÝMUM SEM UPPFYLLA ÖRYGGISKRÖFUR FANGELSYSYFIRVALDA

Til að unnt sé að vista afbrotamenn í samræmi við ákvarðanir dómstóla þarf að tryggja nægilegan fjölda nýrra gæsluvarðhalds- og afplánunarrýma sem uppfylla öryggiskröfur fangelsisyrivalda. Ríkisendurskoðun leggur ríka áherslu á að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, í samstarfi við fjármálaráðuneytið, taki afstöðu til tillögu Fangelsismálastofnunar um gæsluvarðhalds- og skammtíma- vistunarfangelsi á höfuðborgarsvæðinu. Kanna verður alla möguleika á að byggja nýtt fangelsi til að leysa til framtíðar hinn brýna vanda við fullnustu refsinga.

3. ENDURSKOÐA ÞARF LAGAÁKVÆÐI UM SKIPULAG FANGELISMÁLA

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að löggjafinn endurskoði ákvæði laga um stjórnun og skipulag fangelsismála og veiti forstjóra Fangelsismálastofnunar umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa. Þannig verði til heildstæð stjórnsýslustofnun þar sem vald, umboð og ábyrgð fara saman.

4. FJÁRMAGN FYLGI LÖGBUNDNUM VERKEFNUM

Lögbundnum verkefnum Fangelsismálastofnunar fjölgaði samhliða gildistöku laga um fullnustu refsinga árið 2005, einkum vegna aukinnar áherslu á betrun fanga. Þessi nýju verkefni hafa aldrei verið kostnaðargreind og raunhæfar fjárveitingar vegna þeirra því ekki verið tryggðar. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjármagn fylgi lögbundnum verkefnum svo að Fangelsismálastofnun hafi fjárhagslega burði til að sinna þeim með viðunandi hætti.

5. LEGGJA BER AUKNA ÁHERSLU Á BETRUN FANGA

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að áfram verði unnið markvisst að því að draga úr endurkomutíðni fanga enda er það þjóðhagslega hagkvæmt. Í því sambandi er mikilvægt að Fangelsismálastofnun leiti áfram allra leiða til að útvega föngum vinnu meðan á afplánun stendur, að mennta- og menningarmálaráðuneytið beiti sér fyrir fleiri og betri námsmöguleikum þeirra í samstarfi við Fangelsismálastofnun og að föngum sé tryggt nauðsynlegt aðgengi að þjónustu sálfræðinga og félagsráðgjafa óháð fjarlægð fangelsa frá höfuðborgarsvæðinu.

6. TRYGGJA VERÐUR FÖNGUM NAUÐSYNLEGA HEILBRIGÐISÞJÓNUSTU

Ríkisendurskoðun beinir því til heilbrigðisráðuneytis að það feli Landlæknisembættinu að meta þjónustu við fanga með geðræn vandamál og bregðist við í samræmi við niðurstöðurnar. Ráðuneytinu ber að tryggja að þörfum fanga sé

mætt með viðeigandi greiningu og meðferð, þ.m.t. á geðdeildum Landspítala. Ríkisendurskoðun leggur einnig áherslu á að heilbrigðisráðuneyti, ásamt félags- og tryggingamálaráðuneyti, móti heildarstefnu í málefnum geðsjúkra, fatlaðra og aldraðra dómpóla.

7. FJÖLGA ÞARF VISTUNARÚRRÆÐUM UTAN FANGELSA

Ríkisendurskoðun telur að leita eigi raunhæfra leiða til að fjölga vistunarúrræðum utan fangelsa með samningum við félagsamtök. Í þessu sambandi má benda á að tæplega helmingur allra fanga lýkur afplánun sinni á áfangaheimilinu Vernd. Það hefur reynst þeim vel við að aðlagast samfélaginu aftur að lokinni fangelsisvist.

8. META ÞARF RÉTTMÆTI ÞESS AÐ FANGELSIDÓMAR SÉU FULLNUSTAÐIR MEÐ ÖÐRUM AFPLÁNUNARÚRRÆÐUM

Ríkisendurskoðun telur varhugavert að húsnæðisvandi fangelsa sé leystur með því að fangar fái afslátt á afplánun refsinga. Hugmyndir hafa hins vegar komið fram um að Fangelsismálastofnun fái aukna heimild til að leyfa föngum að afplána dóma utan fangelsa, s.s. með rýmri reglum um samfélagsþjónustu og reynslulausn. Mikilvægt er að þar til bærir aðilar meti hvort slíkar stjórnvaldsákvæðanir samrýmist þrískiptingu ríkisvaldsins og mannréttindasáttmála Evrópu. Þá ættu stjórnvöld einnig að taka til vandlegrar skoðunar hvort hægt sé að innleiða rafrænt eftirlit með föngum utan fangelsa með öruggum og hagkvæmum hætti.

9. BÆTA ÞARF INNRA VERKLAG FANGELISMÁLASTOFNUNAR

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að Fangelsismálastofnun móti heildstætt skipurit fyrir stofnunina og setji sér skýrar og samræmdar verklagsreglur um meginþætti starfseminnar, þ.m.t. innkaupareglur, sem gildi fyrir öll fangelsin.

1 INNGANGUR

Í starfsáætlun stjórnarsýslusviðs Ríkisendurskoðunar fyrir tímabilið 2007–2009 er réttarvörslukerfið tilgreint sem einn þeirra málaflokka sem úttektir stofnunarinnar skuli beinast að. Kerfið skiptist í lögreglu, ákærvald, dómstóla og fullnustu refsinga. Stjórnvöld hafa gripið til aðgerða síðustu ár til þess að styrkja starfsemi lögreglu, ákærvalds og dómstóla, m.a. með stofnun greiningardeildar lögreglu árið 2006, breytingum á skipulagi lögreglu árið 2007 og skipan embættis sérstaks saksóknara árið 2008. Málafjöldi dómstóla var nokkuð stöðugur frá 2005 til 2008 en málsmeðferðartími styttist jafnt og þétt. Í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 jókst álag á dómskerfið umtalsvert og við því hefur verið brugðist með fjölgun héraðsdómara um fimm. Stjórnvöld hafa hins vegar lagt minni áherslu á síðustu stoð réttarvörslukerfisins, þ.e. fullnustu refsinga, og er nú svo komið að staða málaflokksins er mjög alvarleg. Með vísan til framangreinds ákvað Ríkisendurskoðun í júlí 2009 að gera úttekt á skipulagi og úrræðum í fangelsismálum með sérstakri áherslu á starfsemi Fangelsismálastofnunar sem annast fullnustu refsinga. Stjórnarsýslusvið Ríkisendurskoðunar hefur ekki áður gert úttekt á sviði fangelsismála en innri endurskoðun stofnunarinnar birti skýrslu í júní 2009 um eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar.

Meginmarkmið úttektarinnar var að svara eftirfarandi spurningum:

1. Hafa stjórnvöld sett sér skýra langtímastefnu um fullnustu refsinga?
2. Hafa stjórnvöld styrkt síðustu stoð réttarvörslukerfisins, fullnustu refsinga, í samræmi við aðrar stoðir þess, þ.e. lögreglu, ákærvald og dómstóla, svo að eðlilegt flæði í gegnum kerfið sé tryggt og það virki eins og til er ætlast?
3. Stuðlar skipulag fangelsismála að því að Fangelsismálastofnun geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með skilvirkum og árangursríkum hætti?
4. Hefur Fangelsismálastofnun nægileg úrræði til að fullnusta refsingar og uppfylla lögbundið hlutverk sitt um betrun fanga?

Úttektin nær í meginatriðum frá árinu 2005, þegar lög um fullnustu refsinga voru samþykkt á Alþingi, til ársins 2009. Ýmis gögn voru könnuð, m.a. lög og reglugerðir um fullnustu refsinga, fjárlög, tölulegar upplýsingar um starfsemi og rekstur Fangelsismálastofnunar, skýrslur um þarfagreiningu og uppbyggingu fangelsa, erindisbréf og fræðirit. Ríkisendurskoðun heimsótti fangelsin og ræddi við starfsmenn Fangelsismálastofnunar, Fjársýslu ríkisins, dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins og Háskóla Íslands. Síðast en ekki síst var rætt við Stefán P. Eggertsson, verkfræðing, sem vann þarfagreiningar vegna uppbyggingar fangarýma fyrir Fangelsismálastofnun.

Óskað var umsagnar um drög að skýrslunni frá dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu, Fangelsismálastofnun og verkfræðingi Fangelsismálastofnunar. Umsagnir bárust frá þeim öllum.

Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

2 SKIPULAG OG STEFNA

Mikilvægt er að stjórnvöld móti markvissa heildarstefnu um fullnustu refsinga. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti forstjóri Fangelsismálastofnunar að hafa umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa, í stað dómsmálaráðherra nú. Þannig megi draga úr rekstrar- og stjórnunarlegu óhagræði núverandi skipulags og gera það skilvirkara. Jafnframt þarf stofnunin að móta sér heildstætt skipurit, ásamt því að vinna samræmdar verklagsreglur fyrir meginþætti starfseminnar.

2.1 LÖG OG REGLUGERÐ UM FULLNUSTU REFSINGA

Með lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005 voru gerðar ýmsar breytingar frá fyrri lögum nr. 48/1998 um fangelsi og fangavist. Markmið laganna er að skapa heildarsýn yfir málefni fanga, skerpa á réttindum þeirra og skyldum og draga fram lykiláherslur í rekstri fangelsa og fullnustu refsinga, þ.m.t. um betrun fanga. Lögin taka m.a. mið af dönskum og norskum lögum um fullnustu refsinga, ásamt evrópskum fangelsisreglum sem gefnar voru út af Evrópuráðinu. Reglugerð nr. 961/2005 kveður á um nánari útfærslu laganna.

2.2 FANGELSISMÁLASTOFNUN ANNAST FULLNUSTU REFSINGA

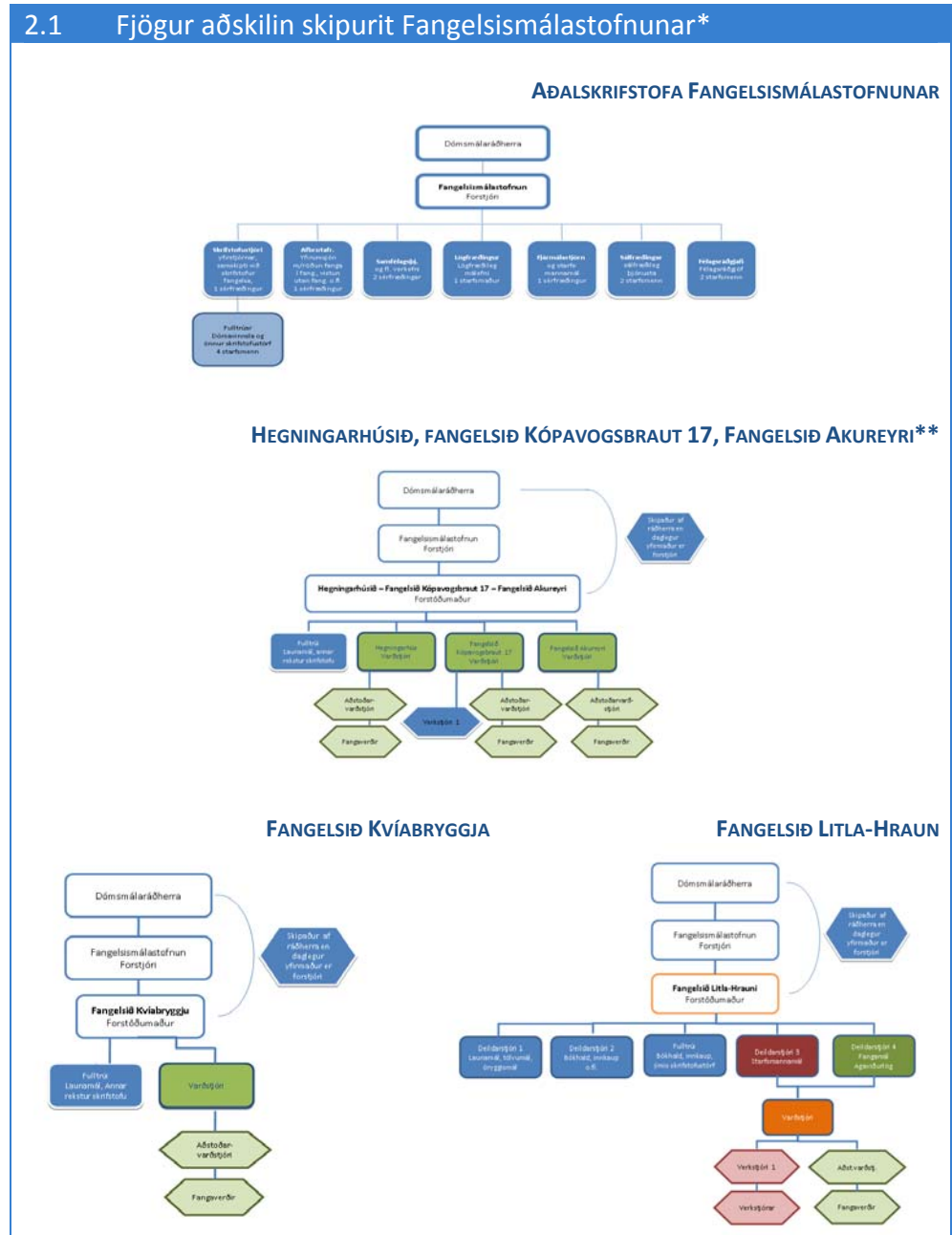
Meginverkefni Fangelsismálastofnunar ríkisins er umsjón með rekstri fimm fangelsa sem eru: Hegningarhúsið í Reykjavík, Fangelsið Kópavogsbraut 17 í Kópavogi, Fangelsið Litla-Hraun við Eyrarbakka, Fangelsið Kvíabryggja á Snæfellsnesi og Fangelsið Akureyri. Nánari umfjöllun um fangelsin er að finna í kafla 2.5. Starfsmenn stoðsviða starfa á aðalskrifstofu í Reykjavík og meðal þeirra eru sálfræðingar, félagsráðgjafar, lögfræðingar og afbrotufræðingar.

Fangelsismálastofnun annast fullnustu refsinga og önnur verkefni í samræmi við laga- og reglugerðarákvæði. Auk umsjónar með rekstri fangelsa leitast hún við að tryggja að þar sé veitt sérhæfð þjónusta. Þá hefur hún eftirlit með þeim sem frestað er ákæru gegn, fá skilorðsbundna dóma eða reynslulausn, náðun eða frestun afplánunar. Stofnuninni berast dómur, viðurlagaákvæðanir og árituð sektarboð til fullnustu. Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar eru sendar sektarrefsingar til fullnustu og sektarkostnaður til innheimtu. Fangelsismálastofnun safnar saman, vinnur úr og birtir á heimasíðu sinni tölulegar upplýsingar á sviði fangelsismála en þær eru m.a. mikilvægar fyrir rannsóknir í málaflokknum. Lögbundnum verkefnum stofnunarinnar fjölgaði umtalsvert við gildistöku nýju laganna árið 2005 því þau veita föngum aukin réttindi, s.s. varðandi þjónustu sálfræðinga og félagsráðgjafa.

FANGELSISMÁLA-
STOFNUN HEFUR
UMSJÓN MEÐ REKSTRI
FANGELSA

2.3 SKIPULAG FANGELSISMÁLA

Stjórnskipulag Fangelsismálastofnunar er sett fram á fjórum aðskildum skipuritum, sbr. mynd 2.1. Eitt er fyrir aðalskrifstofu, annað fyrir fangelsin á höfuðborgarsvæðinu og fangelsið á Akureyri, það þriðja fyrir Litla-Hraun og fjórða fyrir Kvíabryggju. Skipurit aðalskrifstofunnar sýnir að forstjóri stofnunarinnar fer með yfirstjórn fagaðila sem sinna stoðþjónustu við fangelsin en engin tenging er við kjarnastarfsemina, þ.e. fangelsi landsins. Öll skipuritin bera með sér þá óskýru tengingu sem fangelsin hafa við yfirstjórn og stoðsvið Fangelsismálastofnunar enda heyra forstöðumenn þeirra beint undir dómismálaráðherra.



*Skýrari myndir af skipuritinum fjórum má sjá í viðauka I.

**Sami forstöðumaður er yfir Hegningarhúsinu, fangelsinu í Kópavogi og fangelsinu á Akureyri.

Ákvæði gildandi laga um stjórnun og skipulag fangelsismála valda því að erfitt er að lýsa Fangelsismálastofnun sem heildstæðri stofnun þar sem vald, ábyrgð og umboð fara saman. Lögum samkvæmt fer dómsmálaráðherra með yfirumsjón fangelsismála og skipar bæði forstjóra Fangelsismálastofnunar og forstöðumenn fangelsa. Forstöðumenn heyra þannig ekki beint undir forstjóra Fangelsismálastofnunar þó að honum beri lagaleg skylda til að hafa umsjón með rekstri fangelsanna. Í athugasemdum með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga frá 2005 var lögð áhersla á að fangelsin væru sjálfstæðar stjórnslueiningar og að Fangelsismálastofnun hefði umsjón með rekstri þeirra en annaðist ekki daglega yfirstjórn. Sú staðreynd að forstjóri stofnunarinnar hefur ekki umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa veldur því að boðvald hans yfir þeim er óskýrt og ábyrgð þeirra gagnvart honum óljós. Forstjóri Fangelsismálastofnunar skipar hins vegar fangaverði að undangengnu prófi þeirra frá Fangavarðaskóla ríkisins. Samskipti og flæði upplýsinga milli forstjóra og forstöðumanna fangelsa eru að mati þeirra góð en óformleg. Sjálfstæði fangelsanna hefur hins vegar m.a. leitt til þess að samræmdar verklagsreglur, t.d. um innkaup, hafa ekki verið innleiddar.

2.4 STEFNUMÓTUN OG ÁHERSLUR TIL FRAMTÍÐAR

Við gerð frumvarps til laga um fullnustu refsinga lögðu stjórnvöld áherslu á að innleiða ýmis nýmæli sem tekin höfðu verið upp á Norðurlöndunum, s.s. varðandi betrun fanga, og að skapa heildarsýn yfir málaflokkinn. Lögin, ásamt reglugerð frá 2005, gefa til kynna áherslur stjórnvalda um fullnustu refsinga. Hins vegar hefur dómsmála- og mannréttindaráðuneytið ekki mótað sér skýra heildarstefnu á grundvelli laganna, né sett fram markvissa aðgerðaáætlun eða skilgreinda árangursmælikvarða. Aðgerðir stjórnvalda byggja því ekki á nægilega skýrri framtíðarsýn og markvissum markmiðum umfram lágmarksskyldur laga- og reglugerðarákvæða. Þó er rétt að taka fram að fyrir liggja drög að árangursstjórnunarsamningi við Fangelsismálastofnun. Helstu markmið hans eru að afplánun skuli fara fram með öruggum hætti, hún skuli hefjast eins fljótt og kostur er og nýrra fullnustuúrræða leitað, leita skuli leiða til að draga úr endurkomum fanga, dómþolum skuli tryggð mannúðleg, örugg og vel skipulögð afplánun og samskipti starfsmanna og dómþola skuli byggja á virðingu.

Brýnasti vandi fangelsisyfirvalda er skortur á fangarýmum en bygging nýs fangelsis hefur verið á undirbúningsstigi hjá stjórnvöldum í áratugi. Árið 2005 samþykkti ríkisstjórnin uppbyggingaráætlun fangelsa í landinu og fól fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðherra, ásamt fjármálaráðherra, í samvinnu við Fangelsismálastofnun að vinna að framkvæmd hennar í samræmi við fjárheimildir. Takmarkaðar úrbætur hafa verið gerðar í málaflokknum en þær nægja engan veginn til að leysa vaxandi vanda í vistunarmálum fanga og sífellt erfiðara reynist fyrir Fangelsismálastofnun að uppfylla lögbundnar skyldur sínar.

2.5 FANGELSI LANDSINS

Fangelsismálastofnun hefur umsjón með rekstri fangelsa sem eru eftirfarandi:

HEGNINGARHÚSIÐ SKÓLAVÖRÐUSTÍG er móttökufangelsi. Það telur í raun 16 fangarými en í þessari skýrslu er miðað við 14 rými því það er sá fjöldi sem heilbrigðiseftirlit

Reykjavíkur hefur veitt undanþágu fyrir. Fangelsið hefur verið starfrækt á síendur-útgefnum undanþáguheimildum heilbrigðiseftirlitsins um árabíl þar sem það uppfyllir ekki lágmarkskröfur um aðbúnað í fangelsum, auk þess sem hluti hússins er friðaður. Núverandi undanþága heilbrigðiseftirlitsins rennur út um áramótin 2010–2011. Í Hegningarhúsið koma flestir fangar í upphafi fangavistar sinnar en það hentar illa til lengri afplánunar, bæði vegna lélegs ástands þess og staðsetningar í miðborg Reykjavíkur. Flestir fangar afplána því aðeins tímabundið í Hegningarhúsinu áður en þeir eru fluttir í önnur fangelsi þó fyrir komi að fangar afpláni þar að öllu leyti stutta dóma.

FANGELSIÐ KÓPAVOGSBRAUT 17 er einkum ætlað kvenföngum. Það telur 12 fangarými og að meðaltali vistast þar fjórar til fimm konur á hverjum tíma, auk valinna karlfanga. Aðstaða kvenfanga er ekki sambærileg við stöðu karlfanga, t.d. hafa þær ekki sömu möguleika og þeir til afplánunar í opnu fangelsi. Fangelsið hentar illa til afplánunar, sérstaklega fyrir langtímafanga, einkum þar sem vinnuframboð er takmarkað og útivist er erfið vegna nálægðar við skipulagða íbúabyggð. Þá eru engir einangrunar- klfar í fangelsinu og því ekki hægt að aðskilja fanga þegar óvænt atvik koma upp.

FANGELSIÐ AKUREYRI er sambyggt lögreglustöðinni. Við endurbætur og stækkun fangelsisins sem lauk árið 2008 var fangarýmum fjölgað úr 8 í 10. Í kjölfarið varð breyting á samsetningu fangahópsins og þar afplána nú fangar með fjölbreyttan og oft alvarlegan brotaferil. Þetta stafar af skorti á fangarýmum og er í ósamræmi við þær áherslur Fangelsismálastofnunar að á Akureyri vistist fangar sem sýna fyrirmyndarhegðun, eru að ljúka afplánun eða hafa framið minni háttar afbrot.

FANGELSIÐ KVÍABRYGGJA er opið fangelsi. Þar er öryggisgæsla í lágmarki og verða fangar að uppfylla ákveðin skilyrði til vistunar. Frá því fangelsið opnaði árið 2007 eftir endurbætur og fjölgun fangarýma úr 14 í 20 hefur samsetning fangahópsins breyst umtalsvert. Áður afplánuðu þar fangar með fremur stutta dóma fyrir minni háttar brot en nú afplána þar fangar með fjölbreyttan og oft alvarlegan brotaferil. Þetta er neyðarbrauð vegna húsnæðisvanda fangelsanna og í ósamræmi við þær áherslur Fangelsismálastofnunar að á Kvíabryggju vistist aðeins fangar sem sýna fyrirmyndarhegðun, eru að ljúka refsivist sinni eða afplána refsingar fyrir væg og/eða fyrsta afbrot.

FANGELSIÐ LITLA–HRAUN er skilgreint sem öryggisfangelsi. Það er langfjölmennasta fangelsi landsins, telur 87 fangarými og skiptist í einangrunardeild fyrir gæsluvarðhaldsfanga og sjö afplánunardeildir, þ.m.t. meðferðargang fyrir fanga með ýmis vandamál, s.s. vímuefnavanda. Í þessari skýrslu er hins vegar miðað við 83 rými því ekki er gert ráð fyrir fjórum öryggisklefum sem nýttir eru fyrir afplánun vegna skorts á fangarýmum þrátt fyrir að þeir ættu ávallt að vera til taks ef upp koma óvænt atvik og aðskilja þarf fanga. Á Litla–Hrauni afplána einkum fangar sem hlotið hafa langa dóma fyrir meiri háttar afbrot og þeir sem brotið hafa ítrekað af sér.

Í öllum fangelsum er áhersla lögð á að útvega föngum vinnu meðan á afplánun stendur, tryggja námsmöguleika þeirra eftir bestu getu og veita þeim nauðsynleg meðferðarúrræði, s.s. sálfræðiráðgjöf. Möguleikar fangelsanna á þessu sviði eru þó misjafnir eftir aðstæðum þeirra, efnahagsástandi í þjóðfélaginu og fjarlægð þeirra frá höfuðborgarsvæðinu. Nánari umfjöllun um úrræði fyrir fanga er í kafla þrjú.

3 STOÐÞJÓNUSTA VIÐ FANGA

Betrun fanga er talin þjóðhagslega hagkvæm því hún dregur úr endurkomu þeirra í fangelsi. Við lagabreytingar 2005 var verkefnum Fangelsismálastofnunar á sviði betrunar fjölgað verulega án þess að fyrirfram væri lagt mat á umfang þeirra og kostnað. Ríkisendurskoðun tekur undir þau sjónarmið Fangelsismálastofnunar og heilbrigðisstarfsmanna að heilbrigðisþjónusta við fanga sé ásættanleg fyrir utan geðheilbrigðisþjónustu sem virðist ábótavant. Þá eru geðsjúkir, fatlaðir og aldraðir fangar vistaðir með öðrum föngum því önnur úrræði eru ekki til staðar fyrir þá.

3.1 ENDURKOMUR FANGA Í FANGELSI

Endurkomutíðni er reiknuð með tvennum hætti, annars vegar sem hlutfall þeirra sem fá nýjan dóm innan skilgreinds tíma frá því afplánun lauk, þeir hófu samfélagsþjónustu eða fengu sérskilyrði samkvæmt skilorðsbundnum dómi og hins vegar sem hlutfall þeirra fanga sem áður hafa afplánað refsingu í fangelsi. Tafla 3.1 sýnir niðurstöður nýrrar, óbirtrar samnorrænnar rannsóknar um endurkomur fanga í fangelsi. Kannað var hve hátt hlutfall þeirra sem luku afplánun á árinu 2005 og þeirra sem hófu samfélagsþjónustu eða sérskilyrði samkvæmt skilorðsbundnum dómi það ár voru dæmdir að nýju innan tveggja ára. Samkvæmt rannsókninni er Ísland með næstlægstu endurkomutíðni fanga sem sýnir góðan árangur íslenskra fangelsismálayfirvalda varðandi þennan þátt.

ENDURKOMUTÍÐNI
FANGA ER LÁG Á
ÍSLANDI Í SAMAN-
BURÐI VIÐ NORÐUR-
LÖNDIN

3.1 Endurkomutíðni fanga á Norðurlöndum*			
%	FANGAR SEM LUKU AFPLÁNUN 2005	HÓFU SAMFÉLAGSÞJÓNUSTU EÐA FENGU SKILORÐSBUNDINN DÓM 2005	SAMTALS DÆMDIR AÐ NÝJU INNAN TVEGGJA ÁRA
DANMÖRK	29	22	26
FINNLAND	36	25	31
ÍSLAND	27	16	24
NOREGUR	20	21	20
SVÍÞJÓÐ	43	20	30

* Einungis er um hlutfallstölur að ræða því fjöldi fanga er ekki samanburðarhæfur í ljósi mismunandi íbúafjölda landanna.

Tafla 3.2 sýnir hlutfall fanga sem höfðu verið í fangelsi áður miðað við árslok ár hvert. Ekki liggja fyrir sambærilegar upplýsingar fyrir hin Norðurlöndin en unnið er að þróun samanburðarmælinga. Samkvæmt töflunni lækkaði hlutfall endurkomufanga af heildarfjölda fanga um 8% frá 2005 til 2009.

3.2 Fangar á Íslandi sem höfðu verið í fangelsi áður

MIÐAÐ VIÐ 31. DESEMBER ÁR HVERT	2005	2006	2007	2008	2009
HEILDARFJÖLDI FANGA	118	121	124	119	128
FJÖLDI ENDURKOMUFANGA	63	62	57	53	58
HLUTFALL ENDURKOMUFANGA AF HEILDARFJÖLDA	53%	51%	46%	45%	45%

3.2 ÞJÓNUSTA SÉRFRÆÐINGA FANGELSISMÁLASTOFNUNAR

Í lögum um fullnustu refsinga er lögð áhersla á að fangelsisvist feli ekki síður í sér betrun fanga en refsingar fyrir afbrot. Það er í anda evrópskra fangelsisreglna þar sem mannúðarsjónarmið eru höfð að leiðarljósi, auk þess að vera þjóðhagslega hagkvæmt. Lögbundin áhersla á betrun fanga hefur aukið mjög umsvif í starfsemi Fangelsismálastofnunar, einkum í störfum félagsráðgjafa og sálfræðinga.

Samkvæmt lögum ber Fangelsismálastofnun að gera meðferðar- og vistunaráætlun í samvinnu við fanga í upphafi afplánunar og skal endurskoða hana eftir atvikum. Vistunaráætlun er gerð fyrir flesta fanga og kemur þar m.a. fram hvar þeir skuli vistast á hverjum tíma fangelsisdvalarinnar. Markmið meðferðaráætlunar er að fangi geti aðlagast samfélaginu sem best að lokinni afplánun. Þar eru lagðar línur um hvaða aðstoð hann þarf á að halda, t.d. meðferð vegna fíkniefnaneyslu, sálfræðiaðstoð eða aðstoð vegna fjármála. Þó að allir fangar eigi rétt á meðferðaráætlun er hún aðeins unnin fyrir lítinn hluta þeirra vegna þess hversu fáliðaðir félagsráðgjafarnir eru. Að mati þeirra væri mikill faglegur ávinningur fólgin í því að allir fangar fengju meðferðaráætlun. Þannig yrðu aðgerðir til betrunar fanga markvissari, auk þess sem áætlunin legði grunn að árangursmælingum og efldi þar með faglega ákvarðanatöku, t.d. varðandi vistun fanga utan fangelsa og möguleika á reynslulausn.

Félagsráðgjafar veita dómpólum ráðgjöf og greiða úr almennum málum sem snúa að daglegu lífi þeirra innan sem utan fangelsanna. Sálfræðingar veita dómpólum sem á þurfa að halda sálfræðimeðferð og aðra sálfræðilega aðstoð. Sérfræðingarnir sinna afbrotamönnum sem eru í fangelsum landsins, á Vernd, hafa fengið reynslulausn, eru í samfélagsþjónustu og hafa fengið ákærufrestun. Stuðningsviðtöl og ráðgjöf er einnig veitt aðstandendum fanga, auk þess sem sérfræðingarnir sjá um að veita föngum og fangavörðum áfallahjálp í tengslum við sjálfsvíg fanga. Sumir fangar fá áhættumat, t.d. ef til skoðunar er að þeir fái reynslulausn, en það sýnir hvað þarf til að bæta félagshæfni þeirra og draga úr líkum á frekari afbrotum.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru sérfræðingar Fangelsismálastofnunar, tveir félagsráðgjafar og tveir sálfræðingar í 100% starfi, of fáir til að uppfylla skyldur um betrun fanga samkvæmt lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005. Vandann má einkum rekja til þess að umfang og þörf fyrir þessa þjónustu hefur ekki verið kostnaðargreind, hvorki áður en lögin voru samþykkt né síðar. Þá hefur fjölgun fanga með langa dóma og alvarleg sálfræðileg og félagsleg vandamál haft í för með sér aukna þörf fyrir þjónustu sérfræðinganna. Vegna nálægðar við fangelsi höfuðborgarsvæðisins og fangafjölda á Litla-Hrauni hafa þeir lagt mesta áherslu á þann hóp. Fangar sem afplána í öðrum fangelsum njóta því ekki jafnræðis á við þá. Þetta er sérstakt áhyggjuefni eftir að farið

var að vista fanga sem hlotið hafa lengri dóma fyrir alvarleg brot á Kvíabryggju og Akureyri því þörf fyrir þjónustu sérfræðinganna þar hefur aukist mjög samhliða breyttri samsetningu fangahópsins.

3.3 VINNA FANGA

Fangar, einkum á Litla-Hrauni og Kvíabryggju, framleiða ýmsar vörur, aðallega skilti, t.d. bílnúmeraplötur, bretti, gangstéttarhellur, skrúfubúta og ýmsar tré- og járnsmíða-vörur. Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 varð mikill samdráttur í sölu framleiðsluvaranna en söluandvirði þeirra á að standa undir framleiðslukostnaði, t.d. kaupum á aðföngum og launum verkstjóra og fanga. Af öðrum störfum fanga má nefna ýmsa viðhalds- og viðgerðavinnu, auk þrifa. Fangelsismálastofnun leggur áherslu á að fangar geti stundað vinnu meðan á afplánun stendur enda er hún mikilvæg fyrir betrun þeirra. Fangelsin leita atvinnutækifæra fyrir fanga en framboðið er lítið og ótryggt. Fangar fá þóknun fyrir ástundun vinnu og náms en ekki eru greidd launatengd gjöld vegna þeirra. Þóknanirnar eru færðar með launagjöldum Fangelsismálastofnunar sem skýtur skökku við þar sem fangar teljast ekki til starfsmanna hennar. Þóknanirnar hafa að meðaltali verið um 6% af heildarlaunagjöldum stofnunarinnar á ári frá 2005.

3.4 MENNTUN FANGA

Algennt er að fangar á Íslandi hafi ekki lokið grunnskólanámi en rannsóknir sýna að fylgni er milli stuttrar skólagöngu og afbrota og að endurkomutíðni minnkar með aukinni menntun fanga. Nám gegnir því lykilhlutverki við endurhæfingu fanga og stuðlar að betri möguleikum þeirra til að fóta sig í lífinu að lokinni fangelsisvist. Stjórnvöld hafa leitast við að bæta námsmöguleika fanga með auknu námsframboði í fangelsum. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur m.a. samið við framhalds-skóla um kennslu fanga á Litla-Hrauni og í fangelsinu í Kópavogi. Einnig geta fangar sótt fjarnám á framhalds- og háskólastigi. Vinna og nám fanga eru lögð að jöfnu þannig að reglubundið nám kemur í stað vinnuskyldu. Fangar greiða sjálfir fyrir fjarnám en stofnunin sér þeim fyrir námsgögnum. Eftir að námsráðgjafi frá Fjölbrotaskóla Suðurlands hóf að sinna föngum í byrjun árs 2008 hefur dregið úr brottfalli þeirra úr námi og námsárangur batnað, enda veitir hann þeim ráðgjöf og stuðning við námið.

3.5 HEILBRIGÐISÞJÓNUSTA VIÐ FANGA

Heilbrigðisráðuneytið ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í samstarfi við Fangelsismálastofnun. Ráðuneytinu ber að tryggja föngum sambærilega heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, auk sérstakrar heilbrigðisþjónustu sem lög og reglur um fanga kveða á um. Heilbrigðisyfirvöld bera kostnað af almennri heilbrigðisþjónustu við fanga en af mannúðarástæðum stendur Fangelsismálastofnun straum af kostnaði við bráðatannlæknaþjónustu fyrir þá sem ekki geta greitt fyrir hana sjálfir. Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 2009 kemur fram að fangi sem þarf fjárhagsaðstoð, m.a. vegna nauðsynlegrar tannlæknaþjónustu, eigi rétt á henni frá því sveitarfélagi sem hann hefur lögheimili í. Þessu hefur ekki verið fylgt eftir og kostnaðurinn því fallið á Fangelsismálastofnun.

Haustið 2007 sömdu heilbrigðisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið um að setja á stofn ellefu rýma meðferðargang á Litla-Hrauni. Fangelsismálastofnun hefur séð um að þjálfa fangaverði til starfa á deildinni. Meðferðargangurinn hefur skilað góðum árangri og er mikill vilji hjá hlutaðeigandi aðilum til að festa hann í sessi.

Að mati hlutaðeigandi heilbrigðisstarfsmanna og fangelsisyfirvalda eru heilbrigðismál fanga almennt í viðunandi farvegi þó að skerpa mætti á ábyrgð heilbrigðisyfirvalda á þeim. Þörf fyrir geðlækna- og sálfræðipjónustu hefur hins vegar aukist síðustu ár, ekki síst vegna vaxandi vímuefnavanda. Mat á geðrænu ástandi fanga, ásamt ráðgjöf um vistun á meðferðarstofnunum, kemur oft í hlut sálfræðinga Fangelsismálastofnunar vegna takmakaðs aðgengis fangelsa að geðlæknum. Fangar sem eiga við geðræn vandamál að stríða en hafa fengið stutta dóma fá yfirleitt ekki geðmat vegna þess hversu kostnaðarsamt það er. Þá kemur fyrir að þörfum geðveikra fanga sé ekki mætt með viðeigandi hætti og nánast útilokað hefur reynst að fá langtímainnlögn fyrir þá á geðsviði Landspítala. Fangelsismálastofnun hefur ítrekað en árangurslaust bent heilbrigðisráðuneytinu á þennan vanda en það telur geðlæknaþjónustu við fanga viðunandi.

SAKHÆFIR GEÐSJÚKIR,
FATLAÐIR OG
ALDRADIR DÓMPOLAR
VISTAST MEÐ ÖÐRUM
FÖNGUM

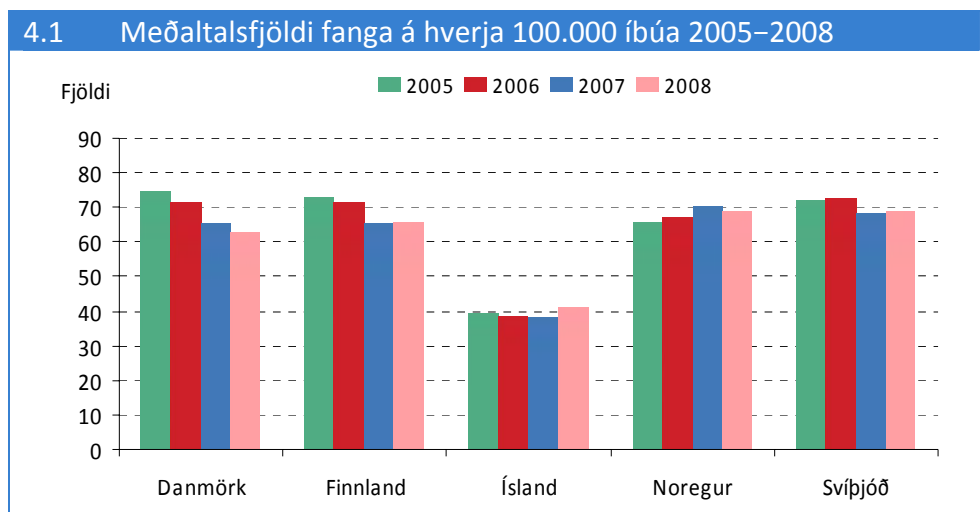
Engin sértæk úrræði eru til fyrir sakhæfa geðsjúka, fatlaða og aldraða dómþola önnur en fangelsin og því vistast þeir oftast með öðrum föngum. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að hlutaðeigandi fagráðuneyti móti heildarstefnu í málefnum geðsjúkra, fatlaðra og aldraðra dómþola.

4 FJÖLGUN FANGA

Dómpólum hefur fjölgað mikið síðustu ár á sama tíma og fangelsismálayfirvöld glíma við ofnýtingu fangelsa og ófullnægjandi aðstöðu sem ógnar m.a. öryggi fanga og fangavarða. Dómpólum á boðunarlista Fangelsismálastofnunar fer ört fjölgandi og meðalbiðtími lengist hratt. Vegna mikils álags á fangelsin er hluti gæsluvarðhalds- og afplánunarfanga vistaður á lögreglustöðvum. Til að koma til móts við vistunarvanda fanga er í smíðum frumvarp sem veita myndi Fangelsismálastofnun auknar heimildir til að nýta afplánunarúrræði utan fangelsa.

4.1 ÞRÓUN Í FJÖLDA FANGA Á NORÐURLÖNDUM

Mynd 4.1 sýnir meðaltalsfjölda gæsluvarðhalds- og afplánunarfanga á Íslandi á hverja 100.000 íbúa í samanburði við hin Norðurlöndin. Miðað er við íbúatölu landanna í upphafi hvers árs.



Að meðaltali voru fangar miklu færri á Íslandi en í samanburðarlöndunum á árunum 2005–2008, eða um 41 á hverja 100.000 íbúa í stað um 70 í nágrannalöndunum. Þrátt fyrir það standa íslensk stjórnvöld frammi fyrir alvarlegum skorti á afplánunar- og gæsluvarðhaldsrýmum og ófullnægjandi aðstöðu í fangelsum landsins.

4.2 FANGAR, FANGADAGAR OG FANGARÝMI

Tafla 4.2 sýnir þróun í fjölda fanga, fangadaga og afplánunarrýma 2005–2009. Fjöldi fanga tekur annars vegar til þeirra sem luku afplánun óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga á árinu og hins vegar þeirra sem voru í afplánun í lok ársins. Þessi hópur

stækkaði um 8,2% á tímabilinu. Fangadögum vegna óskilorðsbundinna refsinga, vara-refsinga og lausagæslu fjölgaði um 17% á sama tímabili. Árið 2009 voru 133 afplánunarrými í fangelsum landsins og hafði þeim fjölgað um átta, eða um 6,4%, frá 2005. Auk afplánunarrýmanna eru sex gæsluvarðhaldsklefar á Litla-Hrauni þannig að Fangelsismálastofnun hafði í heild 139 fangarými til afnota fyrir afplánunar- og gæsluvarðhaldsfanga árið 2009. Fjöldi gæsluvarðhaldsrýma stóð í stað á tímabilinu en fjöldi afplánunarrýma var hins vegar nokkuð breytilegur vegna tímabundinna lokana fangelsa samhliða endurbyggingu þeirra og stækkun.

4.2 Fjöldi fanga, fangadaga og afplánunarrýma 2005–2009					
FJÖLDI	2005	2006	2007	2008	2009
FANGAR	305	331	288	314	330
FANGADAGAR	41.652	41.735	43.153	47.130	48.730
AFPLÁNUNARRÝMI	125	125	120,7	128,2	133

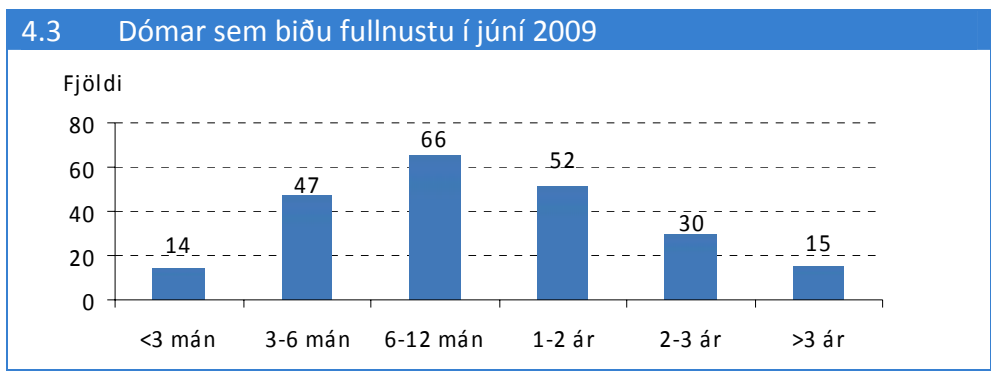
4.3 BOÐUNARLISTI FANGELSISMÁLASTOFNUNAR

Listi yfir þá einstaklinga sem Fangelsismálastofnun hefur boðað til afplánunar kallast boðunarlisti. Árið 1994 voru um 200 einstaklingar á boðunarlista en á næstu tveimur árum fækkaði þeim í u.þ.b. 70. Sá fjöldi hélst að mestu óbreyttur til 2004 og var að jafnaði ekki skortur á fangarýmum á þeim tíma. Fækkunina má rekja til nýs fangahúss í fangelsinu á Litla-Hrauni, upphafs samfélagsþjónustu og tilkomu áfangaheimilisins Verndar.

Frá árinu 2004 hefur boðunarlistinn lengst stöðugt, sérstaklega frá árinu 2007. Ástæður þess eru einkum fjölgun og lenging óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga, velheppnaðar aðgerðir lögreglu við að hafa hendur í hári afbrotamanna og aukin samvinna lögreglu á alþjóðlegum vettvangi. Í árslok 2009 voru dómpolar á boðunarlistanum orðnir 213 talsins en þegar einnig er litið til svokallaðra óunninna dóma, þ.e. dómpola sem ekki hafa enn verið boðaðir í afplánun, var fjöldi þeirra 283.

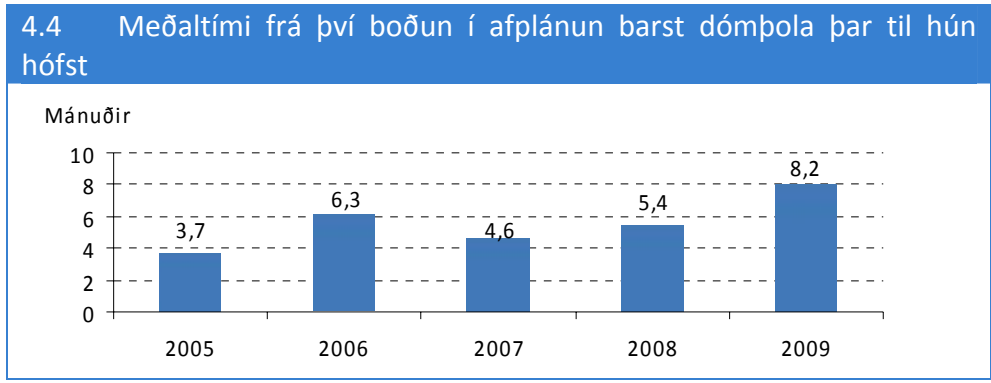
Í ársbyrjun 2005 voru 10.528 dagar á boðunarlista en í ársbyrjun 2009 voru þeir orðnir 29.584 sem er aukning um 19.056 daga. Heildarrefsitími dóma sem Fangelsismálastofnun barst til fullnustu á ári á tímabilinu 2005 til 2008 var að meðaltali um 95.000 dagar. Frá refsitímanum dregst sá tími sem fangar hafa verið í gæsluvarðhaldseinangrun, reynslulausn, samfélagsþjónustu og afplánun utan fangelsa. Eftir stendur þá sá fjöldi daga sem afplána þarf í fangelsum til að komast hjá lengingu boðunarlista en hann var að meðaltali 54.300 dagar, eða tæplega 149 ár, á umræddu tímabili. Án fjölgunar fangarýma eða annarra aðgerða lengist boðunarlistinn um 18.800 daga á ári, miðað við að árlegur heildarrefsitími verði nærri meðaltali árána 2007 og 2008. Ef ekkert er að gert verður listinn orðinn um 80.000 dagar í ársbyrjun 2012 sem er meira en afplánunargeta allra fangelsanna á heilu ári, þ.e. fangelsin yrðu lengur en eitt ár að vinna á boðunarlistanum þó að engir nýir dómar bærust til fullnustu.

Mynd 4.3 sýnir fjölda dóma sem biðu fullnustu í júní 2009 en þeir voru alls 224 talsins. 15 þeirra voru eldri en þriggja ára og 82 dómur voru eins til þriggja ára. Tæplega helmingur dómanna, eða 43%, hafði því borist Fangelsismálastofnun fyrir meira en ári síðan.



Mynd 4.4 sýnir meðalbíðtíma á boðunarlista Fangelsismálastofnunar á tímabilinu 2005 til 2009. Tíminn sem líður frá því boðun í afplánun berst dómþola þar til hún hefst hefur lengst úr 3,7 mánuðum að meðaltali árið 2005 í 8,2 mánuði árið 2009, eða um 121%.

MEÐALBÍÐTÍMI Á
BOÐUNARLISTA HEFUR
LENGST MIKIÐ



Tafla 4.5 sýnir að föngum sem afplána þriggja ára fangelsisdóm eða meira hefur að meðaltali fjölgað úr 28,6 á dag árið 2005 í 54,8 árið 2009. Hlutfall þeirra af heildarfjölda fanga jókst úr 29,5% í 47,1% á sama tíma.

FÖNGUM SEM HLOTIÐ
HAFA ÞRIGGJA ÁRA
FANGELSISDÓM EÐA
MEIRA HEFUR
FJÖLGAÐ VERULEGA

4.5 Meðaltalsfjöldi fanga í afplánun á dag í fangelsum landsins

	2005	2006	2007	2008	2009
MEÐALTALSFJÖLDI Í AFPLÁNUN Á DAG	96,8	96,7	103,7	117,6	116,4
FJÖLDI ÞEIRRA SEM AFPLÁNA 3JA ÁRA DÓM EÐA MEIRA	28,6	30,9	42,1	52,7	54,8
HLUTFALL ÞEIRRA SEM AFPLÁNA 3JA ÁRA DÓM EÐA MEIRA	29,5%	32%	40,6%	44,9%	47,1%

Fangelsin takast þannig á við fleiri afbrotamenn en áður sem framið hafa alvarlega glæpi og fengið langa dóma. Auk þess eru fleiri fullnustuúrræði utan fangelsa fyrir þá sem framið hafa vægari afbrot. Hættulegum afbrotamönnum innan fangelsa hefur því fjölgað hlutfallslega sem aftur hægir á flæði fanga í gegnum fangelsin. Boðunarlisti



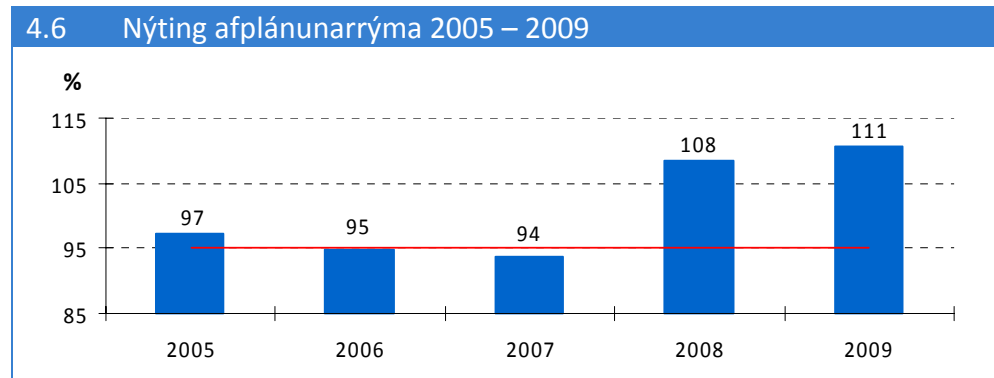
vegna óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga hefur lengst sem þessu nemur en það er ekki síður lengd dóma en fjöldi þeirra sem hefur afgerandi áhrif á getu fangelsanna til að taka við dómþolum sem bíða afplánunar. Dæmi er um að í einu máli hafi fallið langir dómur yfir mörgum dómþolum sem þurfa fangarými árum saman.

ÓSKILORÐSBUNDNIR
DÓMAR ERU BYRJAÐIR
AÐ FYRNAS

Elstu dómur á boðunarlistanum eru frá árinu 2005 og dæmi eru um að óskilorðsbundnar refsingar hafi fyrnst vegna þess að fangelsin hafi ekki getað tekið við dómþolum í tæka tíð. Verði ekkert að gert munu dómur, sérstaklega vægari dómur og dómur yfir dómþolum sem flýja land, fyrnast í vaxandi mæli. Það tekur frá fimm upp í tuttugu ár fyrir óskilorðsbundna dóma að fyrnast eftir því hversu þung refsingin er, sbr. 83. gr. hegningarlaga. Staðan er því orðin mjög varhugaverð í ljósi sífellt þyngri refsinga, auk þess sem afbrotatölfræði lögreglu og mögulegar ákærur sérstaks saksóknara gefa tilefni til að ætla að vænta megi enn frekari fjölgunar dómþola. Þá hefur erlendum afbrotamönnum fjölgað á Íslandi síðustu ár en fjöldi þeirra í afplánun jókst úr 37 fönngum 2005 í 67 árið 2009, eða um 81%. Samhliða þessu hefur kostnaður Fangelsismálastofnunar vegna túlkajónustu aukist verulega.

4.4 NÝTING AFPLÁNUNARRÝMA

Eðlileg nýting fangarýma, út frá öryggissjónarmiðum, er um 90% og fangaklefar og sameiginleg rými fangelsanna eru ekki byggð til að standa undir fangafjölda umfram 100% nýtingu til lengri tíma. Slík ofnýting er með öllu óraunhæf því ávallt þarf að vera til staðar ákveðið svigrúm, s.s. vegna þrifa, viðhalds og endurbóta á fangaklefum. Mynd 4.6 sýnir nýtingu afplánunarrýma í lok ágúst ár hvert fyrir árin 2005 til 2009.



Rauða línan (95%) sýnir öryggismörk fangelsa.

NÝTING FANGELSA
VAR UMFRAM 100%
ÁRIN 2008 OG 2009

Nýting yfir 100% felur annars vegar í sér að tvímennt er í fangaklefa og hins vegar að öryggisklefar og einangrunarklefar eru nýttir sem afplánunarklefar. Ofnýting fangarýma veldur því að ekki er hægt að aðskilja fanga þegar nauðsyn ber til og erfitt reynist að beita þá agaviðurlögum þegar öryggis- og myndavélaklefar eru nýttir fyrir almenna afplánun. Að mati Fangelsismálastofnunar er öryggi fanga og fangavarða ógnað ef nýting fangelsa fer umfram 95% því þá er orðið erfitt að bregðast við óvæntum atvikum. Engu að síður hefur nýtingin farið umfram 100% síðustu ár sem hefur valdið miklu álagi á starfsmenn fangelsanna. Fangelsismálastofnun telur að þolmörk fangelsanna bresti fljótlega verði ekki gripið til nauðsynlegra ráðstafana.

Vegna mikils álags á fangelsin hefur Fangelsismálastofnun leitað samstarfs við lög- regluyfirvöld um vistun gæsluvarðhalds- og afplánunarfanga á lögreglustöðvum og eru nú þó nokkrir fangar vistaðir þar á hverjum tíma. Þetta er örþrifaræð og brýtur gegn reglum um notkun fangaklefa á lögreglustöðvum, sem eru einungis ætlaðir fyrir mjög stuttar vistanir enda öll aðstaða afar takmörkuð.

4.5 GÆSLUVARÐHALDSFANGAR

Gæsluvarðhaldsúrskurðum hefur fjölgað mikið á síðustu árum. Tafla 4.7 sýnir meðaltalsfjölda gæsluvarðhaldsfanga á dag en flestir þeirra eru vistaðir á Litla-Hrauni. Þrátt fyrir fjölgun gæsluvarðhaldsúrskurða hefur meðaltalsfjöldi gæsluvarðhaldsfanga á hverjum tíma breyst lítið síðustu ár sem skýrist einkum af styttri gæsluvarðhalds- úrskurðum. Erlendir ríkisborgarar voru 55% þeirra sem úrskurðaðir voru í gæsluvarðhald árið 2008.

4.7 Meðaltalsfjöldi gæsluvarðhaldsfanga í fangelsum á dag	2005	2006	2007	2008	2009
MEÐALTALSFJÖLDI GÆSLUVARÐHALDSFANGA	15,6	17,2	15,9	14,3	19,5
ÞAR AF Á LITLA-HRAUNI	13,2	13,6	12,8	12,6	16,7
HLUTFALL Í GÆSLU Á LITLA-HRAUNI	84,6%	79,1%	80,5%	88,1%	85,2%

Gæsluvarðhaldsfangar sem ekki eru í einangrun, svokallaðir lausagæslufangar, eru vistaðir með afplánunarföngum. Með því að vista gæsluvarðhaldsfanga meðal af- plánunarfanga, ef einangrun telst ekki nauðsynleg, gefst þeim kostur á að umgangast fleiri og sinna vinnu og námi. Vistun gæsluvarðhaldsfanga á Litla-Hrauni felur í sér mikinn kostnað við flutninga þeirra til og frá fangelsinu, t.d. vegna mætingar í dómsal. Hún hefur einnig í för með sér tíðar ferðir lögmanna og rannsóknaraðila og óhagræði fyrir fagfólk og aðstandendur. Að jafnaði eru fjórir fangaverðir bundnir við fanga- flutninga á hverjum tíma, oftast vegna gæsluvarðhaldsfanga.

MIKILL FLUTNINGS-
KOSTNAÐUR HLÝST AF
VISTUN GÆSLU-
VARÐHALDSFANGA Á
LITLA-HRAUNI

4.6 VARAREFSINGAR VEGNA ÓGREIDDRA FÉSEKTA

Í desemberbyrjun 2009 voru um 1.800 einstaklingar í svokölluðu vararefsingarferli, þ.e. að bíða eftir fangelsisvist því þeir höfðu ekki staðið skil á fésektum sem þeir voru dæmdir til að greiða. 30.000 afplánunardaga þyrfti til að hægt væri fullnusta allar þær vararefsingar. Á árunum 2004–2005 voru árlega teknar 500–600 ákvarðanir um vara- refsingu með um 25 daga á hvern dóm að meðaltali. Sé miðað við að í 20% tilvika komi til afplánunar í fangelsi þyrfti að ætla sjö til átta fangarými vegna þeirra. Síðustu misseri hafa fangelsin lítið verið nýtt til afplánunar vararefsinga og boðunarlisti vegna þeirra lengist því hratt. Ástæðan er skortur á fangarýmum sem veldur því að nánast útilokað er að boða þessa aðila til afplánunar. Flestir afplána vararefsingar fésekta í samfélagsþjónustu enda uppfylli þeir skilyrði til þess. Talið er að ríkissjóður verði af umtalsverðum tekjum vegna þessa því reynslan sýnir að stór hluti dómþola greiðir fésektir sínar áður en til afplánunar vararefsingar í fangelsi kemur eða við upphaf hennar. Auk þessa fjölgar þeim ört sem eru svo lengi á boðunarlista vararefsinga að

þær fyrnast áður en til afplánunar kemur, hvort sem er í fangelsi eða samfélagsþjónustu.

4.7 VISTUNARÚRRÆÐI UTAN FANGELSA

Endurkoma út í þjóðfélagið getur reynst fanga erfið. Með heimild í lögum um fullnustu refsinga getur Fangelsismálastofnun leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsis ef hann stundar vinnu eða nám sem stofnunin samþykkir og það telst liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný. Einnig getur fangi búið á sérstakri stofnun eða heimili undir eftirliti.

Fangelsismálastofnun hefur samið við ákveðnar stofnanir og félagsamtök, s.s. Hlaðgerðarkot og Sólheima, um að taka við föngum til vistunar utan fangelsa að uppfylltum ströngum skilyrðum. Stofnunin telur ákjósanlegt að fjölga slíkum vistunarúrræðum þar sem þau hafa reynst föngum vel við að aðlagast þjóðfélaginu aftur að lokinni fangelsisvist og fáir hafa rofið skilyrðin. Tafla 4.8 sýnir samningsbundin vistunarúrræði utan fangelsa, ásamt fjölda fanga sem nýttu sér þau á árunum 2005 til 2009. Áfangaheimilið Vernd hefur sérstöðu í þessu efni. Til að fá að vistast þar verða fangar að stunda vinnu, nám eða vera í meðferð og lúta ströngum reglum, t.d. um útvistartíma. Fangar geta að hámarki dvalist þar í eitt ár og greiða þeir sjálfir fyrir fæði og húsnæði. Um 40–50% allra fanga ljúka afplánun á Vernd, eða 232 fangar á árunum 2005 til 2008. Föngum á Vernd fækkaði nokkuð á árinu 2007 þegar áfangaheimilið setti ný og strangari skilyrði fyrir vistun. Fangar sem fara í áfengis- og vímuefnamedferð eru vistaðir í Hlaðgerðarkoti, SÁÁ og Götusmiðjunni. Fangar sem veikjast alvarlega afplána á sjúkrastofnunum eftir því sem þörf krefur. Ef einstaklingur yngri en 18 ára er úrskurðaður í gæsluvarðhald, eða er að hefja afplánun, kannar Barnaverndarstofa möguleika á afplánun hans á meðferðarheimili á hennar vegum.

4.8 Meðaltalsfjöldi afplánunarfanga utan fangelsa á hverjum degi	2005	2006	2007	2008	2009
LÖGREGLUSTÖÐVAR	0,03	0,03	0,05	0,1	0,4
BARNAVERNDARSTOFA	0	0	0,8	0,2	0,1
MEDFERÐARSTOFNANIR	5,4	6,1	3,1	4,8	3,7
VERND	13,3	16,1	11,9	12,9	14,5
KROSSGÖTUR	-	-	0,2	0	0
SÓLHEIMAR	1,9	2,1	1,9	1,9	1,3
SJÚKRAHÚS OG AÐRAR STOFNANIR	0,1	0,3	0,2	0,9	1,1
SAMTALS	20,73	24,63	18,15	20,8	21,1
HLUTFALL AF HEILDARFJÖLDA AFPLÁNUNARFANGA	17,6%	20,4%	14,9%	15,0%	15,4%

4.8 HUGMYNDIR UM NÝ AFPLÁNUNARÚRRÆÐI UTAN FANGELSA

Mikill skortur á fangarýmum veldur erfiðleikum við að uppfylla lagaskyldu um vistun fanga. Vegna þessa hefur Fangelsismálastofnun sett fram tillögur að nýjum afplánunarúrræðum utan fangelsa sem lúta að rafrænu eftirliti og rýmri reglum um samfélagsþjónustu og reynslulausn. Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið vinnur að frumvarpi um breytingar á lögum um fullnustu refsinga með hliðsjón af tillögunum en að mati stofnunarinnar jafngilti það 23 fangarýmum ef þær yrðu að veruleika, sbr. töflu 4.9.

4.9 Hugmyndir um ný afplánunarúrræði utan fangelsa

	JAFNGILDI FANGARÝMA
RAFRÆNT EFTIRLIT TEKID UPP	5
SAMFÉLAGSPJÓNUSTA AUKIN	8
REYNSLULAUSN AUKIN	10
ÁÆTLUÐ NÝ AFPLÁNUNARÚRRÆÐI ALLS	23

Í fyrsta lagi er lagt til að Fangelsismálastofnunin geti „leyft fanga að ljúka afplánun utan fangelsa í allt að átta mánuði enda hafi hann á sér búnað svo unnt sé að fylgjast með ferðum hans“. Stofnunin hefur fengið tilboð um rafrænt eftirlit sem gerir ráð fyrir að tíu dómþolar í senn geti sætt því. Kostnaður er áætlaður um 8 þús.kr. á dag á hvern fanga, þ.e. tæpar 3 m.kr. á ári. Þá þarf hins vegar að taka með í reikninginn þann kostnað sem fellur á Fangelsismálastofnun, s.s. launakostnað og ýmsan umsýslukostnað. Stofnunin ákveður hvaða einstaklingar geta afplánað með þessum hætti, setur þau skilyrði sem þeir verða að uppfylla og ákveður viðbrögð við frávikum sem upp koma. Hún yrði því að starfrækja bakvakt til að bregðast við óvæntum atvikum á hvaða tíma sólarhringsins sem er. Að mati stofnunarinnar felur umsýsla með rafrænu eftirliti í sér viðbótarkostnað sem jafngildir fjórum stöðugildum. Auk þess myndi eftirlitið í raun aðeins jafngilda fimm afplánunarrýmum á ári þar sem takmarkaður fjöldi fanga uppfyllir þau ströngu skilyrði sem sett eru fyrir afplánun utan fangelsa. Á Norðurlöndum sjá fangelsisfyrirvöld ýmsa kosti við innleiðingu rafræns eftirlits en líta ekki á það sem úrræði til að takast á við skort á fangarýmum heldur sem ákveðna þróun í fullnustu refsinga. Rafrænt eftirlit með föngum utan fangelsa gæti reynst góður valkostur fyrir valda fanga, sérstaklega ef kostnaður við það lækkar. Því ættu stjórnvöld að taka til vandlegrar skoðunar hvort ekki sé unnt að innleiða það með öruggum og hagkvæmum hætti.

Í öðru lagi eru lagðar til rýmri reglur um samfélagsþjónustu þannig að þeir sem fá tólf mánaða óskilorðsbundinn dóm geti afplánað með henni í stað sex mánaða hámarks nú. Samfélagsþjónusta var tekin upp hér á landi árið 1995. Fangelsismálastofnun telur reynslu af henni góða og bendir m.a. á að endurkomutíðni dómþola sem afplána með samfélagsþjónustu á Íslandi er verulega lægri en þeirra sem hafa verið dæmdir til hennar annars staðar á Norðurlöndunum. Í frumvarpi til laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005 var lagt til að samfélagsþjónusta væri aukin þannig að dómþolar sem fengið höfðu allt að níu mánaða dóma gætu afplánað með henni í stað sex mánaða hámarks áður. Dómstólaráð gerði athugasemdir við þetta og taldi það hlutverk dómstóla að taka ákvörðun um hverjir væru hæfir til að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu. Í áliti allsherjarnefndar var lögð áhersla á að dómsmálaráðuneytið léti gera faglega úttekt á kostum og göllum þess að dómstólar dæmi til samfélagsþjónustu í staðinn fyrir að Fangelsismálastofnun ákveði hverjir eigi kost á að gegna henni. Vegna óvissu um fyrirkomulag samfélagsþjónustunnar og hvort það stangaðist á við þrískiptingu ríkisvaldsins var fallið frá tillöggunni í frumvarpinu. Úttektin sem allsherjarnefnd lagði til að dómsmálaráðuneytið gerði liggur enn ekki fyrir og því ríkir sama óvissa og árið 2005 um það hvort framkvæmdavaldið hafi réttmæta heimild til að fullnusta fangelsisdóma með öðrum úrræðum en þeir kveða á um.

FANGELISISFYRIVÖLD Á
NORÐURLÖNDUM
LÍTA Á RAFRÆNT
EFTIRLIT SEM ÞRÓUN Í
FULLNUSTU REFSINGA

RÝMRI REGLUR UM
SAMFÉLAGSPJÓNUSTA
ERU TIL SKOÐUNAR

Í þriðja lagi er lagt til að Fangelsismálastofnun fái heimild til að auka vægi reynslulausnar hjá fögum sem afplána refsingu í fyrsta sinn. Stofnunin gæti þá heimilað fögum, sem afplána sinn fyrsta dóm, að fá reynslulausn að liðnum helmingi refsitímans, jafnvel þó um væri að ræða dóm fyrir alvarlegt eða gróft afbrot, í stað tveggja þriðju hluta nú. Ávallt yrði þó litið til hegðunar dómþola við slíka ákvörðunartöku og um sjö ára tilraunaverkefni væri að ræða ef af yrði. Að mati Ríkisendurskoðunar getur eftirgjöf á fangelsisvist talist réttmæt í einhverjum tilvikum. Þó getur tæplega talist eðlilegt að hún sé stytta um helming eingöngu í þeim tilgangi að takast á við skort á fangarýmum, auk þess sem þetta úrræði myndi leiða til aukins kostnaðar við eftirlit Fangelsismálastofnunar með dómþolum sem fengið hafa reynslulausn.

5 UPPBYGGING FANGARÝMA

Gera verður kröfu um að aðstaða sé til staðar svo að dómþolar afpláni þá refsingu sem dómstólar ákvarða þeim. Fangelsismálastofnun hefur fært sannfærandi rök fyrir því að hagkvæmasta lausnin á alvarlegum vistunarvanda fanga sé að byggja nýtt gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsi á höfuðborgarsvæðinu. Með því verði m.a. hægt að loka Hegningarhúsinu og fangelsinu í Kópavogi, leggja af ferðalög með gæsluvarðhaldsfanga til og frá Litla-Hrauni og tryggja móttöku fanga á höfuðborgarsvæðinu þar sem um 80% dómþola búa. Ríkisendurskoðun leggur ríka áherslu á að stjórnvöld taki hið fyrsta afstöðu til tillögu Fangelsismálastofnunar.

5.1 ÞÖRF FYRIR FANGARÝMI

Efni þessa kafla byggir á forsendum og útreikningum endurskoðaðra þarfagreininga Fangelsismálastofnunar frá árinu 2009.

Starfsemi fangelsa telst til nauðsynlegrar grunnþjónustu í þróuðum samfélögum. Lengi hefur staðið til að byggja nýtt fangelsi á Íslandi en framkvæmdum hefur ítrekað verið slegið á frest. Þó hefur fangelsið á Litla-Hrauni verið stækkað í áföngum síðan það var fyrst tekið í notkun árið 1929, nú síðast árið 1995 þegar fimm álma hús með ellefu klefum í hverri álmu var tekið í notkun. Auk þess hafa endurbætur verið gerðar á Kvíabryggju og fangelsinu á Akureyri á síðustu árum. Hegningarhúsið er eina fangelsið sem var byggt sem slíkt en það var tekið í notkun 1874. Fangelsið á Akureyri er hluti lögreglustöðvarinnar en hin fangelsin voru upprunalega byggð í öðrum tilgangi, s.s. sem sjúkrahús og bóndabær.

Fangelsismálastofnun hefur unnið fjölda þarfagreininga á vistunarmálum fanga á síðustu áratugum og lagt fram rökstuddar tillögur um uppbyggingu fangarýma með það að markmiði að leysa vandann til framtíðar. Í apríl 2009 var enn á ný hafin vinna við endurskoðun fyrri þarfagreininga til að taka á þeim mikla vanda sem að steðjaði vegna skorts á fangarýmum og lengingar boðunarlista þrátt fyrir að heildarnýting fangelsanna væri yfir 100% árin 2008 og 2009. Húsnæðisvandi fangelsa er annars vegar til kominn vegna alvarlegs skorts á fangarýmum í kjölfar fjölgunar fanga og lengingar dóma og hins vegar vegna þess að fangarými í Hegningarhúsinu og fangelsinu í Kópavogi eru í senn óhagkvæm og ófullnægjandi, einkum út frá öryggis-sjónarmiðum en einnig mannúðarsjónarmiðum. Á næstu árum verður því nauðsynlegt að loka 26 af þeim rýmum sem nú eru í notkun, eða tæpum 20% núverandi fangarýma. Árið 2005 var áætlað að söluverð Hegningarhússins gæti numið um 150 m.kr. og fangelsisins í Kópavogi um 50 m.kr., en nýtt mat liggur ekki

Í ÁRATUGI HFEUR
STAÐIÐ TIL AÐ BYGGJA
NÝTT FANGELSI Á
ÍSLANDI

HEGNINGARHÚSIÐ OG
FANGELSIÐ Í
KÓPAVOGI ERU
ÓHAGKVÆM OG
ÓFULLNÆGJANDI

fyrir. Í heimildarákvæði 6. gr. fjárlaga 2010 kemur fram að fjármálaráðherra sé heimilt selja Hegningarhúsið og fangelsið í Kópavogi, ásamt því að kaupa eða leigja hentugt húsnæði fyrir gæsluvarðhaldsfanga á höfuðborgarsvæðinu.

Aukin hagkvæmni er talin felast í stærri einingum og þar með fleiri fangarýmum. Kostnaður á hvert rými myndi lækka og hækkun árlegs rekstrarkostnaðar verða í lágmarki. Áhersla er lögð á lausnir sem falla inn í þá framtíðarsýn sem mótuð hefur verið um uppbyggingu fangelsa og forðast að grípa til skammvinnra bráðabirgðalausna. Framtíðarsýnin miðar að því að leggja niður fangelsin á höfuðborgarsvæðinu, stækka fangelsið á Litla-Hrauni fyrir langtímavistun fanga og byggja nýtt gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsi á höfuðborgarsvæðinu, hugsanlega í tengslum við nýjar höfuðstöðvar lögreglu.

Tafla 5.1 sýnir áætlaða þörf fyrir afplánunarrými að teknu tilliti til mögulegra afplánunarræða utan fangelsa en að undanskildum gæsluvarðhaldsrýmum. Eins og fram hefur komið hafði Fangelsismálastofnun 133 afplánunarrými til ráðstöfunar árið 2009 en þau hefðu þurft að vera 154, að því gefnu að hægt hefði verið að nýta 23 ný úrræði utan fangelsa, til að boðunarlistinn hefði ekki lengst meira en orðið var.

5.1 Áætluð þörf fyrir fangarými árið 2009	
	FJÖLDI
ÓSKILORÐSBUNDIN FANGELSIREFSING	169
VARAREFSING	8
ÁÆTLUÐ ÞÖRF FÜRIR AFPLÁNUNARRÝMI ALLS	177
HUGSANLEG AFPLÁNUNARÚRRÆÐI UTAN FANGELSA, Þ.E. RAFRÆNT EFTIRLIT, SAMFÉLAGSÞJÓNUSTA OG REYNSSLULAUSN	23
ÞÖRF FÜRIR FANGARÝMI	154

5.2 ÞRÍR VALKOSTIR VIÐ FJÖLGUN FANGARÝMA

Árið 2009 setti Fangelsismálastofnun fram þrjá valkosti til uppbyggingar fangarýma. Í ljósi erfiðs ástands í ríkisfjármálum miðast valkostirnir við að stofnkostnaður verði fjármagnaður í einkaframkvæmd til að hægja á útstreymi fjármagns úr ríkissjóði. Beinn stofnkostnaður hins opinbera á byggingartímanum næmi þannig aðeins tæpum 7% af heildarstofnkostnaði hvers valkosti. Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun þó benda á að flestir reikningsskilastaðlar ganga út frá því að skuldbinding af þessum toga færir til bókar hjá viðkomandi ríkisaðila í síðasta lagi við gildistöku leigusamnings. Valkostir Fangelsismálastofnunar gera allir ráð fyrir að stofnunin leigi fangelsið, sjái um rekstur fangarýma og eigi kauprétt á því á leigutímanum á fyrirfram skilgreindum kjörum. Í öllum valkostunum er ráðgert að leigja svokallað Heiðdalshús á Eyrarbakka, skammt frá Litla-Hrauni, og koma þar upp fimm fangarýmum í opnu fangelsi. Útreikningar valkostanna miðast við rekstraráætlun Fangelsismálastofnunar fyrir árið 2009, laun fanga og sértekjur fangelsanna eru undanskildar og fjárhæðir eru með virðisaukaskatti. Valkostirnir gera ekki ráð fyrir 16 rýma bráðabirgðafangelsi að Bitru sem Fangelsismálastofnun tók á leigu í árslok 2009 og verður tekið í gagnið á vormánuðum 2010 eftir nokkrar endurbætur.

Tafla 5.2 sýnir áætlaðan rekstrarkostnað núverandi fangelsa árið 2009. Fjöldi rýma tekur bæði til afplánunar- og gæsluvarðhaldsrýma. Kostnaður við yfirstjórn fangelsa á höfuðborgarsvæðinu er settur fram í sér lið en auk kostnaðar við yfirstjórnina er þar innifalinn kostnaður vegna yfirstjórnar fangelsisins á Akureyri og fangaflutninga Fangelsismálastofnunar.

5.2 Fjöldi rýma og áætlaður rekstrarkostnaður fangelsa árið 2009								
Í M.KR. Á VERÐLAGI ÁRSINS 2009	FJÖLDI RÝMA	LAUNA-KOSTN.	REKSTRAR-VÖRUR	HÚSNÆÐIS-KOSTN.	ÞJÓNUSTA	ANNAÐ	ALLS	Á RÝMI
HEGNINGARHÚSIÐ	14	77,9	17,8	6,1	2,8	3,2	107,8	7,7
FANGELSIÐ KÓPAVOGI	12	65	11,4	8,9	4,8	2,8	92,9	7,7
FANGELSIÐ AKUREYRI	10	41,8	9,1	1	0,6	1	53,5	5,4
KVÍABRYGGJA	20	57,3	14,8	10,8	4,3	5,7	92,9	4,6
LITLA-HRAUN	83	402,2	75,7	34,4	20,5	24,6	557,4	6,7
SAMTALS	139	644,2	128,8	61,2	33	37,3	904,5	6,5
YFIRSTJ. FANGELSA Á HÖFUÐBORGARSVÆÐI		28,4					28,4	
ALLS	139	672,6	128,8	61,2	33	37,3	932,9	6,7

Talsverður munur er á kostnaði við hvert fangarými milli fangelsa. Hann er lægstur í opna fangelsinu að Kvíabryggju, einkum vegna hlutfallslega lægri launakostnaðar. Þá er kostnaður á hvert rými töluvert lægri í fangelsinu á Akureyri en í öðrum lokuðum fangelsum því það nýtur nálægðar við lögreglustöðina. Athygli vekur að kostnaður á hvert fangarými er umtalsvert hærri í fangelsunum á höfuðborgarsvæðinu en á Litla-Hrauni sem endurspeglar vel hversu óhagkvæmar þessar litlu rekstrareiningar eru.

5.2.1 STÆKKUN FANGELISISINS Á LITLA-HRAUNI - 44 NÝ RÝMI

Samkvæmt valkosti eitt myndi fangarýmum í fangelsinu á Litla-Hrauni fjölga um 44. Tillagan gerir ráð fyrir sex nýjum íbúðareiningum fyrir fanga, þar af einni með sex klefum ætluðum konum. Stöðugildum á Litla-Hrauni myndi fjölga um átta og vinnufyrirkomulag í fangelsinu yrði endurskipulagt. Tafla 5.3 sýnir að áætlaður heildarrekstrarkostnaður fangelsanna yrði um 930 mkr., samanborið við 933 mkr. árið 2009, og að fangarými yrðu samtals 162 eða 23 fleiri en nú. Áætlað er að kostnaðarliðurinn yfirstjórn á höfuðborgarsvæðinu myndi lækka um 12 m.kr.

Stofnkostnaður er áætlaður um 1.064 m.kr. Þar af myndu um 72 m.kr. falla á hið opinbera strax á byggingartímanum, m.a. vegna útboðs og umsjónar verkkaupa, ef um einkaframkvæmd yrði að ræða. Gert er ráð fyrir að báðum fangelsunum á höfuðborgarsvæðinu yrði lokað og þau seld. Móttöku fanga í fangelsi þyrfti hins vegar að leysa ef þessi kostur yrði valinn, væntanlega með samstarfi við lögreglu.

Valkosturinn gerir ekki ráð fyrir byggingu móttökuhúss né uppbyggingu annarra nauðsynlegra öryggisþátta að öðru leyti en því að ný vaktstofa yrði sett upp til bráðabirgða. Því var settur sérstakur varnagli við þennan valkost m.t.t. öryggis-

sjónarmiða og ítrekað mikilvægi þess að metið yrði hvort raunhæft væri að reka, með ásættanlegu öryggi, stærra fangelsi á Litla-Hrauni án þess að styrkja fyrst nauðsynlega öryggisþætti þess og byggja nýtt móttökuhús.

5.3 Stækkun Litla-Hrauns um 44 rými								
Í M.KR. Á VERÐLAGI ÁRSINS 2009	FJÖLDI RÝMA	LAUNA-KOSTN.	REKSTRAR-VÖRUR	HÚSNÆÐIS-KOSTN.	ÞJÓNUSTA	ANNAÐ	ALLS	Á RÝMI
LITLA-HRAUN								
NÚVERANDI REKSTUR	83	402,2	75,7	34,4	20,5	24,6	557,4	6,7
HEIÐDALSHÚS	5	0	4,7	1,9	0,3	0,5	7,4	1,5
NÝJAR FANGAEILDIR	44	48	37,5	103,9	9,7	3,6	202,7	4,6
SAMTALS	132	450,2	117,9	140,2	30,5	28,7	767,5	5,8
FANGELSIÐ Á AKUREYRI	10	41,8	9,1	1	0,6	1	53,5	5,4
KVÍABRYGGJA	20	57,3	14,8	10,8	4,3	5,7	92,9	4,6
SAMTALS	162	549,3	141,8	152	35,4	35,4	913,9	5,6
YFIRSTJ. FANGELSA Á HÖFUÐBORGARSVÆÐI		28,4					28,4	
LÆKKUN Á KOSTNAÐI								
VEGNA YFIRSTJÓRNAR		-12					-12	
SAMTALS		16,4					16,4	
ALLS	162	565,7	141,8	152	35,4	35,4	930,3	5,7

5.2.2 FYRSTI ÁFANGI STÆKKUNAR Á LITLA-HRAUNI - 22 NÝ RÝMI

Samkvæmt valkosti tvö væri aðeins byggður hluti nýrra fangaeilda við stækkun Litla-Hrauns, eða 22 rými. Gert er ráð fyrir þremur nýjum íbúðareiningum fyrir fanga, þar af einni með sex klefum fyrir kvenfanga. Stöðugildum á Litla-Hrauni myndi fjölga um sex og vinnufyrirkomulag yrði endurskipulagt. Tafla 5.4 sýnir að áætlaður heildarrekstrarkostnaður fangelsanna yrði um 951 mkr., samborið við 933 mkr. árið 2009, og að fangarými yrðu samtals 154 eða 15 fleiri en nú.

5.4 Fyrsti áfangi stækkunar Litla-Hrauns - 22 rými								
Í M.KR. Á VERÐLAGI ÁRSINS 2009	FJÖLDI RÝMA	LAUNA-KOSTN.	REKSTRAR-VÖRUR	HÚSNÆÐIS-KOSTN.	ÞJÓNUSTA	ANNAÐ	ALLS	Á RÝMI
LITLA-HRAUN								
NÚVERANDI REKSTUR	83	402,2	75,7	34,4	20,5	24,6	557,4	6,7
HEIÐDALSHÚS	5	0	4,7	1,9	0,3	0,5	7,4	1,5
NÝJAR FANGAEILDIR	22	36	20,4	44,4	4,9	2	107,7	4,9
SAMTALS	110	438,2	100,8	80,7	25,7	27,1	672,5	6,1
HEGNINGARHÚSIÐ	14	77,9	17,8	6,1	2,8	3,2	107,8	7,7
FANGELSIÐ Á AKUREYRI	10	41,8	9,1	1	0,6	1	53,5	5,4
KVÍABRYGGJA	20	57,3	14,8	10,8	4,3	5,7	92,9	4,6
SAMTALS	154	615,2	142,5	98,6	33,4	37	926,7	6,0
YFIRSTJ. FANGELSA Á HÖFUÐBORGARSVÆÐI		28,4					28,4	
LÆKKUN Á KOSTNAÐI								
VEGNA YFIRSTJÓRNAR		-4					-4	
SAMTALS		24,4					24,4	
ALLS	154	639,6	142,5	98,6	33,4	37	951,1	6,2

Stofnkostnaður er áætlaður um 452 m.kr. Þar af myndi um 31 m.kr. falla á hið opinbera strax á byggingartímanum, m.a. vegna útboðs og umsjónar verkkaupa, ef um einkaframkvæmd yrði að ræða. Fangelsið í Kópavogi yrði selt en Hegningarhúsið

rekið áfram, yfirstjórn fangelsanna á höfuðborgarsvæðinu endurskipulögð og kostnaður við hana lækkaður um 4 m.kr.

Eins og í valkosti eitt yrði byggingu móttökuhúss frestað, ásamt uppbyggingu annarra nauðsynlegra öryggisþátta, að öðru leyti en því að ný vaktstofa yrði sett upp til bráðabirgða. Að sama skapi og í valkosti eitt var því settur sérstakur varnagli við þennan valkost m.t.t. öryggissjónarmiða og ítrekað mikilvægi þess að metið yrði hvort raunhæft væri að reka, með ásættanlegu öryggi, stærra fangelsi á Litla-Hrauni án þess að styrkja fyrst nauðsynlega öryggisþætti þess og byggja nýtt móttökuhús.

5.2.3 NÝTT FANGELSI Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU – 40 NÝ RÝMI

Valkostur þrjú gerir ráð fyrir að gæsluvarðhalds- og skammtíamavistunarfangelsi verði byggt í Reykjavík. Alls yrðu 40 klefar í fangelsinu, þar af 16 gæsluvarðhaldsklefar og átta klefa kvennadeild. Áætlað er að gæsluvarðhaldsdeildinni megi skipta upp í fjórar fjögurra klefa einingar. Þannig má ná fram betri nýtingu klefanna fyrir almenna afplánun því aðeins þyrfti að skilja eftir fjóra auða klefa þegar enginn fangi situr í einangrun. Miðað er við að 15 stöðugildi verði í fangelsinu á höfuðborgarsvæðinu, auk yfirstjórnar sem yrði óbreytt frá því sem nú er. Með byggingu fangelsisins myndi fangarýmum á höfuðborgarsvæðinu fjölga um 14 þegar Hegningarhúsið og fangelsið í Kópavogi hafa verið aflögð. Heildarfjöldi fangarýma yrði 158 eða 19 fleiri en nú er í fangelsum landsins.

Tafla 5.5 sýnir að áætlaður heildarrekstrarkostnaður fangelsanna í þessu tilviki yrði 1.010 m.kr., samanborið við 933 m.kr. árið 2009. Kostnaður við yfirstjórn á höfuðborgarsvæðinu er innifalinn í kostnaði nýs fangelsis og birtist því ekki sem sér liður í þessum valkosti.

5.5 Nýtt gæsluvarðhalds- og skammtíamavistunarfangelsi á höfuðborgarsvæðinu								
Í M.KR. Á VERÐLAGI ÁRSINS 2009	FJÖLDI RÝMA	LAUNA-KOSTN.	REKSTRAR-VÖRUR	HÚSNÆÐIS-KOSTN.	ÞJÓNUSTA	ANNANÐ	ALLS	Á RÝMI
LITLA-HRAUN								
NÚVERANDI REKSTUR	83	402,2	75,7	34,4	20,5	24,6	557,4	6,7
HEIÐDALSHÚS	5	0	4,7	1,9	0,3	0,5	7,4	1,5
SAMTALS	88	402,2	80,4	36,3	20,8	25,1	564,8	6,4
NÝTT FANGELSI Á								
HÖFUÐBORGARSVÆÐINU	40	142	39	94	11	13	299	7,5
FANGELSIÐ Á AKUREYRI	10	41,8	9,1	1	0,6	1	53,5	5,4
KVÍABRYGGJA	20	57,3	14,8	10,8	4,3	5,7	92,9	4,6
ALLS	158	643,3	143,3	142,1	36,7	44,8	1.010	6,4

Áætlað er að stofnkostnaður með öllum búnaði yrði um 965 m.kr. Þar af myndu um 65 m.kr. falla á hið opinbera strax á byggingartímanum, m.a. vegna undirbúnings, eftirlits og kaupa leigutaka á hluta búnaðar, ef um einkaframkvæmd yrði að ræða. Verðgrundvöllur er sambærilegur við áætlanir um stækkun fangelsisins á Litla-Hrauni. Kostnaður við öflun lóðar er undanskilinn en bent er á að ríkið á lóðarréttindi

gagnvart Reykjavíkurborg vegna lóðar við Tunguháls sem ríkissjóður afsalaði sér árið 2001. Hugsanleg tenging við nýjar höfuðstöðvar lögreglunnar gæfi kost á auknu samstarfi, t.d. gæti Fangelsismálastofnun annast fangageymslur lögreglu og ýmis þjónusta verið sameiginleg, s.s. mötuneyti starfsmanna.

5.2.4 SAMANBURÐUR VALKOSTA

Samanburður valkostanna þriggja hér að framan, ásamt núverandi stöðu, má sjá í töflu 5.6 sem sýnir heildarfjölda fangarýma, bæði afplánunar- og gæsluvarðhaldsrýma, áætlaðan stofnkostnað og árlegan rekstrarkostnað Fangelsismálastofnunar, ásamt kostnaði á hvert rými.

5.6 Fjöldi fangarýma og áætlaður stofn- og rekstrarkostnaður				
Í M.KR Á VERÐLAGI ÁRSINS 2009	FJÖLDI RÝMA	STOFN- KOSTNAÐUR	ÁRLEGUR	
			REKSTRAR- KOSTNAÐUR	KOSTNAÐUR Á HVERT RÝMI
NÚVERANDI STAÐA	139		933	6,7
NÝTT FANGAHÚS Á LITLA-HRAUNI – 44 NÝ RÝMI	162	1.064	930	5,7
NÝTT FANGAHÚS Á LITLA-HRAUNI- 22 NÝ RÝMI	154	452	951	6,2
NÝTT FANGELSI Á HÖFUÐBORGAR- SVÆÐINU – 40 NÝ RÝMI	158	965	1.010	6,4

5.3 NIÐURSTAÐA MATS Á VALKOSTUM

Það er mat Fangelsismálastofnunar að hagkvæmast til lengri tíma litið sé að byrja á því að byggja nýtt fangelsi á höfuðborgarsvæðinu en að stækkun Litla-Hrauns gæti orðið nauðsynleg síðar. Um er að ræða nýtt móttökufangelsi sem jafnframt yrði gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsi. Það myndi leysa af hólmi Hegningarhúsið, fangelsið í Kópavogi og gæsluvarðhaldsdeildina á Litla-Hrauni sem yrði breytt í afplánunarrými.

Nánara mat valkostanna þriggja hér að framan leiddi í ljós að óásættanlegt væri að fjölga föngum í fangelsinu á Litla-Hrauni að óbreyttum öryggisforsendum. Ekki yrði unnt að aðskilja fangahópa en það er afar mikilvægt öryggisatriði í fangelsum. Þá er ástandi öryggisgirðingar umhverfis fangelsið mjög ábótavant, t.d. er hún án rafstraums og menn hafa brotið sér leið í gegnum hana, bæði inn og út, með lítilli fyrirhöfn. Loks var talið að forsenda fyrir stækkun fangelsisins væri uppbygging miðlægrar stjórnstöðvar, þ.e. nýs móttökuhúss, og að gagnger stækkun og endurbætur á sameiginlegri aðstöðu fanga fyrir vinnu, nám og heimsóknir væri nauðsynleg ef fjölga ætti föngum á Litla-Hrauni.

Bygging gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsis á höfuðborgarsvæðinu er talin fagleg lausn og í samræmi við öryggiskröfur. Slík útfærsla fæli í sér mikið hagræði þar sem verulega drægi úr kostnaði lögreglu við fangaflutninga til og frá Litla-Hrauni, sem og ferða sérfræðinga Fangelsismálastofnunar, lögmanna, túlka og annarra aðila. Kostnaður við þær ferðir hefur ekki verið metinn en ætla má að hann nemi a.m.k. 20 m.kr. á ári. Þá liggur fyrir að mikill kostnaðarauki og óhagræði yrði því samfara að hafa ekki móttökufangelsi á höfuðborgarsvæðinu þar sem um 80% dómpóla búa. Loks má minna á að verulega hefur þurft að draga úr afplánun

NÝTT FANGELSI Á
HÖFUÐBORGAR-
SVÆÐINU ER FAGLEG
LAUSN OG Í SAMRÆMI
VIÐ ÖRYGGISKRÖFUR

ÞÖRF ER Á
MÓTTÖKUFANGELSI Á
HÖFUÐBORGARSVÆÐINU
ÞAR SEM UM 80%
DÓMPÓLA BÚA

vararefsinga vegna álags og mikillar nýtingar á fangelsum. Með nýju fangelsi á höfuðborgarsvæðinu myndi skapast aukið svigrúm til afplánunar vararefsinga fésekta og þar með bættrar sektarinnheimtu.

Kostnaður á hvert fangarými myndi lækka umtalsvert en árlegur rekstrarkostnaður hækka miðað við núverandi stöðu. Rekstrarkostnaður hins nýja 40 rýma fangelsis yrði um 300 m.kr. á ári miðað við verðlag 2009 og kostnaður á hvert fangarými tæpar 7,5 m.kr. Rekstrarkostnaður núverandi fangelsa á höfuðborgarsvæðinu, með 26 rýmum, er hins vegar 231 m.kr. samkvæmt rekstraráætlun 2009 og kostnaður á hvert fangarými um 8,9 m.kr. Í báðum tilvikum er kostnaður við yfirstjórn og fangaflutninga innifalinn.

Í árslok 2009 ákvað Alþingi að veita Fangelsismálastofnun aukafjárveitingu að fjárhæð 102 m.kr. til að taka á leigu gamalt gistihús að Bitru, skammt frá Litla-Hrauni, og breyta því í opið 16 rýma bráðabirgðafangelsi með tilheyrandi kostnaði. Ekki er gert ráð fyrir að starfsmönnum fjölgi hjá Fangelsismálastofnun vegna þessa og því mun álag á sérfræðinga og aðra starfsmenn stofnunarinnar aukast sem því nemur. Vonir eru bundnar við að með opnun Bitru aukist svigrúm í fangelsiskerfinu til að taka við dómþolum sem bíða afplánunar vegna vararefsinga fésekta en búist er við að tvö til fjögur fangarými verði nýtt í þeim tilgangi. Fangelsið að Bitru mun aðeins nýtast fyrir fanga sem uppfylla ströng skilyrði til vistunar í opnu fangelsi. Þá hefur reynslan sýnt að bráðabirgðalausnir eru í eðli sínu dýrari þegar upp er staðið en markviss uppbygging til lengri tíma, jafnvel þó þær kunni að virðast ódýrari til skemmri tíma.

Tafla 5.7 sýnir samanburð á fjölda fangarýma og kostnaði við nýtt fangelsi á höfuðborgarsvæðinu, óbreytt ástand og núverandi ástand að viðbættu fangelsinu að Bitru.

5.7 Fjöldi fangarýma og rekstrarkostnaður þeirra – fangelsi á höfuðborgarsvæðinu og bráðabirgðafangelsið að Bitru			
Í M.KR Á VERÐLAGI ÁRSINS 2009	FJÖLDI RÝMA	ÁRLEGUR	
		REKSTRAR-KOSTNAÐUR	KOSTNAÐUR Á HVERT RÝMI
NÝTT FANGELSI Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU	40	300	7,5
NÚVERANDI FANGELSI Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU	26	231	8,9
NÚVERANDI FANGELSI OG BITRA ALLS	42	333	7,9

Nýtt fangelsi á höfuðborgarsvæðinu hefur í för með sér lægstan kostnað á hvert rými. Núverandi fangelsi á höfuðborgarsvæðinu auk Bitru fela í sér örlítið fleiri rými en í því tilviki glímir Fangelsismálastofnun áfram við þann mikla vanda sem felst í skorti á rýmum fyrir hættulega afbrotamenn sem uppfylla ekki skilyrði til að vistunar í opnu fangelsi. Auk þess standast núverandi fangelsi á höfuðborgarsvæðinu ekki kröfur um rekstrarhagkvæmni og aðbúnað fanga eins og fram hefur komið og eftir sem áður yrðu gæsluvarðhaldsfangar vistaðir á Litla-Hrauni með tilheyrandi flutningskostnaði og óhagræði.

KOSTNAÐUR Á HVERT
FANGARÝMI LÆKKAR
VERULEGA MEÐ NÝJU
FANGELSI Á
HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið hefur borið tillögu Fangelsismálastofnunar um byggingu gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsis á höfuðborgarsvæðinu undir fjármálaráðuneytið og fengið jákvæðar undirtektir þó að niðurstaða liggi enn ekki fyrir. Verði ákvörðun tekin um áframhaldandi vinnu í samræmi við tillögu stofnunarinnar verður næsta skref að gera frumathugun á byggingu fangelsis á höfuðborgarsvæðinu. Ákveði ráðuneytið í samstarfi við fjármálaráðuneytið og Framkvæmdasýslu ríkisins, að fylgja eftir niðurstöðum frumathugunar þarf m.a. að tryggja heppilega lóð og útbúa útboðsgögn vegna leigusamnings ef um einkaframkvæmd verður að ræða. Staðsetning og nauðsynleg stærð lóðar ræðst af því hvort gera á ráð fyrir lögreglustöð eða ekki.

TRYGGJA VERÐUR
RÉTTARÖRYGGI
BORGARANNA MEÐ
HAGKVÆMUM,
SKILVIRKUM OG
ÁRANGURSRÍKUM HÆTTI

Ríkisendurskoðun leggur ekki mat á það hvort einkaframkvæmd sé ákjósanlegur kostur við fjármögnun nýs fangelsis enda mun kostnaður við byggingu þess greiðast af skattfé með einum eða öðrum hætti án tillits til þess hvaða fjármögnunarleið verður valin. Ríkisendurskoðun telur hins vegar brýnt að stjórnvöld kanni til hlítar alla möguleika á að leysa húsnæðisvanda fangelsa með það að markmiði að tryggja réttaröryggi borgaranna með hagkvæmum, skilvirkum og árangursríkum hætti.

HELSTU HEIMILDIR

Bogi Ragnarsson og Helgi Gunnlaugsson, *Menntun, menntunarbakgrunnur og námsáhuði íslenskra fanga*. Félagsvísindadeild HÍ. Reykjavík, mars 2007.

Fangelsismálastofnun ríkisins, *Bygging nýs fangelsis í Reykjavík - saga sem vonandi sér brátt fyrir endann á*. Reykjavík, 13. desember 2005.

Fangelsismálastofnun ríkisins, *Framkvæmdaáætlun varðandi uppbyggingu fangelsa*. Reykjavík, 14. mars 2005.

Fangelsismálastofnun ríkisins, *Markmið í fangelsismálum. Bygging nýs fangelsis í Reykjavík - saga sem vonandi sér brátt fyrir endann á*. Reykjavík, 12. október 2004.

Halldór Valur Pálsson, *Rafrænt eftirlit - um kostnað og tæknilega útfærslu*. Reykjavík, 7. júlí 2009.

Menntamálaráðuneytið, *Stefnumótun í menntunarmálum fanga á Íslandi*. Reykjavík, desember 2007.

Ríkisendurskoðun, *Eftirlit með sekt og sakarkostnaði*. Reykjavík, júní 2009.

Stefán P. Eggertsson, *Uppbygging fangelsa - gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsi*. Reykjavík, 9. ágúst 2009.

Stefán P. Eggertsson, *Uppbygging fangelsa - samanburður valkosta*. Reykjavík, 14. júlí 2009.

Stefán P. Eggertsson, *Parfagreiðing - uppbygging fangelsa*. Reykjavík, 8. júní 2009.

Vefsíða: <http://www.fangelsi.is>

Lög og reglugerðir

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Lög um almannatryggingar nr. 100/2007.

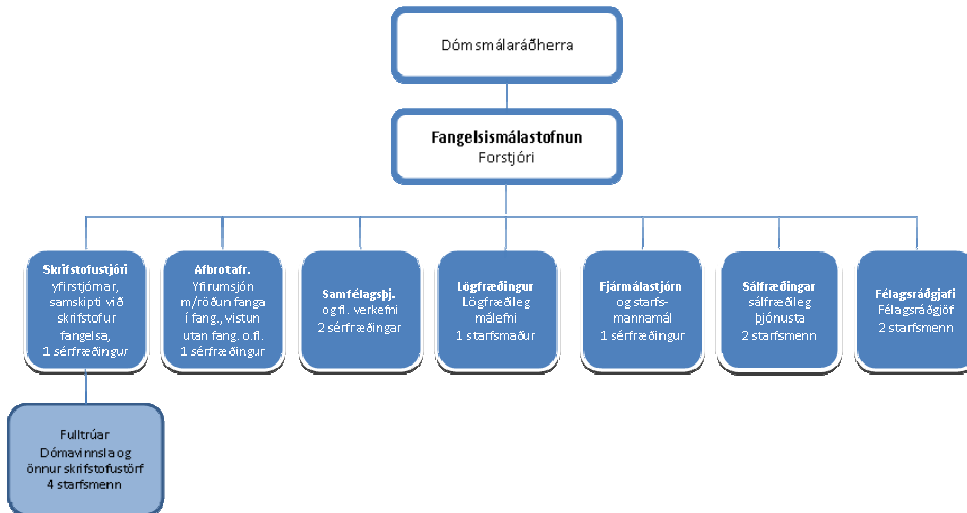
Lög um fullnustu refsinga nr. 49/2005.

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994.

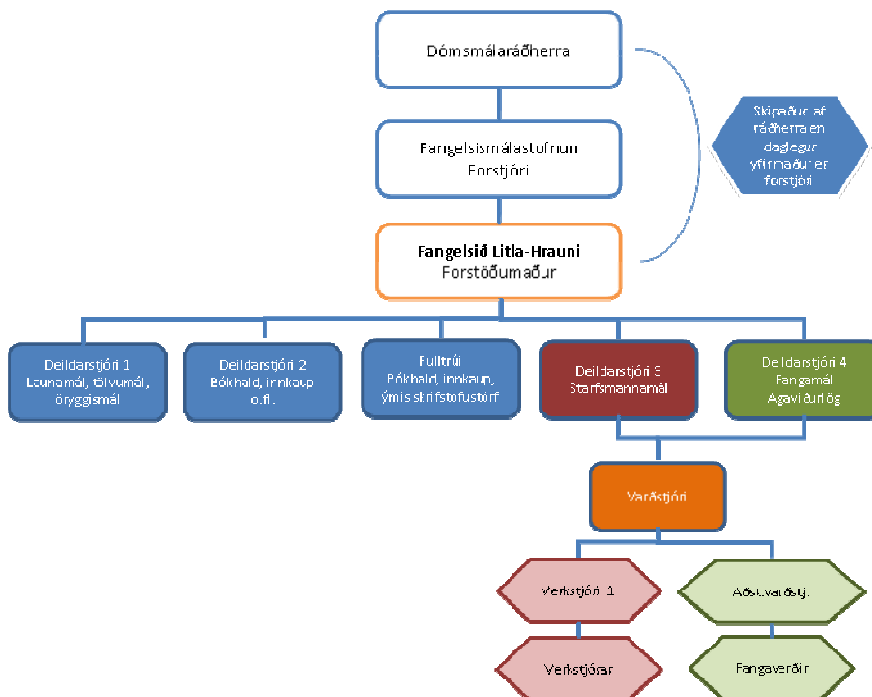
Reglugerð um fullnustu refsinga nr. 961/2005.

VIÐAUKI I

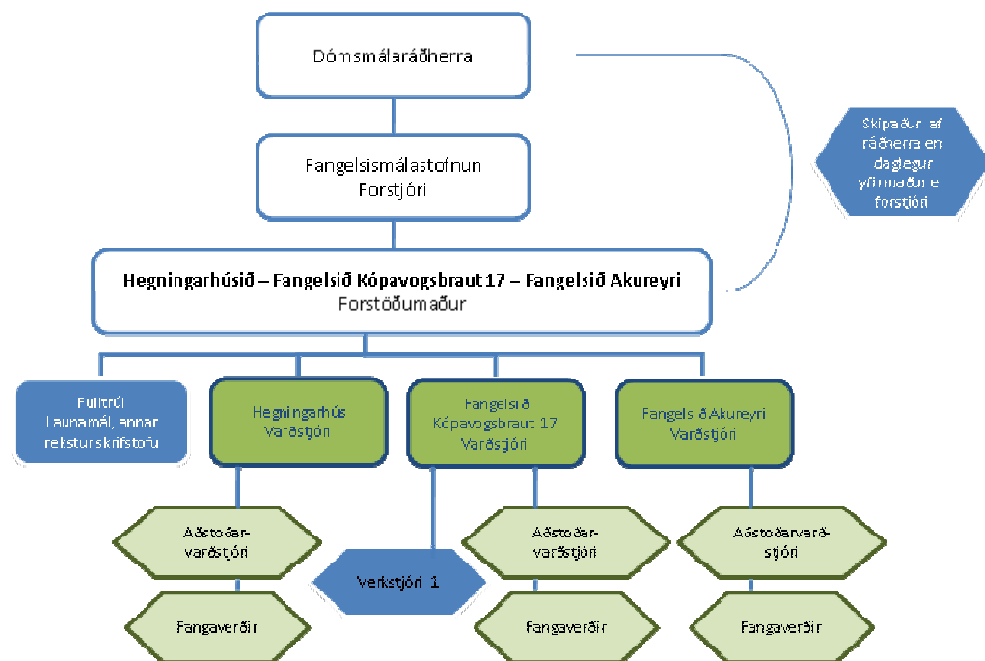
AÐALSKRIFSTOFA FANGELSISMÁLASTOFNUNAR



FANGELSIÐ LITLA- HRAUN



HEGNINGARHÚSIÐ – FANGELSIÐ KÓPAVOGSBRAUT 17 – FANGELSIÐ AKUREYRI



FANGELSIÐ KVÍABRYGGJU

