

RÍKISENDURSKOÐUN

# Fangelsismálastofnun

Aðbúnaður – endurhæfing – árangur

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Nóvember 2023

# Efnisyfirlit

Inngangur.....	4
Lykiltölur.....	5
Niðurstöður.....	10
Ábendingar .....	14
Ábendingar til dómsmálaráðuneytis.....	14
Ábendingar til Fangelsismálastofnunar.....	15
Ábending til heilbrigðisráðuneytis.....	16
Ábending til mennta- og barnamálaráðuneytis.....	16
Umsagnir og viðbrögð.....	17
Viðbrögð dómsmálaráðuneytis .....	17
Viðbrögð Fangelsismálastofnunar.....	18
Viðbrögð heilbrigðisráðuneytis.....	19
Viðbrögð mennta- og barnamálaráðuneytis.....	20
<b>1 Stefnumótun, lagaumhverfi og stjórnskipulag fangelsismála.....</b>	<b>21</b>
1.1 Lög og reglugerðir um fullnustu refsinga.....	21
1.2 Stefnumótun í fangelsismálum og málefnum fanga .....	22
1.2.1 Stýrihópar um málefni fanga 2018–2021 .....	24
1.3 Fangelsismálastofnun.....	26
1.3.1 Stjórnskipulag Fangelsismálastofnunar.....	27
<b>2 Rekstur og mannauðsmál .....</b>	<b>29</b>
2.1 Rekstur Fangelsismálastofnunar.....	29
2.1.1 Ársskýrslur Fangelsismálastofnunar.....	30
2.2 Mannauðsmál Fangelsismálastofnunar .....	31
2.2.1 Menntun og þjálfun fangavarða .....	34
2.2.2 Veikindatíðni starfsfólks í fangelsum.....	36
2.2.3 Starfsánægja og stjórnun mannauðsmála .....	37
<b>3 Framboð afplánunarrýma, boðunarlistar og önnur fullnustuúrræði .....</b>	<b>40</b>
3.1 Framboð afplánunarrýma.....	41
3.2 Boðunarlistar .....	43
3.2.1 Tillögur starfshóps um styttingu boðunarlista.....	45

3.2.2	Samfélagsþjónusta.....	46
3.2.3	Rafrænt eftirlit.....	47
3.3	Fyrning fangelsisdóma.....	47
3.4	Staða og horfur með hliðsjón af boðunarlistum.....	48
<b>4</b>	<b>Fangelsi á Íslandi.....</b>	<b>50</b>
4.1	Öryggi, eftirlit og tækjabúnaður í fangelsum landsins.....	51
4.2	Fangelsið Hólmsheiði.....	54
4.2.1	Húsnæðismál.....	55
4.2.2	Framboð starfa, náms og annarra virkniúrræða.....	55
4.3	Fangelsið Litla-Hrauni.....	56
4.3.1	Húsnæðismál.....	56
4.3.2	Ástandsskýrsla um Fangelsið Litla-Hraun árið 2023.....	58
4.3.3	Framboð starfa, náms og annarra virkniúrræða.....	61
4.4	Fangelsið Sogni.....	61
4.4.1	Húsnæðismál.....	62
4.4.2	Framboð starfa, náms og annarra virkniúrræða.....	62
4.5	Fangelsið Kvíabryggju.....	63
4.5.1	Húsnæðis- og öryggismál.....	63
4.5.2	Framboð starfa, náms og annarra virkniúrræða.....	64
4.6	Áfangaheimilið Vernd.....	65
4.7	Staða kvenna í íslenskum fangelsum.....	66
4.7.1	Eftirlit umboðsmanns Alþingis með stöðu kvenna í fangelsum.....	67
<b>5</b>	<b>Endurhæfing fanga.....</b>	<b>70</b>
5.1	Störf, nám og önnur virkniúrræði í fangelsum landsins.....	71
5.1.1	Nám.....	72
5.1.2	Önnur virkni.....	73
5.2	Heilbrigðis- og meðferðarþjónusta við fanga.....	73
5.2.1	Ábendingar í OPCAT eftirliti um heilbrigðismál.....	74
5.2.2	Almenn lækniþjónusta við fanga.....	75
5.2.3	Geðheilbrigðisþjónusta við fanga.....	76
5.2.4	Tannlæknaþjónusta við fanga.....	78
5.3	Batahús.....	79

# Inngangur

Í byrjun árs 2023 ákvað Ríkisendurskoðun, á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, að hefja að eigin frumkvæði stjórnsluúttekt á Fangelsismálastofnun. Meginástæður voru þær að við gerð skýrslunnar [Innheimta dómsekt](#) (janúar 2023) komu fram vísbendingar um að Fangelsismálastofnun væri illa í stakk búin til að rækja hlutverk sitt samkvæmt lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga. Átti það einkum við um getu stofnunarinnar til að boða dómpola til afplánunar, en Fangelsismálastofnun hefur ekki getað rekið fangelsi landsins á fullum afköstum. Ríkisendurskoðun tilkynnti dómsmálaráðuneyti og Fangelsismálastofnun um úttektina með bréfi hinn 23. janúar 2023.

Í úttekt þessari er leitast við að svara eftirfarandi meginspurningum:

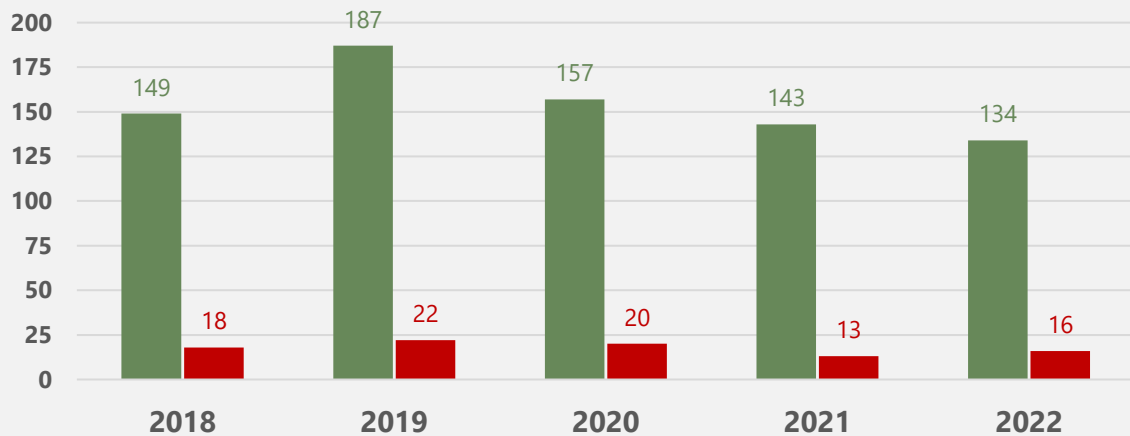
- ✓ Sinnir Fangelsismálastofnun lögbundnum verkefnum sínum með skilvirkum og árangursríkum hætti?
- ✓ Tryggir stjórnun Fangelsismálastofnunar skilvirka og hagkvæma ráðstöfun fjármagns og mannauðs?
- ✓ Með hvaða hætti styður dómsmálaráðuneyti við starfsemi Fangelsismálastofnunar þegar kemur að stefnumótun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

Samkvæmt 6. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga felur stjórnsluendurskoðun í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með og er markmið endurskoðunarinnar að stuðla að úrbótum. Í því tilliti er einkum horft til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna frá dómsmálaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, Fangelsismálastofnun, og Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum í tengslum við þessa úttekt. Farið var í vettvangsferðir í öll fangelsi sem starfrækt eru á vegum Fangelsismálastofnunar og áfangaheimilið Vernd heimsótt og rætt þar við fulltrúa þess. Fundað var með dómsmálaráðuneyti, Fangelsismálastofnun, Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum og geðheilsuteymi fanga og viðtöl tekin við fulltrúa Félags fangavarða, Afstöðu – hagsmunafélags fanga, félagasamtökin Bata og dr. Helga Gunnlaugsson, afbrotapræðing og prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands. Þá var stuðst við lög, reglugerðir og önnur opinber gögn er tengjast fullnustukerfinu, þ.m.t. eftirlitsskýrslur umboðsmanns Alþingis sem eru hluti af OPCAT eftirliti þess embættis. Þótt Ríkisendurskoðun hafi haft hliðsjón af efni og upplýsingum úr skýrslum umboðsmanns Alþingis lýtur þessi stjórnsluúttekt ekki að eftirlitsskyldum hans eða verksviði. Viðbrögð við ábendingum má finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

# Lykiltölur

## Fjöldi dómpola sem ljúka afplánun eftir kyni 2018–2022



154

Meðalfjöldi karlfanga sem ljúka afplánun á ári 2018–2022

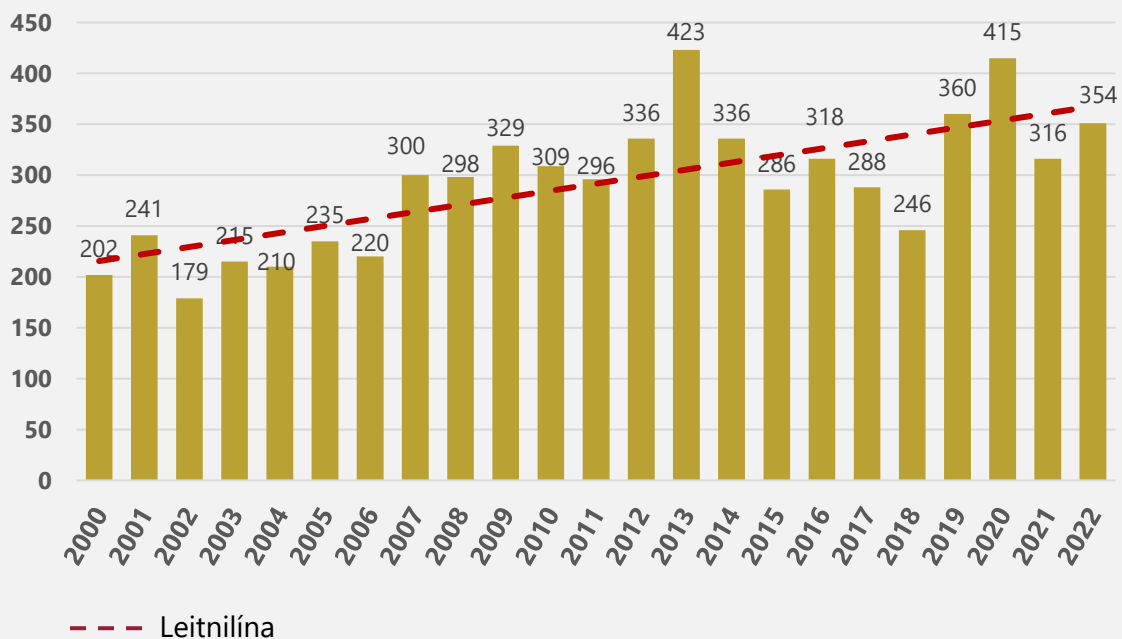


18

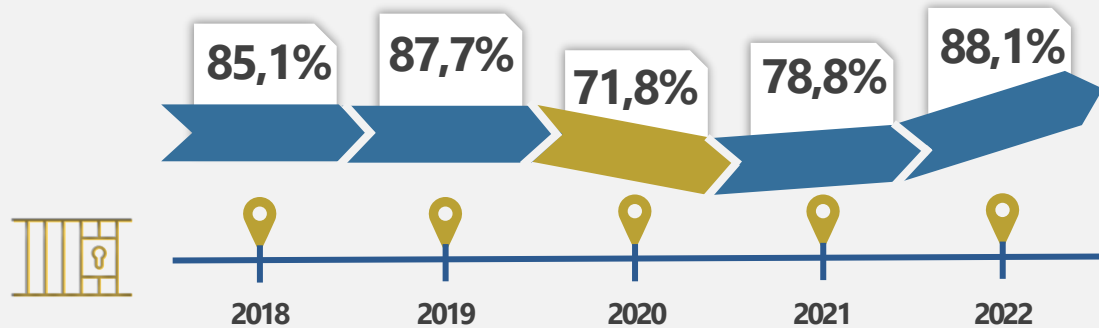
Meðalfjöldi kvenfanga sem ljúka afplánun á ári 2018–2022

■ Karlar ■ Konur

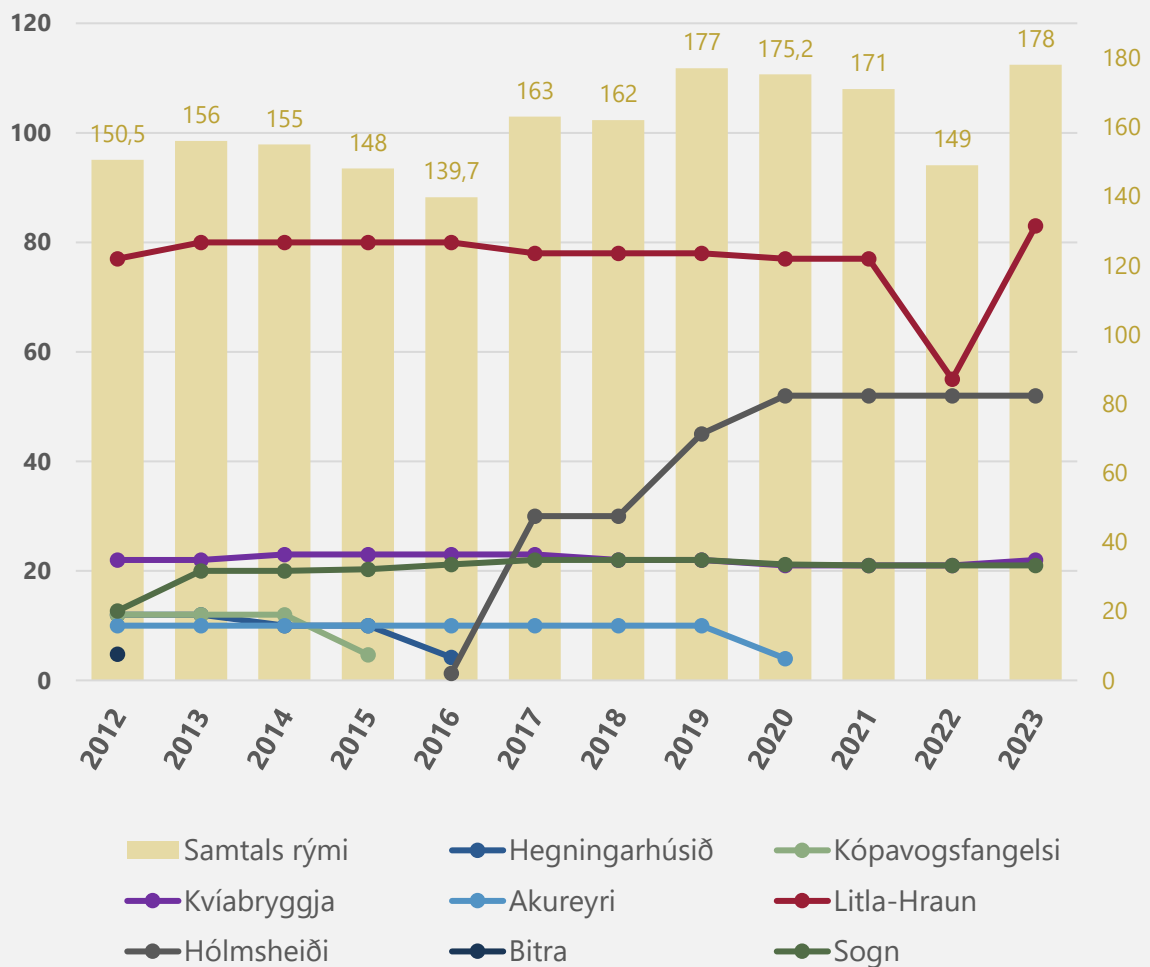
## Heildarrefsitími á árunum 2000–2022



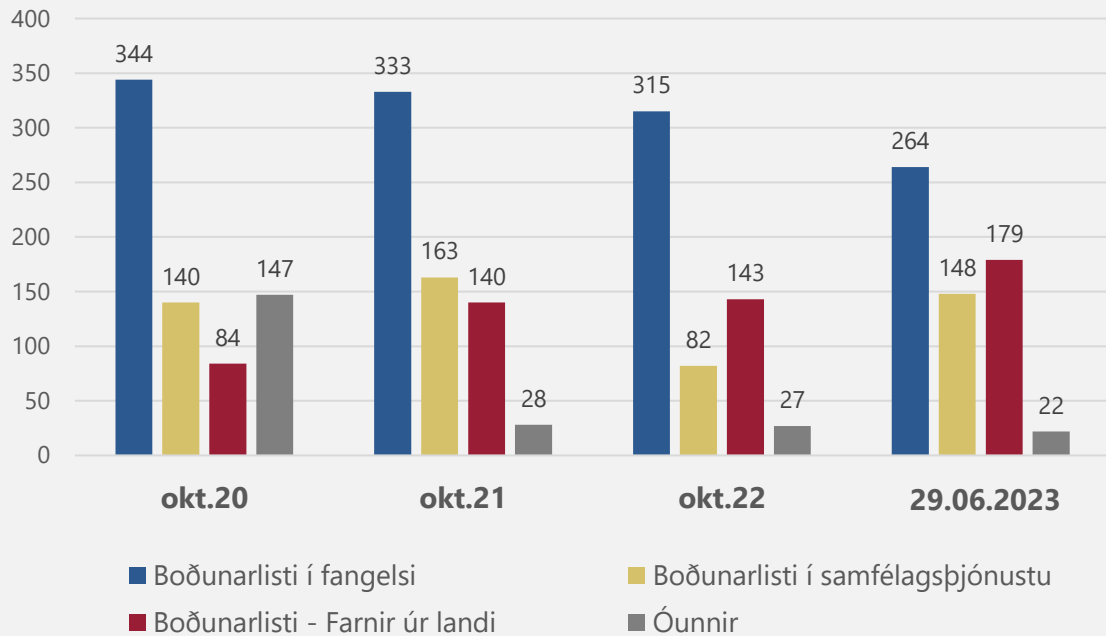
## Hlutfallsleg nýting afplánunarrýma 2018–2022



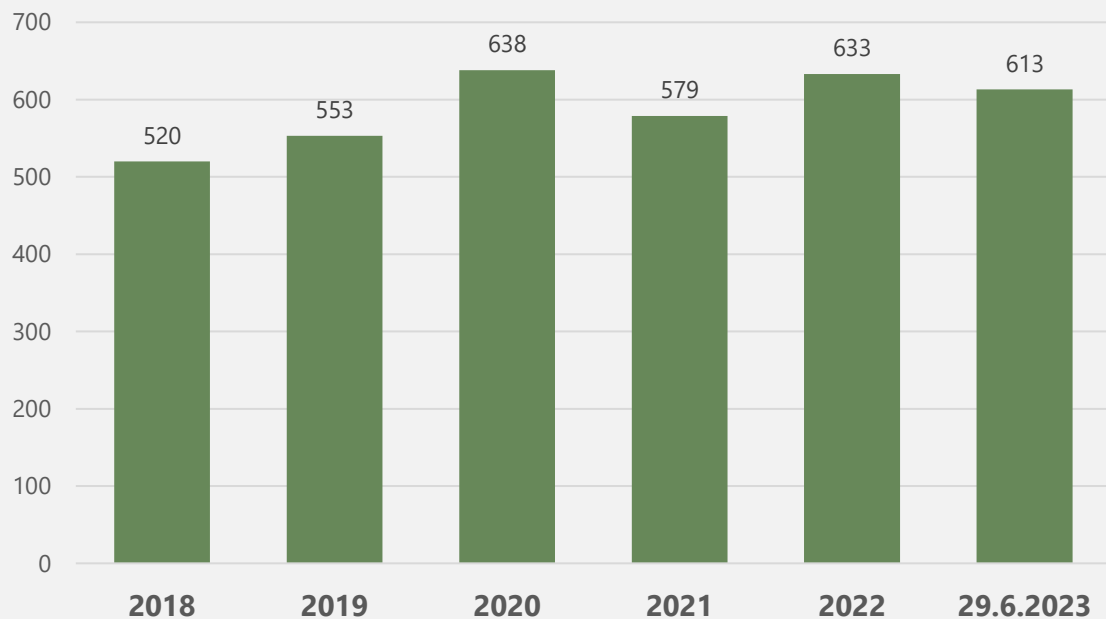
## Afplánunarrými 2012–2023



## Boðunarlistar eftir stöðu dómpola 2020–2023



## Fjöldi dómpola á boðunarlista 2018-2023



## Fjöldi innkominna óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga eftir tegundum brota 2018–2022

Tegund brots	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Manndráp/tilraunir til manndráps</b>	3	5	3	2	2
<b>Auðgunarbrot/skjalafals</b>	62	105	117	58	59
<b>Umferðarlagabrot/nytjataka</b>	165	206	289	181	175
<b>Fíkniefnibrot</b>	121	142	181	125	163
<b>Kynferðisafbrot</b>	13	18	20	17	27
<b>Ofbeldisbrot</b>	27	27	32	25	25
<b>Brenna (íkveikja)</b>	1	0	1	0	0
<b>Annað</b>	32	58	37	32	16
<b>Samtals</b>	<b>424</b>	<b>561</b>	<b>680</b>	<b>440</b>	<b>467</b>

### Tegundir brota óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga 2018–2022



**15**

manndráp eða  
tilraunir til manndráps



**401**

auðgunarbrot  
eða skjalafals



**1.016**

umferðarlagabrot  
eða nytjataka



**732**

fíkniefnabrot



**95**

kynferðisbrot



**136**

ofbeldisbrot



**2**

brennur (íkveikjur)



**175**

önnur afbrot



## Fjöldi stöðugilda og ársverk Fangelsismálastofnunar 2018–2022

2018

	Skrifstofa	Litla- Hraun	Hólms- heiði	Sogn	Kvía- bryggja	Akureyri	Alls
--	------------	-----------------	-----------------	------	------------------	----------	------

<b>Stöðugildi</b>	16,0	55,5	23,0	9,0	7,5	6,0	<b>117,0</b>
<b>Ársverk</b>	15,3	59,2	28,0	10,3	9,3	6,8	<b>128,9</b>

2019

<b>Stöðugildi</b>	18,5	58,0	27,0	9,0	7,5	6,0	<b>126,0</b>
<b>Ársverk</b>	18,4	60,6	28,4	10,1	8,4	7,2	<b>133,1</b>

2020

<b>Stöðugildi</b>	20,0	58,0	26,5	9,0	7,5	6,0	<b>127,0</b>
<b>Ársverk</b>	18,1	60,4	28,0	10,6	8,6	6,0	<b>131,7</b>

2021

<b>Stöðugildi</b>	21,9	55,0	25,5	9,0	8,5	6,0	<b>125,9</b>
<b>Ársverk</b>	20,4	63,5	31,7	12,5	10,4	1,5	<b>140,0</b>

2022

<b>Stöðugildi</b>	21,7	64,5	31,5	12,0	10,5	0	<b>140,2</b>
<b>Ársverk</b>	21,5	72,2	35,8	14,5	12,2	0	<b>156,2</b>

## Menntun fangavarða



**58,9%**

86 fangaverðir  
hafa lokið  
fangavarðanámi



**41,1%**

60 fangaverðir  
hafa ekki lokið  
fangavarðanámi



**35%**

Þar af er 21 fanga-  
vörður í hlutastarfi  
eða tímavinnu



**65%**

Þar af eru 39 fanga-  
verðir í fullu starfi

# Niðurstöður

Margvíslegir þættir í starfsemi Fangelsismálastofnunar valda því að íslenskt fullnustukerfi er ekki rekið með þeirri skilvirkni eða árangri sem lög gera ráð fyrir. Helstu ástæður má rekja til þess að dómsmálaráðuneyti hefur ekki mótað heildarstefnu á sviði fullnustumála. Þótt ráðuneytið hafi stutt Fangelsismálastofnun í að kalla eftir auknu fjármagni hefur rekstur stofnunarinnar verið þungur undanfarin ár. Það hefur m.a. birst í undirmönnun og uppsafnaðri viðhaldspörf fangelsa. Ástand flestra bygginga Fangelsisins Litla-Hrauni er t.d. afar bágborið. Þá hefur takmarkað framboð á afplánunarrýmum valdið því að erfiðlega hefur gengið að stytta boðunarlista. Nokkuð er um að dómar fyrnist af þeim sökum.

Þrátt fyrir opnun nýs fangelsis á Hólmsheiði árið 2016 hefur raunfjölgun afplánunarrýma verið lítil og ekki haldist í hendur við fjölgun og almenna þyngingu fangelsisdóma. Sterkar vísbendingar eru því um að álag á fangelsiskerfi landsins muni aukast á komandi árum. Þá bíða stjórnenda miklar áskoranir í mannauðsmálum Fangelsismálastofnunar. Lakur árangur í starfsánægjukönnunum ásamt brotakenndri menntun og starfsþjálfun fangavara hefur valdið því að um uppsafnaðan vanda er að ræða í þessu sambandi.

## **Pungur rekstur og áskoranir á sviði mannauðsmála**

Samkvæmt Fangelsismálastofnun hefur fjárskortur haft mikil áhrif á rekstur og árangur hennar. Afleiðingarnar hafa m.a. verið undirmönnun á flestum sviðum stofnunarinnar og minni hlutfallsleg nýting afplánunarrýma en möguleg væri, sem veldur því að illa hefur gengið að stytta boðunarlista. Loks hefur þessi staða haft þau áhrif að nauðsynlegt viðhald húsakosts fangelsa hefur setið á hakanum.

Niðurstöður starfsánægjukannana gefa sterkar vísbendingar um að vinnustaðamenning Fangelsismálastofnunar standi höllum fæti og að bregðast þurfi við því. Framkvæmd á styttingu vinnuvikunnar var um margt ábótavant og hafði í för með sér töluverðan kostnaðarauka vegna yfirvinnu og jók álag á starfsfólk, sér í lagi fangaverði, þvert á markmið verkefnisins. Að sögn fulltrúa fangavara hefur áhersla á aukna yfirvinnu, til að mæta styttingunni og þeim áskorunum sem starfsumhverfi fangelsa hefur í för með sér, aukið tíðni áfallastreitu innan stéttarinnar.

## **Mikil uppsöfnuð endurbóta- og viðhaldspörf fangelsa**

Dómsmálaráðuneyti horfir til Fangelsisins Litla-Hrauns þegar kemur að uppbyggingu langtímaafplánunar fanga í fullnustukerfinu. Húsakostur fangelsisins er aftur á móti úr sér genginn, en byggingarsaga fangelsisins hefur aldrei einkennst af heildar- eða langtímasýn um starfsemina. Þá hefur afar mikil viðhaldspörf safnast upp undanfarna áratugi. Starfsemin uppfyllir einungis að hluta þær nútímakröfur sem gerðar eru um öryggi og endurhæfingu í fangelsum, en sökum hönnunar og skipulags fangelsisins er ómögulegt að aðskilja fanga með fullnægjandi hætti. Þetta er ein megin ástæða þess að ofbeldis- og fíkniefnamál eru þar viðvarandi vandamál.

Stærsta bygging Fangelsisins Litla-Hrauns (Hús 4) þjónar ekki tilgangi sínum og sterkar vísbendingar eru um að það sé ónýtt. Ástæða er til að ætla að byggingin, sem opnuð var árið 1995, sé það illa farin að það geti ógnað heilsu starfsfólks og fanga. Vinnueftirlitið hefur sent

Fangelsismálastofnun erindi vegna þessa og fleiri atriða. Vísbendingar þar um sjást þegar rýnt er í veikindatíðni starfsfólks en hún er langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Þá liggur fyrir að einnig er töluverð þörf á endurbótum og auknu viðhaldi í Fangelsinu Kvíabryggju og Sogni.

Samkvæmt úttekt og áætlunum Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna var áætlaður kostnaður við nauðsynlegar lagfæringar Fangelsisins Litla-Hrauns u.þ.b. 80% af kostnaði þess að byggja nýtt fangelsi. Í september 2023 tilkynnti dómsmálaráðherra að ákveðið hafi verið að ráðast í byggingu nýs fangelsis í stað þeirrar aðstöðu sem fyrir er. Áætlað er að verkinu verði lokið eigi síðar en í árslok 2028 en áætlanagerð er á frumstigi. Þessum áformum ber að fagna en Ríkisendurskoðun brýnir fyrir fangelsismálayfirvöldum að huga að vandaðri áætlanagerð og að byggingar taki mið af langtímapörfum fullnustukerfisins.

Allt húsnæði, annað en aðalbygging Fangelsisins Sogni og aðalskrifstofa Fangelsismálastofnunar, er undir rekstrarlegu forræði stofnunarinnar sjálfrar. Af þessu leiðir að mikill tími stjórnenda og forstöðumanna fer í rekstur og viðhald bygginga. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óheppilegt fyrirkomulag og telur embættið betur fara á því að umsjón og rekstur eigna fari undir Framkvæmdasýsluna – Ríkiseignir. Slíkt sé í samræmi við almennt fyrirkomulag á rekstri húsnæðis ríkisstofnana.

### **Öryggismálum ábótavant**

Staða öryggismála í fangelsum landsins er afar misjöfn. Auk áður nefndra vankanta á skipulagi Fangelsisins Litla-Hrauni stuðlar fámenni fangavarða og skortur á almennum öryggisbúnaði að áhættuþáttum í þessu sambandi. Að mati Fangelsismálastofnunar er aðkallandi að bæta myndavélabúnað og þá eru tölvur, hugbúnaður og annar tæknibúnaður annað hvort kominn til ára sinna eða er ábótavant samkvæmt úttektum sem gerðar hafa verið á þessum þáttum starfseminnar.

Ekki eru til staðar nákvæmar upplýsingar um tilvik þegar öryggi fangavarða er ógnað eða þegar önnur agabrot koma upp í fangelsum landsins. Það stafar af því að skjölun og flokkun skýrslna er áfátt og því erfitt að greina gögnin frekar með hagkvæmum og skilvirkum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar takmarkar þetta yfirsýn Fangelsismálastofnunar og dregur úr virkni úrbóta sem ólík öryggisfrávik kalla á. Fangelsismálastofnun er hvött til að bæta fyrirkomulag skráninga og flokkunar atvika svo að hægt sé að bregðast við öryggisfrávikum með skilvirkari og árangursríkari hætti.

Í lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga er kveðið á um að Fangelsismálastofnun skuli tryggja menntun og þjálfun fangavarða með rekstri Fangavarðaskóla ríkisins. 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. Einhugur er um að það námsform hafi ekki verið fullnægjandi hvað varðar gæði eða kröfur og ljóst að með takmarkaðri starfsemi Fangavarðaskólans fylgir Fangelsismálastofnun ekki framangreindum lögum og reglugerðum. Ríkisendurskoðun telur menntun fangavarða mikilvæga með tilliti til öryggis- og endurhæfingarsjónarmiða og beinir því til stofnunarinnar að efla á ný nám og endurmenntun fangavarða.

## **Stöðu kvenfanga er ábótavant**

Yfir 90% fanga eru karlkyns og hefur fullnustukerfið að miklu leyti mótast út frá þeirri staðreynd. Í dag eru vistunarúrræði fyrir konur í tveimur fangelsum, Fangelsinu Hólmsheiði og Fangelsinu Sogni. Þar sem Fangelsið Hólmsheiði er hannað sem öryggisfangelsi og skammtímaúrræði er það vafasöm ráðstöfun að konur séu vistaðar þar til lengri tíma. Ríkisendurskoðun telur með öllu óverjandi að aðstöðumunur á grundvelli kyns sé jafn mikill og raun ber vitni og að ekkert sérstakt vistunarúrræði sé til staðar fyrir kvenfanga. Stofnunin beinir því til dómsmálaráðuneytis og Fangelsismálastofnunar að vinna að sérstöku úrræði fyrir konur og tryggja öryggi, aðbúnað og endurhæfingarúrræði þeirra sem afplána nú í Fangelsinu Sogni og Fangelsinu Hólmsheiði.

Í tilkynningu dómsmálaráðuneytis í september 2023 kom m.a. fram að með stækkun Fangelsins Sogni væri ráðuneytið að bregðast við ábendingum umboðsmanns Alþingis um stöðu kvenna í fangelsum. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að almennt er lagt upp með fullkominn aðskilnað kynja og því telur embættið umræddar fyrirætlanir ráðuneytisins ekki koma að fullu til móts við ábendingar umboðsmanns.

## **Stytta þarf boðunarlista í fangelsi**

Sem fyrr segir hefur framboð á afplánunarrýmum ekki haldist í hendur við þörf fyrir afplánunarrými. Afbrotum hefur fjölgað og fangelsisdómar almennt þyngst, m.a. vegna fólksfjölgunar og aukinnar skipulagðrar glæpastarfsemi. Þetta hefur leitt til lengingar boðunarlista og skapað aukinn þrýsting á fullnustukerfi landsins. Dæmi eru um að dómar hafi fyrnst af þessum sökum.

Árið 2020 skilaði starfshópur á vegum dómsmálaráðuneytis sjö tillögum til ráðherra er lutu að styttingu boðunarlista. Að sögn ráðuneytisins hefur verið brugðist við flestum þeirra en aðrar eru enn í skoðun. Ríkisendurskoðun telur brýnt að stjórnvöld rýni vel í þessa þróun og bregðist við með langtímalausn í huga. Í þessu tilliti er brýnt að tryggja nægt framboð afplánunarrýma í fangelsum ásamt því að efla önnur fullnustuúrræði eftir því sem kostur er, t.a.m. rafrænt eftirlit og samfélagsþjónusta.

## **Vinna þarf að endurhæfingarmarkmiðum með markvissari hætti**

Endurhæfingarmarkmið í fullnustukerfinu miða að því að fækka endurkomum í fangelsi. Mikilvægur hluti endurhæfingar er að viðhalda almennri virkni fanga meðan á afplánun stendur. Slík virkni byggir fyrst og fremst á möguleikum til náms og vinnu. Þótt boðið sé upp á hvoru tveggja í fangelsum landsins gætir nokkurs aðstöðumunar milli fangelsa. Í Fangelsinu Kvíabryggju og Fangelsinu Hólmsheiði er t.d. einungis boðið upp á fjarnám sem hentar föngum misvel vegna mismikillar þarfar á stuðningi í námi.

Framboð starfa er jafnframt misjafnt og þá ber helst að nefna almennt aðstöðuleysi í Fangelsinu Hólmsheiði. Eins og fram hefur komið eru þar fangar í langtímaafplánun, sér í lagi konur, en mæta þarf betur þörfum þeirra í þessu tilliti. Loks hafa komið fram sjónarmið um að skilgreina launuð störf í fangelsum með sérstöku hætti svo samkeppnissjónarmið hamli ekki framboði starfa enda markmið þeirra samfélagsleg. Ríkisendurskoðun telur ástæðu fyrir stjórnvöld að kanna kosti og galla þess.

Heilbrigðis- og meðferðarþarfir fanga eru miklar og margbrotnar en ýmsir vankantar eru á veitingu heilbrigðisþjónustu fyrir fanga. Þótt lög kveði skýrt á um slíkt hefur heilbrigðisyfirvöldum, í samstarfi við Fangelsismálastofnun, reynst torvelt að sinna henni með skilvirkum og árangurs-

ríkum hætti. Sér í lagi hefur þess orðið vart við veitingu þjónustu á bráðageðdeild Landspítala. Helstu ástæður eru skortur á heilbrigðisstarfsfólki og ónóg samskipti milli aðila, en aðstöðuleysi í Fangelsinu Litla-Hrauni er sömuleiðis takmarkandi þáttur. Þrátt fyrir stofnun geðheilbrigðis-teymis fanga árið 2019 háir mannekla starfseminni. Þá þarf að skýra betur verkaskiptingu milli þess teymis og meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar. Unnið er að úrbótum á þessu.

# Ábendingar

## Ábendingar til dómsmálaráðuneytis

1

### **Bæta þarf aðstæður á Litla-Hrauni og hraða byggingu nýs fangelsis**

Ríkisendurskoðun telur brýnt að dómsmálaráðuneyti, í samvinnu við Fangelsismálastofnun og Framkvæmdasýsluna – Ríkiseignir, vinni hratt að byggingu nýs fangelsis enda er núverandi húsnæði að Litla-Hrauni afar illa farið ef ekki ónýtt. Þá þarf að bregðast við slæmu ástandi eldri bygginga með tilliti til hugsanlega heilsuspillandi aðstæðna. Mikilvægt er að ný bygging uppfylli langtímamarkmið um þarfir fullnustukerfisins, heilsu og öryggi fanga og starfsfólks. Eins telur Ríkisendurskoðun brýnt að starfsemi fangelsisins raskist sem minnst á framkvæmdatíma og að samhliða verði unnið að skilvirkara meðferðar- og endurhæfingarstarfi fanga.

2

### **Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir taki yfir rekstur húsnæðis á vegum Fangelsismálastofnunar**

Full ástæða er til að umsjón og rekstur þess húsnæðis sem hýsir starfsemi fangelsa verði flutt til Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna. Að mati Ríkisendurskoðunar eiga framangreind verkefni ekki að vera hluti af kjarnastarfsemi Fangelsismálastofnunar og íþyngja þar með stjórnendum og forstöðumönnum stofnunarinnar. Þá gengur núverandi fyrirkomulag gegn almennri tilhögun rekstrar húsnæðis ríkisins. Af þeim sökum er því beint til dómsmálaráðuneytis að taka þetta fyrirkomulag til endurskoðunar.

3

### **Mótuð verði heildstæð endurhæfingarstefna**

Ríkisendurskoðun hvetur dómsmálaráðuneyti að standa við tíma-áætlanir sínar um mótun heildstæðrar stefnu á sviði fullnustumála. Stofnunin ítrekar að aðkoma menntamála-, heilbrigðismála- og félagsmálafirvalda er nauðsynleg í þessu sambandi enda bera framangreindir aðilar lagalega skyldu í ólíkum þáttum endurhæfingar fanga og fyrirbyggjandi aðgerðum til að fækka endurkomum í fangelsi.

# 4

## **Bæta þarf stöðu kvenna í fangelsum landsins**

Brýnt er að dómsmálaráðuneyti og Fangelsismálastofnun vinni að langtímalausn á vistun kvenfanga. Þótt konur sem hljóta óskilorðsbundna dóma séu hlutfallslega fáar er óverjandi að ekki séu sérstök vistunarúrræði til staðar fyrir þær. Kvenfangar hafa auk þess takmarkaðra aðgengi að störfum, virkni og öðrum endurhæfingaráttæðum en karlfangar sem verður að teljast óásættanlegt.

## **Ábendingar til Fangelsismálastofnunar**

# 5

### **Festa skal nám og endurmenntun fangavarða í sessi**

Fangelsismálastofnun ber að framfylgja lögum og reglugerðum sem lúta að menntun og fræðslu fangavarða. Frá því að starfsemi Fangavarðaskólans í fyrri mynd var lögð af árið 2014 stenst menntun og fræðsla nýrra fangavarða ekki lögbundnar kröfur. Tilfni er til að ítreka samráð við fangaverði við gerð námsskrár. Misbrestur á gæðum fagmenntunar í fangavarðafræðum getur ógnað öryggi fangavarða, fanga og annars starfsfólks er viðkemur fangelsum.

# 6

### **Fangelsismálastofnun þarf að efla greiningu á öryggisatvikum**

Efla þarf möguleika til greininga á öryggisatvikum með því að bæta skráningu og skjölun þeirra. Þar sem erfitt er að safna skýrslum um frávík og greina áhættuþætti hefur Fangelsismálastofnun ekki þá yfirsýn sem vænta má um ólíkar tegundir frávika og áhættu vegna öryggismála. Slíkt hindrar skilvirka þarfagreiningu á þessum þætti starfseminnar.

# 7

### **Efla þarf vinnustaðamenningu Fangelsismálastofnunar**

Starfsánægjukannanir undanfarinna ára benda til þess að efla þurfi vinnustaðamenningu Fangelsismálastofnunar og vinna markvisst að aukinni starfsánægju og vellíðan í starfi. Ábendingar og önnur gögn sem Ríkisendurskoðun hefur kynnt sér staðfesta að mannauðsmálstofnunarinnar hafi ekki verið í góðum farvegi og er mikilvægt að stjórnendur stofnunarinnar bregðist við þessari stöðu.

## Ábending til heilbrigðisráðuneytis

8

### Tryggja þarf rétt fanga á heilbrigðisþjónustu

Vísbendingar eru um að þjónusta og aðgengi fanga að heilbrigðisþjónustu sé um margt ábótavant. Ríkisendurskoðun beinir því til heilbrigðisráðuneytis að tryggja að samskipti við fangelsismálayfirvöld séu skilvirk og aðgengi fanga að geðheilbrigðisþjónustu sé tryggt. Óumdeilt er að ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga hvílir á herðum heilbrigðisyfirvalda.

## Ábending til mennta- og barnamálaráðuneytis

9

### Flýta verður vinnu starfshóps um menntun fanga og fangavarða

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur vinna sameiginlegs starfshóps mennta- og barnamálaráðuneytis og dómsmálaráðuneytis um inn-tak og umgjörð menntunarmála fanga og fangavarða dregist fram úr hófi. Áætlað var að hópurinn, sem skipaður var árið 2020, myndi skila skýrslu árið 2021. Í nóvember 2023 var henni ólokið. Með hlið-sjón af áskorunum á sviði menntunarmála fanga og fangavarða og stefnumótunarvinnu dómsmálaráðuneytis á sviði fullnustu er skorað á mennta- og barnamálaráðuneyti að tryggja að starfshópurinn ljúki vinnu sinni eins fljótt og auðið er.



# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

### Ábending 1: Bæta þarf aðstæður á Litla-Hrauni og hraða byggingu nýs fangelsis

„Dómsmálaráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að brýnt sé að unnið verði hratt að byggingu nýs fangelsis í stað fangelsisins á Litla-Hrauni. Eins og fram hefur komið í þeim gögnum sem ráðuneytið hefur sent Ríkisendurskoðun er húsnæðið sem fyrir er á Litla-Hrauni það illa farið að bygging nýs fangelsis myndi samkvæmt núverandi áætlunum kosta svipað og viðhald á núverandi húsnæði auk þeirrar uppbyggingar sem gert hafði verið ráð fyrir að fara í.

Dómsmálaráðuneytið hefur nú falið Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum að vinna að uppbyggingunni á Litla-Hrauni og hefur Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum jafnframt verið falið að semja um nauðsynlegar viðhaldsframkvæmdir á þeim húsakosti sem fyrir er á Litla-Hrauni og nýta þarf meðan á framkvæmdum stendur. Hefur dómsmálaráðherra jafnframt skipað stýrihóp til þess að fylgjast með gangi framkvæmdanna og taka ákvarðanir í samræmi við tilgang verkefnisins og sitja fulltrúar dómsmálaráðuneytisins í þeim hópi. Tekur dómsmálaráðuneytið jafnframt undir það mat Ríkisendurskoðunar að brýnt sé að starfsemi fangelsisins raskist sem minnst á framkvæmdatíma og unnið verði að skilvirku meðferðar- og endurhæfingarstarfi fanga.“

### Ábending 2: Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir taki yfir rekstur húsnæðis á vegum Fangelsismálastofnunar

„Dómsmálaráðuneytið tekur heilshugar undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og telur að húseignir Fangelsismálastofnunar eigi að vera undir handleiðslu Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna, eins og annað húsnæði ríkisins. Á þetta hefur ráðuneytið bent nokkuð lengi þar sem ekki er hægt að ætlast til þess að stofnunin geti staðið undir eðlilegu viðhaldi húseignanna án fjárveitinga.“

### Ábending 3: Mótuð verði heildstæð endurhæfingarstefna

„Dómsmálaráðuneytið er sammála Ríkisendurskoðun um mikilvægi þess að menntamála-, heilbrigðismála- og félagsmálayfirvöld hafi aðkomu að mótun heildstæðrar stefnu á sviði fullnustamála. Mun ráðuneytið vinna að endurskoðun í málaflokknum í samvinnu við önnur yfirvöld sem að málaflokknum koma auk fleiri aðila sem tengjast málaflokknum.“

### Ábending 4: Bæta þarf stöðu kvenna í fangelsum landsins

„Dómsmálaráðuneytið tekur undir að brýnt sé að vinna að langtímalausn á vistun kvenfanga. Fullnusta kvenfanga er meðal áherslumála dómsmálaráðherra og meðal þess sem lögð verður sérstök áhersla á þegar kemur að heildarendurskoðun í fullnustumálum.“

## Viðbrögð Fangelsismálastofnunar

### Ábending 5: Festa skal nám og endurmenntun fangavarða í sessi

„Fangavarðaskólinn mun hefjast í upphafi næsta árs og færast undir Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar. Stefnan er að bjóða starfsmenum uppá fjölbreytt nám og þjálfun sem byggir á gæðum og nýjungum. Námið verður sveigjanlegt sem þýðir að það er nemendamiðað án kröfu um daglega viðveru á skólasvæðinu. Öll fylgja sömu námsskrá og getur verið rafræn skyldumæting í tíma sem kenndir eru á rauntíma. Nemendur geta stundað námið óháð búsetu og þurfa ekki endilega að vera búsettir í Reykjavík heldur koma í skólann í sérstakar námslotur þar sem megináhersla er lögð á verkefnavinnu og umræður. Í námslotunum gefst nemendum tækifæri til að hitta kennara, samnemendur og annað starfsfólk skólans og tengjast enn betur skólasamfélaginu.

Búið er að tryggja fjármagn fyrir starfsemi skólans til næstu tveggja ára. Námið verður þannig uppbyggt að hægt verður að sinna því samhlíða vinnu og tekur það tvær annir. Gengið hefur verið frá ráðningu verkefnisstjóra sem mun halda utan um fangavarðanámið og mun viðkomandi hefja störf 4. desember nk. Síðan er fyrirhugað að ráða 2 starfsmenn í 50% starf hvorn fyrsta árið sem sinna munu kennslu í valdbeitingu og stjórnun.

Námið hjá Menntasetrinu mun byggja á námsskrá sem var unnin í miklu og faglegu samráði við fangaverði. Til undirbúnings fjarnámi fangavarða, sem hefur verið haldið tvisvar sinnum frá árinu 2018 og útskrifaðir tæplega 50 fangaverðir, var skipaður þverfaglegur starfshópur/rýnihópur með aðstoð Starfsmenntar. Í hópnum voru almennir fangaverðir, aðstoðarvarðstjórar, varðstjórar, deildarstjórar og sérfræðingar frá Fangelsismálastofnun ásamt ýmsum aðkeyptum sérfræðingum. Vinna hópsins skilaði ítarlegri námsskrá ásamt námsþáttar- og starfsgreiningu sem notuð var til undirbúnings náminu.“

### Ábending 6: Fangelsismálastofnun þarf að efla greiningu á öryggisatvikum

„Skráðar eru nákvæmar upplýsingar um atvik þegar öryggi fangavarða, starfsmanna og allra annarra sem umgangast og þjónusta skjólstæðinga fangelsanna er ógnað eða þegar önnur atvik koma upp í fangelsum landsins. Þessi atvik eru ávallt skráð í miðlægt mála- og rekstrarkerfi (Fangakerfi – Lotus Notes – Focal) fyrir starfsemi fangelsanna. Kerfið heldur utan um dvalartíma fanga og öll atvik sem varða þá. Það skal ítrekað að öll öryggisatvik eru skráð, hins vegar er núverandi kerfi komið vel til ára sinna. Kerfið er með takmarkaða tengimöguleika við önnur kerfi og þar af leiðandi getur reynst erfitt að greina gögnin með hagkvæmum og skilvirkum hætti eins og bent er á. Fangelsismálastofnun er meðvituð um þessar takmarkanir. Til að bregðast við þessu var stofnaður vinnuhópur í nóvember 2022 með fulltrúum frá FMS og fangelsunum með það að markmiði að bæta fyrirkomulagið á þessum takmörkunum, með því að laga ferla, skráningar, flokkanir og bæta aðgengi að gögnum og upplýsingum svo hægt sé að bregðast við öryggisfrávikum með skilvirkari hætti en áður. Þarfagreining og hönnun á nýju kerfi er lokið og eru prófanir í gangi í fangelsunum og er gert ráð fyrir að nýtt kerfi verði komið í notkun á öðrum ársfjórðungi á árinu 2024.“

### Ábending 7: Efla þarf vinnustaðameningu Fangelsismálastofnunar

„Tryggja þarf öryggi alls starfsfólks Fangelsismálastofnunar, fjölga starfsfólki þannig að starfsfólk upplifi öryggi á vinnustað. Greind mannaflapörf liggur fyrir. Bæta þarf aðbúnað starfsfólks og stendur það til í Fangelsinu Litla-Hrauni. Sambærilegt þarf að eiga sér stað í Fangelsinu

Kvíabryggju. Menntun fangavarða þarf að bæta en eins og fram kemur í svari við fimmtu ábendingu er unnið að því. Þá er unnið að áætlunum til þess að bregðast við öðrum þáttum sem draga úr starfsánægju s.s. auka flæði starfsfólks á milli starfseininga m.a. með því að halda sameiginleg námskeið fyrir starfseiningarnar og teymisvinnu. Aukning hefur orðið á námskeiðs-framboði sem mun halda áfram á komandi önnum. Til dæmis með framboði af fræðslu m.a. með tilliti til fjölbreytileika, samskipta og vinnuumhverfis. Tekið er mið af óskum starfsfólks hvaða námskeið eru sett á dagskrá. Sérfræðingar af skrifstofunni eru farnir að vera með meiri viðveru í fangelsunum og á að auka það enn frekar til að bæta samskiptaflæði og samvinnu. Meiri áhersla er á teymisvinnu og að fá starfsfólk til að vinna að bættu verklagi og lausnum. Bæta má greiningu á álagi á starfseiningum hverju sinni m.a. út frá einstaklingum í afplánun og þjónustuþörf þeirra. Einnig að styðja betur við sjálfstæði í starfi. Drög að breyttu skipuriti liggur fyrir sem styrkja á stjórnun á ábyrgð sérhæfðra verkefna líkt og öryggismálum og vinnu fanga. Unnið er að því að þetta félagastuðningshópin enn frekar og gera hann enn sýnilegri. Jafnframt að bæta nýliðafræðslu og móttöku nýliða ásamt því að koma til móts við ólíkar þarfir starfsfólks í auknum mæli.

Markmiðið er að skapa vinnustaðamenningu sem byggir á trausti og virðingu. Nánast allar þessar aðgerðir eru háðar auknum fjárveitingum sem nauðsynlegar eru til þess að unnt verði að bregðast við. Aðferðarfræði og útfærsla Fangelsismálastofnunar liggur fyrir og er stofnuninni ekkert að vanbúnaði að bregðast við með markvissum hætti þegar fjármagn hefur verið tryggt.

Fangelsismálastofnun tekur undir það að gera þarf betur í mannauðsmálum og er með áætlanir um betri árangur þar. Stofnunin gerir þó athugasemdir við að könnunin „Stofnun ársins“ sé lögð til grundvallar við mat á niðurstöðu um stöðu mannauðsmála. Um er að ræða könnun þar sem allar spurningar eru eins, óháð eðli starfseminnar, auk þess sem svörun er ákaflega misjöfn og léleg þegar kemur að Fangelsismálastofnun. Þá eru þættir í könnuninni sem viðkomandi vinnustaður getur haft lítil sem engin áhrif á og fellur fremur undir fjárveitingavald og áherslur stjórnvalda. eru það sérstaklega þrjú veigamiklir liðir sem ber að nefna. Launakjör sem mælast verst hjá stofnuninni getur hún lítið stýrt enda óheimilt að fara fram úr fjárveitingum. Laun stofnunar eru um 75% af útgjöldum og óreiða á því sviði getur sett reksturinn alfarið úr skorðum. Liðurinn vinnuskilyrði er sömuleiðis ekki undir stofnuninni komið nema að verulega litlu leyti. Liðurinn ímynd stofnunar kemur ákaflega misjafnlega út eftir eðli starfseminnar. Eðli máls samkvæmt er erfitt að ætlast til þess að „viðskiptavinir“ Fangelsismálastofnunar geti verið ánægðir með starfsemina enda snýst hún um frelsissviptingu þeirra sem eru notendur. Þá er eðli máls samkvæmt umfjöllun um frelsissviptingar ekki líkleg til þess að vera á jákvæðum nótum. Þessir þættir valda því að erfitt er að hækka skor í þeim þáttum. Aðrir þættir eiga betur við eins og stjórnun og ekki síður starfsandi þar sem niðurstöður eru ásættanlegar þó að vissulega megji gera betur.“

## Viðbrögð heilbrigðisráðuneytis

### Ábending 8: Tryggja þarf rétt fanga á heilbrigðisþjónustu

„Heilbrigðisráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar í skýrsludrögum um að tryggja þurfi rétt og aðgengi fanga að heilbrigðisþjónustu og geðheilbrigðisþjónustu. Heilbrigðisráðuneytið tekur enn fremur undir mikilvægi þess að samskipti milli heilbrigðisyfirvalda

og fangelsismálayfirvalda séu skilvirk. Þess ber að geta að íslensk heilbrigðisþjónusta er í stöðugri umbótavinnu svo hún geti sem best mætt þjónustubörfum skjólstaðinga sinna á hverjum tíma og veitt rétta þjónustu á réttu þjónustustigi og á réttum tíma. Heilbrigðisráðuneytið þakkar fyrir ábendingar sem leitt geta til betri heilbrigðisþjónustu. Ábendingum Ríkisendurskoðunar verður komið á framfæri til viðeigandi heilbrigðisþjónustu-veitenda.”

## **Viðbrögð mennta- og barnamálaráðuneytis**

### **Ábending 9: Flýta verður vinnu starfshóps um menntun fanga og fangavarða**

„Mennta- og barnamálaráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðanda um mikilvægi menntunar sem lykilþátt í endurhæfingu fanga og að með menntun er lagður grunnur að aukinni færni einstaklingsins. Ráðuneytið hyggst marka skýra stefnu um menntun fanga og hefja vinnu að aðgerðaáætlun um hvernig megi auka möguleika til náms í fangelsum landsins í samráði og samvinnu við dómsmálaráðuneytið á þeim grunni sem fram kemur neðst í kafla 1.2.1 í skýrslu þessari, þ.e. með átaki í menntun fanga, t.d. með stofnun námsvera í fangelsum og stórauðnu framboði verknáms og annarra námskeiða.“

# 1 Stefnumótun, lagaumhverfi og stjórnskipulag fangelsismála

## 1.1 Lög og reglugerðir um fullnustu refsinga

Heildstæð löggjöf um fullnustu refsinga á sér ekki langa sögu á Íslandi. Það var fyrst með gildistöku laga nr. 38/1973 að lög um ríkisfangelsi og vinnuhæli og lög um héraðsfangelsi voru sameinuð í eina löggjöf. Ákvæði sem vörðuðu fangelsi og fangavist var lengi að finna í almennum hegningarlögum, en voru með lögum nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist felld úr gildi og tekin upp í síðarnefndu lögin. Fram að þessu höfðu skilin milli ákvæða almennra hegningarlaga og laga um fangelsi og fangavist verið óljós.

Með lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga, urðu þáttaskil í löggjöf um málefni fanga og fullnustu refsinga hér á landi og hagsmunir fanga hafðir að leiðarljósi í mun meira mæli en áður hafði þekkt.

Meginstoðir réttarvörslukerfisins á Íslandi eru lögregla, ákærvald, dómstólar og fullnusta refsinga. Núverandi skipulag fullnustukerfisins er með þeim hætti að dómsmálaráðherra fer með yfirstjórn fangelsismála en Fangelsismálastofnun sér lögum samkvæmt um fullnustu refsinga.

Um fullnustu refsinga gilda lög [nr. 15/2016](#), en þau tóku gildi 31. mars 2016 eftir endurskoðun laga nr. 49/2005. Í viðtölum við hagaðila kom fram gagnrýni á vinnu við lagafrumvarpið. Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, gagnrýndi ýmis atriði frumvarpsins í [umsögn](#) sinni til Alþingis, m.a. að frumvarpið hafi verið samið af fulltrúum ráðuneytisins og Fangelsismálastofnun og að sú vinna hafi einkennst af skorti á pólitískri stefnumótun. Þá taldi félagið að skort hafi á samráð við það um ýmis atriði í frumvarpinu og að of lítil áhersla væri lögð á betrun (endurhæfingu) í lögnum.

Í lögum um fullnustu refsinga er talað um betrun fanga. Að mati Ríkisendurskoðunar er það hugtak gildishlaðið og ekki nægjanlega lýsandi fyrir þá vinnu sem á sér stað innan fangelsiskerfisins. Embættið telur betur fara á því að ræða um endurhæfingu fanga þegar fjallað er um heilbrigðisþjónustu, nám og störf fanga og mun því framvegis nota það hugtak nema þegar vísað er beint til laga um fullnustu refsinga og þeirrar stefnu sem gilt hefur fram að þessu. Þá verður notað hugtakið betrun.

Refsingar eru samkvæmt hegningarlögum fangelsi og sektir. Meginmarkmið laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 er að fullnusta refsinga fari fram með öruggum og skilvirkum hætti og að varnaðaráhrif refsinga séu virk. Jafnframt er þeim ætlað að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli endurhæfingu og aðlögun dómþola í samfélaginu. Betrun eða endurhæfing í skilningi laganna er inngríp sem miðar að því að gera fanga kleift að auka færni sína og lífsgæði og draga úr líkum á frekari brotastarfsemi og endurkomu í fangelsi.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga kom fram að markmið með fullnustu refsinga ætti öðru fremur að felast í því að undirbúa dómþola fyrir virka þátttöku í samfélaginu að afplánun lokinni og draga sem mest úr þeim skaða sem útilokun frá samfélaginu hefði óhjákvæmilega í för með sér. Með nýjum lögum átti að rýmka þau fullnustuúrræði sem til boða stæðu, s.s. með samfélagsþjónustu og rafrænu eftirliti. Þetta skyldi þó gert án þess að veða að réttaröryggi almennings, enda þá líkt og nú skortur á fangarýmum og niðurskurður til málaflokksins viðvarandi.

## 1.2 Stefnumótun í fangelsismálum og málefnum fanga

Árið 2015 hófst vinna við gerð svokallaðrar réttaröryggisáætlunar. Undir hana féllu meginþættir réttarvörslukerfisins, þ.e. lögreglurannsóknir, ákærvald, dómstólar og fullnusta refsinga. Átti áætlunin að taka með heildstæðum hætti á stefnumótun fangelsismála með setningu tíma-settra markmiða, tengingu fjárveitinga við aðgerðir og langtímaáætlunum fyrir kerfið og stofnanir þess í heild sinni. Með gildistöku laga um opinber fjármál 2016 varð sú breyting að ráðherra ber nú ábyrgð á að setja fram stefnu og markmið í þeim málaflokkum sem eru á hans ábyrgðarsviði. Með því breyttist að verulegu leyti umgjörðin um hvernig ráðuneytum ber að haga stefnumótun hvers málaefnasviðs. Fljótlega eftir gildistöku laganna var horfið frá því að setja stefnu með réttaröryggisáætlun en þess í stað sett fram stefnumörkum í málaflokki fullnustumála í fjármálaáætlun. Í [fjármálaáætlun 2024-2028](#) lúta tvö af þremur markmiðum málaflokksins að starfsemi Fangelsismálastofnunar. Fyrri markmiðið gengur út á að yfirvöld tryggi að almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk en hið síðara að því að fullnustuyfirvöld verði í stakk búin að fullnusta refsingar með skilvirkum og árangursríkum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar bæta framangreind markmið í raun litlu við almenn markmið fullnustulaga.



## Markmið og mælikvarðar

Markmið	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
<b>1.</b> Fullnustuyfirvöld tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk	Tölur um endurkomu	22%	Hækki ekki	< 20%
	Talning dómþola á boðunarlista	633	550	450
	Talning fyrndra refsinga	26	20	14
<b>2.</b> Fullnustuyfirvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun	Breytingar í samræmi við þarfagreiningu sem stuðla að öruggari og betri aðstæðum fyrir bæði fanga og starfsmenn	Víðtæk þarfagreining og kostnaðarmat liggur fyrir. Framkvæmdir munu hefjast árið 2022. Verkaskipting á milli meðferðarsviðs FMS og geðheilsuteymis liggur ekki fyrir. Ekki nægur fjöldi starfsmanna á meðferðarsviði FMS	Framkvæmdum á LH sé lokið 2025. Vinna við breytingar á opnu fangelsunum sé hafin. Fjölgun starfsmanna á meðferðarsviði svo unnt sé að fylgja mönnum betur eftir á skilorðstíma	Aðstæður í samræmi við þarfagreiningu. Meðferðarsvið verði mannað með þeim hætti að það sé í stakk búin til að sinna skjólstæðingum FMS með viðunandi hætti

Endurhæfing fanga byggir á fjórum grunnstoðum, þ.e. heilbrigðis- og meðferðarþjónustu, námi og störfum auk þess sem það er félagslegt verkefni að styðja við einstaklinga sem lokið hafa afplánun þegar komið er út í samfélagið á ný. Þótt fullnustukerfið falli undir ráðuneyti dómsmála er endurhæfing fanga í eðli sínu þverfagleg vinna sem krefst aðkomu heilbrigðis-, mennta- og félagsmálayfirvalda. Þó svo að þessir aðilar komi allir að málefnum fullnustu með einum eða öðrum hætti hefur fullmótuð og heildstæð stefna með aðkomu þeirra allra aldrei litið dagsins ljós.

Í ljósi þess að fallið var frá setningu stefnu í málaflokknum með réttaröryggisáætlun og þeirrar staðreyndar að aðkomu fleiri ráðuneyta en dómsmálaráðuneytis er þörf í málefnum fanga telur Ríkisendurskoðun ljóst að setning markmiða í fjármálaáætlun dugi ekki til. Þörf sé á heildarstefnumótun í málaflokknum. Dómsmálaráðuneyti hefur uppi áform um heildstæða stefnumótun en í svari til Ríkisendurskoðunar kom fram að undirbúningur stefnumótunarvinnu sé hafinn og að stefnt sé að aðkomu flestra hagaðila. Í vinnunni verði m.a. tekin afstaða til athugasemda sem ráðuneytinu hafa borist og varða fullnustumál, þ.m.t. ábendinga sem komu fram í vinnu stýrihóps um málefni fanga 2019 og 2021, frá umboðsmanni Alþingis, Ríkisendurskoðun og

öðrum eftirlitsaðilum. Ráðuneytið kvaðst í september 2023 vera að vinna að mótun og hlutverki hóps sem leiða skal umrædda vinnu.

Ríkisendurskoðun fagnar áformum dómsmálaráðuneytis um heildstæða stefnumótun í málaflokki fullnustu. Mikilvægt er að sú vinna verði á breiðum grundvelli, með aðkomu þeirra sem að endurhæfingu fanga koma. Jafnframt leggur embættið ríka áherslu á að ráðuneytið tryggi skilvirkan framgang þessarar vinnu og verður fylgst náið með framvindu hennar.

### 1.2.1 Stýrihópar um málefni fanga 2018–2021

Ef frá eru skilin framangreind markmið dómsmálaráðuneytis sem sett hafa verið fram í fjármálaáætlunum hefur eiginleg stefnumótunarvinna í fullnustumálum verið í höndum starfshóps (síðar nefndur stýrihópur) sem upphaflega var skipaður af félags- og barnamálaráðherra (nú félags- og vinnumarkaðsráðherra) í júní 2018. Upphaflegt markmið starfshópsins var að leggja fram tillögur um hvernig unnt væri að styðja fyrrum og núverandi fanga betur til þátttöku í samfélaginu. Alls voru fulltrúar sjö hagaðila í starfshópnum, en auk formanns, sem skipaður var af framangreindum ráðherra, sátu þar fulltrúar dómsmálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis (nú mennta- og barnamálaráðuneyti), Fangelsismálastofnunar, Vinnumálastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Athygli vekur að frumkvæði og síðar formennska stýrihóps um málefni fanga hafi komið frá félags- og barnamálaráðuneyti en ekki dómsmálaráðuneyti sem fer með málaflokkinn. Samkvæmt upplýsingum frá þáverandi formanni hópsins mætti hann takmörkuðum áhuga af hálfu dómsmálaráðuneytis, sem olli umræddu fyrirkomulagi. Hann kvað ráðuneytið þó hafa tekið við sér fljótlega og hafa tekið þátt í vinnu stýrihópsins af heilum hug.

Tillögur stýrihópsins voru settar fram í tveimur skýrslum. Í þeirri [fyrri](#), sem út kom í desember 2019, voru settar fram tillögur um hvernig unnt væri að styðja við dómþola og aðstandendur þeirra frá því dómur félli, meðan afplánun stæði yfir og að henni lokinni. Grunnur að stofnun Batahúss var lagður í þessari vinnu en alls voru settar fram átta tillögur í skýrslunni:





## Batahús

### Tillögur til að bæta félagslegar aðstæður einstaklinga sem lokið hafa afplánun

- 1 Heildræn nálgun á endurhæfingu fanga sem byggir á virðingu og kærleik.
- 2 Samfellt verklag bataferlis frá dómsuppkvaðningu, í afplánun og eftir að henni lýkur.
- 3 Samtal við brotamann strax eftir uppkvaðningu dóms.
- 4 Aukin áhersla á fjölskyldu og aðstandendur þeirra sem afplána refsidóma.
- 5 Tryggja þarf menntunarræði í fangelsum landsins.
- 6 Tryggja þarf bætt heilbrigðismál fanga.
- 7 Lögð sé áhersla á endurhæfingu sem leiði af sér lægri endurkomutíðni í fangelsi.
- 8 Aukin umræða verði um endurhæfingu fanga og bættra félagslegra aðstæðna einstaklinga sem lokið hafa afplánun.

Fljótlega í kjölfarið á útgáfu skýrslunnar var skipaður á ný svonefndur stýrihópur um málefni fanga, í þetta sinn sameiginlega af félagsmálaráðuneyti og dómsmálaráðuneyti. Meginmarkmið hópsins var í grunninn það sama, þ.e. að móta heildstæða meðferðar- og endurhæfingarstefnu í fangelsismálakerfinu. [Tillögurnar](#) sem hópurinn skilaði í apríl 2021 voru mun víðtækari en áður og náðu m.a. til starfsemi fangelsa.

Í samantekt sem gefin var út af þáverandi félagsmálaráðuneyti voru lagðar fram tillögur sem lutu að alhliða umbótum um endurhæfingu fanga. Þeim má skipta upp í fimm meginflokka:

Húsnæði	Stefna	Menntun	Stuðningur	Framfærsla
Umbætur í húsnæðismálum fangelsa	Mótun heildstæðrar meðferðarstefnu	Umbætur á sviði menntunar og virkni	Félagslegur stuðningur að lokinni afplánun	Hækkun framfærslu og annarra greiðslna

Ríkisendurskoðun innti dómsmálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti eftir því hvort og þá hvernig unnið hefði verið með tillögur framangreindra hópa. Að sögn dómsmálaráðuneytis var farið ítarlega yfir tillögur hópsins og verða þær hafðar til hliðsjónar við þá stefnumótun sem fyrirhuguð er árið 2024. Í svari heilbrigðisráðuneytis kom fram að ráðuneytið hafi tekið fullan þátt í vinnu stýrihópsins og munu fulltrúar þess halda áfram

samstarfi við dómsmálaráðuneyti um gerð úrbótatillagna sem lúta að málefnum fanga. Í svörum mennta- og barnamálaráðuneytis kom fram að síðla árs 2022 hafi verið komið á fót verkefnahópi til að útfæra tillögur stýrihópsins. Hann skilaði tillögum til ráðherra í febrúar 2023 þar sem m.a. er stefnt að átaki í menntun fanga, t.d. með stofnun námsvera í fangelsum og stórauka framboð verknáms og annarra námskeiða.

### 1.3 Fangelsismálastofnun

Fangelsismálastofnun var sett á laggirnar árið 1989 og tók þá yfir verkefni sem áður var sinnt af dómsmálaráðuneyti og Skilorðseftirliti ríkisins. Stofnunin byggir á fyrirmynd systurstofnana sinna á hinum Norðurlöndunum en mikið samráð hefur verið á milli norrænna fangelsismála-yfirvalda. Dómsmálaráðherra skipar forstjóra Fangelsismálastofnunar til fimm ára í senn og skal hann vera lögfræðingur. Forstjóri ræður aðra starfsmenn og skipar bæði forstöðumenn fangelsa og fangaverði til fimm ára í senn.

Athygli vekur að lögfræðimenntun sé forsenda fyrir setningu í embætti fangelsismálastjóra þar sem störf hans takmarkast ekki við lögfræðileg úrlausnarefni. Alla jafna reynir mikið á álitamál tengd endurhæfingu, rekstri og áætlanagerð í störfum fangelsismálastjóra, sem og skipulagningu verkefna, mannauðsmál og almenna stjórnun. Í stjórnendastefnu ríkisins frá 2019 er lögð áhersla á hæfni stjórnenda í skilvirkri færni við forgangsröðun verkefna og leiðtoga- og samskiptahæfni. Eitt mikilvægasta verkefni Fangelsismálastofnunar, m.t.t. skilvirkni, árangurs og meðferð ríkisfjár, er endurhæfing og að fækka endurkomum í fangelsi. Getur fagþekking á því sviði því reynst jafn vel og lögfræðimenntun við stjórn stofnunarinnar. Rétt er að benda á að hjá systurstofnunum á Norðurlöndunum er ekki gerð sams konar krafa um menntun og má því færa rök fyrir að ekki sé æskilegt að fækka valkostum hæfra stjórnenda til starfsins með þessum hætti.

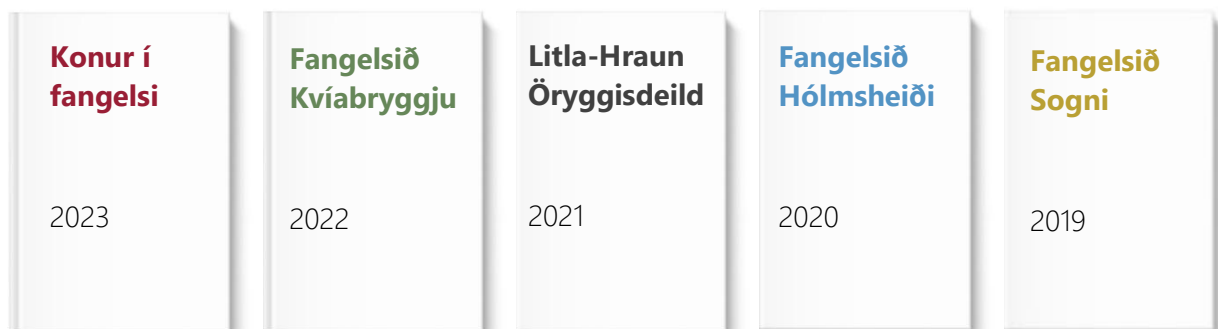
Fangelsismálastofnun hefur það hlutverk að sjá um fullnustu refsinga og önnur verkefni sem kveðið er á um í fullnustulögum og reglugerðum þeim tengdum. Stofnunin tekur við refsidómum til fullnustu frá ríkissaksóknara og til skráningar ef dómþoli telst ósakhæfur. Þá hefur stofnunin eftirlit með þeim sem ákæru er frestað gegn og þeim sem dæmdir eru skilorðsbundið, fá skilorðsbundna reynslulausn, náðun eða frestun afplánunar.

Stofnunin ber ábyrgð á rekstri fangelsa og að þar sé veitt sú sérhæfða þjónusta sem lög og reglugerðir gera ráð fyrir. Í dag rekur Fangelsismálastofnun fjögur fangelsi og eru tvö þeirra lokuð úrræði, þ.e. Fangelsið Hólmsheiði og Fangelsið Litla-Hrauni, en hin tvö flokkast sem opin úrræði, þ.e. Fangelsið Sogni og Fangelsið Kvíabryggju. Fangelsismálastofnun er heimilt að fela öðrum verkefni á sviði fullnustumála og hefur gert þjónustusamning um rekstur áfangaheimilisins Verndar sem staðsett er í Reykjavík. Uppfylli fangar tiltekin skilyrði geta þeir afplánað hluta fangelsisrefsingarinnar á Vernd en einnig stendur þeim til boða að afplána utan fangelsis undir rafrænu eftirliti sem starfsmenn Fangelsismálastofnunar og Verndar sjá um. Brjótí fangar gegn skilyrðum þess að fá að afplána utan fangelsa er þeim gert að afplána eftirstöðvar í fangelsi. Þessi opnu úrræði gefa föngum kost á að aðlagast samfélaginu smám saman og eru þáttur í endurhæfingu þeirra.

Fangelsismálastofnun lýtur yfirstjórnunarvaldi dómsmálaráðuneytis og eftirliti sem því fylgir. Stofnunin lýtur einnig eftirliti umboðsmanns Alþingis sem fer með svokallað OPCAT eftirlit á Íslandi.

OPCAT (e. *Optional Protocol on the Convention against Torture*) er valfrjáls bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingum sem Alþingi fól ríkisstjórn að fullgilda í árslok 2015. Markmiðið með bókuninni er að hafa eftirlit með þeim stöðum þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir í þeim tilgangi að koma í veg fyrir pyndingar eða aðra illa meðferð. Í eftirlitinu felst jafnframt að skoða húsakost og aðbúnað þeirra sem þar dvelja og beinist skoðun jafnframt að samskiptum inn á við og út á við, verklagi, heilsufari og meðferð gagna um slíkt ásamt virkni í vinnu, námi og tómstundum.

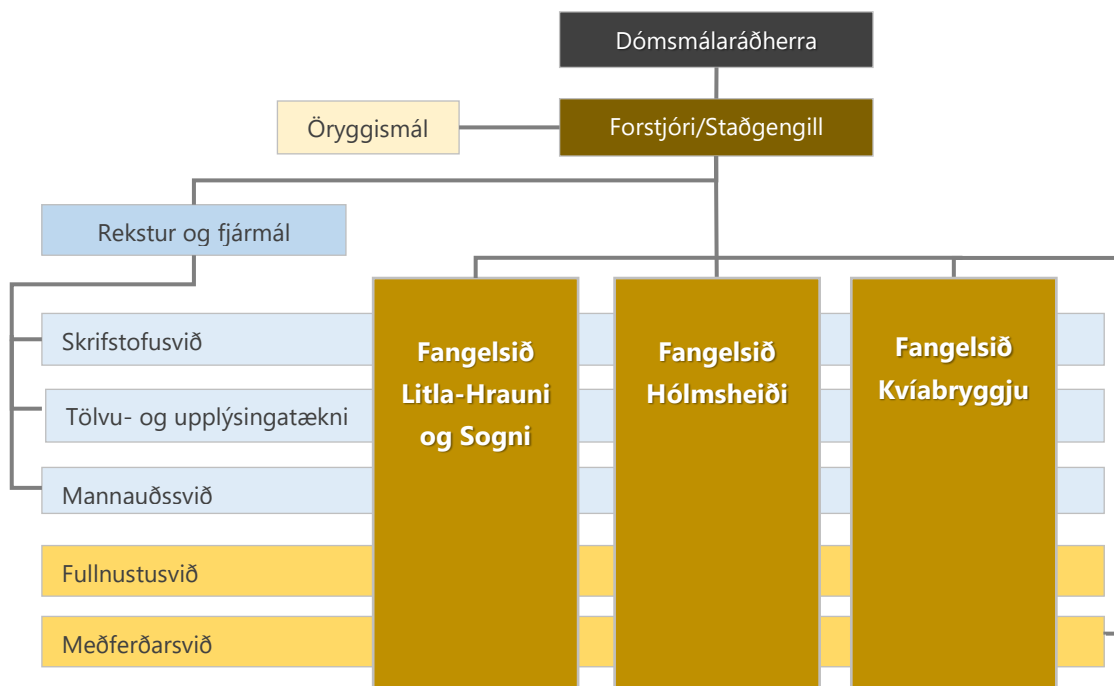
Umboðsmaður Alþingis hefur frá árinu 2018 gert fjölmargar úttektir á aðstæðum frelsissviptra einstaklinga á Íslandi. Við framkvæmd eftirlitsins hefur embættið eftir atvikum notið fulltingis ytri sérfræðinga eins og lækna, sálfræðinga o.s.frv. Gefnar hafa verið út 14 eftirlitsskýrslur, þar af fimm um starfsemi íslenskra fangelsa. Vísað er til ábendinga og annarra efnistaka þeirra á ýmsum stöðum í þessari stjórnsýsluúttekt.



### 1.3.1 Stjórnskipulag Fangelsismálastofnunar

Núgildandi skipurit Fangelsismálastofnunar hefur verið í gildi frá árinu 2019 (sjá mynd 1.1). Samkvæmt því er starfseminni skipt í fimm svið; skrifstofusvið, tölvu- og upplýsingatæknisvið, mannauðssvið, fullnustusvið og meðferðarsvið, auk tveggja stoðeininga öryggismála og rekstrar og fjármála.

## Mynd 1.1 Skipurit Fangelsismálastofnunar



Heimild: Fangelsismálastofnun

Sem fyrr segir skipar forstjóri Fangelsismálastofnunar forstöðumenn fangelsa. Forstöðumenn fara með almenna stjórn en dagleg stjórnun heyrir undir varðstjóra sem fara með mannaforráð og eru næsti yfirmaður fangavarða á staðnum. Í stærri fangelsunum eru einnig verkstjórar sem stýra vinnu fanga og hafa umsjón með verslun og öðrum verkefnum. Auk þess starfa eftir atvikum einn eða fleiri við skrifstofustörf í fangelsunum.

Heimilt er að fleiri en eitt fangelsi heyri undir einn forstöðumann. Frá árinu 2018 hafa þrjú af fjórum fangelsum landsins heyrt undir sama stjórnandann, þ.e. Fangelsið Litla-Hrauni, Fangelsið Sogni og Fangelsið Hólmsheiði. Það fyrirkomulag að tvö til þrjú fangelsi falli undir stjórn sama forstöðumanns nær þó aftur til ársins 1989. Með hliðsjón af staðsetningu og umfangi rekstrar fangelsanna, sem eru þau þrjú stærstu, telur Ríkisendurskoðun umrætt fyrirkomulag varhuga-vert. Fulltrúar Fangelsismálastofnunar segjast meðvitaðir um að stjórnunarspönn forstöðumannsins sé í víðara lagi og að þetta fyrirkomulag sé til skoðunar. Þröng rekstrarstaða hafi þó valdið því að ekki hafi verið gerðar breytingar á þessu fyrirkomulagi með fjölgun forstöðumanna. Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við hagaðila komu fram sjónarmið um að ef til vill væri heppilegra að skipting verkefna forstöðumanna byggði á faglegri skiptingu milli opinna og lokaðra fangelsa frekar en staðsetningu líkt og nú er.

Ríkisendurskoðun telur fulla ástæðu fyrir Fangelsismálastofnun að skoða hvort núverandi verkaskipting milli forstöðumanna fangelsa sé heppileg út frá stjórnunarspönn og eðli umræddra afplánunarúrræða.

## 2 Rekstur og mannauðsmál

### 2.1 Rekstur Fangelsismálastofnunar

Rekstur Fangelsismálastofnunar hefur undanfarin ár reynst þungur og segja fulltrúar stofnunarinnar að þröng fjárhagsstaða standi starfseminni fyrir þrifum. Tafla 2.1 sýnir fjárheimildir til rekstar og ráðstöfun Fangelsismálastofnunar á árunum 2017–2022 en uppsafnaður rekstrarhalli á tímabilinu nam 94,8 m.kr.

**Tafla 2.1 Fjárheimildir og rekstur Fangelsimálastofnunar 2017–2022 (m.kr.)**

Fjárheimild til rekstrar	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Laun og launatengd gjöld	1.269,1	1.339,9	1.484,2	1.555,0	1.723,4	2.010,9
Önnur rekstrargjöld	583,6	612,9	642,3	653,3	656,2	727,0
Rekstrartilfærslur	17,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Rekstrartekjur	-125,7	-128,5	-133,1	-136,6	-140,3	-147,3
<b>Fjárveiting til tekna</b>	<b>1.744,7</b>	<b>1.828,0</b>	<b>1.997,1</b>	<b>2.075,4</b>	<b>2.243,0</b>	<b>2.594,3</b>

Rekstur	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Laun og launatengd gjöld	1.355,8	1.408,8	1.543,9	1.597,4	1.721,7	2.042,0
Önnur rekstrargjöld	575,8	561,0	635,6	605,0	647,2	737,3
Framlög og tilfærslur	0,5	0,3	0,6	0,2	0,0	0,0
Rekstrartekjur	-131,1	-151,2	-136,5	-133,6	-143,2	-161,6
Fjármagnsliðir	0,2	0,3	0,2	0,4	0,1	0,1
<b>Ráðstöfun samtals</b>	<b>1.801,3</b>	<b>1.819,2</b>	<b>2.043,8</b>	<b>2.069,4</b>	<b>2.225,8</b>	<b>2.617,8</b>
<b>Tekjuafgangur/-halli</b>	<b>-56,610</b>	<b>8,830</b>	<b>-46,716</b>	<b>5.966,9</b>	<b>17,221,1</b>	<b>-23,528,5</b>

Afkoma fjárheimildaliða	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Laun og launatengd gjöld	-86.737	-68.932	-59.656	-42.439	1.688	-31.141
Önnur rekstrargjöld	7.753	51.941	6.670	48.290	9.020	-10.336
Framlög og tilfærslur	17.175	3.415	3.150	3.525	3.700	3.700
Rekstrartekjur	5.386	22.661	3.358	-2.993	2.933	14.349
Fjármagnsliðir	-187	-255	-237	-417	-119	-100
	<b>-56.610</b>	<b>8.830</b>	<b>-46.716</b>	<b>5.967</b>	<b>17.221</b>	<b>-23.529</b>

Heimild: Orri – Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Við afgreiðslu fjárlaga ársins 2023 fékk stofnunin 250 m.kr. viðbótarfjárheimild eftir að hafa, ásamt dómsmálaráðuneyti, sent fjárlaganefnd [minnisblað](#) þar sem bent var á víðtækar afleiðingar þess ef auknu fé yrði ekki veitt til stofnunarinnar. Myndi slíkt kalla á uppsagnir, fækkun afplánunarrýma, lengingu boðunarlista, auknar fyrningar refsinga o.fl. Við afgreiðslu fjárlaga þess árs nam endanleg viðbótarfjárheimild í reynd 200 m.kr. vegna aðhaldskröfu sem síðar var gerð.

Meðal markmiða laga nr. 123/2015 um opinber fjármál er að stunduð sé vönduð fjárhagsáætlanagerð ríkisaðila. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur fjárhagsáætlunargerð Fangelsismálastofnunar ekki endurspeglad skiptingu útgjalda með nægjanlega nákvæmum hætti og þar með ekki raunáherslur í rekstri. Í neðri hluta töflu 2.1 má sjá að afkoma fjárheimildaliða hefur ekki verið í samræmi við fjárheimildir til rekstrar. Allt tímabilið 2017–2022, að undanskildu árinu 2021, gætir verulegra frávika þar sem laun og launatengd gjöld hafa verið vanáætluð um 31,1 m.kr. til 86,7 m.kr. Halla umrædds rekstrarliðar hefur að mestu verið mætt með ofáætlun annarra rekstrargjalda en ástæða er til að ætla að vanáætluðum launakostnaði hafi verið mætt með millifærslum af fjárheimildalið annarra rekstrargjalda. Þetta hefur m.a. gert það að verkum að fallið hefur verið frá útgjöldum tengdum viðhaldi fangelsisbygginga og rekstri Fangavarðaskólans sem upphaflegar áætlanir lögðu upp með.

Ríkisendurskoðun beinir því til Fangelsismálastofnunar að leggja fram rekstraráætlanir sem endurspeгла betur raunverulegar áherslur í rekstri stofnunarinnar. Þá skal stofnunin forðast frávik sem felast í verulegum millifærslum milli fjárheimildaliða enda er slíkt ekki í samræmi við lög um opinber fjármál.

Samkvæmt upplýsingum sem bárust Fangelsismálastofnun í kjölfar yfirlestrar á drögum að þessari skýrslu kom fram að stofnunin hafi brugðist við þessari gagnrýni og breytt fjárhagsáætlunargerð sinni fyrir árið 2024 með breyttri hlutfallskiptingu í framangreindu tilliti.

### 2.1.1 Ársskýrslur Fangelsismálastofnunar

Fangelsismálastofnun gefur út ársskýrslur en frá árinu 2000 hefur verið gefin út skýrsla fyrir nokkur ár í einu. Síðasta [skýrsla](#) sem gefin var út nær yfir rekstur áráanna 2017–2022. Í ársskýrslum Fangelsismálastofnunar má finna töflur sem sýna þróun fullnustumála, s.s. aldurskiptingu dómþola og tegundir brota. Þetta er fremur óvenjulegt fyrirkomulag á ársskýrslu. Í skýringum Fangelsismálastofnunar kom fram að þar sem ýmsar upplýsingar um starfsemina væri að finna á vef stofnunarinnar hefði verið ákveðið að birta aðeins tölfræðiupplýsingar um fullnustu refsinga í ársskýrslum. Vegna anna hefði þó ekki verið hægt að sannreyna tölfræði til birtingar og ekki gefist rúm til slíkrar vinnslu á aðalskrifstofu.

Nýjasta útgáfa [heimasíðu](#) Fangelsismálastofnunar er um margt efnisminni en eldri heimasíða og fréttum eða tilkynningum t.a.m. ekki deilt með sama hætti og áður. Stofnunin heldur úti samfélagsmiðli og deilir þar efni og upplýsingum sem hvorki rata á heimasíðu né í ársskýrslur. Erfitt kann því að vera að nálgast upplýsingar um rekstur og starfsemi stofnunarinnar. Þótt tölfræðiupplýsingum sé miðlað í ársskýrslum er framsetning upplýsinga um margt óaðgengileg og ekki til þess fallin að nýtast almenningi í umfjöllun um fangelsismál.

Forsætisráðuneyti gaf út viðmið um [upplýsingastefnu stjórnvalda](#) í lok árs 2022. Hún á að vera leiðbeinandi fyrir öll stjórnvöld og leggur áherslu á að þau viðhafi gagnsæja stjórnarhætti þar sem almenningur hafi aðgang að skýrum, traustum og áreiðanlegum upplýsingum um starfsemi stjórnvalda og noti til þess aðferðir sem auðveldi almenningi að finna upplýsingar og nota þær. Stjórnvöld þurfi þannig að tryggja að upplýsingum sé miðlað með reglubundnum hætti, t.a.m. með ársskýrslum eða miðlun tölfraeðiupplýsinga með öðrum hætti. Með slíkri reglubundinni og traustri upplýsingamiðlun geti stofnanir spornað gegn upplýsingaóreiðu og reitt fram áreiðanlegar upplýsingar um viðeigandi málefnasvið og þannig stuðlað að upplýstri umræðu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er framsetning upplýsinga Fangelsismálastofnunar um margt órókrétt. Ástæða er til að stofnunin vinni ársskýrslur sínar með ítarlegri og reglubundnari hætti en nú er gert, m.a. með tilliti til þeirra markmiða sem sett eru fram í upplýsingastefnu stjórnvalda. Skýrari upplýsingagjöf myndi samræmast betur framangreindum viðmiðum um miðlun upplýsinga og stuðla betur að auknu gagnsæi og trausti. Það skal þó tekið fram að upplýsingagjöf stofnunarinnar í tengslum við þessa úttekt var til fyrirmyndar.

## 2.2 Mannauðsmál Fangelsismálastofnunar

Í árslok 2022 var fjöldi stöðugilda hjá Fangelsismálastofnun 140,2 og ársverk 156,2 talsins. Líkt og sjá má í töflu 2.2 hefur stöðugildum fjölgað úr 117 í 140,2 (19,8%) tímabilið 2018–2022. Þá hefur ársverkum fjölgað úr 128,9 í 156,2 (21,2%) á sama tíma. Helsta skýring þess að ársverk eru fleiri en stöðugildi er vaktafyrirkomulag og yfirvinna fangavarða. Þá hafa langtímaveikindi og sumar- og vetrarafleysingar, sem leyst hafa verið með skammtímaráðningum í störf fangavarða, haft áhrif.

**140,2**

stöðugildi voru  
hjá Fangelsis-  
málastofnun í  
lok árs 2022

Af starfsstöðvum Fangelsismálastofnunar er Fangelsið Litla-Hrauni fjölmennasti vinnustaðurinn, með ríflega tvöfalt fleiri stöðugildi og ársverk en Fangelsið Hólmsheiði sem kemur þar á eftir. Starfsfólk á skrifstofu Fangelsismálastofnunar eru að mestu háskólamenntaðir sérfræðingar en starfsmenn fangelsa eru flestir fangaverðir.

Í fangelsunum er vaktavinna ríkjandi og hefur sú breyting sem leiddi af styttingu vinnuvikunnar reynst starfsemi áskorun eins og gildir um aðra opinbera vinnustaði sem byggja starfsemi sína á slíku fyrirkomulagi. Viðbrögð Fangelsismálastofnunar við breytingum sem stytting vinnuvikunnar kallaði á hafa einkum falist í að kalla fangaverði út á aukavaktir. Samkvæmt fulltrúum Félags fangavarða hefur styttingin því í reynd snúist upp í andhverfu sína og álag aukist vegna útkalla og annarrar yfirvinnu. Þessu andmælti Fangelsismálastofnun í athugasemdum við drög að þessari skýrslu og benti á að meðaltalsyfirvinna í vaktavinnu hafi minnkað nokkuð eftir styttinguna sem sé í samræmi við áherslur yfirstjórnar stofnunarinnar. Reynt sé að mæta mannaflaþörf með fjölgun hlutastarfa.

**Tafla 2.2 Fjöldi stöðugilda og ársverka Fangelsismálastofnunar 2018–2022**

	Skrifstofa	Litla- Hraun	Hólms- heiði	Sogn	Kvía- bryggja	Akureyri	Samtals
<b>2018</b>							
Stöðugildi	16,0	55,5	23,0	9,0	7,5	6,0	<b>117,0</b>
Ársverk	15,3	59,2	28,0	10,3	9,3	6,8	<b>128,9</b>
<b>2019</b>							
Stöðugildi	18,5	58,0	27,0	9,0	7,5	6,0	<b>126,0</b>
Ársverk	18,4	60,6	28,4	10,1	8,4	7,2	<b>133,1</b>
<b>2020</b>							
Stöðugildi	20,0	58,0	26,5	9,0	7,5	6,0	<b>127,0</b>
Ársverk	18,1	60,4	28,0	10,6	8,6	6,0	<b>131,7</b>
<b>2021</b>							
Stöðugildi	21,9	55,0	25,5	9,0	8,5	6,0	<b>125,9</b>
Ársverk	20,4	63,5	31,7	12,5	10,4	1,5	<b>140,0</b>
<b>2022</b>							
Stöðugildi	21,7	64,5	31,5	12,0	10,5	0	<b>140,2</b>
Ársverk	21,5	72,2	35,8	14,5	12,2	0	<b>156,2</b>

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Fangelsismálastofnun telur þörf á að fjölga ársverkum hjá stofnuninni um 18 svo að uppfylla megi kröfur sem gerðar eru um öryggi í fangelsum landsins. Mest er þörfin talin vera á kvöld- og næturvöktum í öllum fangelsunum nema í Fangelsinu Sogni. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun myndu framangreind ársverk skiptast með eftirfarandi hætti:



## Fangelsið Hólmsheiði



**3 ársverk**  
fangavarða á  
kvöldvöktum



**1 ársverk**  
fangavarðar á  
dagvöktum



**1 ársverk**  
fangavarðar,  
umsjón með  
vinnu fanga

## Fangelsið Litla-Hrauni



**3 ársverk**  
fangavarða á  
kvöldvöktum



**3 ársverk**  
fangavarða á  
dagvöktum



**1 ársverk**  
tæknimanns/  
fangavarðar



**1 ársverk**  
fangavarðar,  
umsjón með  
heimsóknum  
um helgar



**1 ársverk**  
fangavarðar/  
tómstunda-  
fulltrúa

## Fangelsið Sogni



**1 ársverk**  
fangavarðar,  
umsjón með  
vinnu fanga

## Fangelsið Kvíabryggju



**2 ársverk**  
fangavarða á  
næturvöktum



**1 ársverk**  
fangavarðar,  
umsjón með  
vinnu fanga

## 2.2.1 Menntun og þjálfun fangavarða

Fangaverðir eru skilgreindir sem embættismenn skv. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í því felst m.a. að þeir eru skipaðir tímabundið, til fimm ára í senn. Í lögnum er einnig kveðið á um önnur almenn ákvæði s.s. forsendur starfsloka, lausn frá embætti og fleiri atriði. Nánar er vikið að skilyrðum fyrir ráðningu fangavarða í lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga en í 8. gr. segir orðrétt:

*Forstjóri Fangelsismálastofnunar skipar fangaverði til fimm ára í senn. Áður en fangavörður er skipaður skal hann hafa lokið námi í fangavarðafræðum. Leggja má að jöfnu sambærilegt nám sem viðurkennt er af Fangelsismálastofnun að fenginni umsögn stjórnar Fangavarðafélags Íslands. Forstöðumaður fangelsis ræður aðra starfsmenn.*

*Heimilt er að ráða fangavörð tímabundið til afleysinga, enda hafi hann setið undirbúningsnámskeið í fangavörslu og staðist bakgrunnsskoðun.*

Samkvæmt upplýsingum frá fulltrúum Fangelsismálastofnunar er, auk almennra skilyrða á borð við íslenskan ríkisborgararétt og hreina sakaskrá, leitast eftir því að ráða einstaklinga sem hafa gott líkamlegt atgervi og geta sýnt fram á samskiptahæfni og innsæi sem talið er nauðsynlegt í þessu starfsumhverfi. Fangaverðir hafa ekki verkfallsrétt sem grundvallast á almannahagsmunahlutverki þeirra. Þeir hafa eðli máls samkvæmt valdbeitingarheimildir og eru ákveðin skilyrði fyrir valdbeitingu við skyldustörf tiltekin í lögnum.

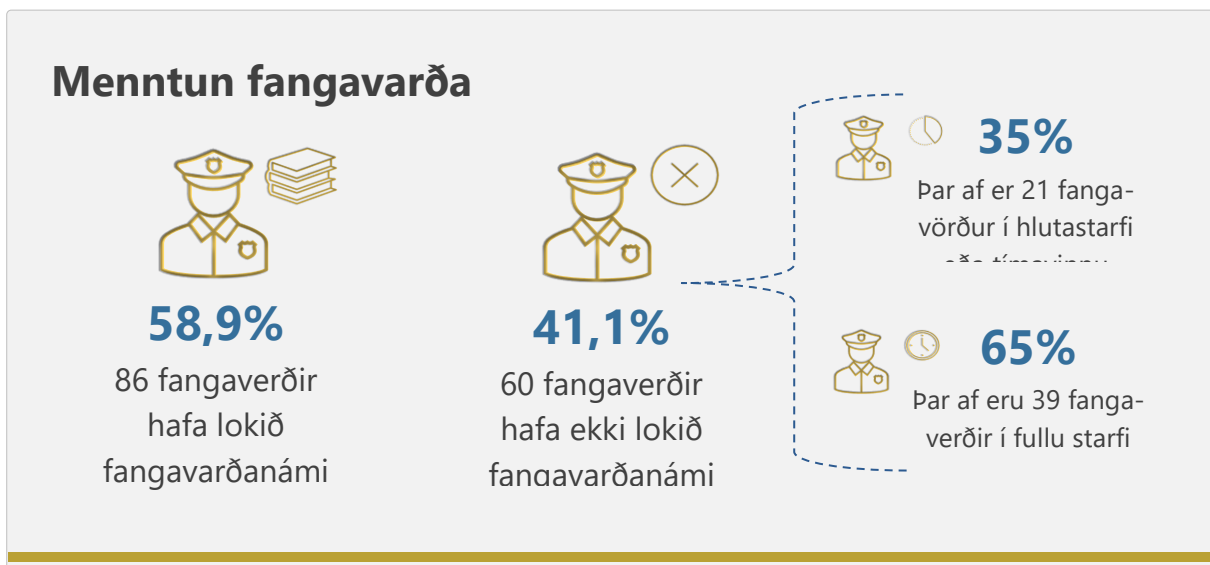
Um menntun fangavarða er fjallað í samnefndri reglugerð nr. 347/2007. Þar er gengið út frá þeirri forsendu að Fangelsismálastofnun reki sérstakan Fangavarðaskóla sem veiti nemendum almenna menntun í fangavarðafræðum og starfandi fangavörðum sí- og endurmenntun. Reglugerðin gerir ráð fyrir að námið spanni allt að níu mánuði og að það skiptist í grunnnám og að lágmarki tveggja mánaða starfsþjálfun í fangelsi auk framhaldsnáms. Síðastnefndi námsþátturinn byggir á úrlausn raunhæfs verkefnis sem tengist starfinu. Falla má frá kröfum um starfsnám hafi starfsmaður starfað sem fangavörður í sex mánuði eða lengur. Einnig má leggja að jöfnu sambærilegt nám sem viðurkennt er af Fangelsismálastofnun við ákveðin skilyrði.

Samkvæmt reglugerðinni skal ráðherra setja sérstaka skólanefnd um Fangavarðaskólann sem skal vera Fangelsismálastofnun til ráðgjafar um fagleg málefni, innra skipulag og inntöku nemenda og á enn fremur að meta hvort skilyrði reglugerðar nr. 347/2007 um menntun fangavarða eru uppfyllt áður en samþykkt er innganga í skólann. Sú nefnd er ekki virk í dag.

Fyrsti hópur fangavarða var útskrifaður úr Fangavarðaskólanum árið 1983. Starfsemin hefur um langa hríð átt undir högg að sækja vegna fjárskorts og hefur skólinn ítrekað mætt afgangi við forgangsröðun fjármuna. Frá árinu 2014 hefur skólinn ekki verið haldinn í staðnámi en hann var haldinn í fjárnámsformi skólaárin 2018–2019 og 2021–2022 og hefur Fangelsismálastofnun notið fjárstyrks vegna skólahaldsins frá Próunar- og símenntunarsjóði Sameykis undanfarin ár. Stofnunin hefur heimild til að semja við menntastofnanir um að annast menntun fangavarða en skal eftir sem áður hafa umsjón og eftirlit með náminu. Með áðurnefndu fyrirkomulagi var brugðist við uppsöfnuðum vanda þar sem hópi starfsmanna Fangelsismálastofnunar hafði ekki gefist færi á að ljúka námi frá Fangavarðaskólanum. Samkvæmt svörum stofnunarinnar er þó

þörf á öflugri Fangavarðaskóla en rekinn er í dag og viðurkenndi stofnunin að verulega hafi dregið úr gæðum námsins eftir að það var sett í fjarnámsform.

Þrátt fyrir skýra kröfu um menntun fangavarða hefur verið misbrestur á því að Fangelsismálastofnun fari að lögbundnu hlutverki sínu í þessu sambandi. Undirbúningur og fræðsla nýrra fangavarða hefur verið í skötulíki undanfarin ár miðað við þær kröfur sem settar eru fram í reglugerð um menntun fangavarða. Þótt lúkning náms í Fangavarðarskólanum skuli vera skilyrði fyrir skipun fangavarða eru fjölmörg dæmi um að einstaklingar hafi hlotið fastráðningu án þess að hafa lokið námi. Samkvæmt svörum Fangelsismálastofnunar eru í dag 86 starfandi fangaverðir sem hafa lokið Fangavarðaskólanum og því með skipun í embætti. Þá eru 60 fangaverðir starfandi sem hafa ekki lokið fangavarðanámi en hafa hlotið setningu í starfið. Þar af eru 21 í hlutastarfi eða tímavinnu. Í maí 2022 útskrifuðust 26 fangaverðir en skólinn hefur ekki verið haldinn á árinu 2023.



Fræðsla nýrra starfsmanna fer fram með þeim hætti að nýráðnir einstaklingar fá u.þ.b. þriggja daga fræðslu um starfið og eftir það nokkurs konar verknám sem felst í því að fylgja reyndari starfsmanni eftir í jafnmarga daga. Nýir starfsmenn vinna þrjár kynningarvaktir og fara svo á undirbúningsnámskeið þar sem farið er yfir grunnþætti líkt og valdbeitingu, skyndihjálp, lög og reglur og vinnubrögð við fangavörslu. Önnur formleg þjálfun á sér ekki stað nema viðkomandi starfsmaður fari í Fangavarðaskólann en þó er heimilt að leggja að jöfnu sambærilegt nám sem viðurkennt er af Fangelsismálastofnun að fenginni umsögn stjórnar Fangavarðafélags Íslands. Ekki liggur fyrir skýr áætlun um sí- eða endurmenntun fangavarða.

Fram kemur í OPCAT-skýrslum umboðsmanns Alþingis að í viðtölum við starfsfólk hafi komið fram ábendingar um skort á þjálfun og endurmenntun í valdbeitingu og skyndihjálp. Þá þurfi meiri fræðslu og stuðning varðandi þann þátt starfs fangavarða sem snýr að lyfjagjöf til fanga (sjá nánar kafla 5.2.2).

Miðað við þær kröfur sem fullnustulögin og reglugerðin gera, og þá ábyrgð sem felst í starfi fangavarða, telur Ríkisendurskoðun það varhugaverða þróun að draga úr gæðum og kröfum fangavarðanáms. Nauðsynlegt er að Fangelsismálastofnun geri skýrar áætlanir um sí- og endurmenntun starfsmanna fangelsanna og fylgi þeim eftir með það að markmiði að tryggja starfsemi skólans og menntun fangavarða.

Samkvæmt svörum Fangelsismálastofnunar stendur til að breyta rekstri Fangavarðaskólans í samstarfi við Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar og stendur vinna við þann undirbúning yfir hjá dómsmálaráðuneytinu og ríkislögreglustjóra. Fyrirhugað er að halda skólann næst árið 2024. Námið verður áfram að mestu í formi rafrænna fyrirlestra samkvæmt frumdrögum að útfærslu námsins ásamt verklegum æfingum. Drög að kostnaðaráætlun Fangavarðaskólans liggja fyrir í minnisblaði ríkislögreglustjóra um tillögur að nýju grunnnámi fangavarða en afar mikilvægt er að kostnaðargreina framkvæmdina ítarlega svo fjárskortur standi ekki í vegi fyrir nauðsynlegri menntun.

Mennta- og menningarmálaráðherra (nú mennta- og barnamálaráðherra) ásamt dómsmálaráðherra skipaði sameiginlegan starfshóp um menntun fanga og fangavarða árið 2020 og var meginhlutverk hans var að endurmeta inntak og umgjörð menntunar framangreindra hópa. Starfshópurinn áætlaði að skila skýrslu árið 2022 en hún var enn í vinnslu í september 2023. Ekki fengust svör frá ráðuneytinu um hvenær áætlað er að þeirri vinnu ljúki. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur umrædd vinna tekið of langan tíma án þess að skýringar á töfum liggi fyrir. Mennta- og barnamálaráðuneyti er því eindregið hvatt til þess að stuðla að því að starfshópurinn ljúki vinnu sinni sem fyrst.

## 2.2.2 Veikindatíðni starfsfólks í fangelsum

Pegar rýnt er í tölur um veikindadaga starfsfólks fangelsa frá 1. janúar 2023 fram til 31. maí skera Fangelsið Sogni og Fangelsið Litla-Hrauni sig úr. Meðalfjöldi veikindadaga á hvern starfsmann í Fangelsinu Litla-Hrauni var um 15,5 dagar en í Fangelsinu Sogni var samsvarandi tala 22,2 dagar á hvern starfsmann (sjá töflu 2.3).

**Tafla 2.3 Veikindadagar starfsfólks í fangelsum janúar–maí 2023**

Eining	Fjöldi stöðugilda*	Skammtíma veikindi	Langtíma-veikindi	Veikinda-dagar samtals	Veikinda-dagar á starfsmann
Fangelsið Hólmsheiði	31,5	169	113	282	<b>9,0</b>
Fangelsið Kvíabryggju	10,5	64	0	64	<b>6,1</b>
Fangelsið Litla-Hrauni	64,5	391	610	1.001	<b>15,5</b>
Fangelsið Sogni	12	57	209	266	<b>22,2</b>
<b>Samtals</b>	<b>118,5</b>	<b>681</b>	<b>932</b>	<b>1.613</b>	<b>13,6</b>

\* Í árslok 2022

Heimild: Fangelsismálastofnun

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur staðan í Fangelsinu Litla-Hrauni valdið stjórnendum áhyggjum og hefur verið unnið að því að kanna orsök þessa. Fjöldi veikindadaga í Fangelsinu Sogni skýrist aftur á móti að mestu af langtímaveikindum tveggja starfsmanna. Um frávík sé því að ræða en ekki kerfisbundna orsök sem tengja má við starfsumhverfi. Engu að síður kom fram í svörum stofnunarinnar að fangavarðastarfinu fylgi oft á tíðum mikið álag sem eflaust skýri að einhverju leyti háa tíðni veikindaveikinda starfsfólks, sér í lagi í Fangelsinu Litla-Hrauni. Undir það tóku fulltrúar Félags fangavarða sem töldu þessa þætti eiga þátt í aukinni tíðni áfallastreitu í stéttinni. Rétt er að taka fram að í viðbrögðum Fangelsismálastofnunar við drögum að þessari skýrslu kom fram skimað sé fyrir áfallastreitu í heilsufarsskimunum sem öllu starfsfólki stofnunarinnar stendur til boða að fara í. Ekki sé að finna merki um aukna tíðni áfallastreitu í niðurstöðum þeirra enn sem komið er.

### 2.2.3 Starfsánægja og stjórnun mannauðsmála

Í skoðanakönnun Sameykis *Stofnun ársins*, sem mælir starfsánægju og vinnustaðamenningu opinberra aðila, hefur árangur Fangelsismálastofnunar verið slakur. Í flokki stofnana með 90 starfsmenn eða fleiri varð stofnunin í 33. sæti af 41 vegna ársins 2022. Sé miðað við alla ríkisaðila varð Fangelsismálastofnun í 126. sæti af alls 143 þátttakendum það ár.

**Tafla 2.4 Niðurstöður Fangelsismálastofnunar í Stofnun ársins 2018–2022\***

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Sæti</b>	128	107	119	140	126
Fjöldi þátttakenda	141	141	141	162	143
<b>Heildareinkunn</b>	<b>3,64</b>	<b>3,84</b>	<b>3,77</b>	<b>3,73</b>	<b>3,74</b>
Stjórnun	3,75	4,12	3,92	3,94	3,88
Starfsandi	4,12	4,32	4,14	4,3	4,32
Launakjör	2,78	2,74	2,85	2,68	2,89
Vinnuskilyrði	3,4	3,42	3,47	3,4	3,28
Sveigjanleiki	3,88	3,95	3,99	3,78	3,83
Sjálfstæði í starfi	3,94	4,07	4,04	4,03	4,01
Ímynd stofnunar	2,62	3,13	3,01	3	2,9
Ánægja og stolt	3,87	4,12	4	3,93	4,02
Jafnrétti**		4,25	4,27	4,17	4,16

\*Hæsta mögulega einkunn var 5 í öllum flokkum

\*\*Jafnrétti var ekki mælt árið 2018

*Heimild: Sameyki stéttarfélag: Stofnun ársins 2018–2022*

Á árunum 2018–2022 hafnaði Fangelsismálastofnun í lægsta fjórðungi þátttakenda miðað við vegið meðaltal heildareinkunnar. Markmið starfsánægjukönnunarinnar er að skapa hvetjandi vinnuumhverfi og veita stjórnendum upplýsingar um stöðu sinna stofnana. Könnunin er því talin fela í sér tækifæri til að vinna markvisst að umbótum í stjórnun og starfsumhverfi.

Miðað við hið krefjandi starfsumhverfi sem Fangelsismálastofnun starfar í og með hliðsjón af niðurstöðum könnunarinnar Stofnun ársins undanfarin ár, hvílir sú ábyrgð á stjórnendum að grípa til aðgerða í því augnamiði að styrkja vinnustaðamenningu og þar með stuðla að aukinni starfsánægju og jákvæðri þróun í starfseminni. Ríkisendurskoðun hvetur stjórnendur til að vinna að slíkum aðgerðum með markvissum og skipulögðum hætti.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur stofnunin gert áætlanir sem miða að því að styrkja stjórnendur og samræma vinnubrögð milli starfseininga. Gripið hefur verið til aðgerða á borð við stjórnendanámskeið, handleiðslu, gerð samnings við ráðgjafafyrirtækið Auðnast og ráðningu mannauðsstjóra árið 2019. Enn fremur hefur verið leitast eftir því að styrkja stjórnendur í svokölluðum EKKO málum (einelti, kynferðisleg áreitni, kynbundin áreitni og ofbeldi) m.a. með vinnustofu.

Að auki hefur verið stefnt að því að auka upplýsingaflæði til starfsmanna með innleiðingu á upplýsingatæknibúnaði. Lögð hefur verið áhersla á að halda reglulega fundi á hverri starfsstöð og er sérstaklega hugað að þeim starfsstöðvum sem lækka í einkunn í starfsánægjukönnuninni á milli ára t.d. með fagaðstoð við stjórnendur þeirra starfsstöðva. Stofnunin er með svokallaða viðverustefnu um viðveru og vellíðan starfsfólks sem á að þjóna þeim tilgangi m.a. að tekið sé á fjarvistum með samræmdum og sanngjörnum hætti og stuðlað að farsælli endurkomu eftir langvarandi veikindi. Einnig hefur stofnunin sett sér stefnu um fjarvinnu sem eðli málsins samkvæmt má ætla að taki aðeins til starfsfólks á skrifstofu. Innan fangelsanna hefur jafnframt verið komið á svokölluðum félagastuðningi sem felst í því að reyndari fangaverðir eru stuðningsaðilar vinnufélaga þegar upp koma atvik og eru með þeim hætti vakandi yfir líðan samstarfsfélaga sinna.

Stytting vinnuvikunnar hefur að sögn fulltrúa fangavarða reynst aukinn álagspáttur ofan á ástand sem þegar var viðkvæmt vegna krefjandi starfsumhverfis. Starfsfólk fangelsanna upplifir aukið álag eftir að farið var úr tólf tíma vöktum í átta tíma vaktir. Við það fækkaði vaktafrídögum þótt heildarvinnutími hafi minnkað. Brugðist var við þessu með því að taka upp svokallað valkvætt vaktakerfi í lok árs 2022 og sér mannauðsfulltrúi um að halda utan um vaktaskipulag allra starfseininga til að létta á stjórnendum og auðvelda boðleiðir. Samkvæmt samtölum Ríkisendurskoðunar við fangaverði hefur þessi innleiðing tekið mjög á en vonir standa til þess að ákveðin sátt sé nú komin á og aukin ánægja verði með fyrirkomulagið.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikil þörf á styrkri stjórn mannauðsmála hjá Fangelsismálastofnun og ýmsar vísbendingar um gera þurfi betur í þeim málum.

Um fjögur ár eru síðan mannauðsstjóri var ráðinn til stofnunarinnar. Engin mannauðsstefna hefur litið dagsins ljós á þeim tíma og framkvæmd starfsmannasamtala hefur verið brokkgeng. Þau hafa verið tekin við starfsfólk á aðalskrifstofunni en ekki við starfsfólk fangelsanna með reglubundnum hætti. Fangaverðir eru undir miklu álagi í störfum sínum og einkar útsettir fyrir streitu og álagstengdum veikindum. Í reglubundnum starfsmannasamtölum felast tækifæri til að greina veikleika í starfsmannaumhverfinu, tækifæri til úrbóta og að efla tengsl og traust yfirstjórnar við starfsmenn fangelsanna. Verður að telja miður að Fangelsismálastofnun hafi ekki

nýtt slík samtöl og axlað með því ábyrgð á því krefjandi verkefni sem mannauðsmál fangelsa eru. Þá vekur athygli að stofnanasamningur Fangelsismálastofnunar og Félags fangavarða hefur ekki verið endurnýjaður frá árinu 2017. Athugasemdir um efni hans og túlkun hafa þó verið gerðar við yfirstjórn Fangelsismálastofnunar en jafnframt er skýrt kveðið á um endurskoðun í samningnum, eigi sjaldnar en annað hvert ár.

Ríkisendurskoðun hvetur Fangelsismálastofnun til að líta á það sem forgangsatriði að vinna markvisst að öflugri mannauðsstefnu og öðrum aðgerðum sem styrkt geta vinnustaðamenningu stofnunarinnar. Algjört grundvallaratriði er að samningsaðilar vinni eftir ákvæðum um endurskoðun stofnanasamnings í samræmi við ákvæði hans.

Að sögn Fangelsismálastofnunar er vinna við mótun mannauðsstefnu hafin og það sama á við um undirbúning vegna starfsmannasamtala. Samkvæmt nýlegum upplýsingum hófst vinna við endurskoðun stofnanasamnings seinni hluta árs 2022 og hélt hún áfram síðari hluta ársins 2023. Enn ber mikið í milli samningsaðila og ítrekar Ríkisendurskoðun mikilvægi þess að ljúka samningum.

### 3 Framboð afplánunarrýma, boðunarlistar og önnur fullnustuúrræði

Töluverð uppbygging og þróun hefur átt sér stað í íslensku fangelsiskerfi undanfarin ár. Ber þar að nefna opnun Fangelsisins Hólmsheiði, lokun eldri afplánunarúrræða, fjölgun rýma í opnum fangelsum, lengingu samfélagsþjónustu og innleiðingu rafræns eftirlits. Þá komu þau nýmæli inn í fullnustulögin árið 2016 að Fangelsismálastofnun sé heimilt að veita fanga sem braut af sér á aldrinum 15–21 árs reynslulausn að liðnum þriðjungi afplánunar, uppfylli hann skilyrði þar um.

Í töflu 3.1 ber að líta fjölda óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga sem bárust Fangelsismálastofnun tímabilið 2018–2022, skipt eftir tegundum brota.

**Tafla 3.1 Fjöldi óskilorðsbundinna dóma eftir tegundum brota 2018–2022**

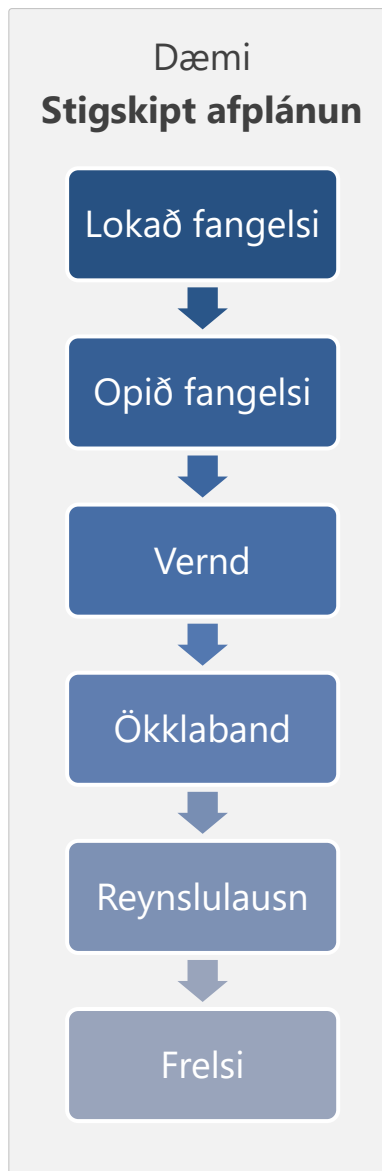
Tegund brots	2018	2019	2020	2021	2022	Samtals	Hlutfall
Manndráp/tilraun til manndráps	3	5	3	2	2	15	0,6%
Auðgunarbrot/skjalafals	62	105	117	58	59	401	15,6%
Umferðarlagabrot/nyttjataka	165	206	289	181	175	1.016	39,5%
Fíkniefnabrot	121	142	181	125	163	732	28,5%
Kynferðisbrot	13	18	20	17	27	95	3,7%
Ofbeldisbrot	27	27	32	25	25	136	5,3%
Brenna (íkveikja)	1	0	1	0	0	2	0,1%
Annað	32	58	37	32	16	175	6,8%
<b>Samtals</b>	<b>424</b>	<b>561</b>	<b>680</b>	<b>440</b>	<b>467</b>	<b>2.572</b>	<b>100%</b>

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Að sögn Fangelsismálastofnunar er lögð áhersla á að stigskipta afplánun fangelsisrefsinga. Með því er miðað við að dómþoli afpláni refsingu sína eftir atvikum og árangri endurhæfingar og færist úr lokuðu í opnara úrræði eftir einstaklingsmiðuðu mati hverju sinni. Markmiðið er að auðvelda aðlögun að samfélaginu á ný.

Afplánun hefst í lokuðu úrræði í Fangelsinu Hólmsheiði þar sem staða og þarfir dómþola eru metnar áður en tekin er ákvörðun um hvert viðkomandi er sendur næst. Í sumum tilvikum fara dómþolar beint þaðan í opið úrræði, án viðkomu í Fangelsinu Litla-Hrauni, en ákveðinn hópur, t.d. kvenfangar eru vistaðir í langtímaafplánun á Hólmsheiði. Stefna fangelsismálayfirvalda er





að dómþolar fari þessa leið meðan á afplánun stendur en því næst fari þeir á áfangaheimili, t.d. Vernd og þaðan til síns heima með ökklaband (rafrænt eftirlit) áður en að reynslulausn og loks frelsi kemur. Fangelsismálastofnun segir þetta fyrirkomulag hvetja fanga til góðrar hegðunar og þátttöku í endurhæfingu og telur stofnunin það vel til þess fallið að fækka endurkomum í fangelsi.

### 3.1 Framboð afplánunarrýma

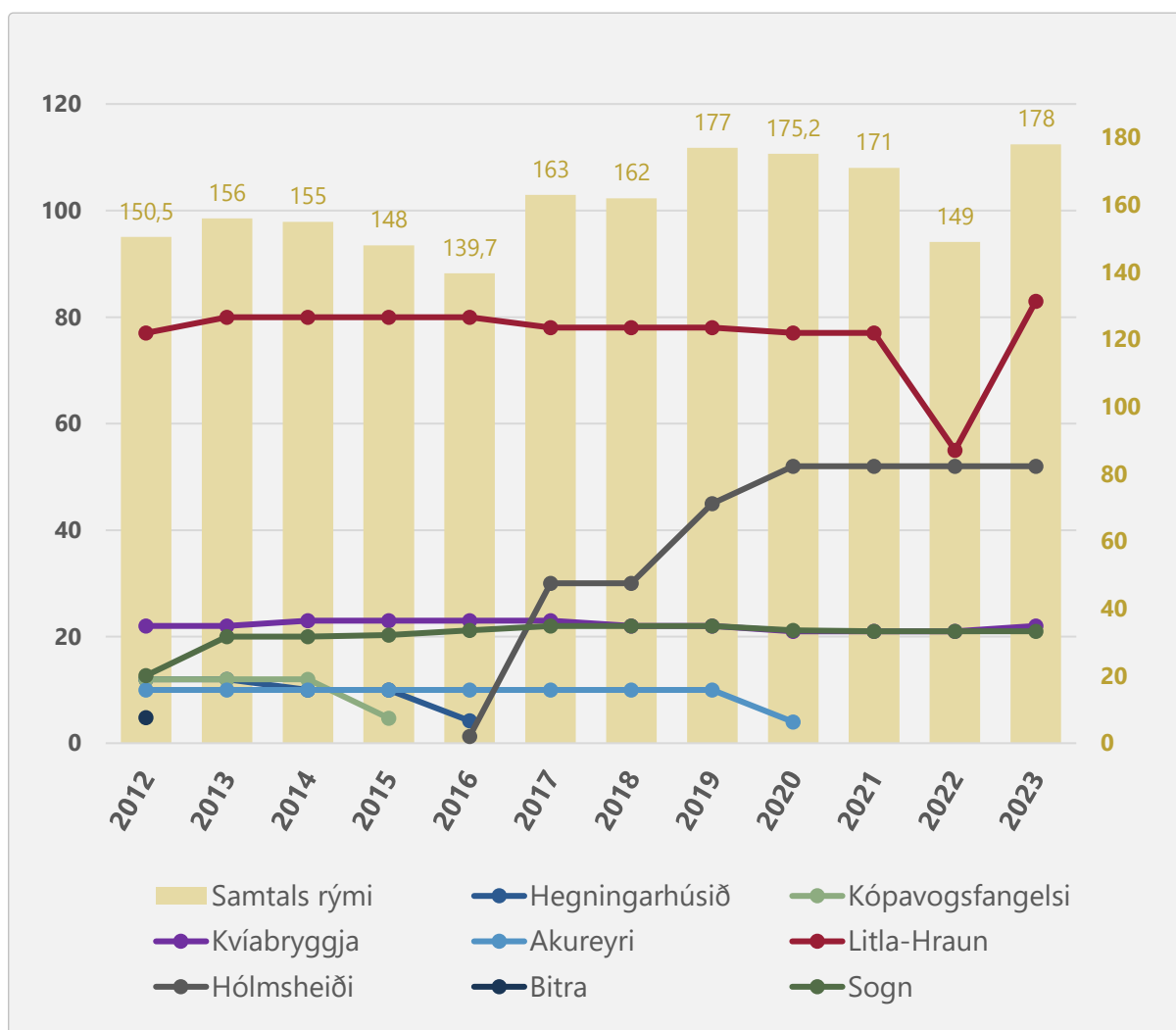
Þrátt fyrir uppbyggingu í fangelsiskerfinu hefur raunfjölgun afplánunarrýma verið lítil og hefur Fangelsismálastofnun ekki tekist að sinna fullnustu allra fangelsisdóma og vararefsinga undanfarin ár. Boðunarlistar hafa sömuleiðis lengst.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun liggja einkum þrjár ástæður þar að baki. Í fyrsta lagi hafi samhliða opnun Fangelsisins Hólmsheiði og Fangelsisins Sogni verið ákveðið að loka Fangelsinu Bitru, fangelsinu í Kópavogi, Hegningarhúsinu og fangelsinu á Akureyri. Í annan stað sé fangarýmum stundum lokað tímabundið vegna viðhaldsvinnu og í þriðja lagi skorti stofnunina fjármagn til að reka fangelsin með hámarksnýtingu.

Mynd 3.1 sýnir fjölda afplánunarrýma á Íslandi tímabilið 2012–2023. Þar sést að Fangelsismálastofnun hefur nú yfir 178 rýmum að ráða og að þeim hafi fjölgað um 27,5 (18,3%) síðastliðin 12 ár. Þrátt fyrir tæplega fimmtungsaukningu afplánunarrýma hefur það ekki dugað til svo að

hægt hafi verið að halda í við almenna fjölgun og þyngingu fangelsisdóma undanfarna tvo áratugi (sjá nánar í kafla 3.4).

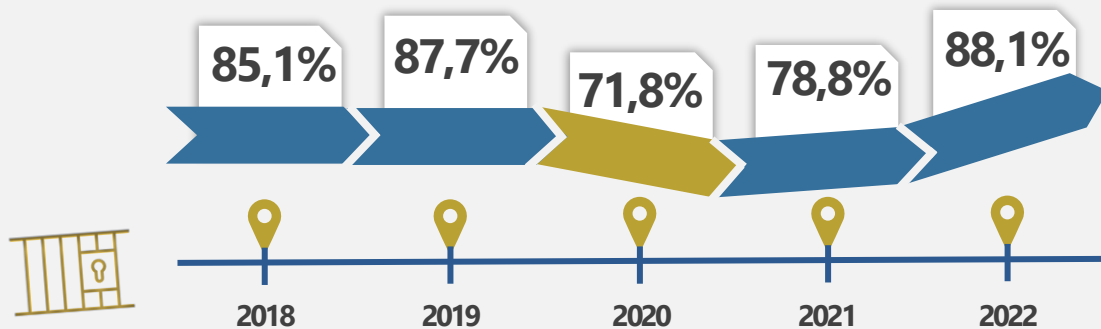
### Mynd 3.1 Framboð afplánunarrýma 2012–2023



Heimild: Fangelsismálastofnun

Stofnunin styðst við öryggisviðmið sem gengur út frá því að 95% rýma sé í notkun hverju sinni. Stofnunin þarf að geta tekið á móti ófyrirséðum afplánunum sem helst stafa af gæsluvarðhaldsúrskurðum, rofi á reglum Verndar eða skilorðsrofi. Því þurfa ávallt að vera laus rými til að mæta slíkum aðstæðum. Aðrir kerfislægir þættir hafa einnig áhrif á nýtingarhlutfall afplánunarrýma en þar má nefna samsetningu fanga sem hefur mikil áhrif á nýtingu afplánunarrýma í Fangelsinu Hólmshéiði (sjá nánar kafla 4.1). Frá árinu 2018–2022 hefur nýtingarhlutfall afplánunarrýma Fangelsismálastofnunar verið á bilinu 71,8%–88,1% en þess ber að geta að á árunum 2020–2021 réðu áhrif af Covid-19 faraldrinum mestu um minni nýtingu.

## Hlutfallsleg nýting afplánunarrýma 2018–2022

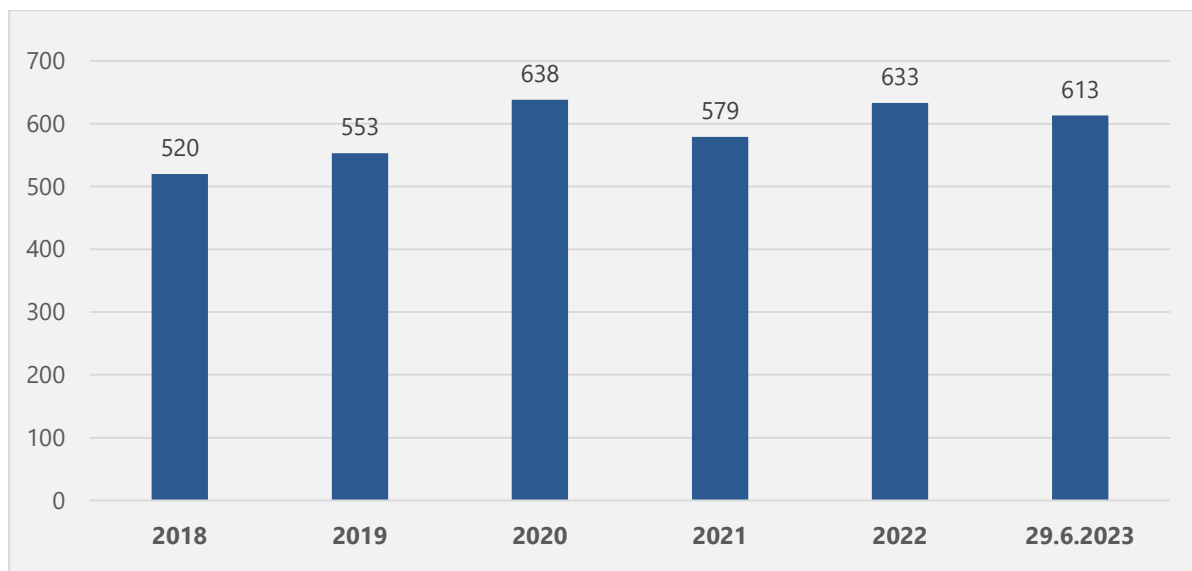


Heimild: Fangelsismálastofnun

### 3.2 Boðunarlistar

Ef litið er til áraanna 2018–2022 fjölgaði dómþolum á heildarboðunarlista Fangelsismálastofnunar úr 520 í 633, eða um ríflega fimmtung (21,7%). Tímabilið frá 2018 til 29. júní 2023 fjölgaði afplánunarrýmum aftur á móti um 12,3%. Í lok júní 2023 biðu 613 dómþolar eftir því að hefja afplánun og því ljóst að framboð fangelsisrýma og annarra afplánunarræða helst engan veginn í hendur við fjölda þeirra sem eru á boðunarlista stofnunarinnar. Markmiði um skilvirka fullnustu dóma er því ekki náð við núverandi ástand.

#### Mynd 3.2 Fjöldi dómþola á boðunarlista Fangelsismálastofnunar 2018–2023

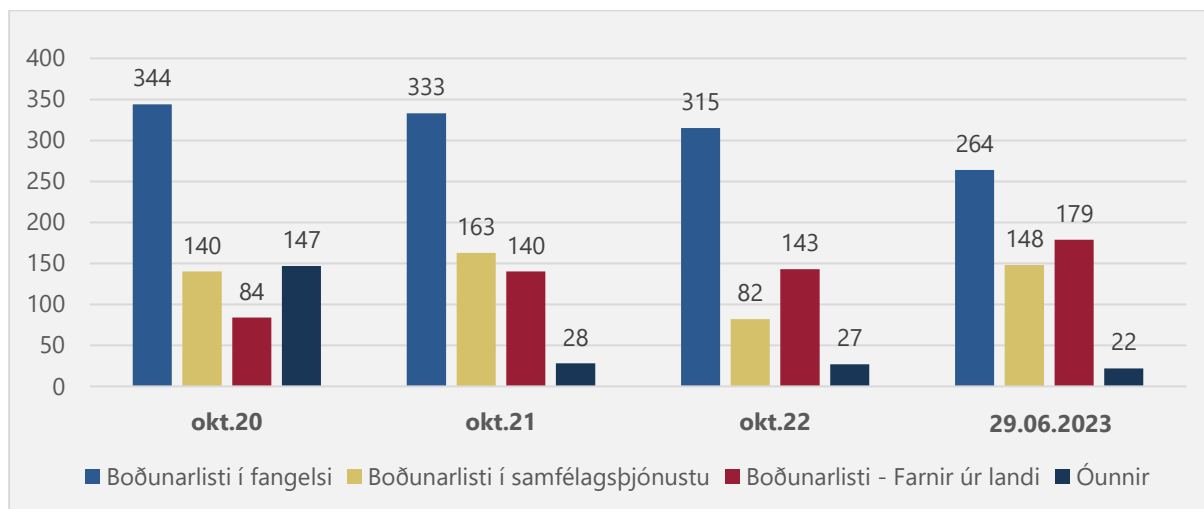


Heimild: Fangelsismálastofnun

Fangelsismálastofnun skiptir dómþolum í fjóra flokka: Þá sem fá boðun í fangelsi, þá sem boðaðir eru í samfélagsþjónustu, þá sem eru farnir úr landi og loks þá sem eru með óunna dóma sem Fangelsismálastofnun hefur ekki unnið en hafa verið sendir henni til fullnustu (sjá mynd 3.3). Stofnunin kýs að halda utan um tölfræði síðastnefnda flokksins, enda mikilvægt að

geta gert ráð fyrir þeim boðunum í áætlunum þó ákærvaldið hafi ekki lokið fullvinnslu dómanna.

### Mynd 3.3 Boðunarlistar eftir stöðu dómþola



Heimild: Fangelsismálastofnun

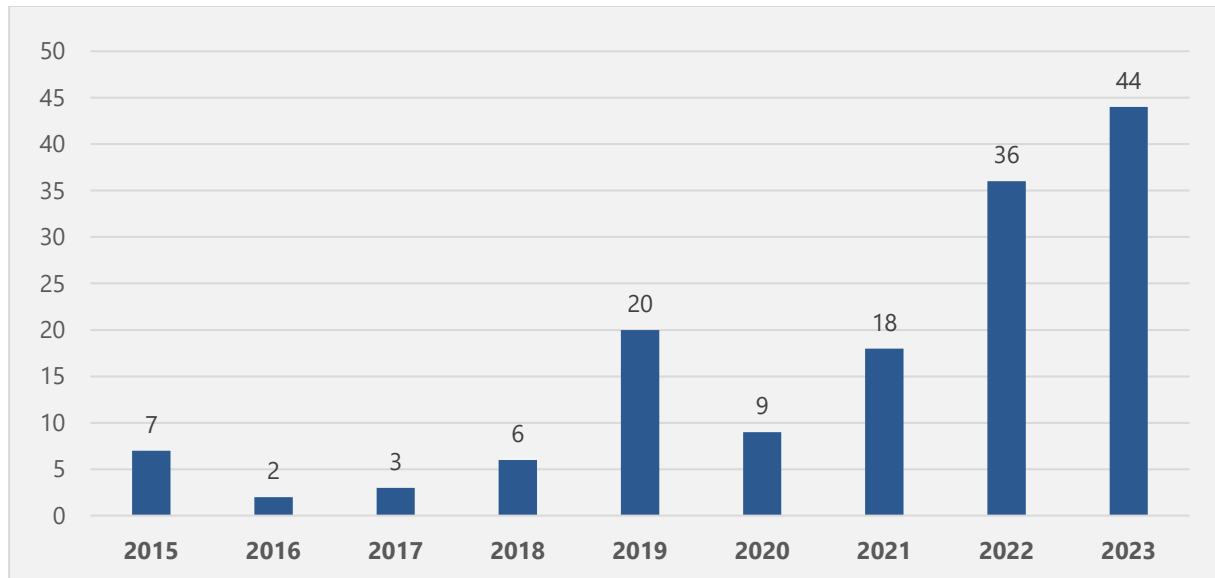
Fangelsismálastofnun áætlar að aðeins um helmingur dómþola fullnusti dóm sinn í fangelsi. Ákvörðun um boðun í fangelsi er tekin á forsendum fyrirfram ákveðinnar forgangsröðunar. Litið er til þess hvenær dómur fyrnist, hvort sterkur grunur sé um áframhaldandi afbrot, hver alvarleiki brota er og þá er reynt að taka tillit til þess ef dómþoli óskar eftir því að hefja afplánun hið fyrsta. Loks kom fram í svörum stofnunarinnar að hún þurfi reglulega að leggja mat á rekstrarstöðu sína áður en ákvarðanir um boðanir fyrir hvern mánuð eru teknar auk þess sem almenn aukning gæsluvarðhaldsfanga hefur reynst töluverð áskorun með tilliti til boðunar til afplánunar.

Líkt og sjá má á mynd 3.3 er breytilegt hversu hátt hlutfall dóma eru fangelsisdómar þótt sá flokkur sé jafnan sá stærsti. Athygli vekur hversu stór hluti þeirra sem eru á boðunarlista er farinn úr landi en samkvæmt Fangelsismálastofnun eru nær engar líkur á því að dómar yfir þeim einstaklingum verði fullnustaðir.

Stór hluti dómþola á boðunarlista Fangelsismálastofnunar hafa verið dæmdir fyrir að framvísa fölsuðum vegabréfum. Sú dómavenja hefur myndast hér á landi að dæma slíka einstaklinga í 30 daga óskilorðsbundið fangelsi. Að sögn Fangelsismálastofnunar eru þeir vistaðir í gæsluvarðhaldi til að auðvelda aðgengi yfirvalda að þeim í aðdraganda brottflutnings. Þetta er ekki í samræmi við önnur sambærileg brot og þegar um fyrsta brot er að ræða, en slík brot leiða vanalega til skilorðsbundinnar refsingar. Í [skýrslu](#) starfshóps dómsmálaráðherra um aðgerðir til að stytta boðunarlista frá árinu 2020 kom fram að á þeim tíma væru á boðunarlista 121 erlendur ríkisborgari, sem ekki væri með búsetu á Íslandi, og hlotið hefðu dóm vegna þessarar tegundar skjalafals og ólíklegt væri að unnt væri að fullnusta þá dóma.

Frá árinu 2015 hefur einstaklingum sem vísað er úr landi strax að loknu gæsluvarðhaldi fjölgað töluvert. Mynd 3.4 sýnir að brottvísunum hefur fjölgað hratt frá árinu 2018 þegar sex einstaklingum var vísað úr landi að loknu varðhaldi. Fjöldinn hefur ríflega sjöfaldast síðan þá sé litið á fyrstu níu mánuði ársins 2023. Fækkun á árunum 2020–2021 skýrist af Covid-19 faraldrinum.

### Mynd 3.4 Fjöldi gæsluvarðhaldsfanga sem biðu brottvísunar úr landi



Heimild: Fangelsismálastofnun

#### 3.2.1 Tillögur starfshóps um styttingu boðunarlista

Í mars 2020 skipaði dómismálaráðherra starfshóp sem átti að móta tillögur að styttingu boðunarlista til afplánunar refsinga í fangelsi. Hópurinn var skipaður fulltrúum frá dómismálaráðuneyti, Fangelsismálastofnun, embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu auk tveggja afbrotafræðinga. Hópurinn skilaði skýrslu í júní það ár. Þar voru lagðar fram sjö megintillögur sem m.a. fólust í því að efla samfélagsþjónustu sem afplánunarúrræði, taka upp sáttamiðlun án aðkomu dómstóla, hætta að skilyrða skilorðsbundna ákærufrestun við tiltekinn aldursþóp, bæta nýtingu afplánunarrýma með auknu fjárframlagi og víkka út reglur um reynslulausn fyrir minni háttar brot, fjölgun skilorðsbundinna dóma og almenna náðun.

Síðastnefnda tillaga starfshópsins vekur athygli en þar má greina ákveðna uppgjöf gagnvart því lögbundna hlutverki fangelsismálayfirvalda að fullnusta refsingar. Það getur vart talist boðleg lausn á því vandamáli sem lenging boðunarlista er, að stytta hann með náðun dómþola.

Ríkisendurskoðun innti dómismálaráðuneyti eftir afstöðu sinni til tillagna starfshópsins og óskaði upplýsinga um hvernig hafi verið unnið með þær. Ráðuneytið kvaðst hafa farið yfir og metið allar tillögur starfshópsins og hrint mörgum þeirra í framkvæmd.

Nefndi dómismálaráðuneyti m.a. að farið hafi verið farið í breytingar á lögum með það fyrir augum að styrkja lagastoð sáttamiðlunar og að ný fyrirmæli hafi verið sett hjá ríkissaksóknara um sáttamiðlun. Verið sé að vinna að innleiðingu hjá þeim stofnunum sem í hlut eiga. Þá hafi

lögum um fullnustu refsinga verið breytt árið 2021 og heimilað að veita fanga sem dæmdur hefur verið í allt að 90 daga óskilorðsbundið fangelsi reynslulausn fimm dögum áður en hún væri annars veitt, þ.e. að uppfylltum viðhlítandi skilyrðum. Hafi fangi verið dæmdur í yfir 90 daga óskilorðsbundið fangelsi sé um tíu daga að ræða. Þá kom fram að í anda tillagna starfshópsins um veitingu skilorðsbundinnar náðunar til handa þeim sem hefðu verið þrjú ár eða lengur á boðunarlista, væru dæmdir fyrir minniháttar brot og ættu ekki ólokin mál í refsivörslu-kerfinu, hefði ráðuneytið nú þegar veitt níu einstaklingum slíka skilorðsbundna náðun. Aðrar tillögur starfshópsins eru enn í skoðun í ráðuneytinu.

Áhrif framangreindra breytinga hafa ekki verið metin og boðunarlistar eru enn langir, en augljóst er að rýmkun til afplánunar með samfélagsþjónustu hafi þegar haft áhrif á boðunarlista. Sú breyting hafði þó einnig í för með sér að mati fangavarða að fangahópurinn er orðinn erfiðari viðureignar þar sem fangar sem hlotið hafi væga dóma séu oft fangar sem þarfnast minni aðkomu starfsfólks. Þetta hafi því skapað áskoranir í fangavarðastarfinu.

### 3.2.2 Samfélagsþjónusta

Samfélagsþjónusta hefur verið beitt sem fullnustuúrræði frá árinu 1995 og er talin hafa gefið góða raun, m.a. þegar horft er til endurkomutiðni. Ein tillagna fyrrnefnds starfshóps var að unnt yrði að fullnusta allt að tveggja ára skilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu og var þeirri tillögu hrundið í framkvæmd með [breytingu](#) á fullnustulögum árið 2021. Til greina kemur einnig að dómþolar sem hlotið hafa lengri en 24 mánaða dóm geti afplánað refsingu með samfélagsþjónustu sé hluti refsingarinnar skilorðsbundinn.

Samfélagsþjónusta felur í sér tímabundið ólaunað starf í þágu samfélagsins og getur komið í stað fangelsisvistunar, bæði vegna óskilorðsbundinna refsinga og vararefsinga fésekta. Ákvörðun um samfélagsþjónustu og framkvæmd hennar er í höndum Fangelsismálastofnunar.

Önnur skilyrði en lengd fangelsisdóms eru að dómþoli sem óskar eftir því að afplána með samfélagsþjónustu, sé ekki með mál til meðferðar hjá lögreglu og sé metinn hæfur til þess. Hæfi er metið með athugun á persónulegum högum og er skylt að mæta til viðtals í þeim tilgangi. Tímabilið 2018–2022 hófu alls 1.493 dómþolar samfélagsþjónustu.

**Tafla 3.2 Fjöldi dómþola sem hófu afplánun með samfélagsþjónustu 2018–2022**

	2018	2019	2020	2021	2022	Samtals
Í stað óskilorðsbundinnar refsingar	153	154	154	230	162	<b>853</b>
Í stað vararefsingar	148	154	101	143	94	<b>640</b>
<b>Samtals</b>	<b>301</b>	<b>308</b>	<b>255</b>	<b>373</b>	<b>256</b>	<b>1.493</b>

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

### 3.2.3 Rafrænt eftirlit

Eitt þeirra nýmæla sem finna má í núgildandi lögum um fullnustu refsinga er heimild til rafræns eftirlits. Í 32. grein laganna er kveðið á um að þegar dómþoli hlýtur 12 mánaða óskilorðsbundna refsingu eða lengri, geti Fangelsismálastofnun veitt viðkomandi heimild til að ljúka afplánun utan fangelsis. Auk framangreinds þarf að uppfylla ákveðin skilyrði.

#### Skilyrði sem þarf að uppfylla

- Að fangi teljist hæfur til að sæta rafrænu eftirliti.
- Að fangi hafi fastan dvalarstað sem samþykktur hefur verið af Fangelsismálastofnun.
- Að maki fanga, forsjáraðili, nánasti aðstandandi eða húsráðandi samþykki að hann sé undir rafrænu eftirliti á sameiginlegum dvalarstað þeirra.
- Að fangi stundi vinnu eða nám, sé í starfsþjálfun eða meðferð eða sinni öðrum verkefnum sem eru liður í aðlögun hans að samfélaginu á ný.
- Að fangi hafi lokið afplánun á Vernd eða í sambærilegu úrræði með fullnægjandi hætti eða verið metinn hæfur til að nýta úrræði en ekki getað það af ástæðum sem eru ekki af hans völdum. Fangi sem hefur af þessum ástæðum ekki getað nýtt sér úrræðið skal hafa verið agabrotalaus þann tíma sem hann hefði ella nýtt það.
- Að fangi hafi ekki rofið skilyrði rafræns eftirlits á síðastliðnum þremur árum.
- Að fangi eigi að jafnaði ekki ólokin mál hjá lögreglu.

Rafrænt eftirlit er í umsjón áfangaheimilisins Verndar samkvæmt samningi við Fangelsismálastofnun. Umfang úrræðisins jókst töluvert árið 2016 með gildistöku nýrra laga um fullnustu refsinga en þá var hámarkstími til afplánunar undir slíku eftirliti lengdur úr átta mánuðum í tólf. Á árunum 2018–2021 voru 9–16 dómþolar undir rafrænu eftirliti að meðaltali á dag og á árinu 2022 voru 15 dómþolar að meðaltali á dag undir rafrænu eftirliti. Úrræðið hefur gefið góða raun að mati Fangelsismálastofnunar.

### 3.3 Fyrning fangelsisdóma

Samkvæmt 83. gr. hegningarlaga fyrnast refsingar á 5–20 árum og fer það eftir lengd refsingar. Fjölmörg dæmi eru um að dómar hafi fyrnst af þeim sökum að Fangelsismálastofnun tókst ekki að boða dómþola til afplánunar. Ástæður fyrninga eru margskonar en auk framboðs á afplánunarrýmum má þar nefna vandkvæði við að birta dómþolum boðunarbréf. Líkt og fram kom í kafla 3.2 er nokkuð um að dómþolar séu farnir af landi brott þegar dómur berst Fangelsismálastofnun til fullnustu. Þá hefur Ríkisendurskoðun þegar bent á það í skýrslu sinni *Innheimta dómsekta* (desember 2022) að það heyri til algerra undantekninga að vararefsingu í fangelsi sé beitt. Þess í stað leggi Fangelsismálastofnun áherslu á að afplánun fari fram með samfélagsþjónustu en það er undir dómþola sjálfum komið að sækja um slíkt úrræði. Í þeim

tilvikum sem viðkomandi gerir það ekki fyrnast dómar iðulega og er því algengt að dómsektir fást hvorki greiddar né séu fullnustaðar með vararefsingu, hvort heldur með afplánun í fangelsi eða samfélagsþjónustu.

**Tafla 3.3 Fyrndir dómar 2012–2022 (óskilorðsbundnar fangelsisrefsingar)**

Tegund afbrota	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Alls
Þjófnaður, auðgunarbr. og skjalafals	0	5	4	9	4	3	6	4	0	2	6	<b>43</b>
Fíkniefnabrot	0	2	6	8	3	5	7	2	5	7	6	<b>51</b>
Kynferðisbrot	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	<b>4</b>
Ofbeldisbrot	2	4	4	7	4	2	1	0	1	6	0	<b>31</b>
Annað	0	0	0	0	1	0	2	0	1	1	4	<b>9</b>
Umferðarlaga-brot	6	9	20	8	16	17	19	7	12	13	10	<b>137</b>
<b>Samtals</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>275</b>

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Í svari við fyrirspurn til dómsmálaráðherra á 153. löggjafarþingi í maí 2023 voru birtar upplýsingar um fyrningar fangelsisdóma á árunum 2012–2022. Þar kom fram að 275 dómar hefðu fyrnst á tímabilinu, þar af um helmingur vegna umferðarlaga brota (49,8%) en einnig 51 fíkniefnadómur (18,5%), 43 dómar (15,7%) vegna skjalafals, þjófnaðar- og auðgunarbrot. Alls fyrndist 31 dómur vegna ofbeldisbrota og loks fjórir kynferðisbrotadómar. Á tímabilinu fyrndust níu dómar vegna annarra brota.

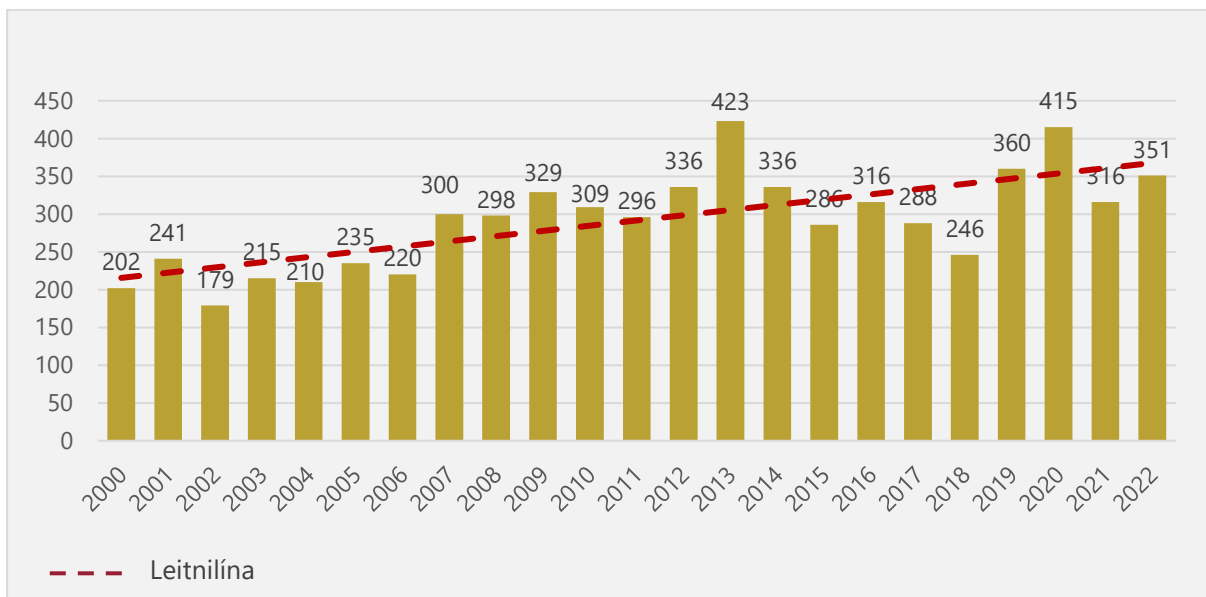
### 3.4 Staða og horfur með hliðsjón af boðunarlistum

Að mati Fangelsismálastofnunar bendir flest til þess að fjöldi dómþola sem afplána skuli í fangelsi muni aukast á komandi árum, m.a. með hliðsjón af fyrirhugaðri eflingu löggæslu og þyngingu dóma. Þótt sá fjöldi hafi lækkað milli árana 2022 og 2023 hefur almenn þróun verið á þá leið að heildarrefsitími hefur lengst jafnt og þétt samhliða fjölgun fangelsisdóma.

Mynd 3.5 sýnir töluverða aukningu á heildarrefsitíma tímabilið 2002–2022, þótt frávik séu milli ára. Þegar leitnilína tímabilsins er skoðuð sést að heildarrefsitími í árum hefur aukist um u.þ.b. 75%.



### Mynd 3.5 Heildarrefsítími í árum 2000–2022



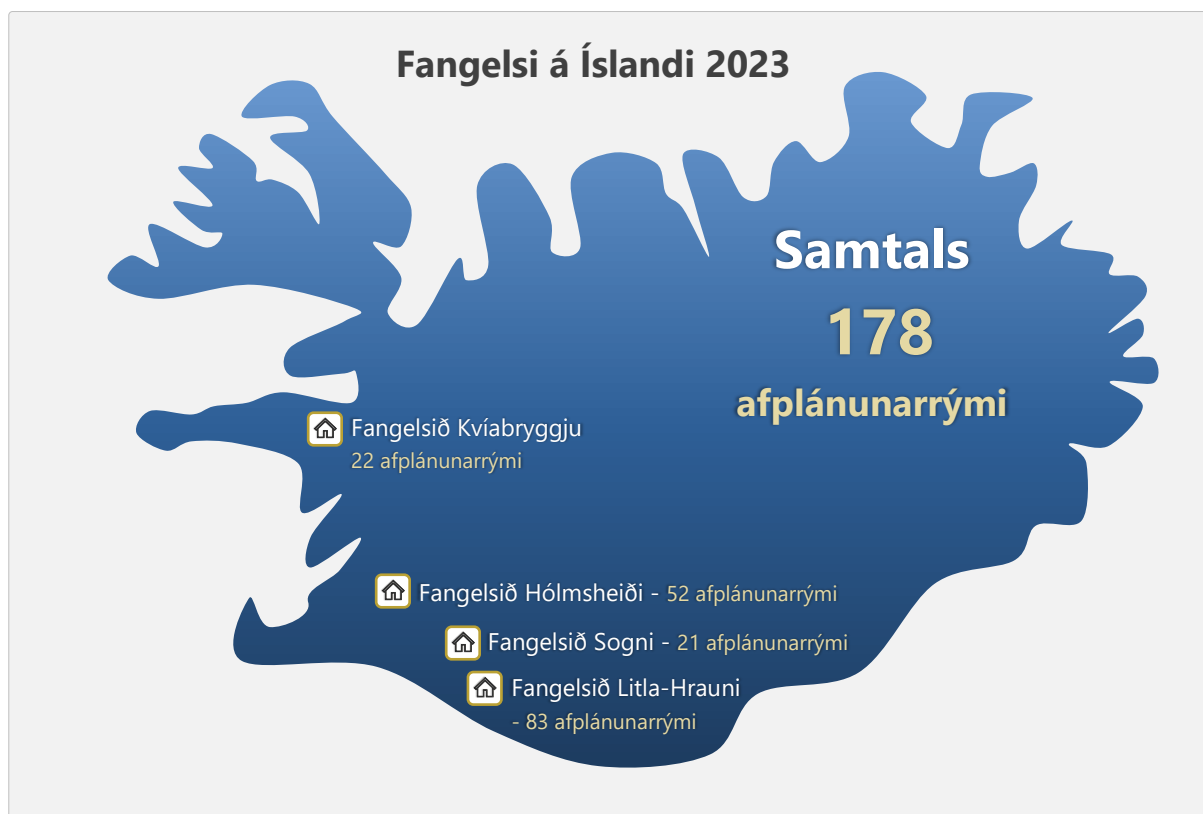
Heimild: Fangelsismálastofnun

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að dómsmálaráðuneyti leggi mat á framtíðarþörf í fangelsismálum. Með hliðsjón af almennri fólksfjölgun, samfélagslegum breytingum, sem m.a. hafa haft áhrif á eðli afbrota, og þeirri þróun að heildarrefsítími hefur almennt aukist, er þörf á að Fangelsismálastofnun verði í stakk búin til að fullnusta dóma. Mikilvægt er að fangelsismálayfirvöld greini ítarlega þau áhrif sem efling löggæslu, þynging dóma og aðrar tengdar ákvarðanir hafa á fullnustu refsinga. Ástæða er að ætla að þörf sé á fjölgun afplánunarrýma og auknu framboði annarra fullnustuúrræða.

## 4 Fangelsi á Íslandi

Töluverðar breytingar hafa orðið á húsnæðismálum Fangelsismálastofnunar á þessari öld. Í upphafi 21. aldar voru rekin fangelsi á fimm stöðum. Í Hegningarhúsinu í Reykjavík, í Kópavogi, á Akureyri, á Kvíabryggju og loks á Litla-Hrauni við Eyrarbakka. Frá árinu 2015 hefur þremur fangelsanna verið lokað, þ.e. í Kópavogi, á Akureyri og Hegningarhúsinu.

Árið 2012 var Fangelsið Sogni í Ölfusi tekið í notkun og árið 2016 hóf nýtt fangelsi á Hólmsheiði starfsemi sína. Bygging Fangelsisins Hólmsheiði markaði tímamót en þetta var í fyrsta sinn í 142 ár, eða frá opnun Hegningarhússins, sem reist var sérstök bygging undir fangelsi. Fangelsið Litla-Hraun var upphaflega hannað sem sjúkrahús og hið svokallað Síðumúlafangelsi, sem var lokað árið 1996, sem bílageymsla. Á Sogni hafði m.a. verið starfrækt meðferðarúrræði á vegum SÁÁ og síðar réttargeðdeild, en á Kvíabryggju var fyrstu árin starfrækt vinnuhæli á vegum Reykjavíkurborgar.



Athygli vekur að þegar rýnt er í lög nr. 49/2016 um fullnustu refsinga og tengdar reglugerðir er hvergi að finna ákvæði um hvaða viðmið skuli höfð um aðbúnað í fangelsum. Þótt kveðið sé á um hlutverk og skyldur Fangelsismálastofnunar gagnvart föngum er hvergi til að dreifa ákvæðum um stærð og ástand fangaklefa eða kröfur um annan tengdan aðbúnað.

Allar byggingar Fangelsismálastofnunar, að fráskildu skrifstofuhúsnæði hennar á Seltjarnarnesi og aðalbyggingu Fangelsisins Sogni, eru á forræði stofnunarinnar. Það þýðir að stjórnendur Fangelsismálastofnunar og forstöðumenn fangelsa eru ábyrgir fyrir rekstri og almennu viðhaldi þeirra. Samkvæmt upplýsingum frá þessum aðilum fer töluverður tími í þennan þátt rekstursins. Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi þetta fyrirkomulag og að eðlilegra sé að Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir sjái um rekstur og viðhald bygginganna eins og almennt gildir um húsnæði þar sem stofnanir ríkisins er staðsettar.

#### 4.1 Öryggi, eftirlit og tækjabúnaður í fangelsum landsins

Ríkisendurskoðun heimsótti öll fangelsi landsins í tengslum við þessa úttekt. Í þeim heimsókn-um komu fram ýmis sjónarmið og athugasemdir um stöðu öryggismála sem lutu bæði að öryggi fanga og fangavarða og þeim tækjabúnaði sem ætlað er að styðja við það. Staða öryggismála er misjöfn milli fangelsa en samkvæmt Fangelsismálastofnun er staðan best í Fangelsinu Hólmsheiði sem er eina fangelsið sem er hannað fyrir slíka starfsemi út frá nútíma-kröfum um öryggi. Staða öryggismála er aftur á móti bágborin í Fangelsinu Litla-Hrauni sem er í senn fjölmennasta afplánunarræðið og öryggisfangelsi þar sem stór hluti fanga glímur við margþættan vanda, m.a. fíknivanda. Aðskilnaður fanga er ekki mögulegur vegna hönnunar fangelsisins og því hefur reynst ógerlegt að afmarka fíkniefna- og ofbeldismál við einstaka deildir þess. Þetta veldur því einnig að skipulögð glæpastarfsemi þrífst í fangelsinu og reglulega hefur tekist að smygla fíkniefnum inn í fangelsið sem síðan hafa náð dreifingu um það nær allt. Að sama skapi hefur reynst áskorun að vernda einstaka fanga fyrir ágangi og ofbeldi af hendi samfanga sinna þegar svo hefur háttað til. Í þeim tilvikum hafa þolendur einangrað sig og geta fyrir vikið ekki nýtt sér úrræði á borð við nám, störf og aðra virkni. Í sumum tilvikum eru þessir einstaklingar vistaðir öryggis síns vegna í Fangelsinu Hólmsheiði, sem er eins og fjallað verður um ekki heppilegt úrræði fyrir langtímavistun.

Í janúar 2022 sendi Félag Fangavarða áskorun til dómsmálaráðherra, heilbrigðisráðherra auk fangelsismálastjóra um það sem félagið taldi vera ástand sem ekki yrði við búið. Tilfnið var gróf líkamsárás sem fangaverðir urðu fyrir skömmu áður í Fangelsinu Hólmsheiði af hálfu fanga sem glímdi við geðræn veikindi. Meginþungi þeirrar gagnrýni sem þar kom fram var að öryggi fangavarða væri ótryggt m.a. vegna manneklu. Komið var inn á stöðu fanga sem eiga við geðræn veikindi að stríða og bent á að mikil þörf væri á umbótum er kæmi að öryggi fangavarða og annars starfsfólks. Var þess þá sérstaklega getið að fámenni á næturvöktum í Fangelsinu Hólmsheiði og á Kvíabryggju væri augljós áhættuþáttur í öryggismálum fangelsanna. Í erindi sem Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun sendi dómsmálaráðherra og Fangelsismálastofnun í kjölfarið var tekið undir sjónarmið fangavarða og ítrekað að öðrum föngum stæði einnig ógn af einstaklingum er ættu við geðræn veikindi að stríða. Var í því sambandi bent á undirmönnun, ónóga geðheilbrigðisþjónustu, takmarkaða menntun fangavarða og bággt ástand fangelsa til að vista slíka einstaklinga og kallað sérstöku úrræði fyrir fanga sem teljast ofhættulegir fyrir vistun á geðdeild sem og í hefðbundnu fangelsi.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur stofnunin gripið til ýmissa aðgerða til að takast betur á við breytta stöðu í fangelsum landsins, en auknar áskoranir fylgja breyttum hópi fanga. Ofbeldi gegn fangavörðum hefur aukist frá fyrri árum og segir stofnunin að umgengnisreglur í kringum þá fanga sem taldir eru hættulegri hafi verið hertar. Með stuðningi dómsmálaráðuneytis hafi fengist fjármagn til kaupa á ýmsum öryggisbúnaði, s.s. stunguvestum, ásamt öðrum búnaði. Þá hefur áhersla á sjálfsvarnarnámskeið verið aukin, bæði til handa fastráðnum starfsmönnum og sumarstarfsmönnum.

Að sögn Fangelsismálastofnunar eru skrifaðar skýrslur ef agabrot á borð við líkamsárásir, fíkniefnabrot o.fl. eiga sér stað í fangelsum. Hins vegar eru þær ekki flokkaðar sérstaklega eftir tegundum brota. Því býr stofnunin ekki yfir tölfræði sem nýst getur við greiningu stöðu öryggismála í fangelsum. Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að stjórnendur búi yfir góðri yfirsýn um agabrot og er Fangelsismálastofnun hvött til að skrá og halda betur utan um upplýsingarnar.

### Eftirlits- og tæknibúnaður

Staða tæknimála er um margt misjöfn eftir fangelsum og eðli þeirra. Þar sem Fangelsið Hólmsheiði er tiltölulega nýtt og fullnustuúrræðin í Fangelsinu Kvíabryggju og Fangelsinu Sogni eru opin fangelsi og öryggiskröfur því minni, hefur ekki reynst jafn aðkallandi að fara í umbætur þar. Tæknilegir innviðir í Fangelsinu Litla-Hrauni eru hins vegar um flest komnir til ára sinna og úr sér gengnir.

Í samantekt sem Fangelsismálastofnun gerði fyrir Framkvæmdasýsluna – Ríkiseignir, síðari hluta árs 2022, var staða net-innviða í Fangelsinu Litla-Hrauni tekin saman og greind. Þar kom m.a. fram að stærstur hluti öryggiskerfis fangelsisins hvílir á því að netsamband þess sé stöðugt. Að sama skapi er starfsemin viðkvæm fyrir rofi á rafmagns- og netsambandi sem getur haft áhrif á öryggi starfsmanna, gesta og fanga. Þar sem engu varanetsambandi væri til að dreifa í fangelsinu, auk þess sem núverandi högun búnaðar styddi ekki stöðugt netsamband, væri um að ræða áhættuþátt í öryggismálum þess.

Í áðurnefndu minnisblaði sem dómsmálaráðuneyti og Fangelsismálastofnun sendu fjárlaganefnd í nóvember 2022 var komið inn á þá alvarlegu stöðu öryggismála í fangelsum, sem þau töldu stafa af fjárskorti stofnunarinnar:

*Slæm fjárhagsstaða hefur einnig haft áhrif á öryggi og aðbúnað innan fangelsanna en stórlega hefur dregið úr öryggi vegna þess að endurnýjun á öryggisbúnaði hefur verið nánast stöðvuð að miklu leyti um langan tíma. Ljóst er að kostnaður vegna bráðnaðsynlegra endurbóta á eftirlits- og öryggiskerfum, s.s. myndavélum, kallkerfum í klefa, aðgangs- og samskiptakerfum, neyðarhnöppum o.fl. er þess eðlis að veruleg hætta er á áföllum og jafnvel dauðsföllum ef ekki verður úr bætt.*

Í framhaldi af framangreindri úttekt var í apríl 2023 gerð úttekt á ástandi tæknikerfa með tilliti til aldurs þeirra, magns og notagildis. Mat var lagt á ástand og notagildi átta ólíkra þátta í öryggiskerfi fangelsisins, s.s. samskipta- og aðgangskerfa, eftirlitskerfa með innra og ytra umhverfi fangelsisins og innra neti. Í niðurstöðum úttektarinnar kom fram að laga eða uppfæra

þyrfti sjö af átta þáttum og var sérstaklega bent á slæmt ástand eftirlitsmyndavélakerfis. Áætlaður kostnaður við uppfærslu og lagfæringar nam 185 m.kr. Þegar úttektin var gerð.

### **Viðbragðsáætlanir**

Hjá Fangelsismálastofnun eru til staðar viðbragðsáætlanir vegna mögulegra öryggisfrávika eða hættutilvika fyrir Fangelsið Litla-Hrauni, Fangelsið Hólmsheiði og Fangelsið Kvíabryggju, en áætlanirnar tóku gildi 1. júlí 2018. Þá tók gildi áætlun fyrir Fangelsið Sogni í janúar 2019.

Efni áætlana er heilt yfir sambærilegt fyrir öll fangelsin, þó þær séu aðlagðar staðbundnum þáttum. Í áætlunum er m.a. að finna viðbrögð vegna uppþota og er textinn almenns eðlis. Í þessu tilfalli telur Ríkisendurskoðun að það gæti reynst gagnlegt að gera umfjöllunina ítarlegri þar sem m.a. væri byggt á reynslu og aðlaga betur að staðbundnum aðstæðum þess fangelsis sem í hlut á. Má hér nefna að móta mismunandi sviðsmyndir og viðbrögð við þeim, m.a. hvernig æskilegt væri að hólfa fangelsi niður miðað við viðkomandi atburði sé það á annað borð hægt.

Í viðbragðsáætlunum er jafnframt fjallað um rýmingar og vísað til gildandi áætlana þar um en þær voru síðast endurskoðaðar árið 2018. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun eru rýmingar æfðar að jafnaði árlega í tengslum við brunaeðingar fangelsanna. Gott samstarf er við brunavarnayfirvöld og vel brugðist við ábendingum sem fram koma, með viðeigandi úrbótum. Fram kom að útbúin hafi verið sérstök áætlun í samvinnu við slökkvilið varðandi aðkomu að Fangelsinu Litla-Hrauni, svokölluð heimaáætlun.

Viðbrögð Fangelsismálastofnunar í Covid-faraldrinum voru byggð á innanhússáætlun vegna heimsfaraldurs, sem var unnin í tengslum við þátttöku stofnunarinnar við gerð landsáætlunar Almannavarna þegar slíkar aðstæður kæmu upp, en slík áætlun var fyrst unnin árið 2009. Þegar viðbrögð sóttvarnaryfirvalda varðandi Covid lágu fyrir var áætlunin endurbætt og brugðist við takmörkunum sem fyrir lágu á hverjum tíma. Þegar upp hafa komið hungurverkföll meðal fanga er stuðst við leiðbeiningar frá Alþjóðalæknafélaginu (*World Medical Association*) sem og Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (*World Health Organization, WHO*).

Í viðbragðsáætlunum er loks fjallað um úttektir og niðurstöðumat, m.a. varðandi niðurstöðufundi með stjórnendum og niðurstöðufundi með starfsmönnum. Þá er einnig gert ráð fyrir að forstjóri Fangelsismálastofnunar boði til endurskoðunarfundar ef fram hefur komið á niðurstöðufundum stjórnenda að þörf sé á breytingum á viðbragðsáætlun, en tillögur þar að lútandi hafa ekki verið ræddar og afgreiddar á niðurstöðufundi stjórnenda. Fram kom í svörum Fangelsismálastofnunar að framkvæmd niðurstöðufunda stjórnenda og starfsmanna er oft á tíðum með þeim hætti að haldinn er sameiginlegur fundur, fundirnir eru misformlegir og ekki alltaf stýrt af sama aðila. Þá hafi komið upp alvarlegir atburðir sem hafi leitt til funda sem geti fallið undir það að kallast endurskoðunarfundir. Sérstakar fundargerðir hafi ekki verið haldnar vegna slíkra funda en oft verði til einhverskonar verkefnalisti í kjölfarið sem felur í sér lagfæringar á aðbúnaði eða kaup á búnaði.

Forstjóri Fangelsismálastofnunar ber ábyrgð á útgáfu viðbragðsáætlana og sér til þess að þær séu uppfærðar eftir þörfum. Engar uppfærslur hafa verið framkvæmdar, hvorki á megintexta né fylgiskjölum eftir því sem Ríkisendurskoðun fær séð.

Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að sett sé lágmarksviðmið varðandi endurskoðun viðbragðs- og rýmingaráætlana og við hverja endurskoðun fái viðkomandi áætlun nýtt útgáfunúmer. Viðbragðsáætlanir og viðaukar þeirra ættu að ná til allra neyðarviðbragða, þar á meðal viðbragða varðandi sóttvarnir og hungurverkföll.

Mikilvægt er að tryggja að samræmi sé milli skráðs verklags og raunverulegs verklags, meðal annars varðandi fyrirkomulag og framkvæmd funda. Þá ætti að halda formlegar fundargerðir og nýta þær við úrvinnslu og greiningu frávika.

## 4.2 Fangelsið Hólmsheiði

Fangelsið Hólmsheiði var formlega opnað 10. júní 2016. Það er gæsluvarðhalds- og móttöku-fangelsi með deild fyrir kvenfanga og aðstöðu fyrir afplánun styttri fangelsisrefsinga og vara-refsinga. Að jafnaði dvelja karlkyns fangar þar í 2–3 mánuði áður en þeir eru fluttir í önnur fangelsi en í einhverjum tilvikum hafa fangar óskað flutnings þangað frá öðrum fangelsum og hefur þá verið orðið við því.

Þótt Fangelsið Hólmsheiði sé í eðli sínu úrræði til skamms tíma gildir það ekki um kvenkyns fanga. Fyrir konur er Fangelsið Hólmsheiði eina úrræðið á Íslandi sem stenst kröfur um aðskilnað kynja í afplánun og er því notað sem langtímaúrræði í þeim tilvikum.



Mynd: Fangelsismálastofnun

Í Fangelsinu Hólmsheiði eru 52 afplánunarrými og fjögur gæsluvarðhaldsrými fyrir einangrun. Fangelsið skiptist í átta deildir; almennar deildir, gæsluvarðhaldsdeildir og kvennadeildir. Í árslok 2022 voru þar 35,8 ársverk í 31,5 stöðugildum.

Fangelsið er hannað út frá viðmiðum um nútímakröfur í fangelsisrekstri og býður upp á ákveðinn sveigjanleika við ráðstöfun afplánunarrýma með hliðsjón af samsetningu fanga. Hægt er að



skipta upp deildum ef aðstæður kalla á slíkt og þörf er á auknum aðskilnaði fanga, t.d. má breyta átta manna deild í tvær fjögurra manna deildir. Ekki er óalgengt að aðskilja þurfi fanga af ýmsum ástæðum. Samsetning fanga getur því stýrt nýtingarhlutfalli afplánunarplássu hverju sinni, en sem dæmi má nefna að ef kvenkyns fangar verða fleiri en átta er annarri deild skipt upp og sá níundi vistaður þar. Þar sem kvenkyns og karlkyns fangar eru ekki vistaðir á sömu deild leiðir þetta til þess að þrjú rými standa ónýtt sem eðli málsins samkvæmt hefur neikvæð áhrif á nýtingarhlutfall fangelsisins.

#### 4.2.1 Húsnæðismál

Að sögn Fangelsismálastofnunar var opnun Fangelsisins Hólmsheiði mikið framfaraskref í mála-flokknum. Það stenst nútíma öryggisviðmið, býður upp á fyrrnefndan sveigjanleika í nýtingu og þá skiptir máli að gæsluvarðhaldsfangar séu vistaðir nær höfuðborgarsvæðinu meðan á rann-sókn lögreglu stendur. Áður fóru yfirheyrslur fram í Fangelsinu Litla-Hrauni með tilheyrandi tíma og fyrirhöfn fyrir rannsakendur vegna ferðalaga. Aðstaða starfsfólks er mun betri í Fang-elsinu Hólmsheiði en í öðrum fangelsum en það er m.a. hannað þannig að stjórnstöð fangelsi-sins er miðlæg og hafa fangaverðir því yfirsýn um allt húsnæðið.

Þar sem Fangelsið Hólmsheiði er nýlegt eru engin aðkallandi viðhaldsverkefni og uppfyllir það sem fyrr segir flestar nútímakröfur um rekstur öryggisfangelsa. Athygli vekur þó að ekki er mögulegt að stækka fangelsið þar sem ekki var gert ráð fyrir slíkum möguleika við hönnun þess. Í skriflegu svari Fangelsismálastofnunar kom fram að mikill ágreiningur hafi verið um stað-setningu Fangelsisins Hólmsheiði og að pólitísk afstaða hafi verið skýr; megináhersla á framtíðaruppbyggingu í fangelsiskerfinu skyldi eiga sér stað í Fangelsinu Litla-Hrauni. Dómsmálaráðuneyti hefur ítrekað þessa afstöðu í svari til Ríkisendurskoðunar.

#### 4.2.2 Framboð starfa, náms og annarra virkniúrræða

Þótt framboð starfa og náms sé til staðar í Fangelsinu Hólmsheiði gerði hönnun hússins ekki ráð fyrir viðtækri starfsemi af þeirri tegund. Fangelsið er enda hugsað sem skammtímaúrræði með móttöku- og gæsluvarðhaldshlutverk í forgrunni. Fangar hafa möguleika á að starfa við þvott á bifreiðum Fangelsismálastofnunar, á verkstæði, í útivinnu á lóð, við viðhald, handverk og við þrif og matseld á deildum.

Í [OPCAT skýrslu umboðsmanns Alþingis](#) sem var gefin út árið 2021 um starfsemina í fangelsinu kemur fram að starfsfólk og fangar séu sammála um að þar sé of lítið framboð af störfum. Iðjuleysi sem af þessu leiðir sé vandamál. Í viðbrögðum Fangelsismálastofnunar við ábendingu umboðsmanns tók stofnunin undir að virkniúrræði mættu vera fjölbreyttari og að stöðugt sé unnið að því að finna ný og hentug verkefni.

Í Fangelsinu Hólmsheiði, sem og í öðrum íslenskum fangelsum, er boðið upp á fjarnám undir handleiðslu námsráðgjafa á grundvelli samnings við Fjölbrotaskóla Suðurlands. Forstöðu-maður fangelsisins telur að skoða þurfi hvort ekki sé hægt að hafa staðkennslu þar líkt og raunin er í Fangelsinu Litla-Hrauni.

Í Fangelsinu Hólmsheiði er boðið uppá líkamsrækt og hægt er að nýta útivistargarða sem eru opnir í tvær klukkustundir á dag og eftir atvikum svokallaða innigarða. Þá hafa fangar haft aðgang að tómsundaherbergi með bókasafni og píanói ásamt annarri starfsemi en fangelsis-prestur, fulltrúar Rauða krossins og félagsráðgjafar heimsækja einnig fangelsið. Möguleikar

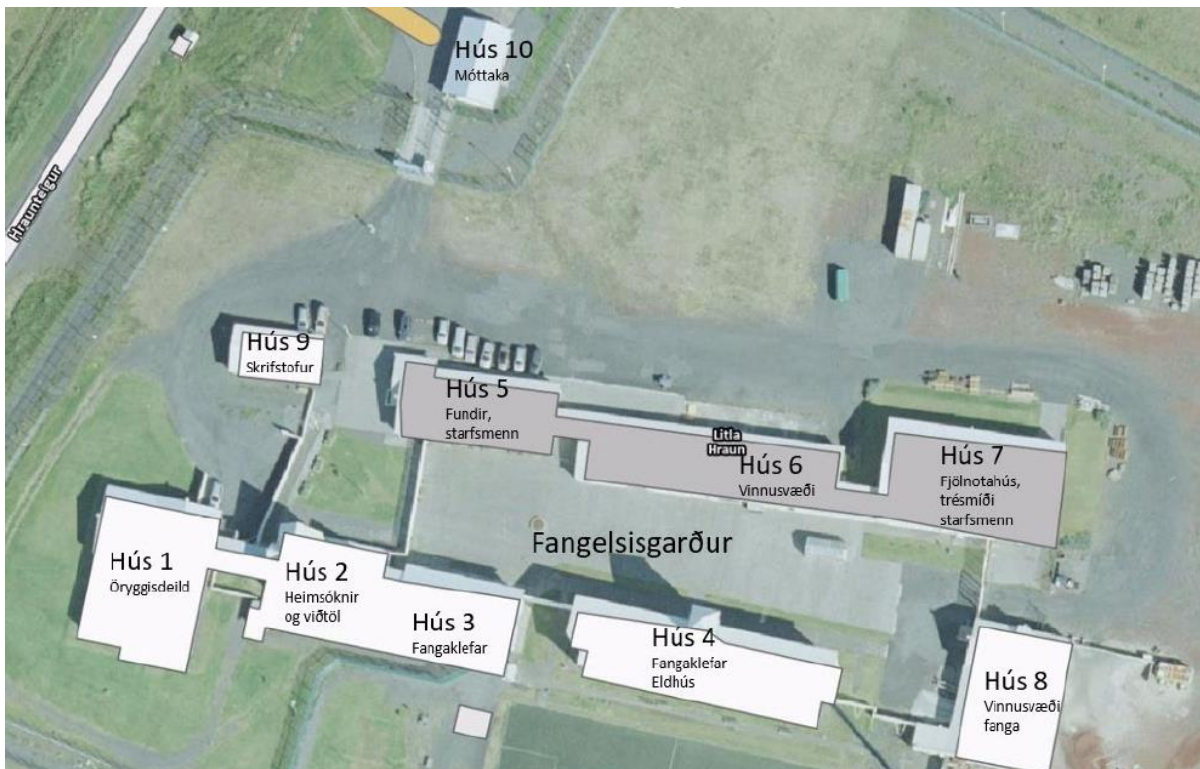
gæsluvarðhaldsfanga í einangrun á að nýta virkniúrræði eru engir, ef frá er skilin klukkustundarlöng útivera daglega í litlum útigarði.

### 4.3 Fangelsið Litla-Hrauni

Litla-Hraun er staðsett í Árborg við Eyrarbakka og er elsta starfandi fangelsi landsins. Rekstur þess nær til ársins 1929 þegar hinu svokallaða *Gamla húsi*, sem byggt var sem sjúkrahús árið 1919, var umbreytt í fangelsi með 24 rými. Frá þeim tíma hafa fleiri byggingar risið en tvær þeirra hafa afplánunarrými sem ætluð eru til langtímanota. Árið 1972 var Hús 3 byggt en árið 1995 hófst starfsemi í nýrri fangelsisbyggingu með 55 fangarými sem í daglegu tali nefnist Hús 4. Rekstur fangelsisins árið 2023 fer fram í 10 byggingum sem reistar voru á 94 ára tímabili, frá 1919–2013.

Fangelsið er skilgreint sem lokað fangelsi. Þar eru átta deildir sem rúma allt að 83 fanga en úrræðið er einungis ætlað karlmönnum. Ein deild er rekin sem sérstök meðferðardeild þar sem vímuefna meðferð fer fram undir umsjón fagfólks. Fangar eru vistaðir í Húsi 3 og Húsi 4 og eftir atvikum á öryggisdeild í Húsi 1 þar sem eru fjögur einangrunarrými.

Hinn 1. júní 2023 voru alls 57 stöðugildi sem sinntu fangavörslu og verkstjórn auk skrifstofufólks, meðferðarfulltrúa, starfsmanna í eldhúsi og verslun.



Mynd: Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir

#### 4.3.1 Húsnæðismál

Húsnæðismál Fangelsisins Litla-Hrauns hafa verið í stöðugri þróun og byggingum verið fjölgað eftir því sem þörf fyrir aukin fangarými hefur skapast eða breytingar verið gerðar í rekstri fangelsisins. Þróunin hefur einkennst af viðbrögðum við hinum ýmsu vandamálum sem upp hafa komið en heildstæð hönnun út frá notkun hefur aldrei átt sér stað. Ávallt hefur verið stuðst við



eldri og í sumum tilvikum úrelt húsnæði í starfseminni og er uppsöfnuð viðhaldsþörf flestra bygginga mikil.

**Tafla 4.1 Yfirlit um byggingar Fangelsisins Litla-Hrauns**

<b>Byggingar</b>	<b>Tilgangur</b>	<b>Stærð (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Byggingarár</b>
Hús 1 Öryggisdeild	Einangrun og öryggisklefar	370	1979
Hús 2 Gamla sjúkrahús	Heimsóknir, viðtalstímar o.fl.	527	1922
Hús 3 Fangaklefar	Fangaklefar og varðstofa	457	1971
Hús 4 Fangaklefar	Fangaklefar og varðstofur	1.453	1994
Hús 5 Fundarrými starfsmenn	Starfsmannaaðstaða, geymslur, kennsluaðstaða o.fl.	343	1964
Hús 6 Verkstæði	Verkstæði, þvottahús o.fl.	688	1964
Hús 7 Fjölnotahús	Íþróttasalur, starfsmannaaðstaða og trésmíðaverkstæði	630	1996
Hús 8 Fjósið	Endurvinnsluverkefni	515	1955
Hús 9	Skrifstofa	110	1998
Hús 10 Móttaka	Móttaka, varðstofa	108	2013

*Heimild: Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir*

Frá árinu 2019 hefur Fangelsismálastofnun átt í samskiptum við dómsmálaráðuneyti um stöðu húsnæðismála Fangelsisins Litla-Hrauns. Árið 2020 fól ráðuneytið Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum (þá Framkvæmdasýslu ríkisins) að gera frumathugun á aðstöðu sem þarfnaðist úrbóta í fangelsinu. Til hliðsjónar lá greining ráðuneytisins og Fangelsismálastofnunar á þeim vandamálum sem til staðar voru. Markmið athugunarinnar var að greina og meta möguleika þess að bæta húsakost og leggja fram tillögur að lagfæringum.

Í lokaskýrslu Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna kom fram að ýmsum öryggismálum væri ábótavant í Fangelsinu Litla-Hrauni. Dreifing vímuefna hefði aukist verulega og nær ógjörningur væri að tryggja öryggi einstaklinga gagnvart samföngum. Algengt væri að ágreiningur og átök utan fangelsa rataði inn fyrir veggir þeirra og þá ættu sumir fangar undir högg að sækja af hendi samfanga sinna. Að jafnaði væru slík vandamál leyst með aðskilnaði fanga en það dugi ekki til í Fangelsinu Litla-Hrauni. Þrátt fyrir tilkomu nýs fangahúss árið 1995 (Hús 4) þar sem komið var á aðskilnaði milli deilda, standi eftir að fangahópurinn blandast saman í útivist, íþróttahúsi, vinnu, námi, þvottahúsi og víðar. Deildaskipting innanhúss leysi því ekki vandamál tengd ofbeldi og dreifingu fíkniefna. Væri deildum hleypt út einni í einu, til að koma í veg fyrir blöndun hópa, yrði lögboðinn réttur fanga til útivistar, afþreyingar, vinnu og náms skertur til muna. Það hefði í för með sér að endurhæfingarmarkmiðum yrði ógnað.

Í skýrslu Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna var dregin upp dökk mynd af starfsaðstöðu fanga- varða. Meðal annars var bent á að varðstofur mættu engan veginn þeim nútímakröfum sem gerðar eru til varðstofa í fangelsum. Vinnuskilyrði fangavarða væru vart boðlegar. Í samantekt um þennan þátt greiningarinnar segir orðrétt:

*Núverandi varðstofur eru það þröngar að það getur verið snúið að skipuleggja dagleg störf í þeim. Fangaverðir sinna áreiti í kallkerfum og sínum hver ofan í öðrum, gólf og borðpláss lítið sem ekkert og veggpláss fyrir nauðsynlegan búnað er varla til staðar. Við blasa vandamál eins og að endurnýjun lyfjaskápa er snúin þar sem ekki er rými fyrir skápa sem uppfylla kröfur um öryggi og eftirlit, aðbúnaður sem þykir sjálfsagt að sé til staðar á slíkum vinnustað er ekki til staðar vegna plássleysis, til dæmis vaskur eða vatnsvél fyrir starfsmenn, ræstivaskar og ræstiskápar, geymslupláss fyrir yfirhafnir starfsmanna, rými til að taka símtöl í næði og svona mætti lengi telja. Vegna plássleysis er ekki unnt að endurskipuleggja starfsemina, þróa nýja starfshætti t.d. með straumlínustjórnun, eða skaffa starfsmönnum þær starfsaðstaður sem teljast boðlegar í nútímalegu umhverfi. Breytt vinnu- aðstaða fangavarða er grundvöllur þess að unnt sé að ná fram öðrum úrbótum á starfseminni.*

Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir lagði til að byggt yrði nýtt þjónustuhús, ný varðstofa, nýtt fjölnota hús og að núverandi húsnæði yrði lagfært með hliðsjón af ábendingum stofnunarinnar. Stofnunin tilgreindi 16 atriði sem hún taldi nauðsynlegt að framkvæma til að uppfylla markmið um öryggisviðmið, aukinn aðskilnað fanga og aðrar umbætur. Má þar nefna flutning þvotta- og símaaðstöðu inn á deildir, endurbætur á starfsmanna-, heimsókna-, kennslu- og móttöku- aðstöðu og umbætur á flóttaleiðum vegna brunahættu. Þá þyrfti að stækka og endurnýja eldhúsið sem framreiðir mat fyrir bæði Fangelsið Litla-Hrauni og Fangelsið Hólmsheiði. Loks var lagt til að hús 8, eða fjósið svokallaða, yrði rífið en það var metið ónýtt.

Í frumathugun Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna, sem skilað var til dómsmálaráðuneytis og Fangelsismálastofnunar í desember 2020, kemur fram að mikil uppsöfnuð viðhaldspörf sé á byggingum Fangelsisins Litla-Hrauns. Lagði stofnunin til, með fengnu samþykki fangelsismálayfirvalda og samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir, að farið yrði í áætlunargerð um framhald málsins. Mikilvægt væri að skipuleggja alla framkvæmdaþætti vandlega út frá öryggisþáttum enda væri uppbygging á fangelsissvæðinu viðkvæm.

Í september 2021 gaf samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir heimild til áætlunargerðar vegna uppbyggingar og endurbóta á framangreindum atriðum. Áætlaður kostnaður framkvæmdanna var metinn á 1,66 ma. kr. með óvissumörkum +30% til -15%. Útfærsla framkvæmdanna gekk í meginatriðum út á að þrjár nýjar byggingar yrðu reistar, Hús 11 (aðkomu- og þjónustuhús), Hús 12 (varðstofa) og Hús 13 (fjölnotahús). Þá skyldi endurbyggja hús 5 sem mótuneyti og Hús 2 fyrir kennslu og nám. Endurbætur á Húsi 3 og Húsi 4 voru taldar minniháttar og sneru að því að minnka áðurnefndan samgang fanga og draga þar með úr líkum á árekstrum og möguleikum á dreifingu fíkniefna. Til að minnka rof í starfseminni yrði útbúin bráðabirgðaaðstaða með færanlegum gámum sem áttu að hýsa viðkomandi starfsemi meðan á framkvæmdum stæði.

#### **4.3.2 Ástandsskýrsla um Fangelsið Litla-Hraun árið 2023**

Við undirbúning framkvæmda í Fangelsinu Litla-Hrauni kom fljótt í ljós að ástand húsanna var verra en gert hafði verið ráð fyrir. Ákveðið var að fá heildstætt ástandsmat hjá fagaðila og fékk Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir verkfræðistofuna EFLU til að meta ástand húsanna. EFLA

skilaði ástandsskýrslu 5. mars 2023 þar sem dregin var upp dökk mynd af ástandi og viðhaldsþörf bygginganna. Skýrsluhöfundar tilgreindu sérstaklega fimm atriði sem áttu við um öll húsin:



## Ástandsskýrsla um Fangelsið Litla-Hrauni 2023

### Fimm atriði sem eiga við um öll húsin:

- 1) Komin var uppsöfnuð viðhaldsþörf á öllum húsum á Litla-Hrauni.
- 2) Töluverðir lekar voru á veðurhliðum allra húsa.
- 3) Hækkað rakastig mældist í botnplötum og sökkulveggjum.
- 4) Nokkuð var um stíflað dren og skemmdar frárennislagnir.
- 5) Tæknibúnaður var í mun verra ásigkomulagi en gert var ráð fyrir.

Þessu til viðbótar voru tilgreind ýmis atriði við hvert og eitt hús sem kölluðu á viðgerðir, viðhald eða endurnýjun. Í skýrslu EFLU var ástand húsa 3 og 4, sem hýsa nær alla fanga í Fangelsinu Litla-Hrauni, talið alvarlegast.

Í erindi sem Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir sendi dómsmálaráðuneyti í kjölfar skýrslunnar kom fram að töluverðra rakaskemmda gætti í húsi 4 og að endurnýja þyrfti glugga og gler. Raki hefði mælst í útveggjum og gólfplötum og endurnýja þyrfti þök beggja húsa ásamt lagnakerfi. Grunur væri um leka frá lögnum í húsi 4 og þá væri votrýmifrágangur baðherbergja í fangaklefum þar ófullnægjandi auk þess sem rökstuddur grunur er um að töluverðar rakaskemmdir hafi orðið en í því sambandi væri almenn þörf á að fjarlægja gólfduka.

Niðurstöður ástandsskýrslu EFLU ollu í raun algjörum forsendubresti á upphaflegum áætlunum um endurbætur á Fangelsinu Litla-Hrauni. Í niðurstöðum erindis Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna til dómsmálaráðuneytis segir m.a. um framhald verkefnisins:

*Meginmarkmið verkefnisins var að bæta húsnæðisaðstöðu á Litla-Hrauni. Ástand húsa á Litla-Hrauni er mun verra en gert var ráð fyrir í upphafi verks. Við yfirferð og skoðun á þeim möguleikum sem eru uppi varðandi ástand og fyrirséðan kostnað við lagfæringu á núverandi húsnæði á Litla-Hrauni er það mat verkefnastjórnar FSRE að núverandi byggingaáform er ekki góð ráðstöfun á almannafé. Það er ekki forsvaranlegt að horfa fram hjá þeirri staðreynd að líklega er um svipaðan kostnað að ræða og að byggja nýtt 87 fanga fangelsi.*

Í kostnaðarsamantekt sem fylgdi erindinu kemur fram að áætlaður kostnaður viðgerða á núverandi húsakosti sé um 75% byggingarkostnaðar nýs fangelsis með 87 fangarýmum. Verkefnastjórn FSRE lagði það því til að fyrirhugaðar framkvæmdir og viðgerðir yrðu endurskoðaðar í ljósi þess að viðgerðir og lagfæringar væru að svipaðri stærðargráðu og bygging nýs fangelsis á Litla-Hrauni. Mælti verkefnastjórnin með því að sú sviðsmynd yrði skoðuð ítarlega og að jafnframt skyldi horft til heildstæðrar framtíðarlausnar. Óháð því hvor leiðin yrði farin þyrfti að leysa

húsnæðismál með bráðabirgðafangelsi og varðstofu, sem uppfyllti kröfur Fangelsismálastofnunar. Mikilvægt væri að áætla kostnað við bráðabirgðafangelsi og varðstofu út frá þeim lausnum sem í boði eru.

**Tafla 4.2 Kostnaðarsamantekt FSRE um endurbætur á Fangelsinu Litla-Hrauni í maí 2023**

<b>Kostnaðaráætlanir FSRE</b>	<b>Áætlaður kostnaður í m.kr. m/vsk.</b>
Viðgerðir á núverandi húsakosti skv. áætlun 2021	4.700
Byggingarkostnaður nýbyggingar 87 manna fangelsis	6.200

*Heimild: Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir*

Samkvæmt upplýsingum frá Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum er framangreindur kostnaður nýbyggingar, sem sjá má í töflu 4.2, varlega áætlaður.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna kom fram að ástand húsa Fangelsisins Litla-Hrauns sé svo alvarlegt að gera verði ráðstafanir hið fyrsta. Líkur séu á að núverandi íbúðarhúsnæði (Hús 3 og 4) sé nú þegar orðið heilsuspillandi og því mikilvægt að hefja strax vinnu að lausn húsnæðismála með bráðabirgðahúsnæði eða með öðrum mótvægisáðgerðum. Gámahúsnæði hefði t.a.m. gefið góða raun í sænska fangelsis-kerfinu. Á fundinum kom jafnframt fram að í ljósi framtíðarþarfa og með langtímasjónarmið í huga væri rétt að gera áætlanir um stærra fangelsi á Litla-Hrauni.

Undir lok vinnu Ríkisendurskoðunar við þessa úttekt tilkynntu stjórnvöld að þau hygðust ráðast í byggingu nýs fangelsis að Litla-Hrauni og að fallið hafi verið frá fyrri áformum um endurbætur. Undirbúningur að framkvæmdunum er á frumstigi og hefur Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir sent dómsmálaráðuneyti fyrstu drög að tímalínu verkefnisins. Samkvæmt svörum dómsmálaráðuneytis er ekki ljóst hvort afplánunarrýmum verði fjölgað en stefnt er að þarfagreiningu þar að lútandi. Fyrirhugað er að verkinu ljúki eigi síðar en í desember 2028 en áætlanagerð stendur yfir. Að henni koma auk ráðuneytisins, Framkvæmdasýslan - Ríkiseignir og Fangelsismálastofnun. Ráðist verður í nauðsynlegt viðhald svo halda megi fangelsinu opnu meðan á framkvæmdatíma stendur. Framkvæmdirnar ættu því ekki að koma niður á afplánun fanga að sögn ráðuneytisins.

Fagna ber áformum stjórnvalda um byggingu nýs fangelsis, enda löngu tíma- bær. Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi vandaðs samráðs, undirbúnings og þess að gæta að gæðum afplánunar, sem og aðbúnaði starfsfólks og fanga meðan á framkvæmdum stendur. Enn fremur hvetur embættið til ítarlegrar þarfagreiningar á afplánunarrýmum, m.t.t. boðunarlista og þróunar í málaflokknum.

Í ljósi þess að áform og áætlanir voru á frumstigi þegar úttekt Ríkisendurskoðunar lauk mun embættið fylgjast vel með framvindu framkvæmdanna og fylgja þessum hluta úttektarinnar eftir með reglubundnum og virkum hætti.

Við athugun á fjölda veikindadaga starfsfólks fangelsanna vakti athygli hversu há tíðnin er hjá starfsfólki í Fangelsinu Litla-Hrauni (sjá nánar kafla 2.2.2). Velta má fyrir sér hvort ástand bygginga sé farið að hafa neikvæð áhrif á heilsu þeirra sem þar starfa og dvelja.

Ríkisendurskoðun telur stöðu húsnæðismála Fangelsisins Litla-Hrauns grafalvarlega. Tryggja þarf föngum og starfsfólki í Fangelsinu Litla-Hrauni mannsæmandi aðstöðu sem samræmist sjónarmiðum um öryggi og almenna heilsuvernd. Þær aðstæður eru ekki fyrir hendi við núverandi ástand. Ríkisendurskoðun geldur varhug við því að starfsemi fangelsisins haldi áfram við óbreyttar aðstæður þar til ný bygging hefur verið tekin í notkun.

Ríkisendurskoðun bendir á að byggingaráform og heildræn stefnumörkun mála-flokksins feli í sér tækifæri til að uppfylla langtímamarkmið um skilvirkni full-nustukerfisins. Mikilvægt er að byggja upp úrræði sem mætir nútímapörfum í fangelsisrekstri og fyrirsjáanlegri aukinni þörf á fangarýmum.

### 4.3.3 Framboð starfa, náms og annarra virkniúrræða

Í Fangelsinu Litla-Hrauni eru sex vinnustaðir og næga vinnu að hafa fyrir flesta sem vilja og geta unnið. Þar ber að nefna trésmíðaverkstæði, flokkun málma til endurvinnslu, bílnúmera- og skiltagerð, járnsmíði og gerð pappaaskja fyrir skjalasöfn. Þá eru störf eins og viðhaldsvinna, þríf og umhirða á sameiginlegum rýmum, matseld á deildum og bílaþvottur í boði auk annarra verkefna til lengri og skemmri tíma.

Fangar geta stundað nám í Fangelsinu Litla-Hrauni en þar er boðið upp á staðnám í tilteknum kennslugreinum á framhaldsskólastigi en aðrir framhaldsskólaáfangar eru kenndir í fjarnámi. Umsjón með kennslu er sinnt af Fjölbrotaskóla Suðurlands og eru kennslustjóri og námsráðgjafi eru með starfsstöð í fangelsinu. Dæmi eru um að fangar stundi nám við aðra framhaldsskóla og háskóla.

Gagnrýni hefur komið fram af hálfu starfsfólks og fanga að tækifæri til staðnáms sé takmarkað og að ekki sé boðið upp á slíkt kennslufyrirkomulag í öllum áföngum. Fjarkennsla henti einstaklingum misvel. Þá hefur verið gagnrýnt að enginn sérkennari hafi verið starfandi í Fangelsinu Litla-Hrauni skólaárið 2022–2023, en vegna margvíslegra og ólíkra þarfa nemendahópsins er mikilvægt að aðkomu slíkrar þjónustu njóti við í skólastarfinu.

### 4.4 Fangelsið Sogni

Fangelsið Sogni er staðsett í Ölfusi, skammt frá Hveragerði og var það tekið í notkun árið 2012. Áður hafði þar verið starfrækt réttargeðdeild Landspítalans. Í Fangelsinu Sogni er pláss fyrir 21 fanga en fangelsið er skilgreint sem opið úrræði sem felur í sér að þar eru hvorki girðingar, múrar né rimlar fyrir gluggum. Í fangelsinu eru alls 12 stöðugildi í 14,5 ársverkum.





*Mynd: Fangelsismálastofnun*

#### **4.4.1 Húsnæðismál**

Starfsemi Fangelsisins Sogni fer fram í þremur byggingum. Í aðalbyggingunni er rými fyrir 14 fanga en þar er jafnframt að finna skrifstofur varðstjóra, fangavarða og almenna starfsmanna- aðstöðu. Í húsinu er einnig matsalur og setustofa. Í viðbyggingu er að finna vinnuaðstöðu og líkamsræktaraðstöðu. Við hlið aðalbyggingarinnar er minna íbúðarhúsnæði, svonefnd hjáleiga, með átta vistherbergi, eldhúsaðstöðu og setustofu. Þriðja byggingin er svokallað kennsluhús þar sem aðstaða er fyrir kennslu og tónlistarherbergi sem hefur m.a. að geyma hljóðfæri og aðstöðu til upptöku.

Í vettvangsheimsókn voru fulltrúar Ríkisendurskoðunar upplýstir um að kennsluhúsið væri ónýtt vegna skemmda í grunni þess. Fyrir lægi að það yrði rifið og annað hús með samskonar starfsemi reist þess í stað en ekki var komin tímasetning á framkvæmdir. Ástand hjáleigu og aðalbyggingar er gott og aðstaða fyrir fangaverði og sérfræðinga sem þar starfa ásættanleg að mati forstöðumanns. Fram undan er stækkun á Fangelsinu Sogni þar sem bæta á við 14 opnum úrræðum fyrir kvenfanga.

#### **4.4.2 Framboð starfa, náms og annarrar virkniúrræða**

Boðið er upp á tækifæri til starfa, náms og annarrar virkni í Fangelsinu Sogni. Sú vinna sem föngum býðst er t.a.m. störf í eldhúsi, við fiskeldi, garðvinnu, viðhald og umhirðu á hænum sem haldnar eru á staðnum. Þá bjóðast ýmis störf í nágrenninu í samvinnu við bændur og aðra aðila. Aðstaða til að sinna ýmsum vinnutengdum viðfangsefnum er í áðurnefndum vinnusal en þar er ýmsum fjölbreyttum verkefnum sinnt til lengri eða skemmri tíma. Við stækkun fangelsisins verður lögð áhersla á að auka framboð vinnu, náms og annarrar virkni. Núverandi húsnæði er of lítið til að taka inn stærri verkefni en það takmarkar mjög möguleika á nýsköpun í fangavinnu.

Prátt fyrir framangreint framboð verkefna komu fram athugasemdir í skýrslu umboðsmanns Alþingis árið 2019 um fábreytni í þessu tilliti. Var því beint til Fangelsismálastofnunar að taka til skoðunar og meta hvort sú vinna sem föngum stóð til boða tæki með fullnægjandi hætti mið að því að viðhalda góðri virkni.

Fangar í Fangelsinu Sogni geta stundað nám og er þar boðið upp á staðnám á framhaldsskólastigi í samstarfi við Fjölbrautaskóla Suðurlands en kennslustjóri og námsráðgjafi hafa starfsstöð í fangelsinu. Þá eru dæmi um að fangar hafi stundað nám við aðra framhaldsskóla og einnig háskóla.

#### 4.5 Fangelsið Kvíabryggju

Fangelsið Kvíabryggju er staðsett á samnefndri jörð í sveitarfélaginu Grundarfirði og hefur verið starfrækt frá árinu 1963. Fyrir þann tíma hafði Reykjavíkurbær frá árinu 1955 starfrækt þar vinnuhæli fyrir meðlagsskuldara. Í fangelsinu eru rými fyrir 22 fanga en það er skilgreint sem opið fangelsi. Fram til ársins 2007 voru þar 14 pláss en það ár var fangelsið stækkað. Nýting rýma í Fangelsinu Kvíabryggju er mjög góð. Árið 2022 var 19,9 fangi þar að jafnaði en í maí 2023 dvaldi 20,1 fangi þar að meðaltali. Þess skal þó getið að 22. plássinu var bætt við í ágúst 2023.



*Mynd: Fangelsismálastofnun*

Líkt og í Fangelsinu Sogni er öryggisgæsla í Fangelsinu Kvíabryggju í lágmarki og þar eru hvorki rimlar fyrir gluggum né er svæði þess afgirt með neinum hætti. Í fangelsinu starfa átta manns en auk forstöðu- og skrifstofustarfsmanns vinna þar sex fangaverðir. Einn starfsmaður er á næturvakt frá 00:30 til 7:00 á morgnanna og hefur það fyrirkomulag verið við viðhaft frá miðju ári 2021. Annað starfsfólk gengur dagvaktir frá kl. 8:00–20:00.

##### 4.5.1 Húsnæðis- og öryggismál

Elsti hluti bygginga Fangelsisins Kvíabryggju er frá árinu 1955 en árin 2001 og 2007 voru gerðar endurbætur á húsakosti fangelsisins þar sem m.a. var byggt við svefnálmu þess. Sú viðbygging sem reist var árið 2001 rúmaði íþróttasal, viðtalsherbergi og sal sem var notaður sem skólastofa

eða heimsóknaraðstaða fyrir fanga en nýttist einnig sem bókasafn og fundaaðstaða. Árið 2007 var öllu framangreindu rými, utan íþróttasals, breytt í afplánunarrými vegna aukins þunga í málaflokknum, sem m.a. hefur birst í lengingu boðunarlista. Þessar breytingar hafa haft það í för með sér að aðstöðuleysi háir starfsemi fangelsisins nokkuð. Tvær aðrar byggingar hýsa starfseminu í Fangelsinu Kvíabryggju. Íbúðarhús sem byggt var 1965 hýsir skrifstofu forstöðumanns og skrifstofustjóra auk þess sem það hýsir þrjá fanga. Þriðja byggingin er vinnuskáli þar sem flest störf sem fram fara í fangelsinu eru unnin.

Byggingar Fangelsisins Kvíabryggju eru allar komnar nokkuð til ára sinna og er uppsöfnuð viðhaldspörf mikil. Fulltrúar Ríkisendurskoðunar sem fóru þangað í vettvangsheimsókn sáu þess skýr merki. Gluggar eru illa farnir og þörf á að skipta þeim út. Þá getur starfsmannaaðstaða ekki talist boðleg en um lítið rými er að ræða sem þjónar í senn því hlutverki að vera vaktherbergi og fundaraðstaða auk þess sem fangar sækja þangað að til að eiga samskipti við starfsfólk. Vinnueftirlitið hefur gert athugasemdir um ófullnægjandi starfsmannaaðstöðu en Fangelsið Kvíabryggja er t.d. eina fangelsið sem ekki hefur sérstaka kaffistofu fyrir starfsfólk. Ríkisendurskoðun brýnir fyrir Fangelsismálastofnun að tryggja góðan aðbúnað starfsfólks lögum samkvæmt.

Þótt öryggi fanga og fangavarða í Fangelsinu Kvíabryggju sé almennt metið gott hefur verið bent á áhættuþætti, sér í lagi vegna fámennis starfsfólks á næturvöktum. Í úttekt árið 2022 gerði Umboðsmaður Alþingis athugasemd við að einungis einn fangavörður standi 12 tíma næturvakt milli klukkan 20:00 og 08:00 og spurði hvort mönnun á næturvöktum væri viðhlítandi með hliðsjón af öryggi fanga og þess fangavarðar sem starfar á næturvakt hverju sinni. Í áhættumati sem unnið var af VSÓ ráðgjöf um ýmsa þætti rekstrar Fangelsisins Kvíabryggju var einnig bent á þennan áhættuþátt en rétt er að benda á að árið 2018 raungerðist umrædd áhætta þegar fangavörður á næturvakt veiktist alvarlega og naut ekki læknaaðstoðar fyrr en daginn eftir. Af þessu dæmi má ráða að lítið þarf út af að bregða svo öryggi starfsfólks og fanga geti verið ógnað sökum manneklu og ófyrirséðra öryggisfrávika sem geta komið upp.

Fangelsið Kvíabryggja er eftirsóknarverður vistunarstaður, m.a. vegna þess frelsis og trausts sem borið er til vistmanna þar. Agabrot eru sjaldgæf og öryggi fangavarða og vistmanna almennt tryggt. Að mati forstöðumanns þarf að stíga varlega til jarðar með hugsanlega stækkun og mikilvægt að öll stækkunaráform taki mið af þeim aðstæðum og þeirri menningu sem skapast hefur í Fangelsinu Kvíabryggju.

#### **4.5.2 Framboð starfa, náms og annarra virkniúrræða**

Líkt og í öðrum fangelsum eru fangar hvattir til að finna sér starf og auka þar með virkni sína meðan á afplánun stendur. Ýmis virkniúrræði eru fyrir hendi í Fangelsinu Kvíabryggju. Góð aðstaða er fyrir ýmiss konar vinnu en auk margvíslegra tilfallandi verkefna eins og viðgerða- og viðhaldsvinnu, þrifa og bílapvottar, er Kvíabryggja lögbýli og þar er stundaður sauðfjárbúskapur, alifuglahald og annar almennur búrekstur. Slátrun fer fram í sláturhúsi en á staðnum fer t.d. fram fullvinnsla kindakjöts og er sú vinna unnin af vistmönnum og afurðanna neytt á staðnum.



Boðið er upp á náms- og starfsráðgjöf í Fangelsinu Kvíabryggju og er henni ætlað að efla vitund einstaklinga um hæfni, viðhorf og áhuga. Ráðgjöfin er í samstarfi við Fjölbrautaskólann á Suðurlandi og er notast við fjarfundarbúnað við veitingu þjónustunnar. Um tíma var boðið upp á nám í samvinnu við Fjölbrautaskóla Snæfellinga í Grundarfirði en síðar færðist umsjón til Fjölbrautaskóla Suðurlands og er því eingöngu fjarkennsla í boði. Að sögn forstöðumanns fangelsisins var þessi breyting afturför er lýtur að menntun fanga í fangelsinu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er engum vafa undirorpið að nálægðin við fyrrnefndan skóla í Grundarfirði hefur ótvíræða kosti í för með sér þegar kemur að framboði og þjónustu við þá fanga sem vilja stunda menntun á framhaldsskólastigi. Að sögn Fangelsismálastofnunar var ákvörðun um að hætta umræddu samstarfi við Fjölbrautaskóla Snæfellinga tekin á þeim forsendum að eftirspurn eftir námi svaraði ekki viðbótarkostnaði sem hlaust af samstarfinu. Mennta- og barnamálaráðuneyti annast samningagerð vegna menntunar fanga og er því beint til ráðuneytisins að kanna hvort og þá hvernig bæta megi þjónustu við fanga í Fangelsinu Kvíabryggju með því að taka upp á ný staðkennslu frá Fjölbrautaskóla Snæfellinga.

#### 4.6 Áfangaheimilið Vernd

Félagasamstökkin Vernd eru ekki ríkisaðili en starfsemi þeirra er engu að síður samofin íslensku fullnustukerfi. Félagið tók formlega til starfa 1. febrúar 1960 með það að meginmarkmiði að aðstoða hvern þann sem tekið hefur út refsingu með dómi. Frá árinu 1984 hefur áfangaheimili Verndar verið starfrækt að Laugateigi 19 í Reykjavík en þar er rými fyrir 24 einstaklinga í átta tveggja manna herbergjum og átta eins manns herbergjum. Bæði körlum og konum stendur þetta úrræði til boða. Fjórir starfsmenn eru á Vernd en auk framkvæmdastjóra starfa þar forstöðumaður, matráður og starfsmaður sem sinnir rafrænu eftirliti og almennum skrifstofustörfum. Í húsinu er íbúð sem ætluð er forstöðumanni heimilisins. Vernd hefur frá árinu 1994 starfað samkvæmt þjónustusamningi við Fangelsismálastofnun.

Eðli starfsemi Verndar er að vera áfangaheimili fyrir einstaklinga sem eru að ljúka afplánun. Markmiðið er að aðlaga líf þeirra að samfélaginu á ný. Þeim sem dvelja á Vernd er gert að undirgangast ýmis skilyrði sem snúa að almennri virkni, s.s. að stunda launaða vinnu, nám og/eða að vera í ýmiss konar endurhæfingu eða öðru sem líkja má við heildstæðan vinnudag. Rjúfi vistmenn framangreind skilyrði er þeim snúið aftur í fangelsi til að ljúka afplánun.

Forsvarsmenn Verndar telja að samstarf við Fangelsismálastofnun hafi frá upphafi verið farsælt. Þeir telja aftur á móti þörf á nánara samstarfi við dómsmálaráðuneyti. Að þeirra mati er mest aðkallandi að stjórnvöld komi að því að styrkja þann þátt starfsemi Verndar sem snýr að endurhæfingu vistmanna. Það kalli á ráðningu sérfræðings, t.d. félagsráðgjafa og krefjist fjárveitingar frá stjórnvöldum sem ekki nýtur við í dag. Meðalkostnaður við hvern vistmann á áfangaheimilinu væri töluvert lægri en í fangelsum landsins og því væri ástæða að efla þetta úrræði í fullnustukerfinu.

Frá árinu 2017 og fram til júlí 2023 hafa 346 einstaklingar lokið afplánun á Vernd. Misjafnt er hversu lengi vistmenn dvelja þar en flestir eru þar í 6–8 mánuði. Dvöl er aldrei styttri en þrjár vikur en lengst hefur hún varað í 18 mánuði. Dómpóli skal hafa afplánað a.m.k. þriðjung dóms í fangelsi eða samfélagsþjónustu áður en hann fer inn á Vernd. Eins og sjá má í töflu 4.3 hefur fjöldi vistmanna verið mismunandi milli ára og hlutfall rofa á skilyrðum verið breytilegt. Þegar litið er á tímabilið í heild sinni sést að rúmlega fimmtungur vistmanna rýfur skilyrði fyrir vistun og er snúið aftur í fangelsin.

Rof á skilyrðum vistunar er þegar vistmaður rýfur þau skilyrði sem honum eru sett. Þetta getur talist til þess að virða ekki þær reglur sem vistmönnum eru settar og geta tengst almennri virkni, neyslu hugbreytandi efna o.fl.

**Tafla 4.3 Fjöldi vistmanna á Vernd og hlutfall rofa árin 2017–2023**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	Samtals
<b>Vistmenn</b>	67	52	59	51	49	46	22	<b>346</b>
<b>Rof</b>	21	13	8	12	9	7	2	<b>72</b>
<b>Hlutfall</b>	31,3%	25,0%	13,6%	23,5%	18,4%	15,2%	9,1%	<b>20,8%</b>

\*Fyrstu sex mánuðir ársins 2023

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

#### 4.7 Staða kvenna í íslenskum fangelsum

Hlutfall kvenna í fangelsum á Íslandi hefur hækkað frá aldamótum og er nú eitt það hæsta í Evrópu. Þær eru engu að síður einungis um tíundi hluti allra fanga. Karlar hafa ávallt verið mikill meirihluti fanga á Íslandi og hefur skipulag og stjórnunarhættir fangelsanna mótast mjög af þeirri staðreynd.

Þegar litið er til vistunarmöguleika og aðstöðu til endurhæfingar hallar verulega á konur í íslensku fullnustukerfi. Ekkert sérstakt úrræði hefur verið til staðar fyrir þær síðan svonefnt kvennafangelsi í Kópavogi var lagt niður árið 2015. Í því sambandi er þó rétt að taka fram að fangelsið hýsti ekki bara konur. Tvö fangelsi taka nú á móti kvenföngum, annars vegar Fangelsið Hólmsheiði og hins vegar Fangelsið Sogni.

Sérstaða kvenfanga byggir öðru fremur á því að annars vegar hafa þær í fæstum tilvikum gerst sekar um alvarlega ofbeldisglæpi og hins vegar glíma þær flestar við mikinn og alvarlegan vímuefnavanda. Það skýtur því skökku við að aðgengi kvenna að meðferðarfulltrúum í fangelsum skuli vera lítið, og mun minna en karlkyns fanga, þar sem fastrar viðveru þeirra nýtur hvorki við í Fangelsinu Sogni né Fangelsinu Hólmsheiði.

**Tafla 4.4 Fangar sem luku afplánun 2018–2022**

	2018		2019		2020		2021		2022		2018-2022	
	Fjöldi		Fjöldi		Fjöldi		Fjöldi		Fjöldi		Samtals	
<b>Karlar</b>	149	89,2%	187	89,5%	157	88,7%	143	91,7%	134	89,3%	770	89,6%
<b>Konur</b>	18	10,8%	22	10,5%	20	11,3%	13	8,3%	16	10,7%	89	10,4%
<b>Alls</b>	<b>167</b>		<b>209</b>		<b>177</b>		<b>156</b>		<b>150</b>		<b>859</b>	

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Eins og fram hefur komið er eðli Fangelsisins Hólmsheiði þannig að það er fyrst og fremst hugsað sem skammtímaúrræði. Þegar kemur að konum er þetta hins vegar það fangelsi sem þeim er ætlað að afplána í til lengri tíma. Framboð starfa og virkniúrræða er takmarkað og því ljóst að aðstæður uppfylla illa þær kröfur sem gerðar eru til fullnustu lengri dóma, ekki síst ef gengið er út frá því að markmið með fangelsisvist sé að stuðla að endurhæfingu.

Fangelsismálastofnun viðurkennir að aðkallandi sé að bæta afplánunarúrræði kvenna. Við núverandi aðstæður vistist hátt hlutfall þeirra í öryggisfangelsi án þess að sú umgjörð sé við hæfi. Fæstar hafi þær framið ofbeldisbrot eða sýnt af sér sjálfskaðahegðun og þá er skaðleg hegðun gagnvart öðrum fátíð. Að mati stofnunarinnar gætu þeir kvenfangar sem dvelja í Fangelsinu Hólmsheiði verið í opnari úrræðum en þau séu einfaldlega ekki til staðar. Þó hefur verið reynt að koma til móts við kvenfanga með stærri klefum og betra útivistarsvæði. Í nýlegum áformum fangelsismálayfirvalda stendur m.a. til að fjölga afplánunarrýmum í Fangelsinu Sogni um 14. Með því eru yfirvöld að bregðast við aukinni þörf fyrir viðeigandi afplánunarúrræði fyrir kvenkyns fanga.

#### 4.7.1 Eftirlit umboðsmanns Alþingis með stöðu kvenna í fangelsum

Umboðsmaður Alþingis hefur gert margvíslegar athugasemdir við þann aðbúnað sem býðst kvenkyns föngum. Í skýrslu frá 2019 komu m.a. fram [athugasemdir](#) um öryggi kvenna sem vistast með körlum í opnum fangelsum eins og tíðkast í Fangelsinu Sogni, þar sem takmarkaður aðskilnaður er á milli kynjanna í aðalbyggingunni, þar sem fangar af báðum kynjum dvelja.

Almenn viðmið gera ráð fyrir fullkomnum aðskilnaði milli kynja í fangelsum, m.a. í öryggisskyni. Í framangreindum fyrirætlunum um fjölgun afplánunarrýma í Fangelsinu Sogni, m.a. til að bæta stöðu kvenna, er hvergi að finna áform um þennan aðskilnað. Ríkisendurskoðun telur fulla ástæðu fyrir fangelsismálayfirvöld að hafa umrædd viðmið til hliðsjónar við útfærslu langtímalausnar á aðbúnaði kvenna sem afplána fangelsisdóma.

Í skýrslu um úttekt umboðsmanns Alþingis á Fangelsinu Hólmsheiði frá árinu 2020 var enn fremur bent á mikið aðstöðuleysi kvenfanga í fangelsinu. Til viðbótar við athugasemdir um langtímavistun kvenfanga í öryggisfangelsi var jafnframt greint frá takmörkuðu framboði starfa og aðstöðuleysi er kemur að námi. Á meðan karlfangar notuðust við kennslustofu fangelsisins

var eini kvenfanginn að stunda nám í bókasafni þess. Að mati umboðsmanns færi illa að umræddur aðstöðumunur væri vegna kynferðis en í ábendingu embættisins til Fangelsisins sagði orðrétt:

*Að taka skipulag fangelsisins til skoðunar með það í huga að fangar sem stunda nám hafi aðgang að viðhlítandi námsaðstöðu, óháð kyni, og að mismunandi aðbúnaður til ástundunar náms feli ekki í sér mismunun á grundvelli kyns.*

Á fyrri hluta árs 2023 gaf umboðsmaður Alþingis út [skýrslu um stöðu kvenna í íslenskum fangelsum](#), sem hluta af OPCAT eftirliti embættisins. Þar kom fram að núverandi staða kvenfanga beri vott um skort á heildarsýn í málaflokki fullnustu og að staða kvenfanga sé almennt mun lakari en karla. Þá voru ítrekaðar fyrri ábendingar um að fjölga úrræðum er lúta að atvinnu- og námsmöguleikum kvenfanga. Í skýrslunni árið 2023 var þeirri ábendingu beint til mennta- og barnamálaráðuneytis að taka til skoðunar í samráði við Fangelsismálastofnun hvort unnt væri að bæta úr menntamálum kvenfanga. Alls beindi umboðsmaður 12 ábendingum til dómsmálaráðuneytis, Fangelsismálastofnunar og mennta- og barnamálaráðuneytis:

Fjölga vistunarmöguleikum kvenfanga	Jafna aðstöðumun innan fangelsa milli kynja	Tryggja fullnægjandi aðgengi að tíðavörum	Móta heildarsýn í málaflokknum
Meta með markvissari hætti þörf kvenfanga fyrir meðferðarþjónustu	Auka atvinnu- og námsframboð kvenfanga	Tryggja betur aðskilnað milli kynjanna	Upplýsa erlenda kvenfanga um réttindi þeirra
Tryggja að kvenkynsfangaverðir séu ávallt hluti af samskiptum við kvenfanga	Bæta vímuefnaráðgjöf kvenfanga	Vinna að því að kvenfangar njóti þjónustu heilbrigðisstarfsmanns af sama kyni	Tryggja fræðslu fyrir fangaverði um sérstöðu kvenfanga

Vísbendingar um misjafna stöðu fanga eftir kyni koma m.a. fram þegar hlutfall vistmanna, sem rýfur skilyrði Áfangaheimilisins Verndar er skoðað. Samkvæmt tölum frá Fangelsismálastofnun er hlutfall rofs kvenna á vist í áfangaheimilinu töluvert hærrí en karla (sjá töflu 4.5). Á meðan um fimmtungur karla rýfur skilyrði vistar er það tilvikið með um þriðjung kvenna. Þessar tölur eru þó settar fram með þeim fyrirvara að vegna tiltölulega lítills fjölda kvenna skal stigið varlega til jarðar með tölfraðilegar ályktanir. Þessi munur kallar engu að síður á frekari greiningu á

orsökum og aðstæðum umrædds hóps, m.a. með tilliti til þess hvort þau endurhæfingarúrræði sem kvenkyns föngum standa til boða eru nægjanleg.

**Tafla 4.5 Fjöldi vistmanna á Vernd eftir kynjum og hlutfalli rofs á skilyrðum**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	Samtals
<b>Karlmenn</b>	60	49	51	50	43	40	22	<b>315</b>
<b>Rof</b>	16	11	7	12	9	5	2	<b>62</b>
<b>Hlutfall</b>	<b>26,7%</b>	<b>22,4%</b>	<b>13,7%</b>	<b>24%</b>	<b>20,9%</b>	<b>12,5%</b>	<b>9,1%</b>	<b>19,7%</b>
<b>Konur</b>	7	3	8	1	6	6	0	<b>31</b>
<b>Rof</b>	5	2	1	0	0	2	0	<b>10</b>
<b>Hlutfall</b>	<b>71,4%</b>	<b>66,7%</b>	<b>12,5%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>33,3%</b>	<b>0%</b>	<b>32,3%</b>

\* Fyrstu sex mánuðir ársins 2023

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Sú staðreynd að fjöldi kvenna sem hlýtur óskilorðsbundna fangelsisrefsingu á Íslandi sé lítill réttlætir með engu móti þau takmörkuðu afplánunarúrræði sem í boði eru fyrir kvenkyns fanga. Ríkisendurskoðun hvetur Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneyti eindregið til þess að vinna að umbótum í þessum málum svo að langtímaúrræði fyrir kvenfanga mæti viðmiðum um öryggi þeirra og endurhæfingu.

## 5 Endurhæfing fanga

Líkt og fram hefur komið er annað tveggja meginmarkmiða laga nr. 15/2016 um fullnustu refsinga að draga úr líkum á ítrekun brota, stuðla að farsælli endurhæfingu (betrun) og aðlögun dómpola að samfélaginu. Grundvallarmarkmið endurhæfingar meðan á afplánun í fangelsi stendur er að minnka líkur á að einstaklingar verði dæmdir aftur en endurhæfing byggir á þremur meginstoðum, þ.e. vinnu eða starfsþjálfun, námi og viðeigandi heilbrigðisþjónustu meðan á afplánun stendur.

Fangelsismálayfirvöld hafa eingöngu stuðst við einn mælikvarða um árangur í þessu sambandi en það er að mæla endurkomutíðni í fangelsi. Gögn sem til eru um endurkomu fanga gefa um margt ólíka sýn á árangurinn og stafar það fyrst og fremst af ólíkum forsendum mælinga. Í ársskýrslu Fangelsismálastofnunar fyrir árin 2017–2022 segir að á árunum 2018–2022 hafi tæpur helmingur (46,8%) þeirra sem hófu afplánun, afplánað áður (sjá töflu 5.1). Þess ber að geta að sú tölfræði nær til einstaklinga sem hófu afplánun árið 1995 og síðar.

**Tafla 5.1 Hlutfall dómpola í fyrstu afplánun eða endurkomu 2018–2022**

	2018		2019		2020		2021		2022		2018-22	
<b>Fangar</b>	Fjöldi		Fjöldi		Fjöldi		Fjöldi		Fjöldi		Samtals	
Fyrsta afplánun	99	57,4%	120	57,4%	89	50,3%	76	48,7%	82	54,7%	<b>346</b>	<b>53,2%</b>
Afplánað áður	68	42,6%	89	42,6%	88	49,7%	80	51,3%	68	45,3%	<b>304</b>	<b>46,8%</b>
<b>Samtal</b>	<b>167</b>		<b>209</b>		<b>177</b>		<b>156</b>		<b>150</b>		<b>650</b>	

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Þótt draga megi þá ályktun af töflu 5.1 að endurkomutíðni sé há hér á landi virðist Ísland koma vel út í norrænum samanburðarmælingum (sjá töflu 5.2). Ástæða þess mismunar sem hér birtist felst í því að samnorrænn samanburður byggir á endurkomum innan tveggja ára frá lokum afplánunar meðan fyrri taflan nær allt aftur til ársins 1995.

**Tafla 5.2 Samnorrænar tölur um endurkomuhlutfall í fangelsi\*\***

<b>Hlutfall endurkoma í fangelsi á Norðurlöndum 2016–2020</b>					
	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ísland</b>	20%	14%	21%	22%	20%
<b>Danmörk</b>	34%	34%	32%	30%	31%
<b>Finnland</b>	33%	33%	33%	33%	28%
<b>Noregur*</b>	21%	19%	18%		
<b>Svíþjóð</b>	33%	32%	32%	31%	31%

\*Tölur fyrir Noreg voru ekki aðgengilegar skv. upplýsingum frá Fangelsismálastofnun

\*\*Þar sem mælingin tekur til tveggja ára eftir að afplánun lýkur hafa gögn um endurkomu eftir 2020 ekki verið unnin

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Pótt Ísland komi ágætlega út í norrænum samanburði er lýtur að hlutfalli endurkoma innan tveggja ára nema þær 46,8% innan fimm ára tímabils. Með hliðsjón af markmiðum fullnustulaga og endurhæfingu fanga telur Ríkisendurskoðun vart geta talist ásættanlegt að um helmingur dómþola á framangreindu tímabili snúi aftur í fangelsi fyrir endurtekin afbrot. Rík ástæða er fyrir stjórnvöld að greina betur helstu orsakir hlutfalls endurkoma og kanna með hvaða hætti hægt er að bregðast við með endurhæfingarstarfi og öðrum úrræðum.

## 5.1 Störf, nám og önnur virkniúrræði í fangelsum landsins

Föngum er rétt og skylt að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi eftir því sem aðstæður leyfa. Ákvörðun um hvaða störf eru í boði og hvaða fangi innir hana af hendi er tekin af forstöðumanni en reynt er að taka tillit til aðstæðna og óska fanga í þessu sambandi. Um greiðslur til fanga er fjallað í 27. gr. laga um fullnustu refsinga. Er þar kveðið á um að föngum skuli greidd þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé hins vegar ekki unnt að útvega vinnu eða viðkomandi er ófær um ástundun vinnu eða náms skal greiða dagpeninga. Fyrir öll störf og skólasókn skal í dag greiða 415 krónur á klukkustund.

Sé ekki hægt að útvega fanga vinnu eða ef hann getur ekki unnið vegna veikinda skal greiða honum dagpeninga sem eru 630 kr. á dag og hefur sú fjárhæð staðið óbreytt frá árinu 2011. Upphæð þóknana og dagpeninga er tilgreind í reglugerð nr. 162/2017 og því ákveðin af dómismálaráðuneyti. Fangar fá einnig fæðisfé til þess að standa straum af kostnaði við mat og er það nú 1.700 kr. á dag og er sú fjárhæð endurskoðuð árlega af Fangelsismálastofnun. Tilgangur þessara greiðslna er að fangar geti staðið sjálfir straum af kostnaði við nauðsynjar meðan á vist stendur. Í ljósi tilgangs greiðslna dagpeninga og þóknana til fanga má ætla að það myndi skapa meiri sátt ef fjárhæðir dagpeninga og þóknana væru endurskoðaðar reglulegar m.t.t. verðlags líkt og er um fæðisfé sem er endurskoðað árlega. Fram til ársins 2017 var gjaldskrá þóknana breytileg eftir tegundum starfa. Eldri flokkar voru fimm og var meðaltal þóknunar 393 kr. á klukkustund fyrir öll störf skv. gjaldskrá frá árunum 2011 og 2016. Samkvæmt nágildandi reglugerð frá 2017 skal þóknun fyrir öll störf fanga vera 415 kr. á klukkustund. Því varð óveruleg breyting á þóknun með setningu reglugerðar árið 2017 þrátt fyrir breytingu á flokkun starfa.

Í september 2023 lagði u.þ.b. helmingur fanga í Fangelsinu Litla-Hrauni niður störf í mótmælaskyni vegna krafna um bætt kjör. Þótt aðgerðirnar hafi verið tímabundnar og staðið yfir í tvo daga var tilgangurinn að vekja athygli á þeirri staðreynd að tímakaup þóknunar hefur haldist nær óbreytt frá árinu 2011 og hefur því dregist aftur úr gagnvart verðlagsþróun.

Framboð starfa ræðst m.a. af húsnæði, aðbúnaði og fjölda starfsmanna til að sinna verkstjórn. Aðrir þættir koma þó einnig til, en Fangelsismálastofnun er ekki leyfilegt að taka að sér launuð verkefni ef hugsanlegt er að þau stuðli að undirboði og raski þannig samkeppni í nærsamfélagi fangelsanna. Sökum lágs launakostnaðar getur útseld vinna í fangelsum skekkt samkeppnisstöðu vissra greina á viðkomandi svæði enda myndi slíkt falla undir reglur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um óeðlilega starfsemi hins opinbera á samkeppnismarkaði. Sem dæmi má nefna



að þrif bifreiða eru möguleg í Fangelsinu Kvíabryggju þar sem enga slíka atvinnustarfsemi er að finna í Grundarfirði og nágrenni og þar af leiðandi er vinna fanganna ekki samkeppnisraskandi fyrir þann markað. Hins vegar er slíka starfsemi að finna á höfuðborgarsvæðinu og Suðurlandi og því er ekki hægt að bjóða slíkt þar. Þessi staða takmarkar mjög möguleika fangelsismálayfirvalda á að bjóða upp á launaða vinnu fyrir fanga.

Bent hefur verið á að full ástæða sé til að skilgreina starfsemi í fangelsum með sérstökum hætti m.t.t. þessa, enda þjónar starfsemin ekki efnahagslegum markmiðum í rekstri ríkisaðila heldur samfélagslegum tilgangi sem liður í endurhæfingu fanga.

Fangaverk er vefverslun sem selur vörur sem unnar eru af föngum á Hólmsheiði, Litla-Hrauni og Kvíabryggju. Fangar vinna ýmsa skraut- og nytjamuni og er þannig séð fyrir skapandi störfum á meðan á vist stendur. Að sögn Fangelsismálastofnunar er um einkar vel heppnað úrræði að ræða sem vakið hefur athygli út fyrir landsteinana. Verkefni sem fangar fá eru oft tímabundin og því hefur þessi vinna gefið góða raun og verið vinsæl meðal fanga þar sem verkefnið veitir ákveðinn stöðugleika og færi á að sinna skapandi verkefnum.

### 5.1.1 Nám

Nám er einn af grundvallarþáttum í endurhæfingu fanga og liður í að auka hæfni þeirra meðan á afplánun stendur og gera endurkomu í samfélagið auðveldari. Samkvæmt 26. gr. laga um fullnustu refsinga skulu fangar eiga þess kost að stunda nám, þ.m.t. fjarnám eða starfsþjálfun í fangelsum. Jafnframt kemur þar fram að nám komi þá í stað vinnuskyldu. Nám í fangelsum er á ábyrgð menntamálayfirvalda.

Föngum býðst að stunda nám í öllum fangelsum landsins en ábyrgð og ut anumhald er í höndum Fjölbrotaskóla Suðurlands samkvæmt samningi við mennta- og barnamálaráðuneyti. Fangelsismálastofnun og fleiri viðmælendur Ríkisendurskoðunar bentu á að fyrirkomulagi náms væri um margt ábótavant. Stór hluti fanga þyrfti sérkennsluúrræði og þá hentaði fjarkennsla þessum hópi síður en staðkennsla. Slík kennsla er ekki í boði í Fangelsinu Hólmsheiði og Fangelsinu Kvíabryggju.

Fangelsismálastofnun kveðst á undanförunum árum hafa vakið athygli á þörf fyrir fjölgun og bætingu kennsluúrræða fyrir fanga. Í apríl 2016 sendi stofnunin mennta- og menningarmálaráðuneyti (nú mennta- og barnamálaráðuneyti) og innanríkisráðuneyti (nú dómsmálaráðuneyti) erindi um menntunarúrræði sem fangar eiga rétt á sbr. 26. gr. fullnustulaga. Í niðurlagi erindisins sagði:

*Með bréfi þessu er óskað eftir því að mennta- og menningarmálaráðuneyti og innanríkisráðuneyti beiti sér sameiginlega fyrir myndun starfshóps til að vinna að stefnumótun um nám í fangelsum, til að tryggja til framtíðar markvisst og öflugt starf á þessu sviði. Það er ljóst að efla þarf menntun fanga, sem margir stríða við lestrarörðugleika, skerta einbeitingu og aðrar hamlanir, einkum í hópi þeirra sem yngri eru. Þess vegna er mikilvægt að leggja áherslu á verk- og starfsþjálfun (verknám), meðal annars markviss styttri námskeið og sérkennslu, sem allt of lengi hefur setið á hakanum í*



*fangelsiskerfinu vegna aðstöðuleysis og fjárskorts. Einnig er mikilvægt að efla fjarnám og almennt samstarf við skóla á framhalds- og háskólastigi.*

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun bárust engin formleg svör frá ráðuneytunum og var erindið því ítrekað í október 2018. Mennta – og barnamálaráðuneytið hefur ekki unnið að þarfagreiningu fyrirkomulags og framboði náms í fangelsum þótt slík vinna sé aðkallandi en hefur skipað starfshóp um menntun fanga og fangavarða líkt og áður hefur komið fram. Vinna starfshópsins hefur þó dregist úr hófi og brýnir Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að sjá til þess að hópurinn ljúki vinnu sinni hið fyrsta.

Þegar litið er á menntun fanga í fangelsum landsins er skýrt ákall, frá bæði föngum og fagaðilum, að auka verði framboð og fjölbreytileika náms. Jafnframt þurfi að veita meiri möguleika á verknámi og íslenskukennslu fyrir fanga af erlendum uppruna sem og að styðja almennt betur við fanga í námi. Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi menntunar sem eins lykilþáttar í endurhæfingu fanga en með menntun er lagður grunnur að aukinni færni meðan á afplánun stendur. Brýnt er að fangelsismálafirvöld, dómsmálaráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti marki skýra stefnu um menntun fanga og aðgerðaáætlun um hvernig megi auka möguleika til náms í fangelsum landsins.

### 5.1.2 Önnur virkni

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun getur um þriðjungur fanga hvorki unnið né sinnt námi af ýmsum ástæðum og skortir stofnunina fleiri úrræði til að koma til móts við þann hóp og halda þeim í virkni. Telur stofnunin einhvers konar iðjuþjálfun geta komið að góðum notum þar sem veitt yrði leiðsögn í daglegum athöfnum en til lengri tíma litið gæti slíkt styrkt starfsgetu einstaklinganna.

Annað framboð á virkniúrræðum fyrir fanga hefur mestmegnis verið að frumkvæði félagsamtaka og eftir atvikum einstaklinga í sjálfboðastarfi. Helst ber að nefna AA-samtökin sem hafa staðið fyrir reglulegum fundum, sér í lagi í Fangelsinu Hólmsheiði, Fangelsinu Litla-Hrauni og Fangelsinu Sogni. Þá hafa fangar sjálfir staðið fyrir fundum í fangelsunum. Rauði kross Íslands hefur verið með starfsemi í fangelsum og m.a. boðið upp á einstaklingsmiðaðan stuðning við fanga til að sporna gegn félagslegri einangrun auk þess að veita leiðsögn og aðstoð við undirbúning einstaklinga fyrir lok afplánunar. Þá hafa ýmsir aðilar staðið fyrir námskeiðahaldi og ber þar helst að nefna fulltrúa Listaháskóla Íslands sem hafa boðið upp á söng- og myndlistarnámskeið og aðra aðila sem m.a. hafa staðið fyrir jóga- og hugleiðslunámskeiðum. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun setti Covid-19 faraldurinn strik í reikninginn í þessu sambandi og hefur umrædd starfsemi ekki enn náð fyrri krafti eftir að honum lauk.

## 5.2 Heilbrigðis- og meðferðarþjónusta við fanga

Lög um fullnustu refsinga kveða á um að fangar skuli njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu. Skipta má heilbrigðisþjónustu fanga í þrjá flokka; almenna lækniþjónustu, meðferðar- og geðheilbrigðisþjónustu og tannlæknaþjónustu.

Almenn meðferðarþjónusta er í höndum Fangelsismálastofnunar en önnur heilbrigðisþjónusta er á ábyrgð heilbrigðisyfirvalda. Umsjón og ábyrgð á meðferðar- og stuðningsstarfi í fangelsum er hjá meðferðarsviði Fangelsismálastofnunar en meginhlutverk sviðsins er vinna að því að minnka líkur á endurkomu í fangelsi. Það felur í sér að veita stuðning, meðferð við orsökum og afleiðingum brota auk þess að búa föngum gott umhverfi til að gera félagslega endurhæfingu þeirra mögulega. Meðferðin er einstaklingsmiðuð og tekur m.a. mið af því hvar viðkomandi er staddur í afplánunarferlinu og hvers eðlis brot hans eru. Hún felst í félagslegri ráðgjöf, eftirfylgni á reynslulausn og eftirfylgni með þeim einstaklingum er hljóta skilorðsbundna dóma með sérskilyrðum.

Umrædd verkefni eru unnin í samræmi við meðferðaráætlun og mat á áhættuþáttum með dómþolum. Áætlanirnar taka fyrst og fremst mið af tveimur þáttum; lengd refsingar og alvarleika brota. Það hefur í för með sér að einungis hluti dómþola fær meðferðaráætlun. Að öllu jöfnu er miðað við að lengd refsingar sé fimm ár eða lengur og að um sé að ræða ofbeldis- eða kynferðisbrot. Forsendurnar miðast við að afleiðingar brota af þessum toga valdi oft miklum skaða og mikilvægt að gera það sem hægt er til að draga úr ítrekun þeirra.

Að sögn Fangelsismálastofnunar er meðferðarsviði stofnunarinnar sniðinn of þröngur stakkur miðað við umfang verkefna. Í minnisblaði um rekstrarútgjöld sem stofnunin sendi fjárlaganefnd Alþingis í janúar 2023, var m.a. fjallað um mannaflapörf meðferðarsviðs og bent á að til þess að sviðið gæti uppfyllt kröfur um skilvirkt meðferðarstarf þyrfti að fjölga ársverkum um 10, þ.e. úr 6,5 í 16,5. Þar voru tilgreind 3 ársverk sálfræðinga, 2,5 ársverk félagsráðgjafa, 2,5 ársverk vímuefnaráðgjafa og 2 ársverk iðjuþjálfara.

### 5.2.1 Ábendingar í OPCAT eftirliti um heilbrigðismál

Í maí 2019 kom nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (hér eftir CPT nefndin) til landsins og gerði úttekt á stöðu heilbrigðismála í fangelsum. Um mánuði síðar barst dómsmálaráðuneyti yfirlýsing frá nefndinni þar sem bent var á að verulega vantaði upp á að föngum væri tryggð sú aðstoð sem þeir þyrftu. Fór nefndin fram á að stjórnvöld sendu aðgerða- og kostnaðaráætlun þar sem fram kæmi hvernig og hvenær bætt yrði úr þeim brotalömum sem bent var á.

Í kjölfar úttektar CPT nefndarinnar skipaði dómsmálaráðherra starfshóp með fulltrúum frá fangelsismála- og heilbrigðisyfirvöldum. Í [aðgerðaáætlun](#) sem hópurinn skilaði síðari hluta árs 2019 voru settar fram tillögur til að efla heilbrigðisþjónustu við fanga, einkum geðheilbrigðisþjónustu. Áætlunin fól í sér þrjár megináðgerðir, sem allar voru tímasettar og síðar innleiddar í áföngum frá árslokum 2019 fram til ársbyrjunar 2021.



## Aðgerðaáætlun

### Tillögur til að efla heilbrigðisþjónustu við fanga

- A. Efling heilbrigðisþjónustu
  - 1. Geðheilbrigðisþjónusta og stofnun geðheilsuteymis fangelsanna
  - 2. Fíknimeðferð
  - 3. Skimun fyrir líkamlegum og geðrænum heilbrigðisvanda
- B. Skilgreining verklags og ábyrgðar í innri starfsemi fangelsanna vegna breytinga á heilbrigðisþjónustu
  - 1. Móttaka fanga
  - 2. Hlutverk fangavarða
- C. Þarfagreining og aðgerðaáætlun til að sporna gegn dreifingu og neyslu vímugjafa á Litla-Hrauni

Í kjölfar framsetningar tillagnanna var geðheilbrigðisteymi fanga stofnað að frumkvæði heilbrigðisráðherra, með samningi Sjúkratrygginga Íslands og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, hinn 5. desember 2019. Samningurinn var fyrst gerður til eins árs sem tilraunaverkefni og teyminu gert að skila heilbrigðisráðherra tveimur áfangaskýrslum á tímabilinu um framvindu verkefnisins. Fyrri áfangaskýrsla náði til fyrri árshelming 2020 en sú síðari til seinni hluta ársins 2020. Sökum álags vegna heimsfaraldurs COVID-19 skilaði teymið ekki ársskýrslu fyrir árið 2021. Geðheilsuteymi fangelsa skilaði síðast ársskýrslu fyrir árið 2022 til heilbrigðisráðherra.

Í áfangaskýrslunni fyrir tímabilið 1. júlí til 31. desember 2020 gerði geðheilsuteymið alvarlegar athugasemdir við starfsaðstöðu í fangelsum landsins, að frátöldu Fangelsinu Hólmsheiði. Aðstöðunni var lýst sem óviðunandi og að hún hamlaði umtalsvert framkvæmd þjónustunnar. Verst væri ástandið í Fangelsinu Litla-Hrauni. Aðbúnaður væri þar allur í ólestri, jafnt fyrir fanga sem og starfsfólk teymisins t.d. með tilliti til öryggis. Fram kom að heilbrigðisstarfsfólk upplifði sig óöruggt í viðtölum við suma ofbeldishneigða fanga.

### 5.2.2 Almenn lækniþjónusta við fanga

Sjúkratryggingar Íslands gera samninga við heilsugæslustofnanir á hverju svæði um þjónustu við nærliggjandi fangelsi og sinnir Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins Fangelsinu Hólmsheiði, Heilbrigðisstofnun Suðurlands Fangelsinu Litla-Hrauni og Fangelsinu Sogni og Heilsugæslan í Grundarfirði föngum í Fangelsinu Kvíabryggju. Fangar í öllum fangelsum eiga jafnframt rétt á að leita sér annarrar sérfræðilækniþjónustu utan veggja fangelsa sé þess þörf.

Almenn lækniþjónusta er veitt í Fangelsinu Litla-Hrauni og Fangelsinu Hólmsheiði en þar er sérstök aðstaða fyrir heilbrigðisstarfsfólk. Í opnu fangelsunum í Fangelsinu Sogni og Fangelsinu Kvíabryggju er slík aðstaða ekki til staðar en þess í stað er leitað til nærliggjandi heilbrigðisstofnana. Heilbrigðisþjónusta fyrir fanga í Fangelsinu Kvíabryggju er einkum veitt af Heilbrigðisstofnun Vesturlands í Grundarfirði. Enn fremur eru í boði viðtalsmeðferðir við sálfræðinga, félagsráðgjafa og geðlækna í gegnum fjarfundarbúnað. Þótt nokkur vegalengd sé í næsta

sjúkrahús á Akranesi segja fulltrúar fangelsisins að staðsetning þess hafi ekki haft neikvæð áhrif í framangreindu tilliti. Stutta stund taki að fá sjúkrabíl frá Grundarfirði og einungis sé um klukkustundar keyrsla til Akraness.

Í 23 gr. laga um fullnustu refsinga er kveðið á um að við upphaf afplánunar skuli læknir skoða fanga og ef þörf krefur á meðan afplánun stendur. Þá skuli skrá upplýsingar um heilsufar og sjúkrasögu. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun fer fram heilbrigðisskoðun á föngum við komu í fangelsi en misjafnt er hvort læknir eða hjúkrunarfræðingur framkvæmir slíka skoðun. Ríkisendurskoðun bendir á að framangreind lagagrein er skýr um að læknir skuli framkvæma umrædda skoðun og beinir því til heilbrigðisyfirvalda að framfylgja lögum í þessu tilliti.

Stór hluti fanga þarf að taka lyfseðilskyld lyf að staðaldri og er það hlutverk fangavarða að úthluta þeim lyfjum samkvæmt tilmælum heilbrigðisstarfsfólks án þess að tekið sé á því hlutverki í starfslýsingu eða starfspjálfun fangavarðanna. Fangelsismálastofnun telur umfang lyfjamála í fangelsum vera mikið og er það að mati stofnunarinnar umhugsunarvert að fangaverðir þurfi að bera ábyrgð á þeim. Eðlilegra væri að heilbrigðisstarfsfólk annaðist lyfjagjafir.

Nokkrum sinnum á ári gerist það að fangi fær röng lyf og er það fangavörðum þungbært. Fulltrúar fangavarða taka undir sjónarmið Fangelsismálastofnunar varðandi lyfjagjafir í fangelsum og ítreka að um umfangsmikið verkefni sé að ræða. Fangar þurfi margir að taka lyf nokkrum sinnum á dag og bentu fangaverðir á að erfitt geti verið að tryggja að fangar neyti lyfjanna á þeim tíma sem ávísun þeirra kveður á um. Þeir neiti stundum að taka lyfin á tilsettum tíma en komi svo jafnvel síðar og vilji þá fá þau.

Fram kom í skýrslu VSÓ ráðgjafar um áhættumat starfa í Fangelsinu Kvíabryggju (2017) að stærsti einstaki áhættuþáttur í starfsemi fangelsisins væri lyfjagjafir til fanga. Þar var fjallað um að undanfarin ár hafi fangahópar á Íslandi tekið breytingum og að jafnframt hafi orðið miklar breytingar á lyfjum. Þau séu varasamari en áður. Frávik á borð við mannleg mistök við lyfjagjöf ykju því hættuna á að óvæntar og alvarlegar upptakomur kæmu upp í þessu sambandi.

Ríkisendurskoðun telur ríka ástæðu fyrir fangelsis- og heilbrigðisyfirvöld að kanna með hvaða hætti hægt sé að tryggja örugga lyfjagjöf og minnka hættu á óhöppum við framkvæmd hennar.

### 5.2.3 Geðheilbrigðisþjónusta við fanga

Almennt er mikil og aðkallandi þörf á skilvirkri geðheilbrigðisþjónustu við fanga. Á undanförunum árum hefur dómsmálaráðuneyti lagt aukna áherslu á geðheilbrigðismál þessa hóps í samvinnu við Fangelsismálastofnun. Eitt stærsta skrefið sem tekið hefur verið í þessu sambandi er stofnun geðheilsuteymis fangelsa. Það sinnir almennri geðheilbrigðisþjónustu í fangelsum landsins, s.s. greiningu og meðferð geðraskana, fíknivanda og ADHD. Þjónustan er þverfagleg og er veitt með heimsóknum, símaviðtölum og í gegnum fjarfundarbúnað. Geðheilsuteymið vísar eftir þörfum á aðra þjónustu eins og innlögn á geðdeild eða framhaldsmeðferð við lok afplánunar. Teymið sinnir einnig þeim einstaklingum sem eru á reynslulausn.

Samkvæmt forskrift eiga geðlæknar, geðhjúkrunarfræðingar og klínískir sálfræðingar að manna teymið en erfiðlega hefur gengið að fullmanna það. Samkvæmt upplýsingum frá fulltrúum teymisins glímir það enn við manneklu. Þannig skorti það hálfu stöðu almenns læknis, eina stöðu geðlæknis, eina stöðu hjúkrunarfræðings og æskilegt væri að fá einn sálfræðing til viðbótar til starfa. Fram kom að æskilegt væri að fjölga í teyminu og voru í því sambandi nefndar stöður þroska- og iðjuþjálfar.

Fangelsismálastofnun telur tilkomu geðheilsuteymisins hafa verið til mikilla bóta við þá þjónustu sem föngum stóð til boða. Verið sé að vinna að því að skerpa betur á verkaskiptingu þess og meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar og skýra betur verkferla. Að sögn fulltrúa geðheilsuteymisins er í mörg horn að líta þegar kemur að verkefnum þess og starfsumhverfi. Auk manneklu nefndi teymið skort á sameiginlegri sýn á geðheilbrigðisþjónustu við fanga milli fangelsismálayfirvalda og Landspítala – Háskólasjúkrahúss. Það er samdóma álit teymisins og fulltrúa Fangelsismálastofnunar að mikillar tregðu gæti af hálfu geðdeildar Landspítala að samþykkja innlögn fanga og jafnvel er gerð sú krafa að fangaverðir fylgi með við innlögn. Að sögn Fangelsismálastofnunar er um að ræða mjög veika einstaklinga sem eiga sjálfsagðan rétt á heilbrigðisþjónustu og því forkastanlegt þegar þeir fá ekki tilhlýðilega þjónustu.

Í nóvember 2023 bárust fréttir um að einstaklingi í gæsluvarðhaldi hafi verið neitað um innlögn á bráðageðdeild Landspítala. Umræddur einstaklingur var á þeim tímapunkti í geðrofi. Samkvæmt upplýsingum Fangelsismálastofnunar taldi spítalinn rétt að einstaklingurinn yrði vistaður á geðdeild en setti sem skilyrði að innlögn fylgdi yfirseta fangavarða. Fangelsismálastofnun hafnaði því og taldi sig ekki hafa rekstrarlegt svigrúm til þess. Benti stofnunin á að bráðageðdeild eigi að búa yfir mannskap til að annast sjúklinga hverju sinni og því væru mannréttindi fangans brotin fengi hann ekki þjónustu vegna þessa. Hinn 4. nóvember sendi Fangelsismálastofnun erindi til umboðmanns Alþingis vegna málsins og vísaði til mannréttinda og öryggis umrædds einstaklings.

### **Geðheilbrigðisúrræði fyrir frelsissvipta einstaklinga**

Dómsmálaráðherra skipaði í maí 2023 spretthóp. Hópurinn skyldi skoða sértæk úrræði fyrir frelsissvipta einstaklinga, einkum þá sem metnir hafa verið ósakhæfir eða þannig er ástatt um að refsing sé ekki talin bera árangur en einnig um fanga sem þurfa á mjög sérhæfðri þjónustu að halda á meðan á afplánun stendur. Var spretthópnum m.a. falið að skilgreina þessa hópa og meta fýsileika þess að byggja upp úrræði á einum stað fyrir þá. Jafnframt var hópnum falið að kanna hvar innan stjórnkerfisins ábyrgð á rekstri slíks úrræðis yrði best fyrir komið. Í hópnum áttu sæti sérfræðingar frá dómsmála-, heilbrigðis-, félags- og vinnumarkaðs- og mennta- og barnamálaráðuneytum auk fulltrúa frá Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum.

Hópurinn hittist þrisvar og fór m.a. yfir sameiginlegar þarfir þeirra einstaklinga sem í hlut eiga ásamt því að greina þjónustubörf þeirra og hvernig hún hefur þróast. Kom í ljós að þarfir þeirra eru oftar en ekki svipaðar, þrátt fyrir ólíka niðurstöðu dómastóla um sakhæfi. Talið er að um 30 einstaklinga geti verið að ræða sem þurfi á umræddri þjónustu að halda á hverjum tíma en unnið er að því á vegum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis að greina hluta hópsins nánar, auk þeirra sem ekki hafa þegar hlotið dóm en þurfa þó á öryggisgæslu að halda á einhverjum tímapunkti.

Megin niðurstaða spretthópsins er sú að full ástæða sé til að vinna áfram með þá hugmynd að byggja upp samþætt úrræði fyrir þessa hópa þar sem öryggiskröfur eru í samræmi við þær þarfir sem ólíkir einstaklingar hafa á mismunandi tímum. Lagði hópurinn til að næstu skref fælust m.a. í að vinna fyrstu drög að skilgreiningu á mismunandi öryggisstigum, greina nánar fjölda einstaklinga í hverri einingu og gera drög að því hvernig æskilegt væri að samþætta geðheilbrigðisþjónustu fyrir tiltekinn markhóp ef þörf krefur. Einnig þyrfti að vinna að kostnaðargreiningu, þarfagreiningu húsnæðis og breytingum á öryggisþjónustufrumvarpi félags- og vinnumarkaðsráðherra. Dómsmálaráðuneyti vinnur nú að skipun starfhóps sem á að vinna með þessi atriði og skila niðurstöðum vorið 2024.

#### 5.2.4 Tannlæknaþjónusta við fanga

Þótt tannlæknaþjónusta fullorðinna sé valkvæð ber Fangelsismálastofnun skylda að tryggja föngum aðgengi að henni sé þess óskað. Í mörgum tilvikum er tannheilsa fanga afar bágborin, t.d. eftir áralanga neyslu eiturfylfja. Þegar þessir einstaklingar hætta neyslu innan veggja fangelsa fara þeir að finna fyrir einkennum tannskemmda og kunna óþægindi vegna þeirra að há þeim verulega.

Að sögn fulltrúa Fangelsismálastofnunar geta fangar sem kvaldir eru af tannþínu eða öðrum tengdum kvillum samhliða fráhrarfseinkennum, reynst erfiðir í viðmóti og eru dæmi um að starfsfólki og samföngum stafi bein ógn af einstaklingum í slíkri stöðu. Tannlæknaþjónusta er því í einhverjum tilvikum ekki eingöngu heilbrigðismál heldur einnig öryggismál.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun reynist oft erfitt að útvega föngum tannlæknaþjónustu en fáir tannlæknar vilja sinna þessum hópi. Fangelsismálastofnun ber ekki lagaleg skylda að greiða fyrir þjónustu tannlækna en þar sem tannlæknaþjónusta reynist fanga vanalega íþyngjandi sökum lágra tekna/dagpeninga í fangelsi, þá leggur stofnunin iðulega út fyrir reikningnum. Í kjölfarið þarf hún að krefja fanga um endurgreiðslu en sjaldnast tekst að endurheimta útlagðan heildarkostnað þar sem dagpeningar/laun fanga duga skammt.

Árið 2022 sendi umboðsmaður Alþingis Fangelsismálastofnun erindi vegna kvörtunar fanga sem taldi rétt sinn virtan að vettugi er laut að aðgengi að tannlæknaþjónustu. Í svari stofnunarinnar komu fram áður nefnd vandkvæði við veitingu þjónustunnar og sagði m.a. orðrétt:

*Ljóst er að tannlæknamál eru ekki í nægilega góðum farvegi í fangelsum landsins. Tannheilsa fanga er almennt mjög slæm og margir sem þurfa á einhvers konar tannlæknaþjónustu að halda. Fangar bera þessi erindi fram við fangaverði án milligöngu heilbrigðisstarfsfólks og fangaverðir hafa engar forsendur til að meta það hvort um bráðatilvik er að ræða eða hvort tannlæknaheimsókn þoli einhverja bið.*

Í niðurlagi svarsins kom fram að heppilegra væri að fyrirkomulag tannlæknaþjónustu fanga væri með áþekkingu hætti og almenn heilbrigðisþjónusta, þ.e. að heilbrigðisstarfsmaður gerði skoðun á tannheilsu viðkomandi innan fangelsisins. Með tilvísanakerfi væri síðan hægt að ganga að tilteknum tannlæknum vísun, án milligöngu viðkomandi fanga og Fangelsismálastofnunar. Öll heilbrigðisþjónusta sé þó eftir sem áður á ábyrgð þar til bærra yfirvalda.



Ríkisendurskoðun telur aðkallandi að heilbrigðisyfirvöld í samstarfi við Fangelsismálastofnun leiti leiða til að koma aðgengi fanga að tannlæknaþjónustu í betri farveg. Að mati embættisins þarf samtal milli aðila þó tekið sé undir sjónarmið Fangelsismálastofnunar að endanleg ábyrgð á tannlæknaþjónustu sé á ábyrgð heilbrigðisyfirvalda.

### 5.3 Batahús

Ríkisendurskoðun fékk ábendingar um að úrræðaleysis gætti gagnvart dómpólum sem lokið hefðu afplánun. Þótt fullnustukerfið stefndi að aðlögun þeirra að samfélaginu að nýju fælist töluverð áskorun í því fyrir marga. Góðgerðarfélagið Bati eru félagasamtök sem stofnuð voru árið 2020. Þau hafa byggt upp áfangaheimilið Batahús og úrræði til að styðja þá sem lokið hafa afplánun til aðlögunar og fullrar virkni og þar með fyrirbyggja enn frekar endurkomu í fangelsi.

Rekstur húsa Batahúss hófst í árslok 2020 með undirritun samnings félagsins við félagsmálaráðuneyti (nú félags- og vinnumarkaðsráðuneyti). Starfsemin einkennist af einstaklingsmiðuðum bataúrræðum og er í boði heimilisaðstaða fyrir vistmenn til allt að tveggja ára. Meginmarkmið Batahúss er að skapa aðstæður og grundvöll sem sporna eiga gegn því að einstaklingar snúi aftur í vímuefnaneyslu og önnur afbrot að afplánun lokinni. Þetta er gert með sjálfstyrkingu, vinnu, námi og samfélagslegri virkni. Að mati forsvarsmanna Batahúss hefur vantað úrræði sem tekur við að lokinni afplánun enda sé þörfin fyrir endurhæfingu enn til staðar að lokinni afplánun. Unnið er með einstaklingum á jafningjagrundvelli út frá hugmyndum um áfallamiðaða nálgun enda er það mat forsvarsmanna Batahúss að meirihluti þeirra sem afplánað hafa fangelsisdóm búi yfir áfallasögu. Úrræðið nýtur þjónustu geðlæknis og fíknifræðinga og er skilgreint sem endurhæfingarúrræði.

Félagið rekur tvö búsetuúrræði, annað er fyrir karla með átta rými en hitt er fyrir konur og með þrjú rými. Framboð rýma hefur þó verið breytilegt og til stendur að fjölga kvennarýmum um eitt en fækka um eitt hjá körlum. Meginskilyrði vistar í þessu úrræði eru að einstaklingar neyti ekki hugbreytandi efna og fylgi einföldum húsreglum.

Að sögn forsvarsmanna Batahúss hafa samskipti við Fangelsismálastofnun verið góð. Þrátt fyrir það gagnrýna þeir þær aðstæður sem bjóðast í lokuðum fangelsum landsins. Að þeirra mati eru aðstæður í Fangelsinu Litla-Hrauni með þeim hætti að endurhæfingarmarkmið séu um margt óraunhæf. Fangelsið Hólmsheiði sé ekki til þess fallið að endurhæfa kvenkyns fanga enda ekki hugsað sem langtímaúrræði. Helstu áskoranir þeirra sem lokið hafa afplánun er að aðlagast samfélaginu á ný en að sögn fulltrúa Batahúss vantar enn verulega upp á þann þátt endurhæfingar.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru væntingar og þróun með þeim hætti að áframhaldandi endurhæfing og samfélagsleg aðlögun þeirra sem hlotið hafa fangelsisdóm er óaðskiljanlegur hluti af árangri í fullnustukerfinu. Ef markmið um færri endurkomur í fangelsi eiga að nást telur embættið að stjórnvöld þurfi að gefa þessum þætti nauðsynlegan gaum.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri

Sími 448-8800 | [postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) | [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)