

RÍKISENDURSKOÐUN

Eftirfylgni: Fangelsismálastofnun

Aðbúnaður, endurhæfing, árangur



Febrúar 2026

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Niðurstöður og samantekt	4
1 Eftirfylgni	8
1.1 Áframhaldandi áskoranir í rekstri og starfsemi Fangelsismálastofnunar	8
1.1.1 Mönnunarvandi	9
1.2 Eftirfylgni með ábendingum	11
Ábending 1: Bæta þarf aðstæður á Litla-Hrauni og hraða byggingu nýs fangelsis	11
Ábending 2: Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir taki yfir rekstur húsnæðis á vegum Fangelsismálastofnunar	13
Ábending 3: Mótuð verði heildstæð endurhæfingarstefna	14
Ábending 4: Bæta þarf stöðu kvenna í fangelsum landsins	15
Ábending 5: Festa skal nám fangavarða í sessi	16
Ábending 6: Fangelsismálastofnun þarf að efla greiningu á öryggisfrávikum	17
Ábending 7: Efla þarf vinnustaðarmenningu Fangelsismálastofnunar	18
Ábending 8: Tryggja þarf rétt fanga á heilbrigðisþjónustu	19
Ábending 9: Flýta þarf vinnu starfshóps um menntun fanga og fangavarða	20

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ábendingum og tillögum Ríkisendurskoðunar og hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar.

Með þessari skýrslu gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir eftirfylgni með þeim niðurstöðum og tillögum til úrbóta sem settar voru fram í skýrslunni [Fangelsismálastofnun – Aðbúnaður, endurhæfing, árangur](#) (nóvember 2023). Sú úttekt var unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar í framhaldi af skýrslu embættisins [Innheimta dómsekt](#) (2022) þar sem fram komu vísbendingar um að Fangelsismálastofnun stæði frammi fyrir töluverðum áskorunum í starfsemi sinni.

Í úttektinni voru fjórar úttektarspurningar lagðar til grundvallar:

- ✓ 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?

Ríkisendurskoðun lagði fram níu ábendingar í skýrslu sinni. Fjórar lutu að atriðum á ábyrgðarsviði dómsmálaráðuneytis, þremur var beint til Fangelsismálastofnunar, ein tók til atriða á ábyrgðarsviði heilbrigðisráðuneytis og ein til atriða á ábyrgðarsviði mennta- og barnamálaráðuneytis. Skýrslan var kynnt á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í nóvember 2023 og lauk nefndin umfjöllun sinni um málið með álit þann 17. mars 2024 þar sem tekið var undir tillögum Ríkisendurskoðunar, sbr. [pskj. 1326 – 887](#). mál á 154. löggjafarþingi.

Ríkisendurskoðun tilkynnti dómsmálaráðuneyti og Fangelsismálastofnun um eftirfylgni sína í maí 2025. Embættið kallaði eftir upplýsingum um viðbrögð beggja aðila við niðurstöðum og ábendingum skýrslunnar, svörum um hvort þeir annmarkar og veikleikar sem bent hefði verið á væru enn til staðar og gögnum sem varpað gætu ljósi á þróun mála frá útgáfu skýrslunnar. Þá kallaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá heilbrigðisráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti í september 2025.

Fangelsismálastofnun, dómsmálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti fengu tækifæri til að leggja fram athugasemdir við drög skýrslunnar áður en henni var skilað til Alþingis og hefur Ríkisendurskoðun tekið tillit til þeirra þar sem við á.

Niðurstöður og samantekt

Af þeim níu ábendingum sem Ríkisendurskoðun setti fram í skýrslunni [Fangelsismálastofnun – Aðbúnaður, endurhæfing, árangur](#) (nóvember 2023) hefur einungist tekist að ná fram viðunandi úrbótum hvað snýr að einni þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa viðbrögð dómsmálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis einkennst af töfum á úrbótum sem getur valdið auknum samfélagslegum kostnaði til lengri tíma lítið.

Á þeim rúmu tveimur árum sem liðin eru frá útgáfu skýrslunnar hefur rekstrarstaða Fangelsismálastofnunar versnað og áskorunum í starfseminni fjölgað. Í þessu sambandi má nefna að aukin skipulögð brotastarfsemi og breytt samsetning fanga hefur haft í för með sér ýmsar áskoranir varðandi vistun fanga. Aðgreining fanga er t.d. ekki möguleg í stærsta öryggisfangelsinu, Litla-Hrauni, og er öryggi fanga og fangavarða því minna en ella. Þá hafa fangar með geðrænan vanda reynst stofnuninni veruleg áskorun án þess að til hafi komið fullnægjandi viðbrögð eða stuðningur frá heilbrigðisyfirvöldum. Loks hefur kvenkyns föngum fjölgað án þess að sérstakt úrræði, sem uppfyllir almenn viðmið um afplánun kvenna, sé til staðar né í burðarliðnum samkvæmt svörum dómsmálaráðuneytis.

Eftir því sem fangelsisrefsingum fjölgar og þær þyngjast þurfa viðkomandi stjórnvöld að styðja með viðeigandi hætti við rekstur og starfsemi Fangelsismálastofnunar. Sá stuðningur ætti m.a. að felast í faglegu meðferðarstarfi, heilbrigðisþjónustu, menntun og fullnægjandi húsakosti. Með hliðsjón af markmiðum laga um fullnustu refsinga, varðandi endurhæfingu fanga til að draga úr endurkomu þeirra í fangelsi, er ljóst að brotalamir eru á þeirri framkvæmd.

Áform um uppbyggingu afplánunarrýma ekki í samræmi við þróun og þörf

Í fyrstu ábendingu sinni til dómsmálaráðuneytis kallaði Ríkisendurskoðun eftir því að það, í samvinnu við Framkvæmdasýsluna–Ríkiseignir, ynni hratt að byggingu nýs fangelsis í stað Fangelsisins Litla-Hrauni. Ástand húsakosts fangelsisins væri mjög slæmt auk þess að uppfylla einungis að litlu leyti nútímakröfur um öryggisfangelsi. Í þessu sambandi benti Ríkisendurskoðun á að bregðast yrði við heilsuspillandi þáttum eldri bygginga meðan á byggingu nýs fangelsis stæði.

Dómsmálaráðuneyti hefur tilkynnt um áform um byggingu nýs fangelsis á Stóra-Hrauni og er gert ráð fyrir útgjöldum vegna þessa í fjármálaáætlun 2026–2030. Ráðgert er að í þessu nýja fangelsi verði 100 afplánunarrými og að mögulegt verði að fjölga þeim í allt að 128 rými. Þrátt fyrir að dómsmálaráðuneyti telji að í frumathugun vegna verkefnisins hafi bæði verið tekið tillit til þess álags sem vænta má að verði á fullnustukerfið vegna fangelsisdóma á næstu árum sem og fyrirbyggjandi boðunarlista dregur Ríkisendurskoðun í efa að þessi fjöldi rýma sé nægur til lengri tíma lítið. Almennt hefur fangelsisrefsingum fjölgað og þær þyngst undanfarin ár. Þetta hefur m.a. valdið því að erfitt hefur reynst að vinna niður boðunarlista og eru dæmi um að fangelsisrefsingar hafi fyrnst vegna þessa.

Tilfærsla á rekstri og umsjón fasteigna hefur ekki orðið að veruleika

Önnur ábending Ríkisendurskoðunar til dómsmálaráðuneytis var að það ætti að beita sér fyrir því að rekstur og umsjón með fangelsisbyggingum yrði færður frá Fangelsismálastofnun til Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna (FSRE). Slíkt væri í samræmi við almenna stefnu ríkisins um eignarhald, leigu og rekstur húsnæðis þess. Að sögn ráðuneytisins höfðu farið fram viðræður í þessa veru milli þess og fjármála- og efnahagsráðuneytis án þess að ákvörðun lægi fyrir.

Ríkisendurskoðun brýnir fyrir hlutaðeigandi aðilum að flýta þessum viðræðum eins og kostur er enda á slíkur flutningur ekki að taka langan tíma ef gagnkvæmur vilji er fyrir hendi.

Heildstæð stefna í fullnustumálum liggur ekki fyrir

Í þriðju ábendingu Ríkisendurskoðunar til dómsmálaráðuneytis var það hvatt til að móta heildstæða stefnu í fullnustumálum, sem embættið telur mikilvæga til að skerpa á verkaskiptingu og ná markmiðum á þessu sviði. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var hjá ráðuneytinu árið 2023 var þá unnið að gerð slíkrar stefnu í samráði við helstu hagaðila.

Að mati Ríkisendurskoðunar er sú stefnumótunarvinna sem kallað var eftir fyrir tveimur árum enn á byrjunarreit. Með hliðsjón af áskorunum fullnustukerfisins og þeim tíma sem liðinn er frá því að ábendingin var sett fram er gagnrýnivert að umrædd vinna sé ekki komin lengra.

Staða kvenna í fangelsiskerfinu óviðunandi

Fjórða og síðasta ábending Ríkisendurskoðunar til dómsmálaráðuneytis sneri að stöðu kvenna í fangelsiskerfinu. Þrátt fyrir að konur séu mikill minnihluti fanga hefur þessi hópur vaxið hratt undanfarin ár. Engin sértæk afplánunarúrræði eru í boði fyrir kvenkyns fanga, sem annaðhvort eru vistaðir í aðskildri álmu í gæsluvarðhalds- og öryggisfangelsinu Hólmsheiði eða í opna fangelsinu Sogni, ásamt karlkyns füngum. Þetta fyrirkomulag er óæskilegt fyrir kvenkyns fanga enda er Hólmsheiði ekki ætlað til afplánunar til lengri tíma. Auk þess er ekki talið æskilegt að kynin afpláni í sama úrræði án aðskilnaðar.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 kom fram að til stæði að stækka Fangelsið Sogni og reisa þar aðgreinda byggingu sem myndi eingöngu hýsa kvenkyns fanga. Ráðuneytið lítur á þessa framkvæmd sem skref í þá átt að bæta aðbúnað kvenna í fangelsum og tók undir með Ríkisendurskoðun að mikilvægt væri að huga sérstaklega að þeim þætti. Þrátt fyrir boðaðar úrbætur á Sogni ríkir í grundvallaratriðum sama úrræðaleyfi og áður varðandi vistun kvenfanga að mati Ríkisendurskoðunar. Embættið ítrekar að alþjóðleg viðmið um aðbúnað kvenfanga gera ráð fyrir aðskildum úrræðum sem núverandi aðstæður ná tæplega að uppfylla. Í umsögn sinni við drög þessarar skýrslu lagði dómsmálaráðuneyti áherslu á að það telji núverandi tilhögun varðandi vistun kvenfanga ekki ganga í berhögg við evrópsku fangelsisreglurnar. Um aðbúnað frelsissviptra í fangelsum, þar á meðal kvenfanga, vísar Ríkisendurskoðun að öðru leyti til OPCAT-eftirlits umboðsmanns Alþingis.

Fyrirkomulag náms og þjálfunar fangavarða komið í betra horf

Fyrsta ábending Ríkisendurskoðunar til Fangelsismálastofnunar laut að fyrirkomulagi náms og annarrar þjálfunar fangavarða. Starfsemi Fangavarðaskólans hafði þá nær alfarið legið niðri í nokkur ár. Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 leiddi í ljós að Fangavarðaskólinn hóf aftur starfsemi árið 2024 en með breyttu sniði og í samvinnu við Mennta- og starfspróunarsetur lögreglunnar. Námið tekur nú tvær annir samhliða vinnu og hefur Fangelsismálastofnun skipað

starfshóp til að móta skólastarfið til lengri tíma. Loks hefur framboð af öðrum námskeiðum verið aukið, m.a. þjálfun á sviði valdbeitingar og spennulækkandi stjórnun.

Ríkisendurskoðun fagnar því að starfsemi Fangavarðaskólans hafi verið endurvakin. Embættið hvetur Fangelsismálastofnun til að mæta uppsafnaðri námsþörf sem myndast hefur meðal fangavarða vegna framangreinds rofs í starfseminni.

Skráning öryggisfrávika í fangelsum í farvatninu

Önnur ábending til Fangelsismálastofnunar var lögð fram á grundvelli þess að stofnunin gat ekki lagt fram, með skömmum fyrirvara og án mikillar fyrirhafnar, yfirlit eða greiningu á öryggisfrávikum í fangelsunum, þegar Ríkisendurskoðun óskaði þess árið 2023. Þótt skýrslur væru ávallt gerðar um slík frávik var vistun og skráning ófullnægjandi og skorti Fangelsismálastofnun því yfirsýn um eðli og þróun slíkra mála. Ríkisendurskoðun benti á að efla þyrfti greiningu á öryggisfrávikum enda væri um nauðsynlegar upplýsingar að ræða til að hægt væri að greina þarfir starfseminnar.

Í viðbrögðum sínum árið 2025 upplýsti Fangelsismálastofnun um að vinna væri hafin við hugbúnaðarkerfi sem auðvelda ætti aðgengi og úrvinnslu skýrslna, sem m.a. lúta að öryggisfrávikum og áhættugreiningu þar um. Auk þess hefði verið ráðið í stöðu öryggisstjóra hjá stofnuninni. Þó að um jákvæð skref sé að ræða er að mati Ríkisendurskoðunar of snemmt að leggja mat á hvort umræddar aðgerðir muni skila fullnægjandi árangri.

Vinnustaðarmenningu enn ábótavant

Þriðja og síðasta ábending Ríkisendurskoðunar til Fangelsismálastofnunar sneri að vinnustaðarmenningu stofnunarinnar. Starfsánægja hafði mælst lág í könnunum og fjölþætt gagnrýni varðandi mannauðsmál kom fram við úttekt Ríkisendurskoðunar. Þá var bent á að töluverður tími hafði liðið frá endurnýjun stofnanasamnings, sem var frá árinu 2017.

Í svörum sínum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 sagðist Fangelsismálastofnun hafa ráðist í ýmsar aðgerðir til að bæta starfsánægju en vegna veikindaleyfis mannauðsstjóra hefði stofnunin leigt tvo mannauðssérfræðinga frá ráðgjafafyrirtækinu Attentus til að sinna mannauðsmálum. Jafnframt gat stofnunin þess að álag á fangaverði hefði aukist í kjölfar styttingar vinnuvikunnar, m.a. þar sem það hefði haft í för með sér fjölgun útkalla. Nýr stofnanasamningur var undirritaður í árslok 2025.

Ríkisendurskoðun bendir á að öflug mannauðsstjórn er mjög mikilvæg í starfsemi stofnana þar sem reynir jafnmikið á starfsfólk og í tilfelli Fangelsismálastofnunar. Auknar fjarvistir starfsfólks vegna veikinda eru áhyggjuefni, sem og sú staðreynd að þátttaka þess í starfsánægjukönnun Sameykis vegna ársins 2024 var ekki næg til að birta mætti niðurstöður. Þrátt fyrir ýmsar aðgerðir af hálfu Fangelsismálastofnunar ítrekar Ríkisendurskoðun engu að síður ábendingu sína til stofnunarinnar um að efla vinnustaðarmenningu með áframhaldandi styrkingu mannauðsstjórnunar til lengri tíma litið.

Takmörkuð viðbrögð við ábendingu um heilbrigðisþjónustu fanga

Ábending Ríkisendurskoðunar til heilbrigðisráðuneytis laut að heilbrigðisþjónustu fanga en fram kom í úttektinni að henni væri um margt ábótavant, sér í lagi vegna samskiptavanda milli heilbrigðis- og fangelsismálayfirvalda.

Í svörum heilbrigðisráðuneytis árið 2025 kom fram að tilraunaverkefni um bætt aðgengi fanga að heilbrigðisþjónustu í Fangelsinu Hólmsheiði hefði hafist á vormánuðum það ár. Jafnframt væri unnið að uppfærslu gæða- og þjónustukrafna um heilbrigðisþjónustu. Enn fremur væri unnið að því að skilgreina betur verkaskiptingu milli viðkomandi aðila. Í þessu sambandi var ákveðið að færa geðheilsuteymi fanga frá Heilsugæslunni á höfuðborgarsvæðinu til Landspítala í nóvember 2025.

Með hliðsjón af viðkvæmri stöðu fanga og brýnni þörf þeirra fyrir heilbrigðisþjónustu, sér í lagi á sviði geðheilbrigðisþjónustu, telur Ríkisendurskoðun að viðbrögð heilbrigðisyfirvalda séu ófullnægjandi. Sú erfiða staða sem upp er komin í Fangelsinu Hólmsheiði og Fangelsinu Litla-Hrauni skýrist m.a. af aðgerða- og aðstöðuleysi vegna fanga með geðrænan vanda. Ríkisendurskoðun beinir því til allra viðkomandi ríkisaðila að bregðast við þeirri stöðu sem upp er komin með markvissari hætti en hingað til.

Úrbætur á menntunarmálum fanga hafa dregist

Níundu og síðustu ábendingu Ríkisendurskoðunar var beint til mennta- og barnamálaráðuneytis. Þar hvatti Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að ljúka vinnu starfshóps um menntun fanga og fangavarða en sú vinna hafði að mati embættisins dregist úr hófi. Hún var rúmunum tveimur árum á eftir áætlun þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar var birt.

Í svörum sínum árið 2025 kvaðst mennta- og barnamálaráðuneyti hafa komið á fót spretthópi til að útfæra frekari tillögur sem sneru að menntun fanga. Hópurinn skilaði tillögum sínum í október 2024. Núverandi mennta- og barnamálaráðherra hefur fengið kynningu á tillögunum en ekki gripið til beinna aðgerða á þeim grundvelli. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína um úrbætur á menntunarmálum fanga.

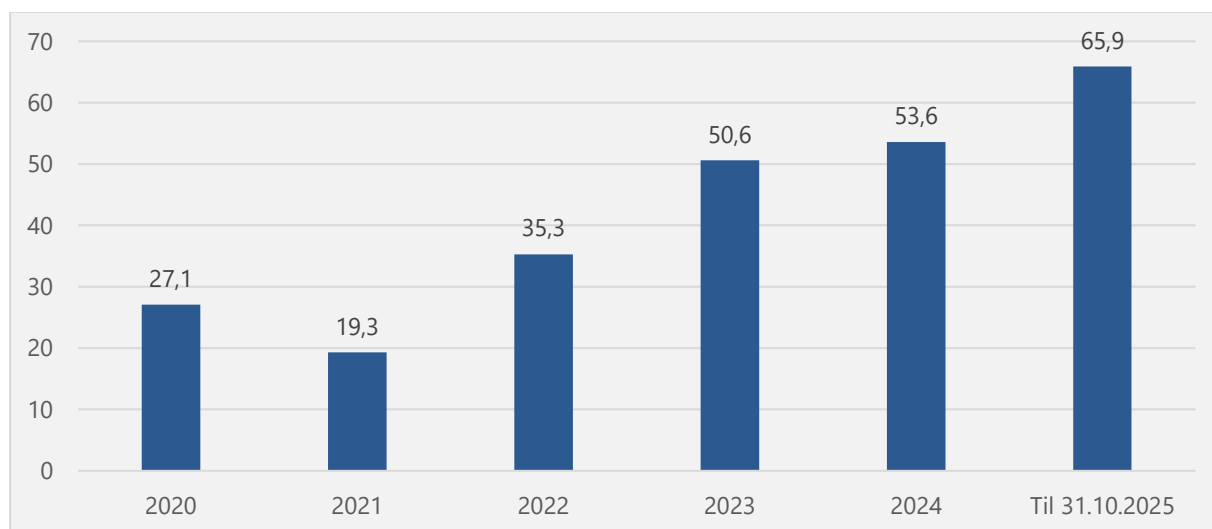
1 Eftirfylgni

Meginniðurstaðan í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Fangelsismálastofnun – Aðbúnaður, endurhæfing, árangur](#) (nóvember 2023) var að margvíslegir þættir í starfsemi Fangelsismálastofnunar væru þess valdandi að íslenskt fullnustukerfi væri hvorki rekið með þeirri skilvirkni né þeim árangri sem lög kveða á um. Helstu ástæður þess væru skortur á heildarstefnu í málaflokknum og þungur rekstur Fangelsismálastofnunar, sem m.a. hefði leitt til undirmönnunar og bágs ástands húsnæðis stofnunarinnar. Af þeim sökum væri öryggi fangavarða, annars starfsfólks og fanga ekki tryggt. Þrátt fyrir skráningu öryggisfrávika var ekki hægt að öðlast yfirsýn um eðli þeirra og þróun, sökum úrelts hugbúnaðarkerfis. Starfsánægja innan Fangelsismálastofnunar mældist jafnframt lág. Takmarkað framboð á afplánunarrýmum hafði orðið til þess að erfiðlega gekk að stytta boðunarlista og nokkuð var um að refsingar hefðu fyrnst af þeim sökum. Endurhæfingu fanga var verulega ábótavant og engin sérstök afplánunarúrræði voru til staðar fyrir konur. Kvenfangar afplánuðu því annað hvort í Fangelsinu Hólmsheiði, sem upphaflega var byggt sem gæsluvarðhalds- og móttökufangelsi, eða í Fangelsinu Sogni ásamt karlföngum Bæði úrræði standast tæplega [viðmið Evrópuráðsins](#) þar um. Loks var heilbrigðis- og menntunarmálum fanga almennt ábótavant.

1.1 Áframhaldandi áskoranir í rekstri og starfsemi Fangelsismálastofnunar

Á árinu 2025 hefur Fangelsismálastofnun sent dómsmálaráðuneyti allnokkur erindi og minnisblöð um þungan rekstur stofnunarinnar sem hefur haft ýmsar afleiðingar fyrir ólíka þætti í starfseminni. Horfa má til þriggja þátta sem hafa reynst miklar áskoranir í þeim efnum, þ.e. mikill fjöldi fanga, sér í lagi gæsluvarðhaldsfanga, aukin átök milli ólíkra hópa fanga sem þarf að halda aðskildum og úrræðaleysi gagnvart geðheilbrigðisvanda fanga. Þá hefur innleiðing á kjarasamningsbundinni styttingu vinnuvikunnar falið í sér áskorun þar sem hún var að mati Fangelsismálastofnunar ekki að fullu fjármögnuð. Mynd 1.1 sýnir meðaltalsfjölda gæsluvarðhaldsfanga á dag á tímabilinu 2020 til 2025.

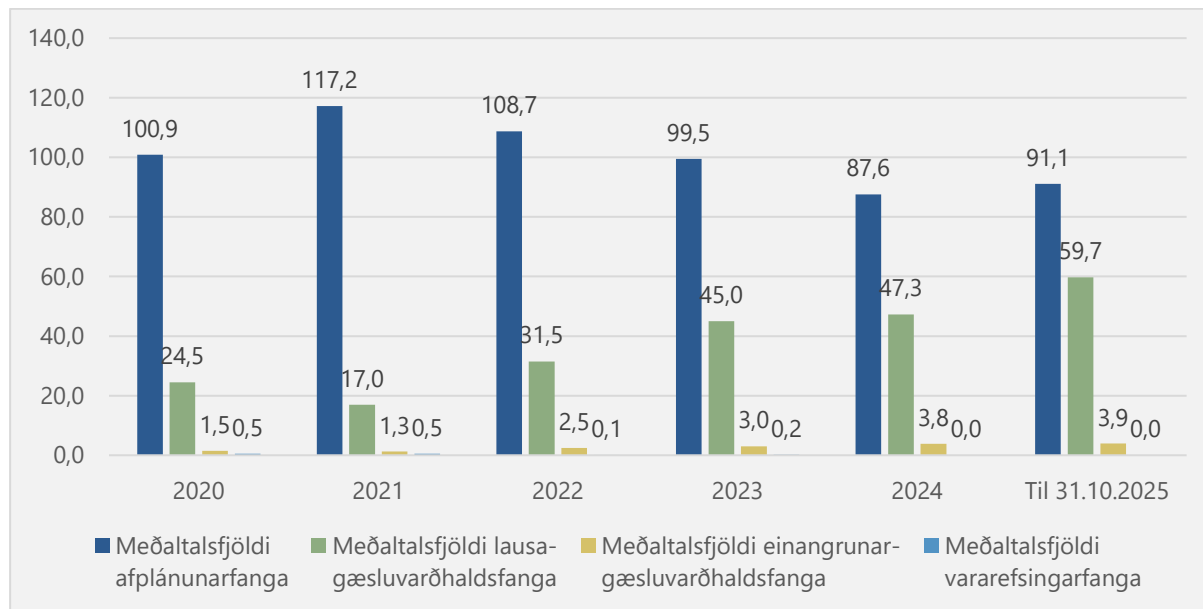
Mynd 1.1 Meðaltalsfjöldi gæsluvarðhaldsfanga á dag 2020–2025 (okt).



Heimild: Fangelsismálastofnun

Vaxandi fjöldi gæsluvarðhaldsfanga hefur haft neikvæð áhrif á getu Fangelsismálastofnunar til taka við föngum til afplánunar dóma, sbr. mynd 1.2.

Mynd 1.2 Meðaltalsfjöldi afplánunar- og gæsluvarðhaldsfanga í fangelsum á dag 2020–31. október 2025



Heimild: Fangelsismálastofnun

Í minnisblaði sem Fangelsismálastofnun sendi dómsmálaráðuneyti í ágúst 2025 var erfiðri rekstrarstöðu lýst og gerð grein fyrir áætluðu rekstrartapi sem næmi um 134 m.kr. miðað við rekstraráætlun ársins. Orðrétt sagði:

Um langt skeið hefur rekstur FMS verið þungur og er það samdóma álit innan FMS að þröng fjárhagsstaða hafi staðið starfseminni fyrir þrífum. Nægir í þessu sambandi að vísa til skýrslu Ríkisendurskoðunar, „Fangelsismálastofnun – Aðbúnaður, endurhæfing og árangur“ frá nóvember 2023. Nálega allt árið 2024 urðu litlar sem engar umbætur vegna téðrar skýrslu Ríkisendurskoðunar og engin aðgerða- og/eða umbótaáætlun gerð þar að lútandi.

Samkvæmt gögnum Fangelsismálastofnunar var ein meginástæða neikvæðrar rekstrarafkomu aukin launaútgjöld vegna stórauðs álags á fangelsiskerfið sem hefði kallað á aukna yfirvinnu og leitt af sér auknar veikindafjarvistir. Hvoru tveggja er til þess fallið að auka mönnunarvanda stofnunarinnar og veikja vinnustaðarmenningu. Í desember 2025 var stofnuninni veittar 260 m.kr. með fjárukalögum vegna aukins og ófyrirséðs kostnaðar vegna fjölgunar gæsluvarðhaldsfanga og mikillar öryggisgæslu vegna eins tiltekna fanga.

1.1.1 Mönnunarvandi

Í febrúar 2025 sendi Fangelsismálastofnun erindi til dómsmálaráðuneytis þar sem fram kom að þrátt fyrir fjölgun ársverka fangavaraða í 139 hefði það ekki reynst nóg. Vísaði stofnunin til hás hlutfalls yfirvinnu fangavaraða, sem endurspeglar að hennar mati raunverulega mannaflaþörf. Raunkostnaður yfirvinnu á árinu 2024 nam um 321,5 m.kr. sem var um 35,5 m.kr. (11%) umfram

áætlun. Benti Fangelsismálastofnun jafnframt á að heilbrigðis- og meðferðarþjónustu við fanga væri enn ábótavant vegna manneklu, mannauðssvið stofnunarinnar væri veikburða auk þess sem stöðugildi vantaði á fullnustusviði. Samkvæmt greiningu stofnunarinnar var áætlað að í heildina þyrfti að bæta við 33 ársverkum svo að rekstur stofnunarinnar uppfyllti kröfur og viðmið um öryggi og aðbúnað fanga og starfsfólks. Áætlaður árlegur kostnaður vegna slíkrar fjölgunar væri rúmur hálfur milljarður, sbr. töflu 1.1

Tafla 1.1 Mat Fangelsismálastofnunar á manneklu í febrúar 2025

Starfsheiti	Ársverk	Áætlaður kostnaður í kr.
Fangavörður	18	301.000.000
Sérfræðingur á mannauðssviði	2	35.700.000
Sérfræðingur á fullnustusviði	3	43.200.000
Sérfræðingur á meðferðarsviði	10	127.300.000
Samtals	33	507.200.000

Heimild: Fangelsismálastofnun

Stytting vinnuvikunnar, sem var innleidd hjá Fangelsismálastofnun um mitt ár 2021, hefur reynst áskorun hvað mönnun varðar. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hefðu fjárheimildir ekki vaxið í samræmi við þann útgjaldaauka sem er til kominn vegna afleidds kostnaðar styttingarinnar og að dómsmálaráðuneyti sé meðvitað um það. Fjárheimildir voru hækkaðar um 107 m.kr. vegna breytingarinnar en stofnunin metur raunverulegan kostnað í kringum 400 m.kr. Að hennar mati hefði þurft að koma til móts við styttinguna með því að bæta 30 ársverkum við reksturinn, en kostnaður við hvert og eitt ársverk er áætlaður á bilinu 13–14 m.kr. á ársgrundvelli. Vegna framangreindrar stöðu hafa undirmannaðar vaktir og aukin tíðni útkalla valdið auknu álagi á starfsfólk, þvert á hugmyndafræði styttingarinnar. Yfirlit um þróun ársverka og veikindafjarvista má sjá í töflu 1.2. Þar sést að styttingin hefur ekki dregið úr tíðni veikinda frá því hún var innleidd árið 2021. Ríkisendurskoðun vekur athygli á þessu en þó með þeim fyrirvara að ástæður þessarar þróunar hafa ekki verið að fullu greindar.

Tafla 1.2 Þróun ársverka fangavarða og veikindafjarvista

Ár	Meðalfjöldi ársverka fangavarða	Meðalfjöldi ársverk í veikindum	Hlutfall af mannafla
2020 Eldra vaktakerfi	103,3	9	8,7%
2021 Stytttri vinnuvika frá 15. júní	112,5	9,8	8,7%
2022 Stytttri vinnuvika	127,1	13,4	10,5%
2023 Stytttri vinnuvika	130,9	13,5	10,3%
2024 Stytttri vinnuvika	132,8	13,8	10,4%
2025 Janúar til júlí	133,2	15,1	11,3%

Heimild: Fangelsismálastofnun

1.2 Eftirfylgni með ábendingum

Ríkisendurskoðun setti fram níu ábendingar í skýrslu sinni árið 2023 og beindi þeim til þriggja ráðuneyta og Fangelsismálastofnunar. Þeirri fyrstu var beint til dómsmálaráðuneytis og laut að ástandi húsakosts fangelsisins Litla-Hrauns.

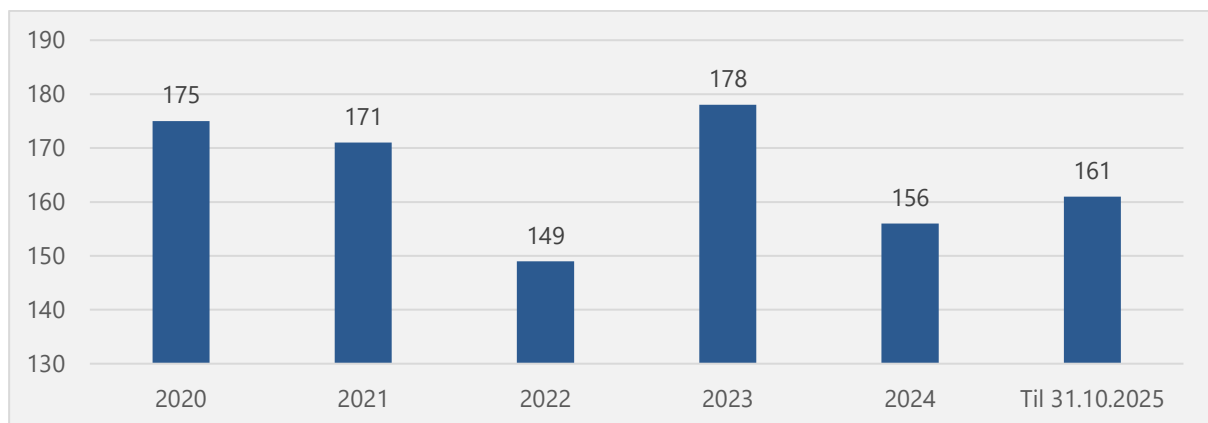
Ábending 1: Bæta þarf aðstæður á Litla-Hrauni og hraða byggingu nýs fangelsis

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.

Í viðbrögðum sínum árið 2023 tók dómsmálaráðuneyti undir ábendinguna og kvaðst hafa falið Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum að vinna að uppbyggingu á Litla-Hrauni ásamt nauðsynlegum viðhaldsframkvæmdum á þeim húsakosti sem fyrir var. Þá samsinnti ráðuneytið þeirri afstöðu Ríkisendurskoðunar að samhliða framkvæmdum væri brýnt að starfsemi fangelsisins raskaðist sem minnst.

Í svörum dómsmálaráðuneytis við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar sumarið 2025 ítrekaði ráðuneytið fyrri viðbrögð um að það væri samsinna afstöðu Ríkisendurskoðunar um mikilvægi byggingar nýs fangelsis. Stefnt væri að því að nýtt öryggisfangelsi, þar sem í fyrsta sinn yrði hægt að aðskilja ólíka hópa fanga, yrði tilbúið árið 2029 og fullbúið 2031. Unnið væri að áfangaskiptingu verkefnisins í samræmi við fjárheimildir. Samkvæmt áætlunum muni nýtt fangelsi rúma 100 fanga, með möguleika á stækkun upp í 128 fangapláss. Nauðsynlegu viðhaldi Litla-Hrauns yrði sinnt á meðan á byggingu hins nýja fangelsis stæði. Mynd 1.3 veitir yfirlit um fjölda gæsluvarðhalds- og afplánunarrýma 2020–2025.

Mynd 1.3. Fjöldi gæsluvarðhalds- og afplánunarrýma 2020–2025 (1. jan.– 31. okt.)



Heimild: Fangelsismálastofnun

Í fjármálaáætlun 2026–30 er gert ráð fyrir tæplega 19 ma. kr. fjárfestingaframlagi til málefnasviðsins *09 Almanna- og réttaröryggi*. Í meðfylgjandi greinargerð kemur fram að 17,8 ma.kr. af framlaginu sé ætlaðar til byggingar nýs fangelsis á Stóra Hrauni, sem er lóð í eigu ríkissjóðs og er við hliðina á núverandi fangelsi á Litla-Hrauni. Að mati Fangelsismálastofnunar er þessi kostnaður vanáætlaður.

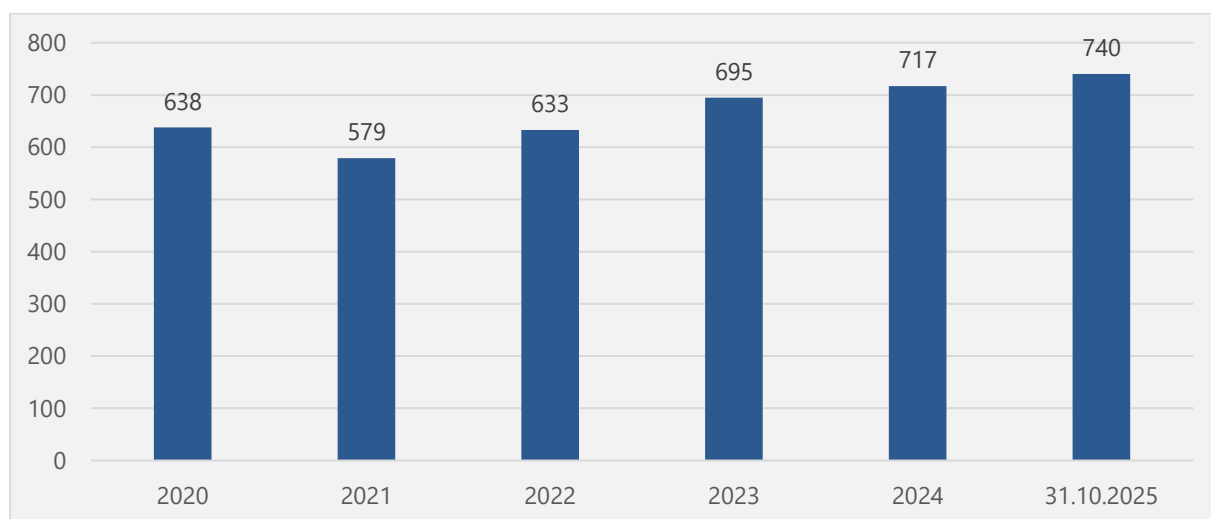
Tafla 1.3 Áætlað framlag til fjárfestinga árin 2026–30 á málefnasviði almanna- og réttaröryggis

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Áætluð framl. í fjárfestingu	2.505	3.602	6.237	6.137	237	237

Heimild: Fjármálaáætlun 2026–30

Í fyrrnefndu erindi Fangelsismálastofnunar til dómsmálaráðuneytis í febrúar 2025 var ónægur fjöldi afplánunarrýma m.a. gert að umræðuefni. Tvær meginástæður er hægt að nefna fyrir þessu. Í fyrsta lagi hefur fangelsisrefsingum og gæsluvarðhaldsúrskurðum fjölgað síðastliðin tvö ár. Í annan stað hefur sú ákvörðun að vista einstaklinga sem skulu sæta brottflutningi af landinu í gæsluvarðhaldsrýmum Fangelsismálastofnunar aukið enn álag á stofnunina. Loks hefur þróunin verið sú undanfarin ár að afbrotum hefur fjölgað samhliða því að dómar hafa þyngst, m.a. vegna fólksfjölgunar og aukinnar skipulagðrar glæpastarfsemi. Þessir þættir hafa allir stuðlað að umræddum skorti auk þess sem áframhaldandi þróun í þessa veru mun reynast enn frekari áskorun fyrir Fangelsismálastofnun. Mynd 1.4 sýnir hvernig einstaklingum sem bíða afplánunar fangelsisdóma hefur fjölgað ár frá ári síðan 2021.

Mynd 4 Fjöldi dómþola á boðunarlista 2020–2025 (okt)



Heimild: Fangelsismálastofnun

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 1:

Þótt undirbúningur byggingar nýs fangelsis sé hafinn hefur Ríkisendurskoðun ríka ástæðu til að efast um að 100–128 afplánunarrými nægi til að mæta þörf fyrir afplánunarrými til lengri tíma samhliða styttingu boðunarlista í afplánun. Með tilliti til þess að fangelsisrefsingum hefur fjölgað og þær þyngst og boðunarlisti til afplánunar lengst telur embættið að rík ástæða sé fyrir stjórnvöld að kanna til hlítar langtímapörf fullnustukerfisins fyrir afplánunarrými. Slík þarfagreining ætti að liggja til grundvallar allri stefnumótun í málaflokknum (sbr. ábendingu nr. 3).

Tekið skal fram að í umsögn sinni um drög þessarar skýrslu benti dómsmálaráðuneyti á að í frumathugun vegna byggingar nýs öryggisfangelsis hefði verið gerð greining á hversu mörg afplánunarrými þyrfti til þess að taka á móti þeim dómum sem fullnusta þyrfti og til þess að vinna niður boðunarlista. Því hefði verið tekið mið af þeim þáttum sem Ríkisendurskoðun tilgreinir sérstaklega og undirbúningur nýs fangelsis væri í samræmi við langtímapörf.

Önnur ábending Ríkisendurskoðunar laut að rekstrarfyrirkomulagi þeirra fasteigna Fangelsismálastofnunar sem teljast til fangelsa.

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

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

Í viðbrögðum sínum árið 2023 tók dómsmálaráðuneyti heilshugar undir með Ríkisendurskoðun og kvaðst hafa bent á þetta um nokkurt skeið. Þá taldi ráðuneytið að Fangelsismálastofnun gæti ekki staðið undir rekstri fasteigna með þeirri fjárveitingu sem stofnunin hlyti.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 svaraði dómsmálaráðuneyti því til að það hafi óskað eftir fundi með fjármála- og efnahagsráðuneyti með það að markmiði að fara yfir fjármögnunarmál í tengslum við rekstur húsnæðis og að allur húsakostur verði færður undir eignasafn ríkisins, sem þá væri undir forræði Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 2:

Ríkisendurskoðun fagnar því að dómsmálaráðuneyti hafi stigið fyrstu skrefin í átt að tilfærslu eigna, sem nú eru undir forræði Fangelsismálastofnunar, til Framkvæmdasýslunnar – Ríkiseigna. Embættið ítrekar þó nauðsyn þess að viðhalda framgangi þessara viðræðna og tryggja niðurstöðu eins fljótt og auðið er, enda sér embættið engar haldbærar ástæður fyrir frekari töfum.

Þriðja ábending Ríkisendurskoðunar sneri að mótun heildarstefnu á sviði fullnustumála en árið 2023 var engin heildarstefna í gildi fyrir málefnasviðið eftir að fallið hafði verið frá réttaröryggisáætlun árið 2017.

Ábending 3: Mótuð verði heildstæð endurhæfingarstefna

Ríkisendurskoðun hvetur dómsmálaráðuneyti að standa við tímaáætlanir sínar um mótun heildstæðrar stefnu á sviði fullnustumála. Stofnunin ítrekar að aðkoma menntamála-, heilbrigðismála- og félagsmálayfirvalda 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.

Árið 2023 kvaðst dómsmálaráðuneyti vera sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar. Aðkoma mennta-, heilbrigðis- og félagsmálayfirvalda að slíkri stefnumótun væri mikilvæg. Ráðuneytið myndi vinna að þessu í samráði við framangreinda aðila.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 tjáði dómsmálaráðuneyti embættinu að unnið væri að mótun heildstæðrar stefnu á sviði fullnustumála á grundvelli viðtæks samráðs við helstu ráðuneyti, stofnanir og hagaðila. Samhliða stefnumótunarvinnu væri unnið að gerð heildarfrumvarps um fullnustu refsinga. Því væri ætlað að koma í stað núgildandi laga. Í desember 2025 upplýsti ráðuneytið Ríkisendurskoðun um að sú ákvörðun hafi verið tekin á haustmánuðum að bíða með heildarendurskoðun og gerð nýs heildarfrumvarps. Þess í stað yrðu ákveðin atriði tekin út, sem unnið væri að því að leysa. Samhliða væri unnið að framgangi verkefnisins um nýtt öryggisfangelsi á Stóra Hrauni sem og framkvæmdum í Fangelsinu Sogni.

Þegar dómsmálaráðuneyti fékk tækifæri til að leggja fram athugasemdir við drög þessarar skýrslu í desember 2025 lagði það áherslu á að þótt ekki lægi fyrir heildstæð stefna í málaflokknum hefði umtalsverð vinna verið unnin til að mæta ýmsum áskorunum á sviði fangelsismála. Nefndi ráðuneytið þar m.a. nýtt verklag við afplánun erlendra fanga í heimaríki og brottvísun annarra erlendra fanga, sem lokið hafa afplánun.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 3:

Mótun heildstæðrar endurhæfingarstefnu hefur miðað hægt áfram. Miklar og djúpstæðar áskoranir á sviði fullnustumála og í rekstri Fangelsismálastofnunar eru með þeim hætti að mótun stefnu á málefnasviði fullnustumála þolir varla frekari bið. Úrlausnarefni á borð við mönnun Fangelsismálastofnunar, húsnæðismál, stöðu kvenfanga og geðheilbrigðismál eru dæmi um áskoranir sem stefnumótunarvinnan þarf að taka til. Ríkisendurskoðun brýnir því fyrir dómsmálaráðuneyti að leggja aukna áherslu á að ljúka þessari vinnu sem fyrst.

Fjórdi ábending Ríkisendurskoðunar til dómsmálaráðuneytis gekk út á að bæta stöðu kvenfanga í fullnustukerfinu.

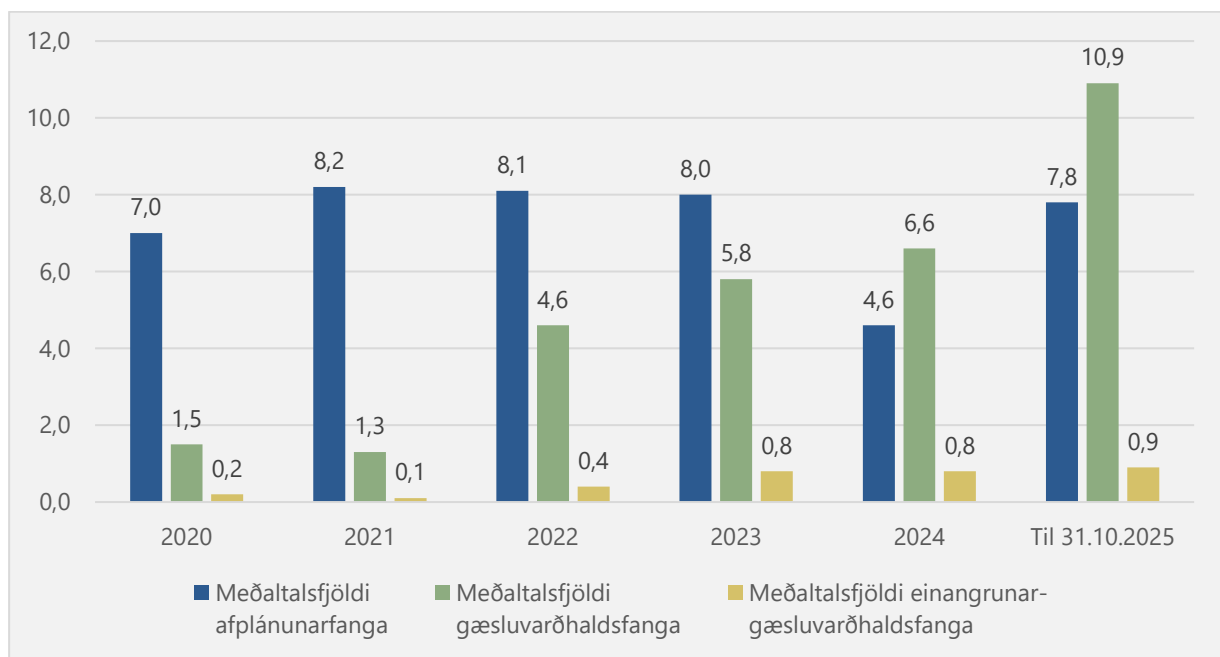
Ábending 4: Bæta þarf stöðu kvenna í fangelsum landsins

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 endurhæfingarúrræðum en karlfangar, sem verður að teljast óásættanlegt.

Dómsmálaráðuneyti tók undir ábendingu Ríkisendurskoðunar árið 2023 og taldi brýnt að vinna að langtímalausn á fyrirkomulagi á vistun kvenfanga. Fullnusta þessa hóps fanga væri meðal áherslumála ráðherra við heildarendurskoðun í fullnustumálum. Samkvæmt svörum ráðuneytisins við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 er aðstaða og úrræði fyrir kvenfanga í fullnustukerfinu enn til sérstakrar skoðunar við heildarendurskoðun málaflokksins.

Mynd 1.5 sýnir meðaltalsfjölda kvenfanga í fangelsum dag hvern á tímabilinu 2020 til og með október 2025. Þar má sjá að meðaltalsfjöldi kvenna í fangelsi hefur tvöfaldast, var 8,7 árið 2020 en stóð í 19,6 í október 2025. Þá skal tekið fram að á tímabilinu var að meðaltali enginn kvenfangi sem afplánaði vararefsingu sína með fangelsisvist.

Mynd 1.5 Meðaltalsfjöldi kvenfanga í fangelsum á dag 2020–2025



Heimild: Fangelsismálastofnun

Dómsmálaráðherra hefur ákveðið að stækka Fangelsið Sogni þar sem útbúið verður húsnæði, eingöngu til afnota fyrir konur, með aðstöðu til vinnu og tómstunda.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun var metfjöldi kvenfanga vistaður í Fangelsinu Hólmsheiði í ársbyrjun 2025. Í þessu sambandi skal áréttað að langtímaafplánun kvenna í Fangelsinu Hólmsheiði er ekki talin æskileg, líkt og umboðsmaður Alþingis hefur bent á í OPCAT-eftirliti embættisins.

Af þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað verður ekki annað séð en að í grundvallaratriðum ríki sama úrræðaleysi og áður varðandi vistun kvenfanga þrátt fyrir fyrirhuguð afplánunarrými fyrir konur í fangelsinu Sogni. Embættið ítrekar að alþjóðleg viðmið gera ráð fyrir að aðskilnaður skuli vera milli kynja við afplánun og að fyrirhugaðar breytingar á Sogni nægja tæplega til að þau viðmið séu að fullu virt. Í umsögn sinni um drög þessarar skýrslu undirstrikaði dómsmálaráðuneyti að það teldi ekki að núverandi tilhögun varðandi vistun kvenfanga gengi í berhögg við evrópsku fangelsisreglurnar en tók undir mikilvægi þess að hugaði verði sérstaklega að þörfum og aðbúnaði kvenna sem hafa hlotið fangelsisdóm. Að mati ráðuneytisins væri fjölgun afplánunarrýma fyrir konur að Sogni skref í þá átt.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 4:

Ríkisendurskoðun telur stöðu kvenfanga enn vera verulega ábótavant. Embættið ítrekar því ábendingu sína um að bregðast þurfi með markvissum hætti við ófullnægjandi stöðu kvenfanga í íslensku fullnustukerfi og að þær úrbætur séu grundvallaðar á heildstæðri stefnu í málaflokknum.

Fimmtu ábendingu Ríkisendurskoðunar var beint til Fangelsismálastofnunar og fjallaði um mikilvægi þess að nám fangavarða yrði fest í sessi.

Ábending 5: Festa skal nám 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. Tilefni er til að ítreka samráð við fangaverði við gerð náms-skrár. Misbrestur á gæðum fagmenntunar í fangavarðafræðum getur ógnað öryggi fangavarða, fanga og annars starfsfólks er viðkemur fangelsum.

Árið 2023 svaraði Fangelsismálastofnun því til að búið hefði verið að tryggja fjármagn til Fangavarðaskólans til næstu tveggja ára (2024 og 2025). Þá væru í bígerð breytingar á fyrirkomulagi kennslunnar þannig að fangavörðum er gert kleift að sinna námi samhliða vinnu og að það tæki tvær annir. Unnin hafi verið námskrá í samráði við fangaverði og væri um fjarnám að ræða sem m.a. leiddi af sér að nemendur gætu sótt nám, óháð búsetu.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 staðfesti Fangelsismálastofnun að starfsemi Fangavarðaskólans hófst með breyttu sniði eins og áætlað var árið 2024 með 20 manna nemendahóp. Dómsmálaráðuneyti fól Mennta- og starfsþróunarsetri lögreglunnar að halda utan um skólann til tveggja ára í samvinnu við Fangelsismálastofnun. Í janúar 2025 hóf annar nemendahópurinn nám. Nemendur eru valdir eftir umsóknarferli, en sérstök matsnefnd fer yfir umsóknir. Námið samanstendur af staðlotum sem standa yfir í 3–4 daga, en þeim var fjölgað árið 2025. Þá hefur stofnunin lengt nýliðanámskeið fangavarða úr þremur dögum í fjóra. Kennslukannanir meðal nemenda gefa vísbendingar um góðan árangur skólans, það sem af er komið. Loks kom fram að Fangelsismálastofnun hefur skipað starfshóp sem falið hefur verið að móta stefnu skólans til lengri tíma. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun eru innan við 10 fangaverðir á biðlista eftir að hefja nám í Fangavarðaskólanum og þá kom fram í svari

stofnunarinnar búið væri að gera fimm ára samstarfssamning við Mennta- og starfs-
þróunarsetur lögreglunnar um menntun og endurmenntun fangavarda.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 5:

Úrbætur á tilhögun og fyrirhuguð stefnumótun um starfsemi Fangavardaskólans til lengri tíma eru skref í rétta átt. Ríkisendurskoðun ítrekar að menntun fangavarda er samofin öryggi starfsfólks og fanga í fangelsum landsins og haldast jafnframt í hendur við markmið um endurhæfingu. Því telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að Fangelsismálastofnun og dómismálaráðuneyti haldi áfram á sömu braut að uppbyggingu námsins og að unnið verði áfram að því að stytta biðlista umsækjenda.

Sjötta ábending Ríkisendurskoðunar til Fangelsismálastofnunar laut að kerfisbundinni skráningu og greiningu öryggisfrávika.

Ábending 6: Fangelsismálastofnun þarf að efla greiningu á öryggisfrávikum

Efla þarf möguleika til greininga á öryggisatvikum með því að bæta skráningu og skjölun þeirra. Þar sem erfitt er að safna skýrslum um frávik 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.

Við gagnöflun vegna stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar árið 2023 kom í ljós að nær ógjörningur var fyrir Fangelsismálastofnun að veita yfirlit um fjölda öryggisfrávika eftir tegundum, tímabilum og öðrum undirflokkum. Skýringin var að sögn stofnunarinnar sú að þar til gerður hugbúnaður væri ekki í stakk búinn til þess að veita upplýsingarnar með umbeðnum hætti og að mikil vinna færi í úrvinnslu umræddra gagna. Í viðbrögðum sínum við ábendingu Ríkisendurskoðunar árið 2023 upplýsti Fangelsismálastofnun að þótt öll atvik um öryggi fanga, fangavarda eða annarra starfsmanna séu skráð í miðlægt gagnakerfi sé viðkomandi hugbúnaður kominn til ára sinna og tengimöguleikar við önnur kerfi takmarkaðir. Undirbúningur að innleiðingu nýs kerfis hafi staðið yfir frá árslokum 2022 og vonir bundnar við að hægt yrði að taka nýtt kerfi í notkun um mitt ár 2024.

Ekkert varð af innleiðingu nýs upplýsingakerfis um öryggisatvik í samræmi við fyrirætlanir Fangelsismálastofnunar. Þess má geta að eftir alvarlega árás þriggja fanga á fimm fangaverði í júlí 2025 kom fram í viðtali við fangelsismálastjóra að bæta þyrfti skráningu slíkra brota og sagði hann orðrétt:

„Við þurfum aðeins að taka okkur saman í andlitinu þar, hvernig við skráum þessi tilvik og rýnum þau eftir á.“¹

Pegar Ríkisendurskoðun fylgdi málinu eftir árið 2025 kom fram í svörum Fangelsismálastofnunar að ráðinn hefði verið öryggis- og gæðastjóri þann 1. apríl 2025. Eitt af verkefnum

¹ Vísir, „[Þurfi að bæta skráningu ofbeldisbrota gegn fangavörðum](#)“, 13.07.2025. Sótt 18.11.2025.

hans væri að koma upp innri vef fyrir stofnunina þar sem lögð yrði áhersla á að bæta skráningu öryggisfrávika og áhættu vegna öryggismála. Nýr innri vefur hefur verið tekin í notkun en skráning öryggisfrávika var enn ekki tilbúinn þegar Ríkisendurskoðun lauk eftirfylgni sinni. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun væri stutt í innleiðingu slíkra skráninga á vefnum, eigi síðar en í ársbyrjun 2026. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði við eftirfylgni sína er engin ástæða til að ætla annað en að hættulegir fangar, átök milli glæpahópa og alvarlegur geðheilbrigðisvandi einstakra fanga muni halda áfram að setja mark sitt á öryggi bæði starfsfólks Fangelsismálastofnunar og annarra fanga.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 6:

Þótt vinna sé hafin við úrbætur, sem ættu að auðvelda aðgengi og greiningu gagna um öryggisfrávik, er enn of snemmt að leggja mat á það hvort viðbrögð Fangelsismálastofnunar muni skila árangri. Ríkisendurskoðun telur það vera forgangsmál að koma skráningu, aðgengi og greiningu öryggisfrávika í skilvirkt og varanlegt horf. Enda sé slíkt óaðskiljanlegur þáttur við þarfagreiningar á sviði öryggismála og við hönnun nýs fangelsis á Stóra Hrauni.

Sjöunda ábending Ríkisendurskoðunar sneri að þörfinni á að vinna að bættri vinnustaðarmenningu Fangelsismálastofnunar en starfsánægja hafði um langt skeið mælst þar lág. Engin stofnanasamningur hafði verið gerður frá árinu 2017.

Ábending 7: Efla þarf vinnustaðarmenningu Fangelsismálastofnunar

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

Árið 2023 svaraði Fangelsismálastofnun á þá leið að unnið væri að ýmiss konar markmiðum til að bæta vinnustaðarmenningu stofnunarinnar. Þar á meðal vísaði stofnunin til nauðsynjar þess að fjölga stöðugildum og þar með auka öryggi starfsfólks. Mannaflapörf lægi fyrir og fjölgun starfsfólks myndi minnka álag á það starfsfólk sem fyrir væri, sem m.a. birtist í miklum veikindafjarvistum. Þá vísaði stofnunin til áður nefndrar menntunar fangavarða, bættra samskipta og endurskoðun og breytingar á skipuriti stofnunarinnar. Sérstaða hennar ynni þó um margt gegn henni þegar kæmi að uppleggi starfánægjukönnunar Sameykis *Stofnun ársins*, þar sem vinnustaðarmenning hennar er mæld, en stofnunin taldi spurningarnar um margt ekki falla vel að hlutverki og starfsumhverfi hennar. Var þar m.a. vísað til áskorana vegna sérstöðu hlutverks og vinnuumhverfis, almenns álags á starfsfólk o.fl. Ríkisendurskoðun tekur ekki alfarið undir sjónarmið Fangelsismálastofnunar um gildi könnunarinnar vegna sérstöðu stofnunarinnar. Þrátt fyrir mögulega ágalla og sérstöðu einstakra stofnana gefur könnunin engu að síður sterka vísbendingu um stöðu mannauðsmála, starfsánægu og vinnustaðarmenningu. Auk þess verður að hafa í huga að enginn önnur hliðstæð mæling á þessum þáttum er fyrirliggjandi.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar kom fram að Fangelsismálastofnun hefði unnið að ýmsum umbótaverkefnum til að stuðla að bættri vinnustaðarmenningu. Má þar nefna stofnun sérstaks

framkvæmdateymis helstu stjórnenda, en fundargerðir teymisins eru gerðar aðgengilegar starfsfólki. Þá hefði verið ráðinn sérstakur forstöðumaður við Fangelsið Litla-Hrauni, en áður laut fangelsið stjórn sama forstöðumanns og fangelsisins Hólmsheiði. Loks hefði stofnunin í fjarveru mannauðsstjóra haft tvo sérfræðinga á því sviði á leigu frá fyrirtækinu Attentus til að vinna að mannauðsmálum stofnunarinnar. Í því sambandi hefði mannauðssvið verið fært undir forstjóra í stað þess að heyra undir fjármálastjóra, eins og fyrirkomulagið var áður. Hér væri um valdeflandi breytingu að ræða, sem er m.a. ætlað að auka skilvirkni og sjálfstæði mannauðsstjóra. Loks gat stofnunin þess að settar hafa verið á fót innri reglur um starfsstig innan fangelsanna. Markmið þess er að efla stigveldi innan fangelsanna en að sama skapi að draga úr miðstýringu og tryggja skilvirkni ákvarðana innan hvers fangelsis.

Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði við eftirfylgni sína hefur verið gengið frá nýjum stofnanasamningi, sem undirritaður var í árslok 2025. Þá gefa tölfraðilegar upplýsingar um veikindi meðal fangavarda til kynna að álag á meðal þeirra og annað starfsfólk sé of mikið (sbr. kafla 1.1.1). Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að langtímafjarvera mannauðsstjóra sé síst til þess fallin að efla vinnustaðarmenningu, þrátt fyrir að utanaðkomandi ráðgjafar á þessu sviði njóti við. Loks er engum mælingum um starfsánægju til að dreifa hjá Fangelsismálastofnun fyrir árið 2024, vegna ónógrar þátttöku í könnuninni *Stofnun ársins*.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 7:

Ríkisendurskoðun telur sig enn ekki sjá merki um bætta vinnustaðarmenningu, vellíðan í starfi og starfsánægju hjá Fangelsismálastofnun, þrátt fyrir vissar aðgerðir stjórnenda í átt að því markmiði. Þar sem engum nýlegum mælingum um stöðu vinnustaðarmenningar er til að dreifa ítrekar Ríkisendurskoðun því ábendingu sína til Fangelsismálastofnunar.

Áttundu ábendingu Ríkisendurskoðunar var beint til heilbrigðisráðuneytis og laut hún að heilbrigðisþjónustu fanga. Fram kom í úttektinni árið 2023 að brotalamir væru víða í þeirri þjónustu, sér í lagi vegna óskilvirkra samskipta milli heilbrigðis- og fangelsismálayfirvalda.

Ábending 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.

Í viðbrögðum heilbrigðisráðuneytis árið 2023 kvaðst það taka undir ábendingu Ríkisendurskoðunar. Úrbætur á sviði heilbrigðisþjónustu fanga væri í samræmi við markmið þess um veitingu réttrar þjónustu, á réttu þjónustustigi á réttum tíma.

Árið 2025 upplýsti heilbrigðisráðuneyti Ríkisendurskoðun um að á vormánuðum sama ár hefði tilraunaverkefni um bætt aðgengi fanga að heilbrigðisþjónustu hafist í Fangelsinu Hólmsheiði. Þá væri unnið að uppfærslu gæða- og þjónustukrafna um heilbrigðisþjónustu heilbrigðisstofnana, sem næði m.a. til fanga í fullnustukerfinu. Loks kom fram að verkaskipting á sviði

geðheilbrigðisþjónustu gæti oft á tíðum verið óskýr en unnið væri að frekari skilgreiningu hlutverka á þessu sviði. Unnið væri að frekari skilgreiningu hlutverka milli stofnana og teyma á haustmánuðum 2025 í samráði við Landspítala, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og Fangelsismálastofnun. Niðurstaða þeirra vinnu var meðal annars sú að heilbrigðisráðherra ákvað að færa geðheilsuteymi fanga frá Heilsugæslunni á höfuðborgarsvæðinu til Landspítala háskólasjúkrahúss í nóvember 2025, í þeim tilgangi að efla þjónustuna og bæta samfellu hennar.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 8:

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa heilbrigðisyfirvöld ekki brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar með eins skjótum hætti og tilefni var til. Þær djúpstæðu áskoranir sem stafa af takmörkuðu aðgengi fanga að heilbrigðisþjónustu, sér í lagi vegna geðsjúkdóma, hafa legið ljósar fyrir um áráð. Þótt vinna við skýrari verkaskiptingu og uppfærslu gæða- og þjónustukrafna sé hafin telur Ríkisendurskoðun að of lítið hafi verið aðhafst á þeim tveimur árum sem liðin eru frá því ábending embættisins var sett fram. Ljóst er að umræddur vandi er ein stærsta einstaka áskorunin í starfsemi Fangelsismálastofnunar og að brýnt er að viðbrögð séu bæði hröð og skilvirk, enda er núverandi ástand ógn við annað meginmarkmið fullnustulaga um endurhæfingu fanga.

Níunda og síðasta ábending Ríkisendurskoðunar til úrbóta laut að lúkningu vinnu starfshóps á vegum dómsmálaráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis um menntunarmál fanga og fangavarða.

Ábending 9: Flýta þarf vinnu starfshóps um menntun fanga og fangavarða

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur vinna sameiginlegs starfshóps mennta- og barnamálaráðuneytis og dómsmálaráðuneytis um inntak 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 hliðsjón 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.

Árið 2023 tók mennta- og barnamálaráðuneyti undir ábendingu Ríkisendurskoðunar. Menntun væri lykilþáttur í endurhæfingu fanga og legði grunn að aukinni færni einstaklinga. Ráðuneytið kvaðst ætla að marka skýra stefnu um menntun fanga og hefja aðgerðaráætlun um hvernig mætti auka námsmöguleika í fangelsum landsins í samráði við dómsmálaráðuneyti. Tekið skal fram að ráðuneytið ávarpaði ekki menntun fangavarða í svari sínu en vísa má til ábendingar 5 í því sambandi.

Í svörum sínum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 sagðist mennta- og barnamálaráðuneyti hafa komið á fót spretthópi til að útfæra frekari tillögur sem sneru að menntun fanga. Hópurinn skilaði tillögum til mennta- og barnamálaráðherra í október 2024 og hefur núverandi ráðherra fengið kynningu á þeim.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 9:

Ríkisendurskoðunar telur það gagnrýnivert að rúmu ári eftir að framangreindur spretthópur mennta- og barnamálaráðuneytis skilaði tillögum um menntun fanga, sé málið enn á því stigi. Ráðuneytið hefur hvorki komið tillögum hópsins til framkvæmda né tekið afstöðu til þeirra. Ríkisendurskoðun minnir á í þessu sambandi að menntun fanga er ein af meginstöðum í endurhæfingu þeirra á grundvelli fullnustulaga.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartún 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is