



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:
SKIPULAG OG ÚRRÆÐI Í FANGELSISMÁLUM
(2010)**

SEPTEMBER 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
1 INNGANGUR	8
2 SKIPULAG OG ÚRRÆÐI Í FANGELSISMÁLUM.....	9
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2010.....	9
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	10
2.2.1 Ábendingar til innanríkisráðuneytis.....	10
2.2.2 Ábendingar til Fangelsismálastofnunar.....	13
2.2.3 Ábending til velferðarráðuneytis	15
2.3 Niðurstaða	15
3 BREYTINGAR 2009–13	16
3.1 Fyrirhugaðar lagabreytingar	16
3.2 Dómar sem bíða fullnustu	17
3.3 Þróun fjárveitinga og ársverka árin 2010–13	18

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR¹

Í skýrslu sinni *Skipulag og úrræði í fangelsismálum* (2010) kannaði Ríkisendurskoðun m.a. hvort stjórnvöld hefðu metið þörf á uppbyggingu fangarýma og mótað skýra langtímastefnu um fullnustu refsinga. Stofnunin reyndi einnig að meta hvort fullnusta refsinga, sem er ein fjögurra stoða réttarvörslukerfisins, væri í samræmi við aðrar stoðir þess, þ.e. lögreglu, ákærvald og dómstóla, og hvort eðlilegt flæði gegnum kerfið væri tryggt. Þá athugaði Ríkisendurskoðun hvernig fjöldi fanga, biðtími eftir afplánun o.fl. hefðu þróast og leitaðist við að meta hvort Fangelsismálastofnun hefði næg úrræði til að uppfylla kröfur um betrun fanga. Loks kannaði stofnunin hvort skipulag fangelsismála stuðlaði að því að Fangelsismálastofnun gæti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með skilvirkum og árangursríkum hætti.

Í skýrslunni kom m.a. fram að stjórnvöld höfðu ekki mótað heildarstefnu um fullnustu refsinga og að gæsluvarðhalds- og afplánunarrými væru of fá miðað við fjölda fangelsisdóma. Fangelsismálastofnun teldi hagkvæmast til framtíðar að byggt yrði 40 rýma gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsi á höfuðborgarsvæðinu. Þannig mætti m.a. loka tveimur fangelsum sem uppfylltu ekki kröfur um aðbúnað fanga. Jafnframt kom fram að fjölga þyrfti vistunarúrræðum utan fangelsa og kanna réttmæti þess að fangelsisdómar væru fullnustaðir með öðrum afplánunarúrræðum. Þá var bent á að tryggja yrði föngum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og að móta þyrfti heildarstefnu í þeim efnum. Loks kom fram að skipulag fangelsismála hindraði að vald, ábyrgð og umboð færu fyllilega saman innan málaflokksins og að lögbundin verkefni Fangelsismálastofnunar hefðu ekki verið kostnaðargreind eftir setningu laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga en í þeim er lögð aukin áhersla á betrun fanga.

Ríkisendurskoðun beindi samtals níu ábendingum til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti), Fangelsismálastofnunar og heilbrigðisráðuneytis (nú velferðarráðuneyti) vegna framangreindra þátta.

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka þær tvær ábendingar sem beint var til Fangelsismálastofnunar. Sú fyrri laut að innra verklagi stofnunarinnar, m.a. þyrfti hún að móta sér heildstætt skipurit og setja skýrar innkaupareglur. Stofnunin hefur unnið að hvoru tveggja. Skipuritið tekur þó ekki gildi fyrr en nýtt frumvarp um fullnustu refsinga hefur verið samþykkt á Alþingi. Seinni ábendingin laut að því að Fangelsismála-

**LAGT MAT Á
SKIPULAG OG ÚRRÆÐI
Í FANGELSISMÁLUM**

**STJÓRNVÖLD HÖFÐU
EKKI MÓTAÐ
HEILDARSTEFNU UM
FULLNUSTU REFSINGA**

**NÍU ÁBENDINGAR Í
SKÝRSLUNNI FRÁ
ÁRINU 2010**

**RÍKISENDURSKOÐUN
ÍTREKAR EKKI ÁBEND-
INGAR SÍNAR TIL
FANGELSISMÁLA-
STOFNUNAR**

¹ Gerðar voru breytingar á þessum kafla 2. október 2013 (skýrslan var upphaflega birt 6. september). Bætt var við ítarlegri umfjöllun en var í upphafi um þær ábendingar skýrslunnar frá 2010 sem Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka.

stofnun legði aukna áherslu á betrun fanga. Stofnunin vinnur skipulega að því og hlutfall fanga sem hefur setið í fangelsi áður hefur lækkað frá árinu 2010.

RÁÐUNEYTIÐ VINNUR AÐ AÐGERÐAÁÆTLUN UM RÉTTARÖRYGGI

Ríkisendurskoðun telur heldur ekki þörf á að ítreka þrjár af sex ábendingum sem beint var til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis. Þar var í fyrsta lagi um að ræða ábendingu um að styrkja þyrfti fullnustupátt réttarvörslukerfisins, m.a. með því að ráðuneytið mótaði heildarstefnu um fullnustu refsinga. Að sögn ráðuneytisins vinnur það að mótun innanríkisstefnu og í tengslum við hana er unnið að aðgerðaáætlun um réttaröryggi. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að ljúka gerð áætlunarinnar hið fyrsta og framfylgja henni skipulega þegar hún liggur fyrir.

NÚVERANDI ÁSTAND ÓVIÐUNANDI VEGNA AÐBÚNAÐAR FANGA OG MIKILS REKSTRAR- KOSTNAÐAR

Í öðru lagi var um að ræða ábendingu um að fjölga yrði gæsluvarðhalds- og afplánunarrýmum sem uppfylltu öryggiskröfur fangelsisyrvalda. Í ljósi þess að hafinn er undirbúningur að byggingu nýs gæsluvarðhalds- og móttökufangelsis á Hólmsheiði telur Ríkisendurskoðun ekki þörf að ítreka ábendinguna en leggur áherslu á að nýtt fangelsi verði tilbúið sem fyrst. Núverandi ástand er bæði óviðunandi hvað aðbúnað fanga varðar og óhagkvæmt í ljósi mikils rekstrarkostnaðar á hvern fanga.

Í þriðja lagi var um að ræða ábendingu um að meta þyrfti réttmæti þess að fangelsisdómar væru fullnustaðir með öðrum afplánunarræðum. Að mati Ríkisendurskoðunar tók Alþingi af skarið í þeim efnum með gildistöku laga nr. 129/2011 um breytingu á lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga þar sem samfélagsþjónusta var m.a. rýmkuð og rafrænt eftirlit með föngum heimilað.

ÞRÍJÁR ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKIS- RÁÐUNEYTIS ÍTREKAÐAR

Ríkisendurskoðun ítrekar hins vegar þrjár ábendingar til innanríkisráðuneytis. Þær eru að endurskoða þurfi lagaákvæði um skipulag fangelsismála, fjármagn verði að fylgja lögbundnum verkefnum og að fjölga þurfi vistunarræðum utan fangelsa.

VELFERÐARRÁÐU- NEYTI TRYGGI FÖNGUM HEIL- BRIGÐISÞJÓNUSTU

Ríkisendurskoðun ítrekar einnig ábendingu sína til velferðarráðuneytis um að tryggja verði föngum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og móta heildarstefnu í málefnum geðsjúkra, fatlaðra og aldraðra dómþola. Vísar stofnunin í þessu sambandi m.a. til réttar fanga til að fá sambærilega heilbrigðisþjónustu og aðrir landsmenn og fréttaflutningsvorið 2013 af sjálfsvígum sakhæfra fanga með geðraskanir innan veggja fangelsanna.

ÁRIÐ 2013 HEFUR DÓMUM SEM BÍÐA FULLNUSTU FJÖLGAÐ OG BIÐTÍMI DÓMÞOLA LENGST

Á árinu 2013 aflaði Ríkisendurskoðun nýrra gagna um þróun á fjölda dóma sem biðu fullnustu og meðalbiðtíma frá því að boðun Fangelsismálastofnunar í afplánun barst dómþola þar til hún hófst. 466 óskilorðsbundnir dómar biðu fullnustu í árslok 2012 og 102 þeirra höfðu beðið í meira en þrjú ár vegna skorts á fangarýmum. Slíkir dómar voru 224 í júní 2009 og 15 þeirra voru þriggja ára eða eldri. Þá hafði meðalbiðtími frá því að boðun í afplánun barst dómþola þar til hún hófst lengst úr 8,2 mánuðum árið 2009 í 11,9 mánuði árið 2012, eða um 45%. Hætta á að dómar fyrnist hefur því aukist en það tekur frá fimm upp í tuttugu ár fyrir óskilorðsbundna dóma að fyrnast eftir því hversu þung refsingin er. Jafnframt hafa aðstæður dómþola versnað vegna lengri biðar eftir að hefja afplánun.

HLUTFALL FANGA SEM HÖFÐU VERIÐ Í FANGELSI ÁÐUR HEFUR LÆKKAÐ

Ríkisendurskoðun aflaði einnig upplýsinga um hlutfall fanga sem höfðu verið í fangelsi áður. Það lækkaði úr 45% í 43% milli árana 2008–12. Á sama tíma fjölgaði föngum

um 35%. Þá kannaði Ríkisendurskoðun þróun fjárveitinga til Fangelsismálastofnunar árin 2010–13 og breytingar á fjölda ársverka á sama tímabili. Fjárveitingar hækkuðu um 5,8% á tímabilinu en launavísitala hækkaði um 23,2%. Þær hafa því hvorki haldið í við hækkun launa né fjölgun fanga. Ársverk stofnunarinnar voru jafn mörg í apríl 2013 og þau voru að meðaltali árið 2010.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. ENDURSKOÐA ÞARF LAGAÁKVÆÐI UM SKIPULAG FANGELSISMÁLA

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um að forstjóri Fangelsismálastofnunar fái umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa. Það er mikilvægt til að vald, umboð og ábyrgð fari saman. Hjá innanríkisráðuneyti liggja fyrir drög að nýju frumvarpi um fullnustu refsinga þar sem m.a. eru lagðar til breytingar í þessa veru. Stofnunin hvetur innanríkisráðherra til að fylgja frumvarpinu eftir á komandi haustþingi (2013).

2. FJÁRMAGN FYLGI LÖGBUNNUM VERKEFNUM

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um mikilvægi þess að fjármagn fylgi lögbundnum verkefnum Fangelsismálastofnunar. Þeim fjölgaði með gildistöku laga um fullnustu refsinga árið 2005, einkum vegna aukinnar áherslu á betrun fanga. Þessi verkefni hafa ekki verið kostnaðargreind og því er óljóst hvað telst raunhæf fjárveiting vegna þeirra. Fangelsismálastofnun verður að hafa fjárhagslega burði til að sinna með viðunandi hætti þeim lögbundnu verkefnum sem henni eru falin hverju sinni.

3. FJÖLGA ÞARF VISTUNARÚRRÆÐUM UTAN FANGELSA

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um að innanríkisráðuneyti leiti raunhæfra leiða til að fjölga vistunarúrræðum utan fangelsa með samningum við félagasamtök. Slík úrræði á áfangaheimilinu Vernd hafa reynst föngum vel við að aðlagast samfélaginu aftur að lokinni fangelsisvist.

ÍTREKUÐ ÁBENDING TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. TRYGGJA VERÐUR FÖNGUM NAUÐSYNLEGA HEILBRIGÐISÞJÓNUSTU

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um að velferðarráðuneyti feli Embætti landlæknis að meta þjónustu við fanga með geðræn vandamál og bregðist við í samræmi við niðurstöðurnar. Ráðuneytinu ber að tryggja að þörfum fanga sé mætt með viðeigandi greiningu og meðferð, þ.m.t. á geðdeildum. Ríkisendurskoðun leggur einnig áherslu á að ráðuneytið móti heildarstefnu í málefnum geðsjúkra, fatlaðra og aldraðra dómpóla og tryggi að þeirri stefnu verði hrint í framkvæmd.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. ENDURSKOÐA ÞARF LAGAÁKVÆÐI UM SKIPULAG FANGELSISMÁLA.

„Ráðuneytið telur ekki rétt að ábending þessi sé ítrekuð í ljósi þess að ráðuneytið hefur orðið við ábendingunni. Ríkisendurskoðun hefur verið upplýst um að drög að frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga liggi fyrir í ráðuneytinu, en með frumvarpinu er m.a. lögð til sú breyting að forstjóri Fangelsismálastofnunar ríkisins fái umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa í stað ráðherra. Eins og Ríkisendurskoðun er kunnugt um stóð til að leggja frumvarpið fram á sl. þingi, en það var ekki unnt vegna þeirra fjölmörgu frumvarpa sem lágu fyrir þinginu. Voru ráðuneyti ítrekað beðin um að forgangsraða frumvörpum og því alveg ljóst að frumvarp til fullnustulaga fengi ekki umræðu.“

2. FJÁRMAGN FYLGI LÖGBUNÐNUM VERKEFNUM.

„Ráðuneytið telur ekki rétt að þessi ábending sé ítrekuð. Ráðuneytið er sammála Ríkisendurskoðun um mikilvægi þess að stofnanir hafi burði til að sinna lögbundnum verkefnum. Greining Ríkisendurskoðunar á þróun fjárveitinga til Fangelsismálastofnunar eru ekki nýjar upplýsingar fyrir ráðuneytið. Þá ættu það ekki að vera nýjar upplýsingar fyrir Ríkisendurskoðun að á síðastliðnum árum hefur ráðuneytum og stofnunum þess verið gert að lækka útgjöld um tugi prósentu, sem hefur óhjákvæmilega áhrif á getu stofnana til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Ef Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að ítreka ábendinguna leggur ráðuneytið því til að ábendingunni verði beint til fjárveitingarvaldsins.

Ráðuneytið tekur hins vegar undir með Ríkisendurskoðun að við setningu laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005 voru úrræði sem lögin kveða á um ekki kostnaðarmetin á fullnægjandi hátt. Kostnaðaráætlun Fangelsismálastofnunar um betrun fanga liggur hins vegar fyrir og hafa fjölmargar beiðnir um fjárveitingar til þess verkefnis, sem og annarra lögbundinna verkefna stofnunarinnar, verið lagðar til við fjármálaráðuneyti og Alþingi. Beiðnum hefur að jafnaði verið synjað. Hjálagt er fylgiskjal sem sýnir þær fjárveitinga beiðnir sem lagðar hafa verið til undanfarin ár og afdrif þeirra, Má hér nefna beiðni ráðuneytisins um fjárveitingu á fjárlögum til að bæta við stöðugildi félagsráðgjafa hjá Fangelsismálastofnun ríkisins svo að unnt verði að uppfylla skilyrði 17. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005 um gerð meðferðar- og vistunaráætlunar fyrir fanga. Beiðninni var synjað af Alþingi árið 2009 þrátt fyrir að í tillöggunni hafi komið fram að félagsráðgjafar stofnunarinnar kæmust aðeins yfir að sinna litlum hluta fanga að þessu leyti og því væri Fangelsismálastofnun ríkisins ekki mögulegt að uppfylla

áskilnað 17. gr. laganna miðað við núverandi stöðu. Með tilfærslu verkefna og fjármuna hafi stofnunin ráðið tvo félagsráðgjafa undanfarin ár en lengra verði ekki komist án sérstakrar fjárveitingar. Þannig var það metið svo að þrír félagsráðgjafar gætu sinnt verkefninu árið 2009.

Í tengslum við kostnaðargreiningu verkefna vill ráðuneytið geta þess að í ár var unnin kostnaðargreining hjá Fangelsismálastofnun ríkisins til að tryggja kynferðisbrotamönnum viðunandi meðferðarþjónustu og reyna að fækka endurteknum afbrotum þeirra einstaklinga sem eru í meðferð og síðast en ekki síst að hafa eftirlit með kynferðisbrotamönnum á reynslutíma. Í ár hafa 27 kynferðisbrotamenn verið að afplána dóma fyrir kynferðisbrot, þar af 11 fyrir kynferðisbrot gegn börnum. Til samanburðar voru á árinu 2000 sex einstaklingar að afplána óskilorðsbundið fangelsi fyrir kynferðisbrot, þar af einn fyrir brot gegn börnum. Það var mat Fangelsismálastofnunar að fjölga þyrfti um einn sálfræðing og tvo félagsráðgjafa hjá stofnuninni og yrði árleg kostnaðaraukning hjá stofnuninni að lágmarki 30,6 m.kr. Inni í því yrðu laun, launatengd gjöld og allur óbeinn kostnaður s.s. húsnæði, skrifstofuhald, ferðir, fundir og námskeið, tölvuþjónusta og annar tengdur rekstrarkostnaður.“

3. FJÖLGA ÞARF VISTUNARÚRRÆÐUM UTAN FANGELSA.

„Ráðuneytið telur ekki rétt að þessi ábending sé ítrekuð. Ráðuneytið tekur nú sem áður undir skoðun Ríkisendurskoðunar á því að fjölga beri vistunarúrræðum utan fangelsa og hefur ráðuneytið beitt sér fyrir því, eins og sjá má í hjálögðu fylgiskjali um beiðnir til fjárveitinga. Eins og staða ríkisfjármála er í dag er ekki unnt að fjölga úrræðum. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar þann 1. febrúar 2013 kemur fram að vegna þröngrar stöðu í ríkisfjármálum þá sé ekki fyrirhugað að fjölga áfangaheimilum eða úrræðum hjá félagasamtökum að svo stöddu enda hefði það í för með sér aukinn kostnað fyrir Fangelsismálastofnun ríkisins. Staða ríkissjóðs hefur ekki breyst til batnaðar frá 1. febrúar sl. og því ekki raunhæft vegna mikils aðhalds í ríkisfjármálum að fjölga úrræðum á áfangaheimilum. Ef Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að ítreka ábendinguna leggur ráðuneytið til að henni verði beint til fjárveitingarvaldsins.“

ÍTREKUÐ ÁBENDING TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

„Velferðarráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að tryggja föngum nauðsynlega og eins góða heilbrigðisþjónustu og mögulegt er að veita á hverjum tíma. Fangar eiga þar sama rétt og aðrir íbúar landsins. Geðheilbrigðisþjónusta skiptir það miklu máli. Þegar er hafin ákveðin vinna til að efla samstarf og auka gæði geðheilbrigðisþjónustu. Ljóst er að úttekt Embættis landlæknis á þeirri þjónustu sem veitt er föngum með geðræn vandamál getur styrkt þá vinnu enn frekar og mun ráðuneytið óska eftir því við embættið að slík úttekt fari fram. Í framhaldi af þeirri vinnu verður ígrundað hvernig best er mögulegt að skipuleggja og mæta einstaklingsbundinni þörf fanga fyrir þjónustu hvort sem um geðsjúka, fatlaða eða aldraða einstaklinga er að ræða. Ráðuneytið vekur athygli á að í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014 er sérstakur kafli um heilbrigði. Mun ráðuneytið beina þeim tilmælum til teymis sem fylgjt með framgangi áætlunarinnar að horfa sérstaklega til þjónustu við fatlaða fanga. Meðal annars er kveðið á um geðheilbrigðisþjónustu við fatlað fólk, reglulegar heilbrigðisskoðanir og sértækan vanda í tengslum við alvarlega sjúkdóma, lífsstíl og ofbeldi.“

1 INNGANGUR

RÍKISENDURSKOÐUN ER SJÁLFSTÆÐ EFTIRLITSSTOFNUN ALÞINGIS

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) er hverri úttekt Ríkisendurskoðunar fylgt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi er lögð megináhersla á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem stofnunin vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

METIÐ HVORT ÁBENDINGAR HAFI LEITT TIL ÆSKILEGRA UMBÓTA

Í þessari eftirfylgniúttekt er skýrslu Ríkisendurskoðunar *Skipulag og úrræði í fangelsismálum* (mars 2010) fylgt eftir. Leitast var við að meta hvort þær ábendingar sem settar voru fram í skýrslunni hafi leitt til æskilegra umbóta. Í þriðja kafla þessarar eftirfylgniskýrslu er jafnframt gerð grein fyrir þróun tiltekinna þátta frá þeim tíma sem umfjöllun skýrslunnar árið 2010 náði til, s.s. breytingar á fjölda dóma sem biðu fullnustu og meðalbiðtíma fanga á boðunarlista Fangelsismálastofnunar.

Upplýsingar og gögn vegna eftirfylgniúttektarinnar voru fengin hjá innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti og Fangelsismálastofnun. Þessir aðilar fengu jafnframt drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

2 SKIPULAG OG ÚRRÆÐI Í FANGELSIS- MÁLUM

2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR FRÁ 2010

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Skipulag og úrræði í fangelsismálum](#) (2010) kannaði Ríkisendurskoðun skipulag og stöðu fangelsismála, þ. á m. hvort stjórnvöld hefðu metið þörf á uppbyggingu fangarýma og mótað skýra langtímastefnu um fullnustu refsinga. Skoðað var hvort fullnusta refsinga, sem er ein fjögurra stoða réttarvörslukerfisins, væri í samræmi við aðrar stoðir þess, þ.e. lögreglu, ákærvald og dómstóla, og hvort eðlilegt flæði gegnum kerfið væri tryggt. Þá athugaði stofnunin þróun í fjölda fanga og hvort Fangelsismálastofnun hefði næg úrræði til að uppfylla þær kröfur um betrun fanga sem lög kveða á um. Loks var kannað hvort skipulag fangelsismála stuðlaði að því að Fangelsismálastofnun gæti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með skilvirkum og árangursríkum hætti.

Í skýrslunni kom fram að viðvarandi skortur væri á fangarýmum. Föngum sem boðaðir höfðu verið til afplánunar hafði fjölgað um rúmlega 140 frá árinu 2004 til júní 2009. Þá hafði meðaltími dómþola á boðunarlista Fangelsismálastofnunar lengst um 4,5 mánuði, eða 121%, milli árana 2005 og 2009. Í júní 2009 höfðu 15 dómþolar beðið lengur en þrjú ár eftir að hefja afplánun. Vegna skorts á fangarýmum voru óskilorðsbundnir dómar byrjaðir að fyrnast en samkvæmt 83. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 tekur fimm til tuttugu ár, eftir þvingd refsinga, fyrir slíka dóma að fyrnast. Bent var á að dómar hefðu lítinn tilgang ef þeir væru ekki fullnustaðir.

Vakin var athygli á því að styrkja þyrfti fullnustupátt réttarvörslukerfisins með markvissum aðgerðum og að móta yrði skýra heildarstefnu um fullnustu refsinga. Þá þyrfti að vera hægt að vista afbrotamenn í samræmi við ákvarðanir dómstóla og tryggja nægilegan fjölda nýrra gæsluvarðhalds- og afplánunarrýma. Fangelsismálastofnun hafði fært rök fyrir því að bygging 40 rýma gæsluvarðhalds- og skammtímavistunarfangelsis á höfuðborgarsvæðinu væri hagkvæmasta og raunhæfasta úrræðið til að leysa alvarlegan skort á fangarýmum til framtíðar. Þannig mætti fjölga þeim um 14 á höfuðborgarsvæðinu og leggja niður starfsemi tveggja óhagkvæmra fangelsa þar sem uppfylltu ekki kröfur um aðbúnað fanga. Samkvæmt útreikningum stofnunarinnar myndi árlegur rekstrarkostnaður fyrir hvert rými lækka úr 8,9 m.kr. í 7,5 m.kr. með þessu móti. Ríkisendurskoðun hvatti dómsmála- og mannréttindaráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti) til að taka afstöðu til tillögu Fangelsismálastofnunar í samstarfi við fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti).

SKIPULAG OG
ÚRRÆÐI Í FANGELSIS-
MÁLUM KANNAÐ

MEÐALBIÐTÍMI
DÓMÞOLA LENGDIST
UM 121% FRÁ 2005
TIL 2009

RÍKISENDURSKOÐUN
SETTI FRAM NÍU
ÁBENDINGAR Í
SKÝRSLUNNI

**TÆPLEGA HELM-
INGUR FANGA HAFÐI
LOKIÐ AFPLÁNUN Á
ÁFANGAHEIMILINU
VERND**

Ríkisendurskoðun benti jafnframt á að leita þyrfti raunhæfra leiða til að fjölga vistun-
arúrræðum utan fangelsa með samningum við félagasamtök. Fram kom að tæplega
helmingur allra fanga hefði lokið afplánun sinni á áfangaheimilinu Vernd og það reynt
þeim vel til að aðlagast samfélaginu á nýjan leik. Þá ættu stjórnvöld að taka til vand-
legrar skoðunar hvort innleiða mætti rafrænt eftirlit með föngum utan fangelsa með
öruggum og hagkvæmum hætti.

**MIKLVÆGT AÐ
KOSTNAÐARGREINA
LÖGBUNDIN
VERKEFNI**

Engin kostnaðargreining hafði farið fram á lögbundnum verkefnum Fangelsismála-
stofnunar eftir gildistöku laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga þar sem m.a. var lögð
aukin áhersla á betrun fanga. Ríkisendurskoðun hvatti til þess að slík kostnaðargrein-
ing yrði gerð auk þess sem leggja þyrfti áherslu á að draga úr því að fangar sem lokið
hefðu afplánun hlytu fangelsisdóma að nýju, þ.e. brytu af sér á nýjan leik. Í því fælist
þjóðhagsleg hagkvæmni. Fangelsismálastofnun var því hvött til að leita leiða til að
útvega föngum vinnu meðan á afplánun stæði. Sömuleiðis var lögð áhersla á að
Fangelsismálastofnun í samstarfi við mennta- og menningarmálaráðuneyti beitti sér
fyrir fleiri námsmöguleikum fanga.

**ENGIN SÉRSTÖK
ÚRRÆÐI VORU TIL
FYRIR SAKHÆFA GED-
SJÚKA, FATLAÐA OG
ALDRAÐA DÓMPOLA**

Engin sértæk úrræði voru til fyrir sakhæfa geðsjúka, fatlaða og aldraða dómpola önnur
en fangelsin og því voru þeir vistaðir með öðrum föngum. Lagði Ríkisendurskoðun
áherslu á að heilbrigðisráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) mótaði heildarstefnu í mál-
efnum þessa hóps. Jafnframt benti Ríkisendurskoðun á að tryggja þyrfti föngum nauð-
synlegt aðgengi að heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. á sviði geðheilbrigðis.

**UMBOÐ, VALD OG
ÁBYRGÐ Í MÁLA-
FLOKKNUM FARA EKKI
SAMAN**

Samkvæmt ákvæðum laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga skipar dómsmálaráð-
herra (nú innanríkisráðherra) bæði forstjóra Fangelsismálastofnunar og forstöðumenn
fangelsa. Forstöðumennirnir heyra því ekki beint undir forstjóra Fangelsismálastofn-
unar þótt honum beri lagaleg skylda til að hafa umsjón með rekstri fangelsanna. Um-
boð, vald og ábyrgð fara því ekki saman. Ríkisendurskoðun lagði til að lögin yrðu
endurskoðuð og forstjóra Fangelsismálastofnunar veitt umboð til að skipa forstöðu-
menn fangelsa. Jafnframt lagði stofnunin til að Fangelsismálastofnun mótaði og sam-
þykkti heildstætt skipurit og setti sér skýrar og samræmdar verklagsreglur um megin-
þætti starfseminnar, þ.m.t. innkaupareglur sem giltu fyrir öll fangelsin.

2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM

Alls voru settar fram níu ábendingar í skýrslunni frá árinu 2010, þ.e. sex til dómsmála-
og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti), tvær til Fangelsismálastofnunar
og ein til heilbrigðisráðuneytis (nú velferðarráðuneyti)

2.2.1 ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. STYRKJA ÞARF FULLNUSTUÞÁTT RÉTTARVÖRSLUKERFISINS

Árið 2010 benti Ríkisendurskoðun á að styrkja þyrfti fullnustuþátt réttarvörslukerfisins
með markvissum aðgerðum og að brýnt væri að dómsmála- og mannréttindaráðu-
neyti mótaði skýra heildarstefnu um fullnustu refsinga þar sem m.a. kæmu fram
áherslur stjórnvalda um uppbyggingu fangarýma. Að sögn innanríkisráðuneytis er nú
(árið 2013) unnið að mótun innanríkisstefnu sem á að ná til allra málaflokka þess. Yfir-
lit yfir áformaða uppbyggingu hennar er að finna á heimasíðu ráðuneytisins, ásamt

stöðumati fyrir alla málaflokkana. Til stuðnings stefnunni stendur til að vinna átta aðgerðaráætlanir, þ. á m. áætlun um réttaröryggi. Sú áætlun mun ná yfir réttarvörslu-kerfið, þ.e. rannsókn lögreglu, saksókn, dómstóla og fullnustu refsinga. Markmiðið er að tryggja borgurunum skilvirka málsmeðferð í kerfinu og útteila fjármunum þannig að þeir nýtist sem best og starfsemin verði skilvirk og hagkvæm. Ráðuneytið hyggst taka mið af öryggiskröfum fangelsisyrvalda út frá samsetningu fangahópsins við mótun stefnunnar.

Þar sem ráðuneytið hefur hafist handa við að framkvæma ábendinguna telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka hana. Stofnunin hvetur ráðuneytið þó til að vinna markvisst að því að ljúka gerð réttaröryggisáætlunarinnar og hafa m.a. til hliðsjónar spár um fjölgun fanga og lögbundnar kröfur um betrun þeirra. Þá er mikilvægt að ráðuneytið framfylgi áætluninni með skipulegum hætti þegar hún liggur fyrir.

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

Árið 2010 lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að dómsmála- og mannréttindaráðuneyti tæki afstöðu til tillögu Fangelsismálastofnunar um gæsluvarðhalds- og skammtíma- vistunarfangelsi á höfuðborgarsvæðinu. Að sögn innanríkisráðuneytis er nú (árið 2013) unnið að útboði á byggingu gæsluvarðhalds- og móttökufangelsis á Hólmsheiði. Jarðvinna er hafin (maí 2013) og unnið er að lokafrágangi útboðsgagna vegna sjálfrar byggingarinnar. Fyrirhugað er að taka fangelsið í notkun árið 2015. Við undirbúning málsins fór fram greining á öryggiskröfum út frá samsetningu fangahópsins og mannaflagreining eins og tíðkast við byggingu fangelsa. Fangelsið mun verða gæsluvarðhalds-, móttöku-, skammtíma- og kvennafangelsi með 56 fangarýmum. Því er ætlað að leysa af hólmi fangelsin við Skólavörðustíg 9 og Kópavogsbraut 17 sem er nauðsynlegt að loka því þau uppfylla ekki kröfur um aðbúnað fanga. Samkvæmt útreikningum Fangelsismálastofnunar er áætlaður árlegur rekstrarkostnaður á hvern fanga í nýju fangelsi á Hólmsheiði 5,8 m.kr. en kostnaður á hvern fanga á höfuðborgarsvæðinu árið 2011 nam 11,2 m.kr. á verðlagi ársins 2013.

FYRIRHUGAÐ AÐ
TAKA NÝTT FANGELSI Í
NOTKUN ÁRIÐ 2015

Í umsögn innanríkisráðuneytis við drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að það vildi upplýsa um að það hafi beitt sér fyrir fjölgun fangaklefa og úrræða utan fangelsis undanfarin ár. Þannig hafi fangelsið Bitra verið sett á fót en þar hafi verið um að ræða bráðabirgðaúrræði til að mæta bráðavanda kerfisins. Bitra var síðan lögð niður og fangelsið Sogn kom í staðinn fyrir hana. Fangelsið Sogn sé ekki bráðabirgðaúrræði og fangaklefum hafi fjölgað um 20 með tilkomu þess. Þá hafi Alþingi samþykkt upptöku rafræns eftirlits árið 2011 og reynslan af því sýni að það sé ígildi 5–7 fangaklefa á ári. Loks hafi ráðuneytið unnið að því að nýtt fangelsi verði byggt á höfuðborgarsvæðinu.

20 NÝIR
FANGAKLEFAR Á
SOGNI

Í ljósi þess að undirbúningur að byggingu nýs fangelsis er hafinn telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna en leggur áherslu á að nýtt fangelsi verði tilbúið sem fyrst því núverandi ástand er bæði óviðunandi hvað aðbúnað fanga varðar og óhagkvæmt í ljósi mikils rekstrarkostnaðar á hvern fanga.

**ÁKVÆÐI UM AÐ
FORSTJÓRI SKIPI
FORSTÖÐUMENN
FANGELSA Í NÝJUM
FRUMVARPSDRÖGUM**

3. ENDURSKOÐA ÞARF LAGAÁKVÆÐI UM SKIPULAG FANGELSISMÁLA

Árið 2010 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að forstjóri Fangelsismálastofnunar hefði umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa til að vald, umboð og ábyrgð færu saman. Í drögum að nýju frumvarpi til laga um fullnustu refsinga er lagt til í 1. mgr. 7. gr. að forstjóri Fangelsismálastofnunar skipi forstöðumann fangelsis til fimm ára í senn. Hingað til hafa þeir verið skipaðir af ráðherra fangelsismála. Til stóð að leggja frumvarpið fram á Alþingi í febrúar 2013 en fallið var frá því þar sem ljóst þótti að það næði ekki fram að ganga. Fyrirkomulagið sem lagt er til í frumvarpinu mun stuðla að því að Fangelsismálastofnun verði heildstæð stjórnarsýslustofnun þar sem vald, umboð og ábyrgð fara saman. Það er einnig í samræmi við framsetningu fjárlaga en fjárveitingar til fangelsa hafa verið færðar á fjárlagalið Fangelsismálastofnunar frá árinu 1995.

Ríkisendurskoðun telur að með frumvarpinu hafi verið brugðist við ábendingunni að hluta. Stofnunin ítrekar þó ábendingu sína til ráðuneytisins og hvetur nýjan innanríkisráðherra til að fylgja því eftir að frumvarpið verði að lögum á haustþingi 2013.

4. FJÁRMAGN FYLGI LÖGBUNDNUM VERKEFNUM

Gildandi lög um fullnustu refsinga nr. 49/2005 kveða á um gerð og framkvæmd vistunar- og meðferðaráætlana fyrir fanga. Eins og Ríkisendurskoðun benti á árið 2010 var ekki lagt mat á hversu mörg stöðugildi þyrfti til að framfylgja ákvæðinu áður en frumvarpið var lagt fram á Alþingi. Stofnunin bendir á að það er á ábyrgð þess ráðherra sem leggur fram frumvarp hverju sinni að fyrir liggi raunhæfar áætlanir um þann kostnað sem af því muni hljóta. Reynslan sýnir að það er ekki á færi eins félagsráðgjafa að vinna þessar áætlanir fyrir alla fanga eins og nú er. Að sögn innanríkisráðuneytis hefur ekki verið hægt að fjölga starfsmönnum vegna þessa hjá Fangelsismálastofnun „enda hefur stofnunin þurft að sæta miklum niðurskurði undanfarin ár vegna aðhalds í ríkisfjármálum.“

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendinguna og hvetur ráðuneytið til sjá til þess að hið fyrsta liggi fyrir kostnaðargreining á lögbundinni gerð og framkvæmd vistunar- og meðferðaráætlana fyrir fanga og að það beiti sér jafnframt fyrir því að þessu verkefni fylgi nauðsynlegt fjármagn.

5. FJÖLGA ÞARF VISTUNARÚRRÆÐUM UTAN FANGELSA

Að sögn innanríkisráðuneytis var um 143% nýting á áfangaheimilinu Vernd árið 2012. Skýringin á þessu er sú að færst hefur í vöxt að tveir fangar deili herbergi þegar svo ber undir en enginn biðlisti var á Vernd fyrrihluta árs 2013. Þetta vistunarúrræði hefur gengið vel og er talið vera mikilvægur liður í að hjálpa fögnum að aðlagast samfélaginu að nýju. Vegna þröngrar stöðu ríkisfjármála fyrirhugar ráðuneytið ekki að fjölga áfangaheimilum eða úrræðum hjá öðrum félagasamtökum að svo stöddu enda hefði það aukinn kostnað í för með sér fyrir Fangelsismálastofnun.

Ábendingin hefur ekki komið til framkvæmda og er því ítrekuð.

**EKKI ENN VERIÐ LAGT
MAT Á KOSTNAÐ VIÐ
GERÐ OG FRAM-
KVÆMD VISTUNAR-
ÁÆTLANA**

**143% NÝTING Á
ÁFANGAHEIMILINU
VERND ÁRIÐ 2013**

6. META ÞARF RÉTTMÆTI ÞESS AÐ FANGELSIÐÓMAR SÉU FULLNUSTAÐIR MED ÖÐRUM AFPLÁNUNARÚRRÆÐUM

Með lögum nr. 129/2011 um breytingu á lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga, sem tóku gildi þann 1. október 2011, var samfélagsþjónusta rýmkuð þannig að nú er heimilt að fullnusta allt að 9 mánaða óskilorðsbundna fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu í stað 6 mánaða áður. Innanríkisráðuneyti bendir á (árið 2013) að reynsla af samfélagsþjónustu hér á landi sé góð og vísar þar m.a. til þess hve lágt hlutfall þeirra sem afplána refsingu sína með samfélagsþjónustu brjóta af sér á ný.

**ÁKVÆÐI UM
SAMFÉLAGS-
ÞJÓNUSTU RÝMKUÐ**

Með lögnum var innleitt rafrænt eftirlit með föngum. Fangelsismálastofnun getur leyft fanga, þegar dæmd refsing er 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi eða meira, að ljúka afplánun utan fangelsis enda hafi hann á sér búnað sem gerir fangelsisyfirvöldum kleift að fylgjast með ferðum hans. Eitt af skilyrðum eftirlitsins er að fangi hafi áður afplánað á sérstakri stofnun eða heimili sem Fangelsismálastofnun hefur gert samkomulag við. Eftirlitið getur að lágmarki verið 30 dagar og að hámarki 240 dagar. Að mati ráðuneytisins brýtur fyrirkomulag samfélagsþjónustu og rafræns eftirlits hér á landi ekki í bága við þrískiptingu ríkisvalds, þ.e. löggjafarvald, framkvæmdavald og dómsvald, né Mannréttindasáttmála Evrópu. Fallið var frá því að gera breytingar á reglum um reynslulausn eins og til stóð þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út árið 2010.

**RAFRÆNT EFTIRLIT
MEÐ FÖNGUM HEFUR
VERIÐ INNLEITT**

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd með fullnægjandi hætti.

2.2.2 ÁBENDINGAR TIL FANGELISMÁLASTOFNUNAR

1. LEGGJA BER AUKNA ÁHERSLU Á BETRUN FANGA

Markmið Fangelsismálastofnunar um að draga úr endurkomutíðni fanga hefur stuðlað að því að hlutfall endurkomufanga af heildarfjölda fanga hefur lækkað frá árinu 2008. Fangar eru hvattir til að stunda nám og er það metið til jafns við vinnu. Námsráðgjafi, sem er starfsmaður mennta- og menningarmálaráðuneytis, starfar í 100% stöðugildi hjá Fangelsismálastofnun og allir fangar hafa aðgang að námsráðgjöf. Námsframboð hefur verið aukið og reynt er að koma til móts við óskir fanga varðandi nám en aðstæður eru misjafnar eftir fangelsum. Þá leitast Fangelsismálastofnun við að afla ýmissa utanaðkomandi verkefna fyrir fanga, t.d. gerð merkja, þökkun, álímingar og ýmis smáverkefni fyrir ferðamannaiðnað, banka og tryggingafélög, sem og fastra starfa í fangelsunum sjálfum, s.s. við þríf. Stofnuninni hefur þó reynst erfitt að fá utanaðkomandi verkefni fyrir fanga á höfuðborgarsvæðinu eftir efnahagshrunið 2008.

**HLUTFALL
ENDURKOMUFANGA
AF HEILDARFJÖLDA
FANGA LÆKKAÐ FRÁ
ÁRINU 2008**

Fjölbrautaskóli Suðurlands sinnir kennslu á Litla-Hrauni og Sogni. Veturinn 2012 fóru sex kennarar á Litla-Hraun í hverri viku til að sinna kennslu þar og þrír að Sogni. Samtals voru 58 nemendur innritaðir í skólann á haustönn 2012. Flytjist fangar milli vistunarstaða er reynt að gefa þeim færi á að ljúka þeim áföngum sem þeir voru innritaðir í, s.s. með því að flýta prófum eða með fjarkennslu. Á vorönn 2013 stunduðu fjórir fangar þar háskólanám í fjarnámi. Þeir sem skila árangri á haust- og vorönn fá tækifæri til að stunda nám utanskóla yfir sumarið. Tölvubúnaður hefur verið endurnýjaður á Litla-Hrauni og fjarfundarbúnaður verið settur upp vegna náms við Háskólann á Akureyri. Að mati Fangelsismálastofnunar er of lítið framboð á verklegu námi fyrir fanga. Í móttökufangelsinu við Skólavörðustíg er fátítt að fangar stundi nám. Þar er einnig lítil

**REYNT AÐ BJÓÐA UPP
Á NÁM OG STÖRF Í
ÖLLUM FANGELSUM**

aðstaða til að veita föngum vinnu. Menntaskólinn í Kópavogi sér um að kenna föngum í fangelsinu í Kópavogi. Að jafnaði nýta nokkrir fangar sér það á hverjum tíma, auk þess sem fangar þar geta stundað fjarnám. Í fangelsinu á Akureyri og á Kvíabryggju stundar hluti fanga fjarnám á hverjum tíma. Árið 2012 voru um tíma þrír fangar af tíu í langskólanámi á Akureyri. Þá hafa verið haldin ýmis námskeið í fangelsunum, s.s. í reiðistjórnun, hugrænni atferlismeðferð, innkomu í og losun úr fangelsi og námskeið vegna fíkniefnavanda og um félagslega heilsu. Ekki hefur þó verið hægt að bjóða upp á öll námskeiðin í öllum fangelsunum.

NÝJAR ÁHERSLUR Í STARFI MEÐFERÐAR- SVIÐS

Um áramótin 2012/13 ákvað meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar að breyta fyrir-
komulagi á þjónustu við fangelsin á Akureyri, Kvíabryggju og Sogni því það hafði lengi
verið ófullnægjandi. Samkvæmt gildandi fyrirkomulagi hefur einn sérfræðingur með-
ferðarsviðs (sálfræðingur) yfirumsjón með þjónustu við fangelsin. Hlutverk hans er að
afla upplýsinga símlíðis um hvort fangi hafi skráð sig á lista (sem eru aðgengilegir í
fangelsunum og allir fangar eiga að vita um) og óskað eftir viðtali við félagsráð-
gjafa/sálfræðing og hvort fangaverðir hafi áhyggjur af föngum eða telji að þeir þurfi á
þjónustu meðferðarsviðs að halda. Jafnframt aflar sérfræðingurinn almennra upplýs-
inga um stöðuna í fangelsinu og hjá föngum. Hann ber einnig ábyrgð á mánaðarlegum
þjónustufundum vegna fangelsanna þriggja. Allir starfsmenn meðferðarsviðs sitja
fundina, þ.e. auk hans annar sálfræðingur og tveir félagsráðgjafar. Þar er viðtals-
beiðnum/málum m.a. útteilt til sérfræðinga, farið yfir fangalista og einstaklingsmál
rædd. Sérstakur gaumur er gefinn föngum undir 21 árs aldri, mönnum sem hafa brotið
kynferðislega gegn börnum, langtímaföngum, öldruðum föngum og föngum með
þroskaskerðingar eða alvarlegar geðraskanir. Á fundunum er einnig farið yfir almennt
ástand mála í fangelsunum og þörf fyrir þjónustu metin. Framangreint hefur leitt til
aukinnar þjónustu við Sogn vegna einstaklinga með sértækan vanda sem þar eru
vistaðir. Stefnt er að því að sálfræðingur fari þangað vikulega.

NÝJA FYRIRKOMU- LAGIÐ ÞYKIR HAFA GEFIST VEL

Gerðar eru meðferðaráætlanir fyrir fanga ef þurfa þykir og sálfræðingar fara sérstak-
lega í fangelsin til að gera áhættu- og þarfamat á föngum. Í þeim ferðum er rætt við
aðra fanga ef þörf er á. Þjónusta, viðtöl og eftirfylgni fer að mestu fram í síma og þykir
það hafa gefist vel þann stutta tíma sem þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði því þá
geta fangar rætt við sérfræðinga meðferðarsviðs í einrúmi. Fangarnir eiga að vera
upplýstir um að þeir geti hringt í sérfræðinga meðferðarsviðs ef eitthvað bjátar á og
margir þeirra hafa nýtt sér þann möguleika.

Ríkisendurskoðun telur að Fangelsismálastofnun hafi brugðist við ábendingunni með
þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

2. BÆTA ÞARF INNRA VERKLAG FANGELSISMÁLASTOFNUNAR

Árið 2010 benti Ríkisendurskoðun á að Fangelsismálastofnun þyrfti að móta sér heild-
stætt skipurit og setja skýrar og samræmdar verklagsreglur. Fangelsismálastofnun
hefur nú (árið 2013) lokið við drög að nýju skipuriti fyrir stofnunina sem var kynnt í lok
árs 2012 fyrir starfsmönnum hennar og innanríkisráðuneyti. Gera þarf lagabreytingar
til að það geti öðlast gildi því samkvæmt því hefur forstjóri Fangelsismálastofnunar
boðvald yfir forstöðumönnum fangelsa en frumvarp þess efnis liggur fyrir (sjá kafla
2.2.1). Í árangursstjórnunarsamningi innanríkisráðuneytis og stofnunarinnar frá 23.

DRÖG AÐ NÝJU SKIPURITI VORU KYNNT Í ÁRSLOK 2012

apríl 2013 er gert ráð fyrir að samþykkt skipurit liggi fyrir í árslok 2013. Í samningnum er lögð áhersla á fjögur meginmarkmið, þ.e. fullnustu refsinga, stuðning og meðferð, fjármál og rekstur og stjórnslu og innra starf stofnunarinnar. Fyrir hvert þeirra eru skilgreind afmörkuð, raunhæf og mælanleg verkefni á hverju starfsári. Innkaupareglur Fangelsismálastofnunar eru hluti af markmiði um fjármál. Fangelsismálastofnun vann að úttekt og endurskoðun innkaupamála og reglna hjá stofnuninni fyrrihluta árs 2012 í kjölfar fyrirspurnar frá innanríkisráðuneyti um verklag og fyrirkomulag innkaupa stofnunarinnar. Innkaupareglur ríkisins voru hafðar að leiðarljósi við þá vinnu, ásamt því að gera allt innkaupaferlið gagnsætt, opið, skilvirkt og sanngjarnt. Þá er lögð áhersla á að unnið sé innan rammamanna Ríkiskaupa og Fangelsismálastofnun leitar reglulega ráðgjafar og aðstoðar þeirra í þessu efni.

**INNKAUPAREGLUR
HAFA VERIÐ
ENDURSKOÐADAR**

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna en hvetur Fangelsismálastofnun til að beita sér fyrir því að nýja skipuritið verði samþykkt eins fljótt og verða má.

2.2.3 ÁBENDING TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. TRYGGJA VERÐUR FÖNGUM NAUÐSYNLEGA HEILBRIGÐISÞJÓNUSTU

Velferðarráðuneyti segir ljóst að fangar eigi sama rétt á heilbrigðisþjónustu og aðrir íbúar landsins, einnig geðheilbrigðisþjónustu. Að sögn ráðuneytisins var í október 2012 haldinn fundur forstöðumanna geðdeildar Landspítala, Heilbrigðisstofnunar Suðurlands og fangelsisins að Litla-Hrauni með það að markmiði að ræða geðheilbrigðisþjónustu og samstarf hlutaðeigandi aðila. Meðal þess sem fram kom var að styrkja þyrfti samvinnu þeirra sem að málinu koma og að samstarfsfundir muni efla geðheilbrigðisþjónustu við fanga. Velferðarráðuneyti hyggst sinna þessu áfram og fylgja málinu eftir. Þá vinnur ráðuneytið að gerð gæðastaðla vegna þjónustunnar samkvæmt viðmiðum Alþjóðaheilbrigðismálastofnunar um heilbrigðisþjónustu við fanga og hliðstæða staðla í nágrannalöndum Íslands. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að flýta þessari vinnu eins og kostur er og fylgja jafnframt fast eftir fyrirheitum um markvissari samvinnu þeirra aðila sem að geðheilbrigðismálum fanga koma.

**UNNIÐ AÐ GÆÐA-
STÖÐLUM VEGNA
HEILBRIGÐISÞJÓ-
NUSTU VIÐ FANGA**

Ríkisendurskoðun telur að þrátt fyrir framangreint sé heilbrigðisþjónustu við fanga enn ábótavant, ekki síst á sviði geðheilbrigðisþjónustu, og ítrekar því ábendinguna. Vísar stofnunin þar m.a. til þess að sjö sakhæfir fangar með geðraskanir (apríl 2013) hafa svipt sig lífi á undanförunum 20 árum. Ekki liggur fyrir hversu margir hafa gert tilraun til þess.

**HEILBRIGÐIS-
ÞJÓNUSTU VIÐ FANGA
ENN ÁBÓTAVANT**

2.3 NIÐURSTAÐA

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við fimm af þeim níu ábendingum sem stofnunin setti fram í skýrslu sinni *Skipulag og úrræði í fangelsismálum* (2010) á þann hátt að ekki sé þörf á að ítreka þær. Ríkisendurskoðun ítrekar hins vegar þrjár ábendingar til innanríkisráðuneytis, þ.e. að endurskoða verði skipulag fangelsismála, að tryggja þurfi að fjármagn fylgi lögbundnum verkefnum og að kannaðar verði leiðir til að fjölga vistunarúrræðum utan fangelsa. Stofnunin ítrekar einnig ábendingu sína til velferðarráðuneytis um að tryggja verði föngum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu.

**BRUGÐIST HEFUR
VERIÐ VIÐ FIMM AF
NÍU ÁBENDINGUM**

3 BREYTINGAR 2009–13

3.1 FYRIRHUGAÐAR LAGABREYTINGAR

Um mitt ár 2010 skipaði dómsmála- og mannréttindaráðherra (nú innanríkisráðherra) nefnd sem skyldi gera tillögur að langtímaáætlun á sviði fullnustumála og endurskoða lög nr. 49/2005 um fullnustu refsinga. Nefndin átti að móta heildstæða stefnu á sviði fangelsismála, kanna möguleika á að rýmka og fjölga vistunarúrræðum utan fangelsa og skoða meðferðarúrræði, heilbrigðisþjónustu, skipulag fangelsismála og annað sem hún teldi rétt að bæta og breyta. Nefndin vann lagafrumvarp til breytinga á lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga. Breytingin tók gildi þann 1. október 2011. Með henni var veitt heimild til að nýta rafrænt eftirlit sem fullnustuúrræði og rýmka skilyrði fyrir afplánun með samfélagsþjónustu. Í nóvember 2012 lá síðan fyrir frumvarp til nýrra laga um fullnustu refsinga sem einnig byggir á vinnu nefndarinnar. Til stóð að leggja frumvarpið fram á Alþingi í febrúar 2013 en af því varð ekki þó að innanríkisráðuneyti teldi það tilbúið því ljóst þótti að ekki næðist að gera það að lögum fyrir þinglok.

Í fyrstu grein frumvarpsins er kveðið á um markmið löggjafarinnar en þau eru ekki tilgreind í gildandi löggjöf þó að óbeint sé vísað til flestra þeirra í greinargerð með núverandi lögum. Markmiðin eru að fullnusta refsinga tryggi réttaröryggi almennings og að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virt, að draga úr líkum á ítrekun brota og styðja fanga til vímulauss lífennis, m.a. með því að gefa þeim kost á menntun og starfsþjálfun. Í athugasemdum við frumvarpið kemur m.a. fram að breytingar frá gildandi lögum séu flestar gerðar í þeim tilgangi að mæta kröfum Evrópsku fangelsisreglnanna frá árinu 2006. Flestum nýmælanna sé ætlað að bæta stöðu fanga. Þá segir að fullnusta refsinga eigi öðru fremur að felast í að undirbúa dómþola til virkrar þátttöku í samfélaginu að refsivist lokinni og draga sem mest úr þeim skaða sem útlökun frá samfélaginu hafi óhjákvæmilega í för með sér. Í ljósi vaxandi fjölda dóma og jákvæðrar reynslu af beitingu refsíúrræða utan fangelsa sé mikilvægt að huga enn frekar að úrræðum af því tagi án þess þó að vegið sé að réttaröryggi almennings. Þá er bent á góða reynslu af rafrænu eftirliti og að rétt sé að beita því í auknum mæli.

Hugtakið *heilbrigðisþjónusta* er skilgreint í frumvarpinu með eftirfarandi hætti: „Hvers kyns heilsugæsla, lækningar, hjúkrun, almenn og sérhæfð sjúkrahúspjónusta, sjúkraflutningar, hjálpartækjapjónusta og þjónusta heilbrigðisstarfsmanna innan og utan heilbrigðisstofnana sem veitt er í því skyni að efla heilbrigði, fyrirbyggja, greina eða meðhöndla sjúkdóma og endurhæfa sjúklinga“. Þá kveður frumvarpið m.a. á um að forstjóri Fangelsismálastofnunar skuli skipa forstöðumenn fangelsa en ekki innanríkisráðherra (sjá kafla 2.2.1). Ekki liggur fyrir hvenær frumvarpið verður lagt fram á Alþingi en að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að það fái þinglega meðferð strax á haustþingi 2013.

UNNIÐ AÐ LANG-
TÍMAÁÆTLUN Á SVIÐI
FULLNUSTUMÁLA OG
LÖG ENDURSKOÐUÐ

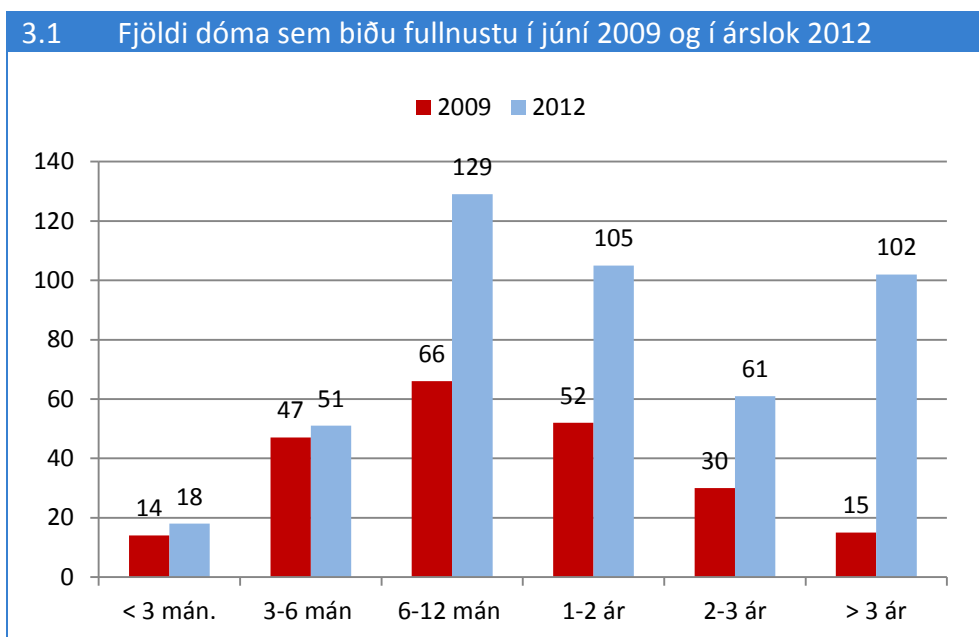
Í NÝJUM FRUMVARPI
ER KVEÐIÐ Á UM
MARKMIÐ
LÖGGJAFARINNAR

HUGTAKIÐ
HEILBRIGÐIS-
ÞJÓNUSTA
SKILGREINT

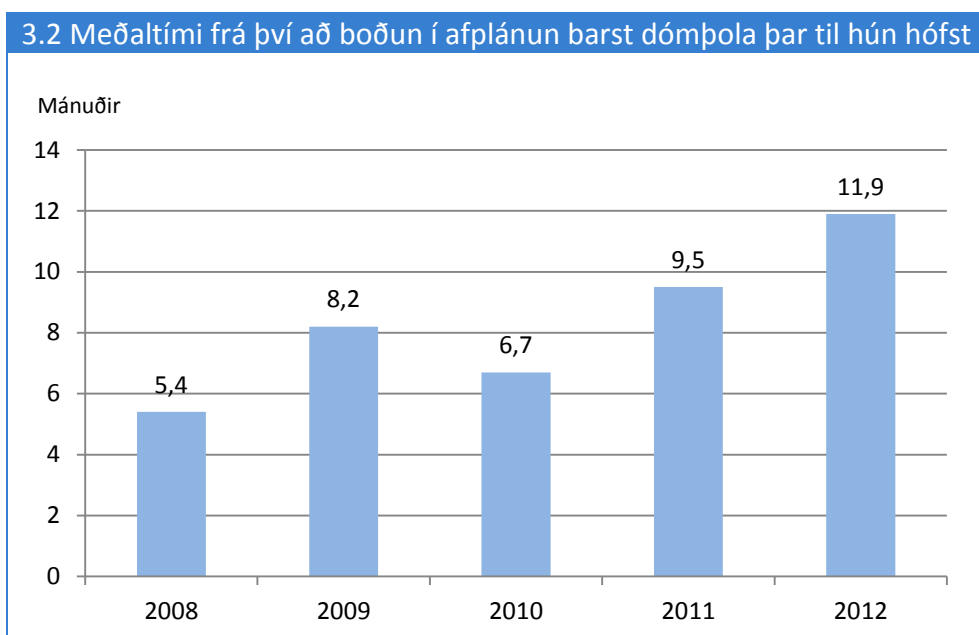
3.2 DÓMAR SEM BÍÐA FULLNUSTU

Í júní 2009 biðu samtals 224 óskilorðsbundnir dómar fullnustu en þeir voru 466 í árslok 2012 (mynd 3.1). Í júní 2009 biðu 15 dómar þriggja ára eða eldri fullnustu. Þeir voru 102 í árslok 2012, eða 580% fleiri. Eins til þriggja ára dómar sem biðu fullnustu voru 82 í júní 2009 en 166 í árslok 2012, sem er aukning um 103%. Hins vegar varð lítil breyting á bið í afplánun dóma sem voru þriggja mánaða eða yngri en þeir voru 14 árið 2009 í stað 18 árið 2012. Bið eftir afplánun þriggja til sex mánaða gamla dóma breyttist einnig lítið en þeir voru 47 árið 2009 en 51 árið 2012.

**466 DÓMAR BÍÐU
FULLNUSTU Í ÁRSLOK
2012 EN ÞEIR VORU
224 Í JÚNÍ 2009**



Í skýrslunni *Skipulag og úrræði í fangelsismálum* var birt yfirlit fyrir tímabilið 2005–09 um meðaltíma frá því boðun í afplánun barst dómþola þar til hún hófst. Mynd 3.2 sýnir samsvarandi yfirlit fyrir árin 2008–12.



Á mynd 3.2 sést að meðaltími frá því að boðun í afplánun berst dómþola þar til hún raungerist hefur lengst úr 5,4 mánuðum árið 2008 í 11,9 mánuði árið 2012, eða um 120%. Sé tekið mið af árinu 2009 hefur biðtíminn lengst um 45%.

Myndir 3.1 og 3.2 gefa til kynna versnandi ástand fangelsismála. Í fyrsta lagi hefur dómum sem bíða afplánunar fjölgað mikið sem felur í sér aukna hættu á að þeir fyrnist. Þannig fyrntust fjórir dómar árið 2010, sex árið 2011 og níu árið 2012. Í apríl 2013 höfðu þrír dómar fyrnst en fundin voru úrræði vegna nokkurra dóma sem höfðu verið við það að fyrnast. Í öðru lagi hafa aðstæður dómþola versnað vegna lengri biðtíma eftir að hefja afplánun. Að sögn Fangelsismálastofnunar munu margir á boðunarlistunum afplána dóma sína með samfélagsþjónustu. Þá hefur verið óskað eftir framsali fyrir nokkra aðila og gefnar út handtökubeiðnir á nokkra aðra.

Tafla 3.3 sýnir yfirlit um endurkomur fanga í fangelsi. Hlutfall fanga sem höfðu verið í fangelsi áður lækkaði úr 45% í 43% eða um 5% milli árána 2008–12. Föngum í heild fjölgaði um 35% á sama tíma.

3.3 Heildarfjöldi fanga, fjöldi endurkomufanga og hlutfall endurkomufanga af heildarfjölda	2008	2009	2010	2011	2012
HEILDARFJÖLDI FANGA*	119	128	156	151	160
FJÖLDI ENDURKOMUFANGA	53	58	69	69	69
HLUTFALL ENDURKOMUFANGA AF HEILDARFJ.	45%	45%	44%	46%	43%

*Um er að ræða heildarfjölda fanga þann 31. desember ár hvert. Árlegur meðalfjöldi fanga er annar.

3.3 PRÓUN FJÁRVEITINGA OG ÁRSVERKA ÁRIN 2010–13

Tafla 3.4 sýnir yfirlit um fjárveitingar til Fangelsismálastofnunar árin 2010–13 á verðlagi hvers árs. Þær hafa verið breytilegar frá ári til árs og lægstar árið 2011, eða 1.130 m.kr. Samkvæmt fjárlögum ársins 2013 nemur fjárveiting Fangelsismálastofnunar 1.358 m.kr. Í heild jukust fjárveitingar til stofnunarinnar um 5,8% á tímabilinu. Á sama tíma hækkaði launavísitala (apríl 2010 til mars 2013) um 23,2%, auk þess sem föngum fjölgaði. Raunfjárveitingar til Fangelsismálastofnunar lækkuðu því á tímabilinu.

Ársverk við Fangelsismálastofnun voru jafnmörg í apríl 2013 og þau voru að meðaltali árið 2010. Stofnunin gerir ekki ráð fyrir að fjöldi ársverka taki breytingum árið 2013. Starfsmenn stofnunarinnar voru flestir árið 2011 vegna langtímaveikinda þriggja starfsmanna sem ráða þurfti í staðinn fyrir.

3.4 Þróun fjárveitinga og ársverka árin 2010–13	2010	2011	2012	2013	BR. 2010–13
FJÁRVEITINGAR Í M.KR.	1.283	1.230	1.316	1.358	5,8%
FJÖLDI ÁRSVERKA	127	134	130,5	127	0%