

Eftirfylgni: Skipulag og úrræði í fangelsismálum

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að áréttta ábendingar sínar úr eftirfylgniskýrslunni *Skipulag og úrræði í fangelsismálum* (2013). Að mati stofnunarinnar hefur innanríkisráðuneyti brugðist með fullnægjandi hætti við þeim ítrekuðu ábendingum sem þar var beint til þess. Þær lutu að því að forstjóri Fangelsismálastofnunar fengi umboð til að skipa forstöðumenn fangelsa, að vistunarúrræðum utan fangelsa yrði fjölgað og að tryggt yrði að fjármagn fylgdi lögbundnum verkefnum Fangelsismálastofnunar. Eins vinnur velferðarráðuneyti að verkefnum sem varða ábendingu Ríkisendurskoðunar um að föngum sé tryggð nauðsynleg heilbrigðisþjónusta. Stofnunin hvetur ráðuneytið engu að síður til að ljúka sem fyrst heildarstefnumótun í málefnum geðsjúkra, fatlaðra og aldraðra dómþola og mun fylgja því máli eftir á komandi misserum.

Úr fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar

Í skýrslunni *Skipulag og úrræði í fangelsismálum* (mars 2010) kannaði Ríkisendurskoðun hvort stjórnvöld hefðu metið þörf fyrir uppbyggingu fangaráma og mótað skýra langtíma-stefnu um fullnustu refsinga. Stofnunin benti á að styrkja þyrfti fjórðu meginstoð réttarvörslukerfisins, þ.e. fullnustu refsinga, til að mæta viðvarandi skorti á fangaráymum. Þá beindi hún sex ábendingum til innanríkisráðuneytis, tveimur til Fangelsismálastofnunar og einni til velferðarráðuneytis.

Í *Skýrslu um eftirfylgni: Skipulag og úrræði í fangelsismálum* (september 2013) kom fram að brugðist hefði verið við fimm af níu ábendingum Ríkisendurskoðunar frá 2010. Innanríkisráðuneyti hefði unnið að mótun heildarstefnu um fullnustu refsinga og í tengslum við hana unnið aðgerða-áætlun um réttaröryggi. Eins hefði verið hafinn undirbúningur að byggingu nýs gæsluvarðhalds- og móttökufangelsis á Hólmsheiði og þar með stuðlað að því að fjölga gæsluvarðhalds- og afplánunarrýmum. Þá hefði gildistaka laga nr. 129/2011 um breytingu á lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga tekið af skarið um réttmæti þess að fangelsisdómar væru fullnustaðir með öðrum afplánunarúrræðum. Með þeim var m.a. samfélagsþjónusta rýmkuð og rafrænt eftirlit með föngum heimilað. Loks hefði Fangelsismálastofnun bætt innra verklag sitt með því að móta heildstætt skipurit og setja skýrar verklagsreglur.

Í skýrslunni kom fram að þótt mörgum verkefnum hefði verið hrint í framkvæmd hefðu aðstæður dómþola versnað frá árinu 2009 vegna lengri biðtíma eftir að hefja afplánun. Í árslok 2012 hefðu óskilorðsbundnir dómar sem biðu fullnustu rúmlega tvöfaldast frá árinu 2009, þ.e. úr 224 í 466, og þeim dómþolum sem beðið hefðu meira en þrjú ár fjölgað úr 15 í 102. Þá hefði 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, þ.e. um 45%. Hætta á að dómar fyrntust hefði því aukist en óskilorðsbundnir dómar fyrntust á fimm til tuttugu árum eftir því hve þung refsingin væri. Þá kom fram að fjárveitingar hefðu hækkað um 5,8% á tímabilinu en launavísitala um 23,2%. Þær hefðu því hvorki haldið í við hækkun launa né fjölgun fanga.

Eftirfylgni árið 2016

Þann 27. nóvember 2015 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis við því hvort og þá hvernig þau hefðu brugðist við þeim fjórum ábendingum sem ítrekaðar voru árið 2013. Svör bárust í janúar og febrúar 2016.

Premur þessara ábendinga var beint til innanríkisráðuneytis. Í fyrsta lagi var hvatt til að endurskoða yrði ákvæði laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga svo að forstjóra Fangelsismálastofnunar yrði heimilað að skipa forstöðumenn fangelsa. Mikilvægt væri að vald, umboð og ábyrgð færu saman. Í viðbrögðum ráðuneytisins kom fram að með lögum nr. 145/2013 sem tóku gildi 1. febrúar 2014 hefði verið gerð sú breyting að í stað ráðherra skipaði forstjóri Fangelsismálastofnunar forstöðumenn fangelsa ríkisins.

Í öðru lagi var innanríkisráðuneyti hvatt til að leita raunhæfra leiða til að fjölga vistunarúrræðum utan fangelsa. Vegna þessa benti ráðuneytið á að frumvarp til nýrra laga um fullnustu refsinga væri í þinglegri meðferð. Í því væri bæði kveðið á um rýmkun samfélagsþjónustu og rafræns eftirlits við lok afplánunar. Rýmkun á samfélagsþjónustu fæli í sér að þeir sem hefðu verið dæmdir í allt að 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi, í stað 9 mánaða fangelsis eins og áður var heimilt, gætu óskað eftir því að fullnusta dóminn með samfélagsþjónustu. Rýmkun á rafrænu eftirliti

fæli í sér að heimilt yrði að fullnusta allt að 360 daga með rafrænu eftirliti í stað 240 daga áður. Þetta þýddi að fangar færu fyrr út úr fangelsum og þar með fyrr út í samfélagið áður en að reynslulausn kæmi. Þá hefði lágmarkstíma raf-ræns eftirlits einnig verið breytt þannig að í stað 30 daga lágmarkstíma fyrir 12 mánaða fangelsi verða þeir nú 60 dagar. Ný lög nr. 15/2016 um fullnustu refsinga voru samþykkt á Alþingi 16. mars 2016 og er þar í 32. og 37. gr. kveðið á um áðurnefndar breytingar.

Í þriðja lagi hvatti Ríkisendurskoðun til að fjármagn fylgdi lögbundnum verkefnum Fangelsismálastofnunar. Vegna þessarar ábendingar gat innanríkisráðuneyti þess að frá árinu 2013 hefði það lagt fram ýmsar tillögur til fjárveitingavaldsins um að bæta rekstrarstöðu Fangelsismálastofnunar og fangelsa ríkisins. Þannig hefði Fangelsismálastofnun fengið 8,5 m.kr. varanlegar fjárheimildir til að ráða í stöðugildi fangavarðar við aðgangseftirlit á Litla-Hrauni og 45 m.kr. til að mæta veikleika í starfsemi fangelsanna. Þá kæmi 70 m.kr. fjárheimild vegna aukins rekstrarkostnaðar og fjölgunar plássá á Hólmsheiði.

Frá árinu 2013 hefði Fangelsismálastofnun einnig fengið tímabundin fjárframlög, t.d. alls 20 m.kr. árin 2014 og 2015 í þeim tilgangi að treysta burði réttarvörslukerfisins til að koma lögum yfir kynferðisafbrotamenn og tryggja skilvirk úrræði í fangakerfinu. Þá væri unnið að því að ljúka byggingu fangelsins á Hólmsheiði, sem byrjað var á árið 2013, auk þess sem 50 m.kr. hefðu verið settar í að bæta öryggismál á Litla-Hrauni og 20 m.kr. í Sogn.

Ríkisendurskoðun kannaði fjárveitingar til Fangelsismálastofnunar frá árinu 2013. Á tímabilinu 2013–15 hækkuðu framlög til stofnunarinnar um 11%, þ.e. úr 1.363 m.kr. í 1.516 m.kr. Á sama tíma hækkaði vísitala launa um 14%. Fjárveitingar til stofnunarinnar hækkuðu því ekki til jafns við launavísitölu tímabilsins. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2016 er síðan áætlað að framlag til stofnunarinnar verði 1.649 m.kr. sem er um 9% hækkun frá árinu á undan. Hækkun framlaga á tímabilinu 2013–16 er því um 21%.

Ríkisendurskoðun telur að innanríkisráðuneyti hafi brugðist við ábendingum stofnunarinnar með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka þær.

Árið 2013 ítrekaði Ríkisendurskoðun eina ábendingu til velferðarráðuneytis, þ.e. að tryggja yrði föngum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og mæta þörfum þeirra með viðeigandi greiningu og meðferð, þ.m.t. á geðdeildum. Þá þyrfti að móta heildarstefnu í málefnum geðsjúkra, fatlaðra og aldraðra dómþola og tryggja að þeirri stefnu yrði hrint í framkvæmd.

Í svari ráðuneytisins árið 2016 kom fram að unnið væri að því að koma ábendingu Ríkisendurskoðunar í framkvæmd. Nýlega hefði fjölskipuðum starfshóp á vegum innanríkisráðuneytis verið falið að fjalla um málefni geðsjúkra fanga. Í honum yrðu fulltrúar innanríkisráðuneytis, velferðarráðuneytis, Fangelsismálastofnunar, Fangavarðafélagsins, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Landspítala og Heilbrigðisstofnunar Suðurlands. Þá væri unnið að gerð verklagsreglna um fyrirkomulag skráninga í sjúkraskrá landsmanna. Það tryggði enn betur öryggi og velferð þeirra sem þyrftu á heilbrigðisþjónustu að halda. Þá kvaðst ráðuneytið áfram sem hingað til vinna að því að skerpa stefnu og bæta úrræði fyrir þá sem vistast í fangelsum landsins og þyrftu á geðheilbrigðisþjónustu að halda.

Ríkisendurskoðun telur að velferðarráðuneyti vinni að því að bregðast við ábendingunni og ítrekar hana því ekki. Ráðuneytið er engu að síður hvatt til að ljúka sem fyrst við mótun heildarstefnu í málefnum geðsjúkra, fatlaðra og aldraðra dómþola og tryggja föngum nauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Stofnunin mun fylgja þessu máli eftir á komandi árum.

Um úttektina

Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti og Fangelsismálastofnun fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.