



Skýrsla stýrihóps
um málefni fanga

Félagsmálaráðuneytið 2021



4	Stutt samantekt á fjárhagsgreiningu og tillögum
5	Helstu tillögur starfshópsins
7	Fjárpörf til heildstæðar meðferðar- og endurhæfingarstefnu
8	Inngangur
9	Aðdragandi
11	Um uppbyggingu skýrslunnar
11	1. Húsnæðismál fangelsanna
13	2. Aukinn stuðningur við geðheilbrigðismál fanga
18	3. Atvinna og hæfing
20	4. Framfærsla
23	5. Aukinn félagskapur stuðningur að lokinni afplánun
25	Samantekt um allar tillögur stýrihópsins
25	Húsnæðismál
25	Aukinn stuðningur við geðheilbrigðismál fanga og aukinn félagslegur stuðningur, virkni og ráðgjöf á meðan afplánun varir
26	Atvinna og hæfing
27	Framfærsla
27	Aukinn félagslegur stuðningur að lokinni afplánun
28	Fylgiskjal 1. Samfélagslegur ávinningur
38	Heimildaskrá
41	Fylgiskjal 2. Nánar um verkefni meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar

Stutt samantekt á fjárhagsgreiningu og tillögum

Samfélagslegur kostnaður vegna glæpa

- Gera má ráð fyrir að kostnaður samfélagsins á ári hverju vegna einstaklinga sem fá refsidóma sé á bilinu 9,1-11,1 milljarðar kr. (á verðlagi 2020).
- Kostnaður á hvern fanga er á bilinu 17,6-21,5 m.kr. á ári hverju (á verðlagi 2020).
- Vísbendingar eru um að heildarkostnaður samfélagsins vegna afbrota sem lögregla hefur afskipti af sé á bilinu 38-44 milljarðar kr. á ári eða 1,3-1,5% af landsframleiðslu (2020).

Fjárfesting

- Árlegur kostnaður meðferðar- og endurhæfingarstefnu er áætlaður um 191,5 m.kr.
- Uppbygging á Litla-Hrauni 1.600 m.kr. til næstu tveggja ára.

Endurkoma og nýliðun í fangelsi

- Á árunum 2017-2020 höfðu á bilinu 40,7-49,4%, þeirra sem luku afplánun, áður hlotið fangelsisrefsingu.
- Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og markviss snemmtæk íhlutun geta stuðlað að fækkun nýliðunar í fangelsum.

Samfélagslegur ávinningur

- Gera má ráð fyrir töluverðum samfélagslegum sparnaði ef endurkomum fanga fækkar.
- Gera má ráð fyrir að samfélagslegur ávinningur gæti orðið allt að 15,2% á 15 árum, meðtalið er uppbygging og endurbætur á Litla-Hrauni að fjárhæð 1,6, ma. kr. og beinn ávinningur fyrir ríkissjóð vegna aukins félagslegs stuðnings við fanga gæti orðið allt að 2,6% ef tekst að draga úr endurkomum í fangelsi.
- Beinn fjárhagslegur ávinningur ríkissjóðs, ef kostnaður vegna uppbyggingar og endurbóta Litla-Hrauns er tekinn út fyrir sviga, gæti orðið allt að 30,9%.

Tölur í m.kr.

	Neðri mörk	Efri mörk
Dómstólar	488	585
Ákærvald og réttarvarsla	287	344
Löggæsla	1.571	1.886
Fullnustumál	1.885	1.885
Réttaraðstoð og bætur	718	862
Heilbrigðisþjónusta fanga	613	707
Framleiðslutap vegna afplánunar	401	618
Framleiðslutap vegna skemmri líftíma	684	1.053
Félags- og heilbr.þjónusta og framleiðslutap fórnarlamba glæpa	2.034	2.543
Örorkulífeyrir fanga	419	503
Annar kostnaður	100	150
Samtals	9.200	11.136

- Ekki var unnt að rekja kostnað ríkisins vegna fanga úr bókhaldskerfum þess.
- Kostnaður var metinn t.d. út frá fjölda mála dómstóla og lögreglu. Rannsókn sem unnin var af breska innanríkisráðuneytinu um kostnað vegna glæpa í Bretlandi, rannsókn um þjóðfélagslegslega byrði af áfengis- og vímuefnaneyslu. Upplýsingar frá heilbrigðisráðuneyti o.fl.

Helstu tillögur stýrihópsins

1. Húsnæðismál

Endurbætur og langtímastefnumótun í húsnæðismálum fangelsanna er grundvallarforsenda þess að hægt sé að innleiða þá batamiðuðu nálgun sem stýrihópurinn leggur til í þessari skýrslu.

Litla-Hraun:

Til skamms tíma er brýnast að gera umbætur í húsnæðismálum á Litla-Hrauni. Lagt er til að án tafar verði hafist handa við að framkvæma fyrirhugaðar breytingar á Litla-Hrauni í samræmi við frumathugun Framkvæmdasýslu ríkisins frá nóvember 2020. Meðal annars eru umbætur á aðstöðu fyrir heilbrigðisstarfsfólk, þ.m.t. geðheilsuteymis, en ljóst er að aðstöðuleysi hefur hamlandi áhrif á störf heilbrigðisstarfsfólks í fangelsinu.

Hólmsheiði:

Að flestu leyti er aðstaða í fangelsinu til fyrirmyndar. Þrjú atriði eru þó ekki í lagi: Aðstaða til náms, aðstaða til vinnu og virkni og aðstaða til íþróttaiðkunar.

Sogn:

Lagt er til að unnin verði framkvæmdaáætlun um breytingar á húsnæðinu með það fyrir augum að bæta aðstöðu til meðferðar- og batastarfs.

Nýtt fangelsi:

Þá er nauðsynlegt að horft verði til framtíðar varðandi byggingu nýs fangelsis þar sem batamiðuð hugmyndafræði verði lögð til grundvallar við hönnun mannvirkja.

2. Heildstæð meðferðarstefna:

- Skimun þegar dómur fellur: Á hverju ári hljóta rúmlega 480 einstaklingar refsídóma og sýna rannsóknir að hluti þeirra sýni einkenni áfallastreitu í kjölfarið. Mikilvægt er að þessir einstaklingar geti strax leitað til heilsugæslunnar í viðtöl þar sem heilbrigðisstarfsmaður skimar m.a. fyrir geðrænum erfiðleikum. Um væri að ræða valkvætt úrræði fyrir einstaklinga sem óska eftir ráðgjöf og stuðningi.
- Geðheilsuteymi eftt: Stöðugildum sérfræðinga í geðheilsuteymi fanga verði fjölgað um eitt til að tryggja samfellu í þjónustu og samhæfingu heilbrigðis- og félagsþjónustu, auk eftirfylgdar í allt að 12 mánuði þegar afplánun lýkur fyrir þá einstaklinga sem eru í brýnni þörf fyrir eftirfylgd.
- Meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar (FMS) eftt: Réttur til meðferðaráætlunar, sbr. 24 gr. laga nr. 15/2016, verði lögbundinn fyrir alla sem dæmdir eru til lengri fangelsisvistar en 90 daga. Stöðugildum meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar verði fjölgað svo unnt sé að sinna þeim brýnu verkefnum sem því er ætlað en til þess þarf að bæta við eftirfarandi fjölda starfsmanna í 100% starfshlutfalli: Þremur félagsráðgjöfum til viðbótar við þá tvo sem nú eru starfandi, tveimur sálfræðingum til viðbótar við þá þrjá sem nú eru starfandi, þremur vímuefnaráðgjöfum til viðbótar við þann eina sem nú er starfandi, tveimur iðjuþjálfum sem væri ný og nauðsynleg viðbót.



3. Menntun og virkni:

- Stóraukin námsráðgjöf og sérkennsluúræði. Bjóða þarf upp á sérkennslu fyrir nemendur með lestrar- og/eða skriftarörðugleika og íslenskukennslu fyrir erlenda ríkisborgara.
- Fullorðinsfræðsla þar sem aðalfög eru íslenska, lestur, stærðfræði, enska og tölvukennsla.
- Tölvustofur: Huga þarf að betra aðgengi fanga, í lokuðum fangelsum, að tölvum, interneti og þjálfun í tölvulæsi til daglegra þarfa (heilsuvera, bankþjónusta o.þ.h.).
- Styttri námskeið í verkmenntun. Lagt er til að í boði verði t.d. þriggja til sex mánaða námskeið, þar sem einstaklingur fær skriflegan vitnisburð eftir að hafa lokið tímabundnu námskeiði í verkmenntun. Til dæmis í málaraíðn, trésmíði, bílaréttingum, rafvirkjun, bakstri, járnsmíði o.s.frv.

4. Atvinna, hæfing og félagslegur stuðningur að lokinni afplánun:

- Mat á starfshæfni: Mat á starfshæfni og mat á áhuga á því að fara í starf á almennum vinnumarkaði þarf að liggja fyrir við lok afplánunar. Slíkt mat gæti verið í höndum ráðgjafa Vinnumálastofnunar (VMST) sem koma að fræðslu fanganna ásamt verkstjóra í verkþjálfun innan fangelsanna.
- Formlegur samráðs-/samstarfsvettvangur milli VIRK, VMST og FMS um málefni fanga og útbúa verkferla þar um.
- Nýtt stöðugildi (100%) hjá VMST til að halda utan um málefni fanga og veita reglulega fræðslu og ráðgjöf í öll fangelsin, þ.m.t. samtöl við fanga í fjarfundabúnaði.
- Formlegt samstarf við Samtök atvinnulífsins.
- Lagt verði mat á árlega fjárförf áfangaheimila og annarra úrræða sem bjóða upp á búsetu fyrir einstaklinga sem lokið hafa afplánun og fjármögnun tryggð í fjárlögum til lengri tíma.

5. Framfærsla og virknigreiðslur:

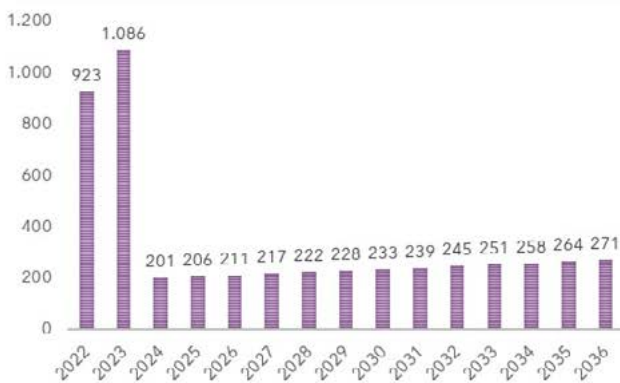
- Þóknun fyrir vinnu eða nám, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 162/2017 og lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016, hækki úr 415 kr. á klukkustund í 500 kr. á klukkustund.
- Dagpeningar, sbr. 3 gr. reglugerðar nr. 162/2017 og lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016, verði hækkaðir úr 630 kr. á dag í 1.100 kr.
- Fangelsismálastofnun verði heimilt að greiða hærri þóknun, allt að 25% til viðbótar, fyrir mjög krefjandi vinnu og aukna ábyrgð. Þar er einkum verið að horfa til vinnu utan fangelsis.
- Heimilt verði að greiða þóknun vegna þátttöku í viðurkenndri starfsemi sem fram fer innan fangelsanna og telst liður í endurhæfingu, t.d. reiðistjórnarnámskeið o.s.frv.
- Nauðsynlegar persónulegar hreinlætisvörur verði ókeypis.
- Við upphaf afplánunar fái fangar almenna ráðgjöf um fjármál og í kjölfarið verði jafnframt boðið upp á viðtöl hjá umboðsmanni skuldara. Einnig er lagt til að boðið verði upp á námskeið um fjármálalæsi sem hluta af náms- og virkniframboði.

Enn fremur leggur stýrihópurinn til að skoðaðar verði eftirfarandi hugmyndir:

- Fangar sem eiga réttindi í íslenska almannatryggingakerfinu geti sótt um barnalífeyri meðan á afplánun stendur.
- Gerð verði athugun á því hvort fyrirkomulag sem er viðhaft í Svíþjóð, þ.e. að 10% af tekjum fanga fari inn á sérstakan reikning sem fangar fái greitt við lok afplánunar, gæti hentað á Íslandi.

Fjárförð til heildstæðrar meðferðar- og endurhæfingarstefnu

Fjárförð til heildstæðrar meðferðar- og endurhæfingarstefnu



- Uppbygging og endurnýjun **1.600 m.kr.**
- Geðheilsuteymi **16 m.kr.**
- Einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir **126 m.kr.**
- Nettó áhrif á framfærslu fanga **0 m.kr.**
- Stuðningur eftir afplánun **50 m.kr.**

- Uppbygging og endurnýjun Litla Hrauns er einskiptiskostnaður og greiðist á ári eitt og tvö
- Annar kostnaður er árlegur kostnaður sem hækkar árlega um 2,5% í samræmi við verðbólguþróun Seðlabanka Íslands.

Vænt arðsemi

- Sterkar vísendingar eru um að fjárfesting í meðferðar- og endurhæfingarstefnu leiði til færri endurkoma í fangelsi.
- Hár einingakostnaður leiðir til mikils sparnaðar ef endurkomum í fangelsi fækka, sem einnig leiðir til þess að lífsgæði einstaklinga og aðstandenda sem hlotið hafa fangelsisdóm geta orðið betri og fórnalömbum glæpa fækkar.

Samfélagslegur ávinningur

% fækkun endurkoma	Miðgildi kostnaðar
10,0%	4,0%
12,5%	9,1%
15,0%	12,7%
17,5%	15,2%

- Vænt arðsemi verkefnis tekur mið af miðgildi kostnaðar samfélagsins vegna afbrota einstaklinga sem dæmdir eru í óskilorðsbundið fangelsi.
- Gert er ráð fyrir að innleiðing stefnunnar 1-2 ár og áhrif hennar á endurkomu komi inn að hluta á ári tvö og á bilinu fimm til tíu ár eftir því hvaða áhrif stefnan hefur á endurkomu.



Inngangur

Þann 29. maí 2020 skipuðu félags- og barnamálaráðherra og dómsmálaráðherra sameiginlega stýrihóp um málefni fanga en hlutverk hópsins var að móta heildstæða meðferðar- og endurhæfingarstefnu í fangelsismálakerfinu, leggja til nauðsynlegar breytingar á lögum og greina fjárför til þess að tryggja öllum fögum einstaklingsbundna meðferðaráætlun, bættan aðgang að menntun og heilbrigðisþjónustu og aukinn stuðning að afplánun lokinni.

Stýrihópurinn var þannig skipaður:

Þorlákur Morthens (Tolli), fulltrúi félags- og barnamálaráðherra, formaður án tilnefningar.

Guðmundur Gíslason, fulltrúi Fangelsismálastofnunar, varaformaður.

Ingibjörg Sveinsdóttir, fulltrúi heilbrigðisráðherra.

Kristín Einarsdóttir, fulltrúi dómsmálaráðherra.

Ragnheiður Bóasdóttir, fulltrúi mennta- og menningarmálaráðherra.

María Ingibjörg Kristjánsdóttir, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Laufey Gunnlaugsdóttir, fulltrúi Vinnumálastofnunnar.

Í nóvember 2020 tók **Hanna Rún Sverrisdóttir** við af **Kristínu Einarsdóttur** sem fulltrúi dómsmálaráðherra í stýrihópnum.

Ráðgjafi hópsins var **Agnar Bragason**, forstöðumaður Batahúss.

Starfsmenn hópsins voru **Jóna Guðný Eyjólfssdóttir** og **Þór Hauksson Reykdal**, sérfræðingar á skrifstofu barna- og fjölskyldumála í félagsmálaráðuneytinu. Hönnun og uppsetning skýrslu, **Birgir Ómarsson**.

Stýrihópurinn fundaði reglubundið frá 29. maí 2020 til 28. apríl 2021. Starfshópurinn aflaði gagna m.a. frá Fangelsismálastofnun, dómsmálaráðuneytinu, Vinnumálastofnun, félagsmálaráðuneytinu og heilbrigðisráðuneytinu. Á fundi stýrihópsins voru kallaðir til hagaðilar sem tengjast málefnum fanga til að veita upplýsingar og miðla milliliðalaust til stýrihópsins þekkingu sinni og reynslu auk hugmynda og tillagna um betrubætur í fangelsismálum á Íslandi.

Á fundina komu fulltrúar frá Fangelsismálastofnun, Afstöðu til ábyrgðar, Vernd fangahjálpar, SÁÁ, Virk endurhæfingu, Geðheilsuteymi fanga, Rótinni – félagi um velferð og lífsgæði kvenna, meðferðarheimilinu Krýsuvík og Shalom meðferðarstofu. Enn fremur funduðu starfsmenn stýrihópsins með umboðsmanni skuldara og fulltrúa Reykjavíkurborgar til að ræða málefni fanga.

Eru þessum aðilum færðar þakkir fyrir þeirra framlag.

Aðdragandi

Árið 2018 skipaði Ásmundur Einar Daðason, félags- og barnamálaráðherra, starfshóp um bættar félagslegar aðstæður einstaklinga sem lokið hafa afplánun refsingar í fangelsi. Við greiningu starfshópsins á verkefnum þeim er honum voru falin, kom í ljós að nauðsynlegt væri að huga að heildarmyndinni ef árangur ætti að nást. Við gerð skýrslunnar var meðal annars horft til fyrirkomulags á hinum Norðurlöndunum og í Englandi en að mati starfshópsins var mikilvægt að horfa á allt tímabilið frá því að dómur er birtur og þar til afplánun lýkur og við taka félagsleg úrræði.

Í skýrslu hópsins var lagt til að boðið yrði upp á fjölbreytta og einstaklingsmiðaða þjónustu og ráðgjöf á meðan boðið væri afplánunar. Þjónustan ætti að ná bæði til fanga og fjölskyldna þeirra, auk þess sem fjölbreytt úrræði stæðu þeim til boða að afplánun lokinni. Enn fremur var lagt til að við upphaf fangavistar væri föngum boðið að velja bataleið og þeim föngum sem kysu að fara bataleið stæðu til boða fjölbreyttari og einstaklingsmiðaðri úrræði en völ er á í dag.

Megináhersla yrði lögð á menntun, starfsendurhæfingu, sálfræðiþjónustu, félagsráðgjöf og í þeim tilvikum sem það ætti við, fíkniráðgjöf. Sérstök áhersla yrði lögð á sveigjanleika og að boðið væri upp á að ganga inn í úrræði á hvaða stigi sem er. Þá ætti þeim sem hættu ástundun ávallt að standa til boða að hefja ástundun að nýju. Lagt var til að opnað yrði nýtt úrræði, svokallað Batahús, þar sem boðið yrði upp á áframhaldandi úrræði að fangavist lokinni.

Starfshópurinn um bættar félagslegar aðstæður einstaklinga sem lokið hafa afplánun refsingar í fangelsi skilaði skýrslu 12. desember 2019.

Í maí 2019 gerði Evrópuráð um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT-nefndin) úttekt á Íslandi. Í kjölfarið barst ráðuneytum dóms- og heilbrigðismála yfirlýsing frá nefndinni sem fól í sér helstu bráðabirgðaniðurstöður. Alvarlegasta athugasemd nefndarinnar varðaði heilbrigðisþjónustu við fanga og auk þess fjallaði nefndin um skort á heildstæðri aðgerðaáætlun til að takast á við þann áfengis- og vímuefnavanda sem er í fangelsum landsins. Þá voru gerðar alvarlegar athugasemdir við geðheilbrigðisþjónustu fanga og áréttað að verulega vanti upp á að þeim sé tryggð sú aðstoð sem þeir þurfa. CPT-nefndin fór fram á að fá senda áætlun um aðgerðir til að efla heilbrigðisþjónustu og úrræði vegna vímuefnavanda í fangelsum.

Þann 5. júlí sama ár skipaði dómsmálaráðherra starfshóp til að taka til skoðunar heilbrigðisþjónustu í fangelsum, einkum geðheilbrigðisþjónustu og úrræði vegna vímuefnavanda, m.a. með hliðsjón af heimsókn CPT-nefndarinnar, og vinna drög að aðgerðaáætlun.

Aðgerðaáætlunin fól í sér þrjár megináðgerðir: 1. Eflingu heilbrigðisþjónustu við fanga, einkum geðheilbrigðisþjónustu. 2. Skilgreiningu á verklagi og ábyrgð í innri starfsemi fangelsanna vegna breytinga á heilbrigðisþjónustu: 3. Gerð þarfagreiningar og aðgerðaáætlunar til að sporna gegn dreifingu og neyslu vímuefna á Litla-Hrauni.

Þann 5. desember 2019 undirritaði heilbrigðisráðherra samning þess efnis að Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins yrði falið að sinna geðheilbrigðisþjónustu við fanga í öllum fangelsum landsins og stofnað yrði sérhæft, þverfaglegt geðheilsuteymi fyrir fanga. Geðheilsuteymið átti þannig að verða mikilvægur liður í því að tryggja föngum einstaklingsmiðaða og samhæfða þjónustu með skilvirkum boðleiðum milli þjónustustiga eftir því hvort um væri að ræða fyrsta, annars eða þriðja stigs heilbrigðisþjónustu, líkt og nánar er skilgreint í heilbrigðisstefnu til ársins 2030.



Frá árinu 2018 hafa mennta- og dómsmálaráðuneyti átt samtal og samráð um menntun fanga og fangavarða. Mennta- og menningarmálaráðherra ákvað að stofna starfshóp um málefnið og tók hópurinn til starfa í júní 2020. Í starfshópnum sitja: Ragnheiður Bóasdóttir frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, formaður, Sigurveig Gunnarsdóttir frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Kristín Einarsdóttir og síðar Hanna Rún Sverrisdóttir frá dómsmálaráðuneyti og Guðmundur Gíslason frá Fangelsismálastofnun.

Hlutverk menntahópsins var að endurmeta inntak og umgjörð menntunar fanga og fangavarða. Verkefnið voru að afla gagna, vinna úr þeim og skila ráðherrum beggja ráðuneyta tillögum um framtíðarfyrirkomulag. Starfshópurinn boðaði til fundar haustið 2020 með ýmsum hagsmunaaðilum og leitaði álits um stöðu mála. Boðaðir voru fulltrúar frá Fangelsismálastofnun, Fjölbrotaskóla Suðurlands, Félagi fangavarða, geðheilsuteymi fangelsa á vegum Heilsugæslu höfuðborgarsvæðis, meðferðarsviði Fangelsismálastofnunar og Fjölbrotaskólanum við Ármúla.

Hópurinn hefur unnið í nánú samráði við stýrihóp í málefnum fanga. Skýrsla með tillögum starfshópsins er í vinnslu og mun verða gefin út á haustmánuði 2021.

Í desember 2019 samþykkti ríkisstjórn Íslands að settur yrði á fót stýrihópur með breiða skírskotun sem yrði falið að fylgja eftir tillögum skýrslu starfshóps um bættar félagslegar aðstæður einstaklinga sem lokið hafa afplánun refsingar í fangelsi frá 12. desember 2019. Einnig þyrfti að taka tillit til vinnu dómsmála- og heilbrigðismálaráðherra, sem leiddi til stofnunar sérstakra geðheilsuteyma fyrir fanga og tilkynnt var um 5. desember 2019.



Um uppbyggingu skýrslunnar

Skýrslunni er skipt í fimm kafla. Fyrsti kafli fjallar um húsnæðismál en breytingar á húsnæði fangelsanna eru forsenda fyrir því að hægt sé að framkvæma þá batamiðuðu fangelsisstefnu sem ríkisstjórnin hefur samþykkt að liggja skuli til grundvallar vinnu þessa stýrihóps. Annar kafli fjallar um aukinn stuðning við geðheilbrigðismál fanga og aukinn félagslegan stuðning, virkni og ráðgjöf á meðan afplánun varir. Þriðji kafli fjallar um atvinnu og hæfingu. Fjórði kafli fjallar um framfærslumál og fimmti kafli fjallar um aukinn félagslegan stuðning að lokinni afplánun.

1. Húsnæðismál fangelsanna

Föngum í bataleið þurfa að standa til boða fjölbreyttari og einstaklingsmiðaðri úrræði en nú gefst kostur á við hefðbundna afplánun. Batamiðuð nálgun byggir á þeirri grunnhugmynd að efla vitund einstaklings sem býr við raskanir af ýmsum toga til bata með því að auka vellíðan hans, styrk og þrautseigju.

Fangelsið á Litla-Hrauni hýsir um helming allra fangelsisrýma í landinu en ljóst er að húsnæðið uppfyllir ekki lengur þær kröfur sem gera verður til slíkrar starfsemi auk þess sem Vinnueftirlitið hefur gert athugasemdir við starfsaðstöðu fanga og fangavarða. Stýrihópurinn leggur til að ráðist verði í endurbætur á húsnæðinu án tafar auk þess sem yfirvöld vinni að langtímastefnumótun í húsnæðismálum fangelsanna sem tekur mið af nýrri hugsun og byggir á þeirri batamiðuðu nálgun sem ríkisstjórn Íslands samþykkti þann 12. desember 2019, þegar ákvörðun um skipan þessa stýrihóps var tekin.

Flestar tillögur stýrihópsins byggja á því að fyrir hendi sé viðunandi húsnæði og því eru endurbætur grundvallarforsenda þess að tillögurnar komist til framkvæmda auk þess sem horft verði til framtíðar varðandi byggingu nýs fangelsis.

Að mati Framkvæmdasýslu ríkisins er kostnaður við nauðsynlegar endurbætur á húsnæði Litla-Hrauns áætlaður um 1,6 milljarðar króna. Meðal annars á að útbúa aðstöðu fyrir heilbrigðis- og endurhæfingarþjónustu og lagfæra aðstöðu fanga, fangavarða og heimsóknaraðstöðu.

Ríkisstjórnin samþykkti á fundi 11. maí 2021 að leita leiða til að tryggja fjármögnun til endurnýjunar og uppbyggingar fangelsisins á Litla-Hrauni í fjármálaáætlun 2022-2026. Stefnt er að því að undirbúningur geti hafist nú þegar og framkvæmdum verði að fullu lokið um mitt ár 2023.

Tillögur:

Nauðsynlegt er að horft verði til framtíðar varðandi byggingu nýs fangelsis þar sem hugmyndafræði um bata verði lögð til grundvallar við alla hönnun mannvirkja.

- Skipaður verði starfshópur til að kortleggja húsnæðisþarfir nýs fangelsis og vinna langtímastefnumótun í húsnæðismálum fyrir 1. janúar 2023.



Litla Hraun.

Lagt er til að ráðist verði án tafar í fyrirhugaðar endurbætur á Litla Hrauni, í samræmi við frumathugun Framkvæmdasýslu ríkisins frá nóvember 2020. Þar er meðal annars átt við umbætur á aðstöðu fyrir heilbrigðisstarfsfólk, en ljóst er að aðstöðuleysi stendur í vegi fyrir eðlilegu starfi heilbrigðisstarfsfólks í fangelsinu og bitnar á árangri þess í starfi. Sjá nánar fylgiskjal 3: Skýrsla um aðstöðubreytingu á Litla-Hrauni, frumathugun, gr. 4.2.2 -4.2.2.2, bls. 10 – 11.

Hólmsheiði.

Að flestu leyti er aðstaða í fangelsinu til fyrirmynda. Þrjú atriði eru þó ekki í lagi: Aðstaða fanga til náms, aðstaða til vinnu og virkni og aðstaða til íþróttaiðkunar.

Við hönnun fangelsisins var ráðgert að aðstaða til vinnu og virkni yrði til staðar en á síðari stigum var sú aðstaða skorin niður til að spara fjármagn. Í þessu samhengi er vert að geta þess að forsendur hafa einnig breyst því fangar dvelja lengur á Hólmsheiði en upphaflega var gert ráð fyrir við hönnun og verklýsingu fangelsisins.

Lagt er til að reist verði viðbygging sem tengd verði við álmuna sem nú hýsir m.a. bílskúr, tækjageymslu og vararafstöð fangelsisins. Í þeirri viðbyggingu mætti koma fyrir þrenns konar aðstöðu:

1. Tveimur rúmgóðum kennslustofum fyrir bóknám, karl- og kvenfanga. Þar yrði jafnframt aðstaða til fjarnáms o.fl.
2. Vinnuafstöðu fanga með litlum verkstæðum til námskeiðahalds, til dæmis fyrir tréiðn, rafiðn o.þ.h.
3. Aðstöðu til funda og námskeiða, til dæmis fyrir AA-fundi, jóga og hugleiðslu.

Enn fremur er lagt til að skoðaður verði sá möguleiki að byggja lítinn sparkvöll þar sem fangar geta fengið líkamlega hreyfingu og útiveru. Upphaflega var gert ráð fyrir slíkum velli á Hólmsheiði en það var ekki samþykkt á grundvelli þess að mikilvægt væri að halda aðskilnaði á milli deilda. Í dag er hins vegar, upp að einhverju marki, samgangur á milli deilda þar sem fangar eru t.d. saman í vinnu, menningarviðburðum, bókasafnssal, o.s.frv. Hægt væri að skilyrða aðgengi að vellinum við góða hegðun.

Sogn.

Lagt er til að gerð verði framkvæmdaáætlun um að breyta húsaskipan í opna fangelsinu að Sogni með það fyrir augum að bæta aðstöðu til meðferðarstarfs í fangelsinu. Byggt verði yfir fyrrum útivistargarð sem er við húsið þar sem koma má fyrir nokkrum herbergjum fyrir fanga sem myndi skapa aukið rými annars staðar í húsinu fyrir meðferðarstarf. Samhliða þarf að ráðast í nauðsynlegt viðhald á húsakosti fangelsisins en í nýlegri úttekt komu í ljós rakaskemmdir í skólstofunni sem stendur stakstæð við aðalbyggingu fangelsisins.



2. Aukinn stuðningur við geðheilbrigðismál fanga og aukinn félagslegur stuðningur, virkni og ráðgjöf á meðan afplánun varir

Á hverju ári hljóta rúmlega 480 einstaklingar óskilorðsbundna dóma fyrir refsiverð brot. Gera má ráð fyrir að því fylgi vanlíðan að fá dóm og hafa rannsóknir sýnt að hluti þeirra sem hljóta refsídóma sýni einkenni áfallastreitu þegar dómur hefur fallið. Til þess að stuðla að betri líðan og geðheilbrigði fólks í þessari stöðu er mikilvægt að dómþolar geti leitað sér aðstoðar. Stýrihópurinn leggur til að heilsugæslunni verði falið það hlutverk að bjóða dómþolum viðtöl þar sem meðal annars verði skimað fyrir geðrænum erfiðleikum. Um væri að ræða valkvætt úrræði fyrir einstaklinga sem óska eftir ráðgjöf og stuðningi.

Meginmarkmiðið felst í því að upplýsa fólk um að því standi til boða að leita til heilsugæslunnar, allt frá uppkvaðningu dóms, og að heilsugæslan, og geðheilsuteymin ef svo ber undir, geti fylgt eftir málum meðan á afplánun stendur og síðan komi til skipulögð eftirfylgni þegar afplánun lýkur.

Ánægja er með stofnun sérhæfðs geðheilsuteymis fanga og þykir það hafa markað ákveðin tímamót í geðheilbrigðisþjónustu fyrir fanga. Hugmyndir eru uppi um að efla það starf enn frekar og gera það að leiðarljósi í heildstæðri meðferðarstefnu fyrir fanga. Áhersla er lögð á samstarf við aðra þjónustuveitendur og að tryggja viðeigandi eftirfylgni og stuðning félags- og heilbrigðisþjónustu eftir að afplánun lýkur. Þá geta þeir einstaklingar, sem þurfa áframhaldandi geðheilbrigðisþjónustu þegar afplánun lýkur, sótt þjónustu til geðheilsuteyma Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Landspítalans eða annað sem hentar hverju sinni.

Tillögur:

- Valkvæð skimun fyrir einstaklinga sem fá refsídóma.

Lagt er til að heilsugæslan fái það hlutverk að bjóða dómþolum viðtöl þar sem m.a. verði skimað fyrir geðrænum erfiðleikum.

Upplýsingar og leiðbeiningar um þessa þjónustu verði á ábyrgð þeirra opinberu aðila sem koma að framkvæmd þessara mála, þ.e. embætti Ríkislögreglustjóra, embætti héraðssaksóknara og/eða embætta héraðsdómstólanna, þegar niðurstaða refsíðoms liggur fyrir, t.d. í formi upplýsingabæklinga á auðlesnu máli.

- Efla geðheilsuteymið.

Bætt verði við einu stöðugildi sérfræðings í geðheilsuteymið til að tryggja samfellu í þjónustu og samhæfingu heilbrigðis- og félagsþjónustu, auk eftirfylgdar í allt að 12 mánuði eftir að afplánun lýkur fyrir þá einstaklinga sem teymið metur í brýnni þörf fyrir slíka þjónustu.

Áætlaður árlegur kostnaður við þessa fjárfestingu í mannaúti er 16 mkr.



Meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar

Meginmarkmið Fangelsismálastofnunar er að sjá um að fullnusta refsingar, sem einstaklingar hafa verið dæmdir til, með sem skilvirkustum hætti þannig að réttaröryggi almennings sé tryggt og tilætluð sérstök og almenn varnaðaráhrif fangelsisvistarinnar séu virt.

Meginverkefni meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar (MFMS) er að veita stuðning og meðferð við orsakir og afleiðingar brota, að undirbúa örugga losun dómpöla og þannig vinna að aðlögun út í samfélagið á ný. MFMS samanstendur af félagsráðgjöfum, sálfræðingum og vímuefnaráðgjafa sem hver um sig hafa ákveðnum verkefnum og skyldum að gegna.

Við upphaf afplánunar er gert áhættu- og þarfamat á föngum sem afplána refsingu fyrir kynferðisbrot gegn börnum, manndráp og alvarleg ofbeldisbrot. Sama getur átt við ef fangi hefur sýnt af sér mjög ámælisverða hegðun í afplánun.

Þá er meðferðarvinna, eftirfylgd á reynslulausn sem og umsjón og eftirlit einstaklinga með sérskilyrði einnig í höndum meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar.

Dómpölar hafa margir hverjir flókna sögu og glíma við margskonar vanda sem hefur átt þátt í því að þeir hafa brotið af sér. Mikilvægt er að hafa í huga að hátt hlutfall þeirra glímur við virkan vímuefnavanda, virkan geðrænan vanda og félagslegan vanda. Margir dómpölar eru því jaðarsettir áður en þeir koma til afplánunar og segja má að enn fleiri séu jaðarsettir þegar kemur að lokum afplánunar. Til að draga úr líkum á frekari brotum og skaða er mikilvægt að einstaklingar fái viðeigandi tækifæri sem og meðferð/þjónustu sem miðar að því að draga úr áhættuþáttum og styrkja verndandi þætti. Hér þarf bæði inngrip og umhverfi sem spila saman og haldast í hendur við lögbundin verkefni Fangelsismálastofnunar.





Tillaga:

- Réttur til einstaklingsbundinnar meðferðaráætlunar, sbr. 24 gr. laga nr. 15/2016, verði lögbundinn fyrir alla sem dæmdir eru til lengri fangelsisvistar en 90 daga.

Aðkomu starfsfólks meðferðarsviðs að dómþolum hefur þurft að forgangsraða, fyrst og fremst vegna takmarkana á mannafla en núverandi áætlun gerir ráð fyrir sjö starfsmönnum; þar af þremur sálfræðingum, tveimur félagsráðgjöfum, einum vímuefnaráðgjafa og einum sviðsstjóra sem sinna einstaklingum í afplánun, gæsluvarðhaldi, áfangaheimilum, reynslulausn, rafrænu eftirliti og með dóma sem bundnir eru sérskilyrðum. Alls gera þetta um 300-320 manns á hverjum tíma.

Ofangreind verkefni eiga öll sinn þátt í að stuðla að betrun, öryggi og aðlögun dómþola að samfélaginu. Til að hægt sé að vinna að markmiðum stofnunarinnar þarf að auka þá þjónustuna sem nú er boðið upp á. Sumum verkefnum hefur ekki verið hægt að sinna, fyrst og fremst vegna skorts á mannafla. Auk þeirra starfsstétta sem nú starfa innan MFMS væri æskilegt og í raun nauðsynlegt að hafa iðjuþjálfna með í endurhæfingarvinnunni þar sem margir fangar hafa takamarkaða reynslu af vinnu eða að sinna daglegum verkefnum.

Til að setja verkefni og mönnun í raunhæft samhengi þarf að hafa í huga að stór hluti dómþola er með flóknar og margþættar þjónustubarfir. Þar af leiðandi er mikilvægt að sú meðferðarvinna sem farið er í byggi á gagnreyndri, markvissri og oft langvarandi þjónustu. Þegar skoðað er hver almenn viðmið eru um fjölda mála/skjólstæðinga á hverja starfsstétt er algengt að miðað sé við að félagsráðgjafar sinni að hámarki 50 málum á hverjum tíma. Meðferðarviðtöl, úrvinnsla og samhæfing sálfræðinga á viku geta að hámarki orðið 20 og miðað er við að virk meðferð feli í sér viðtöl á tveggja vikna fresti. Vímuefnaráðgjafi getur sinnt um 25 viðtölum á viku.

Tillögur:

Að bæta við stöðugildum svo meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar geti sinnt þeim verkefnum sem því er ætlað en til þess þarf að bæta við eftirfarandi fjölda starfsmanna í 100% starfshlutfalli:

- Þremur félagsráðgjöfum til viðbótar við þá tvo sem nú eru starfandi.
- Tveimur sálfræðingum til viðbótar við þá þrjá sem nú eru starfandi.
- Þremur vímuefnaráðgjöfum til viðbótar við þann sem nú er starfandi.
- Tveimur iðjuþjálfum sem væri ný og nauðsynleg viðbót.

Auk þess er lagt til að stöðugildum fangavarda í lokuðum fangelsum verði fjölgað um tvö.

Áætlaður árlegur kostnaður við þessa fjárfestingu í mannaúdi er 120 m.kr.

Sjá ítarefni um starfsemi meðferðarsviðs í fylgiskjali 2.

Aukið framboð af virkniúrræðum og námsframboði kallar á aukið álag hjá fangavörðum og er því gerð tillaga um að bætt verði við tveimur stöðugildum fangavarda í lokuðu fangelsin.



Menntun og virkni

Hlutverk Fangelsismálastofnunar er fyrst og fremst fullnusta refsinga, sem einstaklingar hafa verið dæmdir til, með sem skilvirkustum hætti en það felur meðal annars í sér að draga úr líkum á frekari brotum, tryggja öryggi allra í afplánun, stuðla að betrun fanga og að vernd brotaþola og/eða almennings fyrir frekari skaðlegri hegðun dómpola.

Í því augnamiði er nauðsynlegt að hafa í boði raunhæf og hvetjandi verkefni í fangelsum, bæði hvað varðar vinnu og nám, sem geta aukið líkurnar á að fangar nái að fóta sig í daglegu lífi eftir fangavist. Leggja ber áherslu á að efla þætti eins og ábyrgð, sjálfsvirðingu og virðingu fyrir öðrum, sjálfstraust, samstarfshæfileika og almenna færni.

Tillögur:

- **Námsráðgjöf.**

Auka þarf möguleika fanga til að stunda nám, bæði hvað varðar aðstöðu og stuðning vegna námsörðugleika. Leggja þarf meiri áherslu á sérkennslu en hátt hlutfall fanga hefur flosnað upp úr námi, jafnvel áður en skólaskyldu lauk, bæði vegna námsörðugleika og félagslegra aðstæðna. Mikilvægt er að tíminn í afplánun sé nýttur til að efla þekkingu og færni eins og unnt er, til dæmis hvað varðar tölvufærni, því annars er hætt við að þessir einstaklingar standi enn verr að vígi við lok afplánunar.

- **Fullorðinsfræðsla.**

Aðalfög verði íslenska, lestur, stærðfræði, enska og tölvukennsla. Bjóða þarf upp á sérkennslu fyrir nemendur með lestrar- og/eða skriftarörðugleika og íslenskukennslu fyrir erlenda ríkisborgara.

- **Tölvustofa.**

Huga þarf að betra aðgengi fanga í lokuðum fangelsum að tölvum, interneti og þjálfun í tölvulæsi til daglegra nota í stafrænum heimi (félagsþjónusta, heilsuvera, bankþjónusta o.s.frv.).

- **Námskeið í verkmenntun.**

Lagt er til að boðið verði upp á t.d. þriggja til sex mánaða námskeið, þar sem fangar fá skriflegan vitnisburð um að hafa lokið námskeiði í verkmenntun, til dæmis í málaraíðni, trésmíði, bílaréttingum, rafvirkjun, bakstri, járnsmíði o.s.frv.

Markmiðið er að föngum standi til boða stutt námskeið, sem þeir geta valið eftir áhugasviði, sem miðast við hæfnimótandi iðnnám með skriflegum vitnisburði að námskeiði loknu um að fanginn hafi tekið þátt og staðist kröfur. Fanginn getur sýnt þetta skírteini eftir afplánun og þannig staðið betur að vígi í atvinnuleit á almennum vinnumarkaði. Í Danmörku eru slík námskeið (AMU = Arbejds Markeds Uddannelse) liður í samstarfi fangelsismálayfirvalda, vinnumálastofnunar og samtaka atvinnurekenda.

- **Tómstundir.**

Fangar þurfa að eiga þess kost að stunda líkamlega hreyfingu og aðra tómstundaiðkun í frítíma sínum innan fangelsis-svæðis.



Frjáls félagasamtök

Gildi frjálsra félagasamtaka er mikilvægt þegar kemur að stuðningi við fanga, bæði á meðan afplánun varir og eftir að henni lýkur. Til að mæta ólíkum þörfum mismunandi einstaklinga þarf stuðningurinn sem í boði er að vera fjölbreyttur. Sem dæmi má nefna að AA-samtökin hafa um árabil veitt stuðning í íslenskum fangelsum. Enn fremur hafa sjálfbóðaliðar boðið upp á jóga, menningarviðburði og margt fleira.

Samráð og samvinna

Þær hugmyndir sem hér að ofan hafa verið nefndar á sviði meðferðar, náms og fangavinnu þurfa að ná fram yfir tímabil afplánunar ef vel á að vera. Byggja þarf brú með samvinnu geðheilsuteymis, Fangelsismálastofnunar, félagsþjónustu, Vinnumálastofnunar, frjálsra félagasamtaka og annarra aðila til að aðstoða fanga við að ná betri tókum á lífinu eftir að afplánun lýkur. Sumir þurfa margvíslega aðstoð svo sem við húsnæðisleit, áframhaldandi vímuefna meðferð, fjölskylduráðgjöf, geðheilbrigðisþjónustu, atvinnuleit og svo mætti áfram telja. Fjöldi aðila innan stoðkerfis ríkis og sveitarfélaga geta komið að þessum málum, auk aðila á borð við Vernd fangahjálpa, Samhjálp og fleiri. Ljóst er að móta þarf málaflokknum skynsamlega stefnu og halda utan um hann af festu og yfirsýn.

Tillaga:

- Settur verði á fót formlegur samstarfsvettvangur hlutaðeigandi aðila undir forræði dómsmálaráðuneytisins.





3. Atvinna og hæfing

Þar sem fangar eru ekki einsleitir hópur, er ljóst að úrræðin þurfa að vera fjölbreytt og að einhverju leyti einstaklingsmiðuð. Það hefur sýnt sig að því lengur sem einstaklingar eru fjarri vinnumarkaði og virkni, þeim mun meiri er hættan á varanlegri fjarveru frá vinnumarkaði og ótímabærri örorku.

Mikilvægt er að flétta saman námi, fræðslu og stuðningi meðan á afplánun stendur ásamt því að veita ráðgjöf um næstu skref á vinnumarkaði. Þeir sem eru í námi hafa þá meiri möguleika á að nýta þá menntun úti á vinnumarkaðinum.

Ráðgjafar Vinnuálastofnunar (VMST) geta boðið upp á fræðslu um atvinnuleit meðan á afplánun stendur. Þjónustan yrði veitt í samstarfi og samráði við starfandi náms- og starfsráðgjafa í fangelsunum. Markmiðið væri að undirbúa aðlögun að vinnumarkaði með fræðslu um atvinnuleit og vinnumarkaðinn.

Með slíkri tengingu væri einstaklingum gert auðveldara að koma á þjónustuskrifstofu Vinnuálastofnunar að lokinni afplánun. Í ráðgjöfinni yrði lagt mat á þörf fyrir tilboð um fræðslu/þjálfun/virkniúrræði. Hægt væri að bjóða upp á viðtöl hjá ráðgjafa (raf-rænt viðtöl). Fangar glíma oft en ekki við miklar hindranir á starfsferlinum og því þörf á að veita sértæka ráðgjöf og stuðning með hliðsjón af því.

Tillaga:

- Mat á starfshæfni.

Mat á starfshæfni og mat á áhuga á því að fara í starf á almennum vinnumarkaði þarf að liggja fyrir við lok afplánunar. Slíkt mat gæti verið í höndum ráðgjafa VMST sem koma að fræðslu í fangelsunum og verkstjóra í verkþjálfun fangelsanna. Fangelsismálastofnun myndi tilnefna tengilið til að sjá um samskipti vegna einstaklinga sem vísað er í þjónustu Vinnuálastofnunar.

Stuðningur við fanga verður markvissari fari þeir í starfshæfnimat á meðan afplánun varir og ættu því færri hindranir að vera á veginum þegar afplánun lýkur.

Fangar sem eru tilbúnir í virka atvinnuleit að afplánun lokinni verði vísað til Vinnuálastofnunar með formlegum hætti frá Fangelsismálastofnun.

Fangar sem ekki eru vinnufærir gætu nýtt sér starfsendurhæfingu og verið vísað til VIRK með formlegum hætti frá Fangelsismálastofnun. Útbúa þarf verkferla um tilvísun í samstarfi við VIRK starfsendurhæfingarsjóð.

Tillögur:

- Stofna formlegan samráðs-/samstarfsvettvang milli VIRK, VMST og FMS um málefni fanga og útbúa verkferla þar um.
- Stofna þarf nýtt stöðugildi (100%) hjá VMST til að halda utan um málefni fanga og veita reglulega fræðslu og ráðgjöf í öll fangelsin, þ.m.t. samtöl við fanga í fjarfundabúnaði.

Ávinningur fólks af þátttöku á vinnumarkaði er margþættur og því er til mikils að vinna að sem flestir sem ljúka afplánun geti átt möguleika á að fá starf við hæfi.

**Tillaga:**

- Formlegt samstarf við heildarsamtök atvinnurekenda.

Með því að koma á samstarfi við atvinnurekendur væri hægt að liðka til við ráðningar og vinna þétt með þeim aðilum sem tilbúnir eru í samstarf.

Mögulega væri hægt að semja við ákveðna aðila eins og til dæmis félagasamtök um starfsþjálfun í sjálfböðastarfi.





4. Framfærsla

Samantekt um fyrirkomulag greiðslna á Norðurlöndum.



Svíþjóð:

Fangar fá greiðslur ef þeir eru í vinnu eða virkni SEK 13 (ISK 190) á klst., þar af fara 10% inn á sérstakan reikning sem er greiddur út þegar afplánun lýkur. Greiðslur eiga að duga fyrir öllum útgjöldum. Gæsluvarðhaldsfangar sem ekki fá tilboð um vinnu fá SEK 90 (ISK 1.309) á viku. Þeir sem vinna í gæsluvarðhaldi geta fengið SEK 11 (ISK 160) á klst. Matur, hreinlætisvörur og föt eru innifalin í vistinni.

Sé fangi með örorkulífeyri þegar afplánun hefst er heimilt að greiða lífeyri í 60 daga eftir að afplánun hefst ef afplánun varir skemur en í 90 daga. Eftir það falla allar greiðslur niður. Greiðslur örorkulífeyris hefjast að nýju þegar 30 dagar eru eftir af afplánun. Ekki er greiddur skattur af greiðslum til fanga nema um sé að ræða bætur almanna-trygginga. Fangar ávinna sér ekki atvinnuleysisbótarétt.



Noregur:

Fangar sem taka þátt í vinnu eða námi fá NOK 72 (ISK 1.043) á dag að því gefnu að mæting og þátttaka sé ásættanleg. Ef framlag þeirra er slakt, er heimilt að lækka greiðsluna niður í NOK 3-13 (ISK 43-186) á dag. Ef fangi fær aukna ábyrgð í vinnu, er heimilt að greiða NOK 29 (ISK 420) til viðbótar.

Fangar sem geta ekki unnið vegna veikinda, skertrar starfsgetu eða hafa ekki fengið tilboð um vinnu eða nám fá NOK 49 (ISK 710). Greiðslur eru aðeins fyrir þá daga sem fangi er í vinnu. Ekki er gerð krafa um að gæsluvarðhaldsfangar taki þátt í vinnu eða virkni en þeim er það heimilt og fá þá sömu laun.

Hreinlætisvörur eru ókeypis. Fangar eiga þess kost að kaupa sér mat eða betri hreinlætisvörur. Greiðslur til fanga eiga að duga fyrir kostnaði við að kaupa föt, tóbak og sælgæti. Greiðslur koma frá fangelsisyriföldum. Fangar eru ekki undanþegnir skatti en greiðslur til fanga eru fyrir neðan skattleysismörk. Fangar ávinna sér ekki atvinnuleysisbótarétt.



Finnland:

Fangar fá greitt fyrir þátttöku í virkni og vinnu, upphæðin er á bilinu EUR 3.01 til 4.26 (ISK 444-629) á dag í lokuðum fangelsum og EUR 4,62 til 7,35 (ISK 682-1.085) á dag í opnum fangelsum. Greiðslur byrja í lægsta flokki en hækka eftir virkni. Heimilt er að greiða allt að 20% álag fyrir ákveðnar tegundir af vinnu. Til viðbótar eru greiddir dagpeningar EUR 1,60 (ISK 236) alla daga vikunnar. Gæsluvarðhaldsfangar fá sömu dagpeninga.

Fangar geta enn fremur fengið hærri laun (open prison wages) ef ráðningaraðilinn er utanaðkomandi og þá eru launin á bilinu EUR 4,70-5,00 (ISK 694-738) á klukkutímann og eru það skattskyldar tekjur. Þær tekjur koma til viðbótar vinnu/virkni tekjum.



Greiðslur geta fallið niður eða skerst ef fangi fær greiddan námsstyrk frá annarri stofnun. Gæsluvarðhaldsfangar hafa val um virkni. Ef þeir velja virkni, fá þeir greitt með sama hætti og aðrir fangar. Fangar í afplánun eru skyldugir til að vera í virkni eða vinnu. Fangar sem sjá sjálfir um matarinnkaup fá greidda matarpeninga.

Nauðsynlegar hreinlætisvörur eru ókeypis. Örorkulífeyrir helst óbreyttur fyrstu þrjá mánuði fangavistar. Fangar fá aðeins fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum í sérstökum tilvikum. Greiðslur til fanga eru skattskyldar en undir skattleysismörkum nema í einstaka tilvikum í opnum fangelsum. Fangar öðlast ekki rétt til atvinnuleysisbóta jafnvel þó þeir hafi borgað skatt af tekjum.



Danmörk:

Fangelsismálayfirvöld sjá um allar greiðslur til fanga meðan á afplánun stendur og er ákveðin lágmarksupphæð greidd. Enn fremur er greidd þóknun fyrir vinnu eða virkni. Bónusgreiðslur eru í boði fyrir stöðugleika, þ.e. ef fangi er í sömu vinnu samfelld í átta vikur og einnig eru greiddar sérstakar viðbótargreiðslur á grundvelli starfsreynslu eftir 16 vikur í sama starfi. Staða fanga fyrir afplánun hefur ekki áhrif á greiðslur meðan á afplánun stendur. Greiðslur til fanga eru undanþegnar skatti og fangar ávinna sér ekki atvinnuleysisbótarétt.





Fyrirkomulagið á Íslandi.

Í íslenskum fangelsum fær fangi sem er hvorki í vinnu né virkni greiddar 630 kr. á dag, virka daga, eða 3.150 kr. á viku. Auk þess fá þeir sem sjá um að elda fyrir sig sjálfir 9.800 kr. á viku til matarkaupa.

Þóknun fyrir vinnu eða nám er 415 kr. á tímann. Litið er svo á að fullt nám séu fjögur fög og fyrir það fá fangar greiddar tuttugu klukkustundir á viku eða 8.300 kr. (hámark samkvæmt reglugerð). Fangar á meðferðargangi á Litla-Hrauni fá greiddar átta klukkustundir á viku fyrir þátttöku eða 3.320 kr. á viku. Fangar sem eru í vinnu eða námi fá ekki greidda dagpeninga en fá í staðinn greidda þóknun.

Ekki er greidd þóknun fyrir þátttöku í viðurkenndri endurhæfingarstarfsemi innan fangelsanna.

Sú vinna sem er í boði í fangelsum er margskonar og er sama upphæð greidd fyrir hvern klukkutíma. Samanlagður tímafjöldi í námi eða vinnu er að jafnaði ekki meira en 40 klst. á viku.

Tillögur:

- Þóknun fyrir vinnu eða nám, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 162/2017 og lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016, hækki úr 415 kr. á klukkustund í 500 kr. á klukkustund.
- Dagpeningar, sbr. 3 gr. reglugerðar nr. 162/2017 og lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016, verði hækkaðir úr 630 kr. á dag í kr. 1.100.
- Heimilt verði að greiða þóknun vegna þátttöku í viðurkenndri starfsemi sem fram fer innan fangelsanna og telst liður í endurhæfingu, t.d. reiðistjórnunarnámskeið o.þ.h.
- Fangelsismálastofnun verði heimilt að greiða hærri þóknun, allt að 25% til viðbótar, fyrir mjög krefjandi vinnu og/eða aukna ábyrgð. Þar er einkum verið að horfa til vinnu utan fangelsis.
- Nauðsynlegar persónulegar hreinlætisvörur verði ókeypis.
- Við upphaf afplánunar fái fangar almenna ráðgjöf um fjármál og í kjölfarið verði jafnframt boðið upp á viðtöl hjá umboðsmanni. Einnig er lagt til að boðið verði upp á námskeið um fjármálalæsi sem hluta af náms- og virkniframboði.

Enn fremur leggur stýrihópurinn til að skoðaðar verði eftirfarandi hugmyndir:

- Að fangar, með börn á framfæri, sem eigi réttindi í íslenska almannatryggingakerfinu geti sótt um barnalífeyri meðan á afplánun stendur. Um væri að ræða skuldajöfnun við greiðslur meðlags í þeim tilvikum sem þeir eru meðlagsgreiðendur. Skoða þarf hvernig fyrirkomulagi væri best háttað í öðrum tilvikum og einnig hvort greiðslurnar væru tekjutengdar.
- Lagt er til að gerð verði athugun á því hvort fyrirkomulag sem er viðhaft í Svíþjóð, þ.e. að 10% af tekjum fanga fari inn á sérstakan reikning sem fangar fái greitt við lok afplánunar, gæti hentað á Íslandi.



5. Aukinn félagslegur stuðningur að lokinni afplánun

Mikilvægt er að huga að húsnæðismálum og/eða búsetu fanga áður en afplánun lýkur, til að tryggja farsæla endurkomu út í samfélagið á ný. Í sumum tilvikum lýkur afplánun á áfangaheimilinu Vernd en áfangaheimilið er rekið fyrir þá sem eru að vinna að því að koma undir sig fótunum í samfélaginu á ný. Aðrir ljúka afplánun í fangelsi og fara á áfangaheimili í kjölfarið eins og Batahús þar sem einstaklingum er boðin heimilisaðstaða til allt að tveggja ára eða eftir atvikum í skemmri tíma. Meginmarkmið Batahúss er að skapa aðstæður þar sem einstaklingar geta beint sjónum sínum frá neyslu og afbrotum að sjálfstyrkingu, vinnu, námi og samfélagslegri virkni.

Enn aðrir ljúka afplánun í vímuefnaeðferð og fara í framhaldi á áfangaheimili á vegum aðila innan þess geira eins og til dæmis hjá SÁÁ og Samhjálp.

Öðrum föngum þarf að veita almenna ráðgjöf um húsnæðismál og jafnvel aðstoða þá við að sækja um félagslegt leiguhúsnæði sveitarfélaga en sveitarfélögum ber, eftir því sem kostur er og þörf er á, að tryggja framboð af leiguhúsnæði handa þeim einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði.

Á undanförunum árum hafa opinberir aðilar veitt ofangreindum félagasamtökum misháa, tímabundna styrki en erfitt er að reka langtímaúrræði á grundvelli slíks fyrirkomulags. Mikilvægt er að ráðist verði í úttekt á þörf á slíkum úrræðum til lengri tíma og að tryggð verði í fjárlögum framlög til að standa straum af kostnaði við rekstur slíkra úrræða.

Tillaga:

- Lagt er til að 50. mkr. verði settar árlega í slík úrræði næstu árin. Sjá nánar sundurliðun fjárfestingar í fylgiskjali 1. Samhliða verði lagt mat á árlega fjárþörf áfangaheimila og annarra úrræða sem bjóða upp á búsetu fyrir einstaklinga sem lokið hafa afplánun og fjármögnun tryggð í fjárlögum til lengri tíma.

Eftirfylgd heilbrigðis- og félagsþjónustu

Þeir einstaklingar sem metnir eru af geðheilsuteymi með þörf fyrir áframhaldandi þjónustu geðheilbrigðisstarfsfólks verði skráðir með eftirfylgd sem geðheilsuteymi fanga ber ábyrgð á.

Tillaga:

- Allir sem dæmdir eru í fangelsi í 90 daga eða lengur fái sérstakan tengilið/málstjóra hjá félagsþjónustu síns sveitarfélags sem metur þjónustuþörf viðkomandi og undirbýr mögulega þjónustu áður en einstaklingur lýkur afplánun.



Öryggi, betrun og aðlögun einstaklinga sem brotið hafa gegn börnum

Á hverjum tíma eru um það bil 15 einstaklingar í fangelsiskerfinu sem afplána dóm fyrir kynferðisbrot gegn barni og um 10 einstaklingar á reynslulausn. Í fangelsunum er boðið upp á sálfræðimeðferð tengt broti en hafa verður í huga að meðferð inni í fangelsisumhverfinu hefur sínar takmarkanir þar sem umhverfið er mjög ólíkt daglegu lífi úti í samfélaginu.

Eins og staðan er í dag gefst þeim sem brjóta gegn börnum ekki kostur á að fara á áfangaheimili á afplánunartíma né heldur í Batahús að afplánun lokinni. Er það miður þar sem vitað er að stuðningur og aðhald er mikilvægur þáttur í að draga úr líkum á endurtekningu brota.

Markmiðið með því að hafa stigskipta afplánun, þar með talið tíma á áfangaheimili, er tvíþætt; annars vegar er dómpólum veittur stuðningur við að aðlagast samfélaginu/takast á við áreiti og hins vegar er samhliða verið að veita þeim ákveðið aðhald. Rannsóknir sýna að mestar líkur eru á frekari brotum fyrst eftir afplánun og inngrip (áfangaheimili) sem aðstoða dómpóla við að halda daglegri virkni og ýta undir jákvæð félagsleg tengsl draga úr líkum á ítrekun brota.

Einstaklingum sem hafa brotið gegn barni reynist oft sérstaklega erfitt að koma aftur út í samfélagið þar sem þeim mætir gjarnan mótlæti og þeir fá takmarkaðan stuðning. Það getur reynst þeim erfitt að fá tækifæri til að uppfylla grunnþarfir sínar og fá hlutverk innan samfélagsins, til dæmis hvað varðar atvinnu, húsnaði og tómstundir. Þá skal ekki horfa fram hjá því að vissir þættir geta ýtt undir frekari brot ef ekki er unnið með þá, s.s. einangrun, tilgangsleysi og vanlíðan en þetta eru aðstæður sem bíða margra þeirra sem afplána dóm fyrir kynferðisbrot.

Til að hægt sé að veita dómpólum markvissa og árangursríkari meðferð þarf að skipuleggja betur þann tíma þegar að lokum afplánunar líður og huga betur að aðlögun úr fangelsi. Það er því gríðarlega mikilvægt og til hagsbóta fyrir alla að úrræði fyrir þennan hóp sé til staðar svo þeir fái tækifæri til að aðlagast samfélaginu á ný, tryggja farsæla aðlögun og öryggi. Það er mat stýrihópsins að einstaklingar sem brjóta gegn börnum þurfi og eigi að fá tækifæri til að vistast á áfangaheimili sem hluta af stigskiptri og öruggri losun.

Tillaga:

- Stýrihópurinn leggur til að dómsmálaráðuneytið skipi sérhæfðan vinnuhóp, skipaðan fagaðilum, sem verði falið að greina stöðu dómpóla sem brjóta gegn börnum, greina umfang hópsins, þarfir við lok afplánunar og koma með tillögur um úrræði ekki síðar en 1. ágúst 2022.

Samantekt um allar tillögur stýrihópsins



Húsnæðimál

Skipaður verði starfshópur til að kortleggja húsnæðisþarfir nýs fangelsis og vinna langtímastefnumótun í húsnæðismálum fyrir 1. janúar 2023.

Litla-Hraun:

Lagt er til að ráðist verði án tafar í fyrirhugaðar umbætur í húsnæðismálum á Litla-Hrauni, í samræmi við frumathugun Framkvæmdasýslu ríkisins frá nóvember 2020. Þar er meðal annars átt við umbætur á aðstöðu fyrir heilbrigðisstarfsfólk en ljóst er að aðstöðuleysi hefur hamlandi áhrif á störf heilbrigðisstarfsfólks í fangelsinu.

Hólmsheiði:

Að flestu leyti er aðstaða í fangelsinu til fyrirmyndar. Þrjú atriði þarf að bæta: Aðstöðu fanga til náms, aðstöðu til vinnu og virkni og aðstöðu til íþróttaiðkunar.

Sogn:

Lagt er til að unnin verði framkvæmdaáætlun um breytingar á húsnæðinu með það fyrir augum að bæta aðstöðu til meðferðarstarfs í fangelsinu. Byggt verði yfir fyrrum útivistargarð við húsið þar sem koma má fyrir nokkrum herbergjum fyrir fanga sem myndi skapa aukið rými annars staðar í húsinu fyrir meðferðarstarf. Samhliða þarf að ráðast í nauðsynlegt viðhald á húsakosti fangelsisins en í nýlegri úttekt komu í ljós rakaskemmdir í skólastofunni sem stendur stakstæð við aðalbyggingu fangelsisins.



Aukinn stuðningur við geðheilbrigðismál fanga og aukinn félagslegur stuðningur, virkni og ráðgjöf á meðan afplánun varir

- Valkvæð skimun fyrir einstaklinga sem fá refsidóma
- Efla geðheilsuteymið: Bætt verði við einu stöðugildi sérfræðings í geðheilsuteymið til að tryggja samfellu í þjónustu og samhæfingu heilbrigðis- og félagsþjónustu, auk eftirfylgdar í allt að 12 mánuði eftir að afplánun lýkur fyrir þá einstaklinga sem teymið metur í brýnni þörf fyrir slíka þjónustu.
- Réttur til einstaklingsbundinnar meðferðaráætlunar, sbr. 24 gr. laga nr. 15/2016, verði lögbundinn fyrir alla sem dæmdir eru til lengri fangelsisvistar en 90 daga.
- Að bæta við stöðugildum svo meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar geti sinnt þeim verkefnum sem því er ætlað en til þess þarf að bæta við eftirfarandi fjölda starfsmanna í 100% starfshlutfalli: Þremur félagsráðgjöfum til viðbótar við þá tvo sem nú eru starfandi. Tveimur sálfræðingum til viðbótar við þá þrjá sem nú eru starfandi. Þremur vímuefnaráðgjöfum til viðbótar við þann sem nú er starfandi. Tveimur iðjuþjálfum sem væri ný og nauðsynleg viðbót.
- Tvö stöðugildi fangavarda í lokuðu fangelsin.
- Námsráðgjöf: Auka þarf möguleika fanga til að stunda nám, bæði hvað varðar aðstöðu og stuðning vegna námsörðugleika. Leggja þarf meiri áherslu á sérkenntu en hátt hlutfall fanga hefur flosnað upp úr námi, jafnvel áður en skóla-skyldu lauk, bæði vegna námsörðugleika og félagslegra aðstæðna. Mikilvægt er að tíminn í afplánun sé nýttur til að efla þekkingu og færni eins og unnt er, til dæmis hvað varðar tölvufærni, því annars er hætt við að þessir einstaklingar standi enn verr að vígi við lok afplánunar.



- Fullorðinsfræðsla: Aðalfög verði íslenska, lestur, stærðfræði, enska og tölvukennsla. Þjóða þarf upp á sérkennslu fyrir nemendur með lestrar- og/eða skriftarörðugleika og íslenskukennslu fyrir erlenda ríkisborgara.
- Tölvustofa: Huga þarf að betra aðgengi fanga í lokuðum fangelsum að tölvum og interneti og þjálfun í tölvulæsi til daglegra nota í stafrænum heimi (félagsþjónusta, heilsuvera, bankaþjónusta o.s.frv.).
- Námskeið í verkmenntun: Lagt er til að boðið verði upp á t.d. þriggja til sex mánaða námskeið, þar sem fangar fá skriflegan vitnisburð um að hafa lokið námskeiði í verkmenntun, til dæmis í málaraiðn, trésmíði, bílaréttingum, rafvirkjun, bakstri, járnsmíði o.s.frv. Markmiðið er að fongum standi til boða stutt námskeið, sem þeir geta valið eftir áhugasviði, sem miðast við hæfnimótandi iðnnám, með skriflegum vitnisburði að námskeiði loknu um að fanginn hafi tekið þátt og staðist kröfur. Fanginn getur sýnt þetta skirteini eftir afplánun og þannig staðið betur að vígi í atvinnuleit á almennum vinnumarkaði. Í Danmörku eru slík námskeið (AMU = Arbejds Markeds Uddannelse) liður í samstarfi fangelsismálayfirvalda, vinnumálastofnunar og samtaka atvinnurekenda.
- Tómstundir: Nauðsynlegt er að fangar eigi þess kost að stunda líkamlega hreyfingu og aðra tómstundaiðkun í frítíma sínum innan fangelsissvæðis.
- Settur verði á fót formlegur samstarfsvettvangur eftirfarandi aðila undir forræði dómsmálaráðuneytisins: Mikilvægt er að byggja brú með samvinnu geðheilsuteymis, Fangelsismálastofnunar, félagsþjónustu sveitarfélaga, Vinnumálastofnunar, frjálsra félagasamtaka og annarra aðila til að aðstoða fanga við að ná betri tókum á lífinu eftir að afplánun lýkur. Sumir þurfa margvíslega aðstoð svo sem við húsnæðisleit, áframhaldandi vímuefnaðferð, fjölskylduráðgjöf, geðheilbrigðisþjónustu, atvinnuleit og svo mætti áfram telja. Fjöldi aðila innan stoðkerfis ríkis og sveitarfélaga geta komið að þessum málum, auk aðila á borð við Vernd fangahjálp, Samhjálp og fleiri.



Atvinna og hæfing

- Mat á starfshæfni og mat á áhuga á því að fara í starf á almennum vinnumarkaði þarf að liggja fyrir við lok afplánunar. Slíkt mat gæti verið í höndum ráðgjafa VMST sem koma að fræðslu í fangelsunum og verkstjóra í verkþjálfun fangelsanna.
- Stofna formlegan samráðs-/samstarfsvettvang milli VIRK, VMST og FMS um málefni fanga og útbúa verkferla þar um.
- Stofna nýtt stöðugildi (100%) hjá VMST til að halda utan um málefni fanga og veita reglulega fræðslu og ráðgjöf í öll fangelsin, þ.m.t. samtöl við fanga í fjarfundabúnaði.
- Formlegt samstarf við heildarsamtök atvinnurekenda. Með því að koma á samstarfi við atvinnurekendur væri hægt að liðka til við ráðningar og vinna þétt með þeim aðilum sem tilbúnir eru í samstarf.



Framfærsla

- Þóknun fyrir vinnu eða nám, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 162/2017 og lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016, hækki úr 415 kr. á klukkustund í 500 kr. á klukkustund.
- Dagpeningar, sbr. 3 gr. reglugerðar nr. 162/2017 og lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016, verði hækkaðir úr 630 kr. á dag í kr. 1.100.
- Heimilt verði að greiða þóknun vegna þátttöku í viðurkenndri starfsemi sem fram fer innan fangelsanna og telst liður í endurhæfingu, t.d. reiðistjórnunarnámskeið o.þ.h.
- Fangelsismálastofnun verði heimilt að greiða hærri þóknun, allt að 25% til viðbótar, fyrir mjög krefjandi vinnu og aukna ábyrgð. Þar er einkum verið að horfa til vinnu utan fangelsis.
- Nauðsynlegar persónulegar hreinlætisvörur verði ókeypis.
- Við upphaf afplánunar fái fangar almenna ráðgjöf um fjármál og í kjölfarið verði jafnframt boðið upp á viðtöl hjá umboðsmanni. Einnig er lagt til að boðið verði upp á námskeið um fjármálalæsi sem hluta af náms- og virkniframboði.
- Að fangar, með börn á framfæri, sem eigi réttindi í íslenska almannatryggingakerfinu, geti sótt um barnalífeyri á meðan afplánun stendur. Um væri að ræða skuldajöfnun við greiðslur meðlags í þeim tilvikum sem þeir eru meðlagsgreiðendur. Skoða þarf hvernig fyrirkomulaginu væri best háttað í öðrum tilvikum og einnig hvort greiðslurnar væru tekjutengdar.
- Lagt er til að gerð verði athugun á því hvort fyrirkomulag sem er viðhaft í Svíþjóð, þ.e. að 10% af tekjum fanga fari inn á sérstakan reikning sem fangar fái greitt við lok afplánunar, gæti hentað á Íslandi.



Aukinn félagslegur stuðningur að lokinni afplánun

- Lagt verði mat á árlega fjárþörf áfangaheimila og annarra úrræða sem bjóða upp á búsetu fyrir einstaklinga sem lokið hafa afplánun og fjármögnun tryggð í fjárlögum til lengri tíma. Gert er ráð fyrir 50 mkr. árlega í slík úrræði í skýrslu þessari.
- Allir sem dæmdir eru í 90 daga eða lengur fá sérstakan tengilið/málstjóra hjá félagsþjónustu síns sveitarfélags sem metur þjónustubörf viðkomandi og undirbýr mögulega þjónustu áður en einstaklingur lýkur afplánun.
- Stýrihópurinn leggur til að dómsmálaráðuneytið skipi sérhæfðan vinnuhóp, skipaðan fagaðilum, sem verði falið að greina stöðu dómþola sem brjóta gegn börnum, greina umfang hópsins, þarfir við lok afplánunar og koma með tillögum um úrræði ekki síðar en 1. ágúst 2022.

Fylgiskjal 1

Samfélagslegur ávinningur ef endurkomutíðni í fangelsi lækkar, forsendur útreikninga

Skilgreining verkefnis:

Samfélagslegur ávinningur ef endurbætt/ný meðferðar- og endurhæfingarstefna nær fram að ganga. Markmiðið er að draga úr endurkomum fanga í fangelsi.

Við mat á ávinningi samfélagsins ef endurkomutíðni fanga í fangelsi dregst saman er nauðsynlegt að leggja mat á eftirfarandi:

1. Áætla kostnað annars vegar ríkisins og hins vegar samfélagsins vegna afbrota þeirra einstaklinga sem fá óskilorðsbundinn dóm.
2. Áætla fjárþörf til meðferðar- og endurhæfingarstefnu.
3. Meta endurkomutíðni í fangelsi. Gert er ráð fyrir að nýliðun í fangelsi minnki með tímanum, en lög um samþættingu þjónustu barna eiga að styðja við þá þróun.
4. Mat á arðsemi af fjárfestingunni til næstu 15 ára.

Samantekt

Til þess að bæta yfirsýn og samhæfingu stefnu í málefnum fanga er mikilvægt að gera sér grein fyrir heildarkostnaði samfélagsins vegna afbrota þeirra. Með slíkum upplýsingum gefst tækifæri til að öðlast dýpri skilning á umfangi þeirra mála í samfélaginu og að meta hugsanlegan ávinning af fjárfestingu í meðferðar- og endurhæfingarstefnu í fangelsismálakerfinu.

Gera má ráð fyrir að kostnaður íslensks samfélags vegna algengustu afbrota sem koma upp á málaskrá lögreglu sé á bilinu 38-44 ma. kr. á ári hverju. Af þeirri upphæð er gert ráð fyrir að kostnaður vegna einstaklinga, sem fengu óskilorðsbundinn fangelsisdóm, sé á bilinu 9,2-11,1 ma. kr. eða um 25% af heildarkostnaði vegna afbrota. Ef litið er til fjölda innkominna refsinga vegna óskilorðsbundinna dóma til Fangelsismálastofnunar á tímabilinu 2009-2020, þá var fjöldi einstaklinga, að jafnaði, 509³ á ári hverju, en kostnaður á hvern einstakling er að jafnaði á bilinu 17,7-21,5 m. kr. Við mat á ávinningi verkefnisins þá var kostnaður Fangelsismálastofnunar tekinn út fyrir sviga.⁴ Horft er til næstu 15 ára við mat á árangri verkefnisins og er áætluð heildarfjárfesting á tímabilinu um 5,1 ma. kr. Ef ný meðferðar- og endurhæfingarstefna nær fram að ganga, má gera ráð fyrir að samfélagslegur ábati gæti orðið allt að 4,1 ma. kr. eða innri arðsemi upp á 15,2%.

Samfélagslegur kostnaður vegna afbrota fanga

Við mat á kostnaði vegna afbrota var leitast við að sækja upplýsingar úr bókhaldskerfi ríkisins, sem bar lítinn árangur. Ljóst er að bókhaldskerfi ríkisins býður upp á takmarkaða möguleika á að framreiða einangruð tölfræðigögn. Þar af leiðandi var stuðst við rannsóknir um kostnað vegna afbrota og ársskýrslur þeirra embætta sem hafa afskipti af afbotum. Hafa verður í huga að matið byggir einungis á kostnaði vegna afbrota sem lögregla og dómskerfið hefur afskipti af. Þar af leiðandi má gera ráð fyrir að kostnaður vegna afbrota og/eða ofbeldis sé almennt hærri en fram kemur í þessu mati.

Lagðar voru til grundvallar rannsóknir sem fjölluðu um kostnað vegna glæpa í Kanada, Bretlandi, Noregi og Finnlandi. Leitað var eftir rannsóknum frá Svíþjóð og Danmörku en sú leit bar ekki árangur.



Tafla 1: Kostnaður glæpa sem hlutfall af landsframleiðslu, samkvæmt niðurstöðum rannsókna frá Kanada, Noregi, Bretlandi, Finnlandi og Bandaríkjunum

Land	Kanada	Noregur	Bretland	Finnland	Bandaríkin
Ár	2012	2011	2015	2008	2017
Kostnaður í ma.	\$85,30	88,10 NOK	£59,00	4,00 €	\$2.600
Hlutfall af landsframleiðslu	4,7%	3,2%	2,9%	2,1%	3,2%

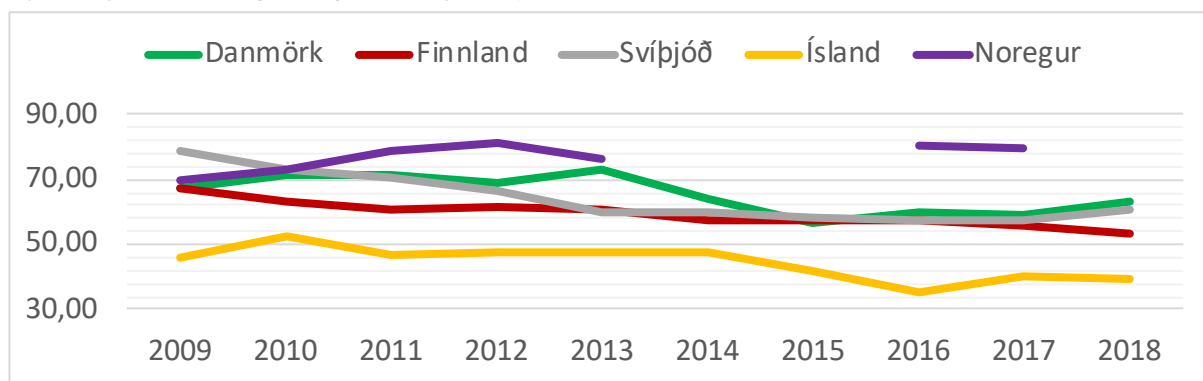
Heimild: Easton, Furness og Brantingham, 2014. Bakke, (2011). Heeks, Reed, Tafsiri og Prince, (2018). Lehti (2017). Miller, Cohen, Swedler, Ali og Hendrie, (2021).

Í Töflu 1 eru upplýsingar um kostnað vegna glæpa í Kanada (2012), Noregi (2011), Bretlandi (2015), Finnlandi (2008) og Bandaríkjunum (2017) sem og hlutfall kostnaðarinnar af landsframleiðslu landanna. Kostnaðarhlutfallið af landsframleiðslu þeirra er á bilinu 2,1-4,7%.

Í rannsókn sem unnin var af Institute for economics and peace frá árinu 2015 var lagt mat á kostnað vegna ofbeldis í heiminum. Eins og gefur að skilja er kostnaðurinn umtalsverður og var hann hæstur í þeim löndum þar sem ofbeldi er mikið og framlög til hermála eru há. Ísland var annað lægsta landið á listanum, sem er ekki óeðlilegt með hliðsjón af glæpatíðni á Íslandi og framlögum til varnarmála. Fram kom að kostnaður á Íslandi vegna ofbeldis væri 1,4% af landsframleiðslu eða 32,4 ma. kr. það árið.

Í gagnagrunni hagstofu Evrópusambandsins er að finna tölur um fjölda einstaklinga í fangelsum aðildarlandanna á tímabilinu 2009-2018.

Mynd 1: Fjöldi einstaklinga í fangelsi á hverja 100 þúsund íbúa árin 2009-2018



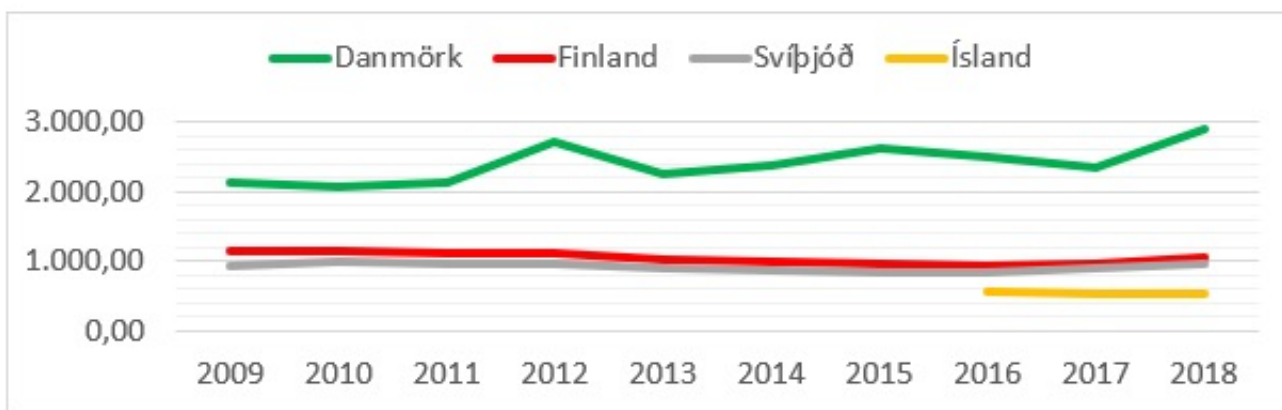
Heimild: Eurostat 2021

Á árunum 2009 til 2018 voru að jafnaði um 45 einstaklingar í fangelsum á Íslandi á hverja 100 þúsund íbúa. Frá árinu 2009 hefur hlutfallið farið lækkandi en það var hæst árið 2010 með um 53 einstaklinga á hverja 100 þúsund íbúa en náði lágmarki árið 2016, um 35 einstaklingar. Eins og sjá má á Mynd 1 hefur þetta sama hlutfall þróast með sambærilegum hætti í Finnlandi, Svíþjóð og Danmörku. Ekki er hægt að segja til um þróunina í Noregi en Norðmenn hafa ekki skilað sambærilegum upplýsingum fyrir árin 2014, 2015 og 2018.



Hafa verður í huga að Mynd 1 gefur ekki nákvæma mynd um stöðu alvarlegra brota á Íslandi. Mikilvægt er að skoða boðunarlista til afplánunar refsingar. Árið 2009 voru 213 einstaklingar á boðunarlista eftir afplánun en í lok árs 2020 voru 706 einstaklingar á sama lista. Hluti af þessum einstaklingum, þ.e. erlendir ríkisborgarar, hafa nú þegar farið úr landi. Vandinn við slíkan lista er að sum brotanna fyrnast og einstaklingar þurfa ekki að sæta fangelsisrefsingu.

Mynd 2: Fjöldi málsmeðferða vegna hegningarlaga brota á hverja 100 þúsund íbúa árin 2016 til 2018



Heimild: Eurostat 2021

Mynd 2 sýnir fjölda málsmeðferða sem fóru fyrir dóm vegna hegningarlaga brota á hverja 100 þúsund íbúa fyrir árin 2016-2018. Að jafnaði voru um 542 mál á Íslandi á hverja 100 þúsund íbúa á árunum 2016-2018. Svíþjóð kemur þar á eftir með að jafnaði 906 mál á hverja 100 þúsund íbúa.

Af þessum tölum að dæma bendir allt til þess að hlutfall kostnaðar vegna glæpa af landsframleiðslu sé lægra á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur fjöldi innkominna refsinga aukist frá árinu 2016 til 2020 um 12%. Á sama tímabili jókst mannfjöldi á Íslandi um 9,5% og landsframleiðsla jókst um 17%. Þar af leiðandi eru allar líkur á því að kostnaður vegna glæpa á Íslandi hafi aukist minna í hlutfalli við aukningu landsframleiðslu á tímabilinu.

Með hliðsjón af þeim rannsóknum, sem lagðar hafa verið til grundvallar til að áætla kostnað vegna afbrota og tíðni afbrota á Íslandi, má álykta að kostnaður vegna afbrota á Íslandi hafi verið á bilinu 1,3-1,5% af landsframleiðslu árið 2020, en það er kostnaður upp á 38,3-44,1 ma.kr., ef frá eru talin afbrot sem falla undir skattlagabrot, peningþvætti og önnur efnahagsbrot. Talið er að umfang skattaundanskota í löglegri starfsemi hafi verið á bilinu 3-5% af landsframleiðslu, eða um 100 ma. kr., árið 2017 (Fjármála- og efnahagsráðuneyti, 2017).



Tafla 2: Sundurlíðun á áætluðum samfélagslegum kostnaði, í m. kr., vegna afbrota einstaklinga sem fengið hafa óskilorðsbundinn fangelsisdóm

Kostnaður ríkissjóðs	Neðri mörk	Efri mörk
Dómstólar	488	585
Ákærvald og réttarvarsla	287	344
Löggæsla og sýslumenn	1.571	1.886
Fullnustumál	1.885	1.885
Réttaraðstoð og bætur	718	862
Heilbrigðisþjónusta fanga*	613	707
Félags- og heilbrigðisþjónusta við fórnalömb og aðstandendur þeirra	272	340
Örorkulífeyrir	419	503
Samtals útgjöld ríkissjóðs	6.253	7.112
Tapaðar skatttekjur	113	257
Samtals ríkissjóður	6.365	7.369
Sektir og innheimta sakarkostnaðar	-188	-188
	6.177	7.181
Fullnusta/Fangelsismálastofnun	-1.885	-1.885
Kostnaður í mat	4.293	5.296
Meðalfjöldi innkominna óskb. refsinga til Fangelsismálastofnunar 2009-2020	509	509
Kostnaður á hvern einstakling	8,4	10,4





Tafla 3: Sundurlíðun á áætluðum samfélagslegum kostnaði, í m. kr., vegna afbrota einstaklinga sem fengið hafa óskilorðsbundinn fangelsisdóm

Samfélagslegur kostnaður vegna fanga	Neðri mörk	Efri mörk
Dómstólar	488	585
Ákærvald og réttarvarsla	287	344
Löggæsla og sýslumenn	1.571	1.886
Fullnustumál	1.885	1.885
Réttaraðstoð og bætur	718	862
Heilbrigðisþjónusta fanga*	613	707
Framleiðslutap vegna afplánunar	401	618
Framleiðslutap vegna skemmri líftíma	684	1.053
Félags- og heilbrigðisþjónusta við fórnalömb og aðstandendur og framleiðslutap þeirra	2.034	2.543
Örorkulífeyrir	419	503
Annar kostnaður	100	150
Samtals samfélagslegur kostnaður	9.200	11.136
Sektir og innheimta sakarkostnaðar	-188	-188
Samtals	9.012	10.947
Fullnusta/Fangelsismálastofnun	-1.885	-1.885
Kostnaður í mat	7.127	9.062
Meðalfjöldi innkominna óskb. refsinga til Fangelsismálastofnunar 2009-2020	509	509
Kostnaður á hvern einstakling	14,0	17,8
Samtals kostnaður á hvern einstakling án frádráttar fullnustumála	17,7	21,5

Kostnaðurinn sem fram kemur í Töflu 2 og 3 byggist m.a. á ársskýrslum embætta ríkisins, ríkisreikningi, rannsókn sem unnin var af breska innanríkisráðuneytinu um kostnað vegna glæpa í Bretlandi og rannsóknar um þjóðfélagslega byrði af áfengis- og vímuefnaneyslu.

Kostnaður héraðsdómstóla byggir á meðaltalsaðferð sem tekur mið af útgjöldum dómstólanna samkvæmt ríkisreikningi vegna ársins 2020 og fjölda mála sem dómstólar afgreiddu það árið. Í ársskýrslu dómstólanna má finna fjölda afgreiddra mála, annars vegar einkamála og hins vegar opinberra mála. Stuðst er við fjölda mála til að áætla meðalkostnað hvers máls og sá kostnaður margfaldaður við meðalfjölda innkominna óskilorðsbundinna refsinga til Fangelsismálastofnunar á árunum 2009-2019. Nákvæmari upplýsingar fengust um fjölda mála er varða óskilorðsbundnar refsingar í Landsdómi og var fjöldi þeirra mála nýttur til að áætla kostnað Landsdóms við afgreiðslu þeirra.

Sömu aðferð var beitt við ákvörðun kostnaðar ákærvalds og réttarvörslu og við kostnað dómstóla. Stuðst var við fjölda mála í ársskýrslum héraðs- og Ríkissaksóknara.



Við mat á kostnaði löggæslu var stuðst við hlutfallsskiptingu verkefna lögreglu vegna afbrota og annarra verkefna. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkislögreglustjóra eru u.þ.b. 30% verkefna lögreglu vegna afbrota. Á árunum 2011-2015 var hlutfall afbrota, þeirra sem hlutu óskilorðsbundinn fangelsisdóm á sama tímabili, að jafnaði 6,9% af þeim afbrotum sem lögreglan hafði afskipti af á tímabilinu. Ljóst er að umfang þeirra mála tekur meira tíma en t.d. minniháttar afbrot s.s. umferðarlagabrot. Þar af leiðandi er gert ráð fyrir að 30% af kostnaði lögreglu vegna afskipta hennar af afbrotum sé vegna einstaklinga sem fá óskilorðsbundinn fangelsisdóm. Stuðst er við útgjöld lögregluembættanna vegna ársins 2020 skv. ríkisreikningi og er kostnaðinum skipti í 70% vegna annarra verkefna og 30% vegna afbrota. Af 30% útgjöldum lögreglu vegna afbrota eru 30% af þeirri upphæð vegna þeirra sem fá óskilorðsbundinn fangelsisdóm.

Stuðst var við upplýsingar frá Fangelsismálastofnun um réttaraðstoð. Bætur til brotapolu voru fengnar úr ríkisreikningi.

Heilbrigðisþjónusta fanga tekur mið af beinum kostnaði heilbrigðiskerfisins við að þjónusta fangelsin (Heilbrigðisráðuneyti, 2021). Annar kostnaður heilbrigðiskerfisins vegna þjónustu sem fangar sækja til heilbrigðiskerfisins var metinn út frá ritgerð um þjóðfélagslega byrði af áfengis- og vímuefnaneyslu.

Framleiðslutap vegna afplánunar tekur mið af meðalafplánunartíma fanga og lágmarkslaunum annars vegar og miðgildi launa hins vegar. Upplýsingar um afplánun fanga voru fengnar hjá Fangelsismálastofnun og launaupplýsingar frá Hagstofu Íslands.

Framleiðslutap vegna skemmri líftíma byggir á samantekt sem unnin var fyrir breska þingið árið 2018. Í Bretlandi hefur lífaldur fanga verið skoðaður og meðalaldur þeirra er 56 ár. Sá aldur er leiðréttur miðað við meðalævilíkur Íslendinga. Matið byggir á að meðalævilíkur fanga sé 57,1 ár. Gert er ráð fyrir að framleiðslutap fanga á vinnumarkaði sé að jafnaði 9,9 ár. Miðað er við annars vegar lágmarkslaun og hins vegar miðgildi launa í lægri og efri mörkum matsins.

Kostnaður vegna afleiðinga glæpa samanstendur af útgjöldum félags- og heilbrigðisþjónustu til fórnarlamba, verðmæti hluta í þjófnaði og/eða skemmdarverkum, framleiðslutapi fórnarlamba sem og líkamlegum og andlegum skaða fórnarlamba. Í rannsókn sem unnin var af innanríkisráðuneyti Breta var fundinn út einingakostnaður eftir tegundum glæpa. Einingakostnaður var fundinn út fyrir afleiðingar glæps. Einingakostnaðurinn var fundinn út árið 2015 og var hann leiðréttur með tillit til verðlags í Bretlandi á árunum 2015-2020. Stuðst var við meðalgengi breska pundans gagnvart íslenskrí krónu (2020) til að umbreyta einingakostnaðinum yfir í íslenskar krónur. Tegund einingakostnaðar var margfölduð við miðgildi fjölda dómþola (óskilorðsbundnir dómur) eftir brotum á árunum 2009-2016.

Reynslan sýnir að hátt hlutfall fanga er með örorkumat og fær greiddan örorkulífeyri frá Tryggingastofnun áður en viðkomandi fangi byrjar afplánun. Á árunum 2017-2020 voru 26,3% fanga, að jafnaði, með örorkumat. Einnig hefur reynslan sýnt að margir einstaklingar, sem ekki voru með örorkumat þegar þeir hófu afplánun, hefja slíkt mat þegar afplánun lýkur. Gert er ráð fyrir að 26,3% einstaklinga sem koma upp á innköllunarlista Fangelsismálastofnunar vegna óskilorðsbundins fangelsisdóms fái greiddan örorkulífeyri. Dreginn er frá sá tími sem einstaklingur er í fangelsi, enda á hann ekki rétt á þeim greiðslum.

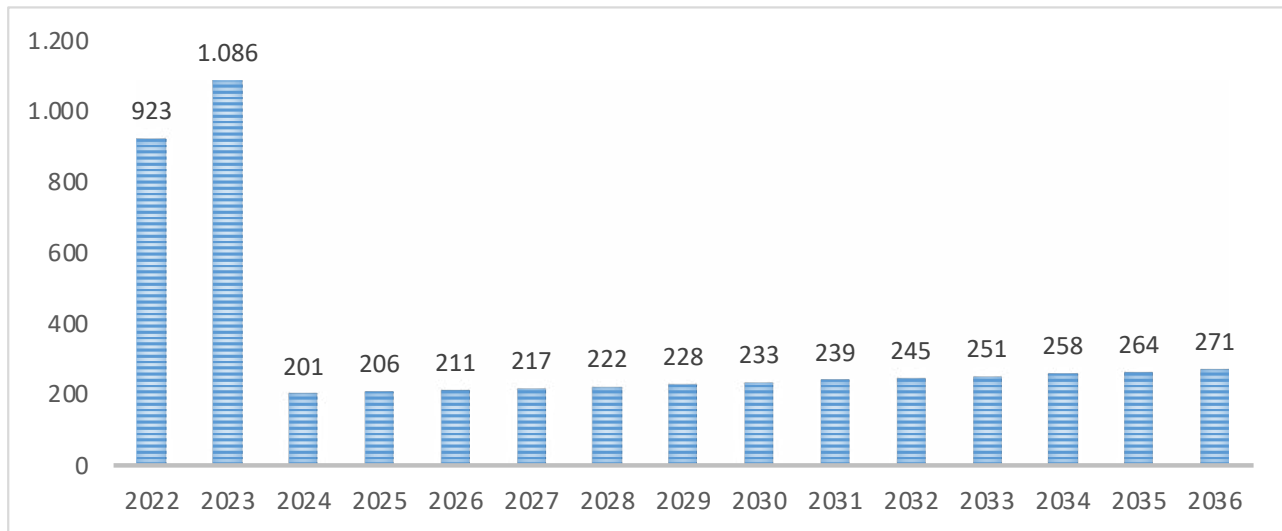
Annar kostnaður er kostnaður ráðuneyta, tryggingarféлага og öryggisfyrirtækja vegna afskipta þeirra af málum einstaklinga sem dæmdir eru í óskilorðsbundið fangelsi.

Vísað er í alla útreikninga í fjárhagslíkani/fylgiskjali.



Fjárfesting

Mynd 3: Áætlað greiðsluflæði ríkissjóðs vegna innleiðingar meðferðar- og endurhæfingarstefnu í m. kr.



Fjárfestingaráætlunin tekur mið af þróun kostnaður næstu 15 árin. Áætlað greiðsluflæði ríkissjóðs vegna innleiðingar meðferðar- og endurhæfingarstefnu verður mest í upphafi þegar framkvæmdir á endurbótum á Litla-Hrauni standa yfir, sem mun nema um 1.600 m. kr. Annar áætlaður kostnaður er samtals 192 m. kr. og er um að ræða árlegan kostnað sem tekur hækkunum í samræmi við verðbólguþátt Seðlabankans. Um er að ræða eftirfarandi úrræði:

- Efling geðheilsuteymis – 16 m. kr.
- Einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir – 126 m. kr.
- Framfærsla fanga – 0 m. kr.
- Þjónustuúrræði eftir afplánun – 50 m. kr.

Áætluð heildarfjárfesting á tímabilinu er alls um 5,1 ma. kr.

Í skýrslu um arðsemi fjárfestinga til að draga úr endurkomum fanga, sem unnin var af efnahagsráðgjöfum Bandaríkjaforseta árið 2018, kom fram að algengasta fækkun endurkomu í fangelsi var hjá þeim hópi sem fékk meðferð vegna fíkní- og geðræns vanda. Í þeim flokki var miðgildi fækkunar endurkomu í fangelsi 21%. Einnig kom fram að þær fjárfestingar skiluðu heildarávöxtun á bilinu 47-427% (Efnahagsráðgjafar Bandaríkjaforseta, 2018). Fjárfest var í eftirfarandi atriðum:<

- o Meðferðarúrræði sem miða að lausn vímuefnavandamála/fíknivanda.
- o Meðferðarúrræði sem miða að geðheilsu fanga.
- o Bættur aðbúnaður fangelsa.

Tillögur stýrihóps um málefni fanga á Íslandi falla vel undir þá flokka sem skilað hafa mestum árangri í endurkomum fanga í Bandaríkjunum. Gert er ráð fyrir að árangur verkefnisins geti leitt til 10,0-17,5% fækkunar endurkoma fanga. Á sama tíma er gert ráð fyrir að boðunarlisti styttest umtalsvert og að markmið laga um samþættingu þjónustu barna nái fram að ganga.



Tíðni endurkomu í fangelsi

Tíðni endurkomu í fangelsi getur verið breytileg eftir því hvaða forsendur eru lagðar til grundvallar. Fangelsismálastofnun hefur í samstarfi við systurstofnanir á hinum Norðurlöndunum mælt endurkomutíðni þeirra sem hafa fengið óskilorðsbundinn dóm innan tveggja ára frá lokum afplánunar í fangelsi á tímabilinu 2011-2016. Þar hefur endurkomutíðni mælst lægst á Íslandi og í Noregi og hefur hlutfallið verið á bilinu 18-23% á Íslandi.

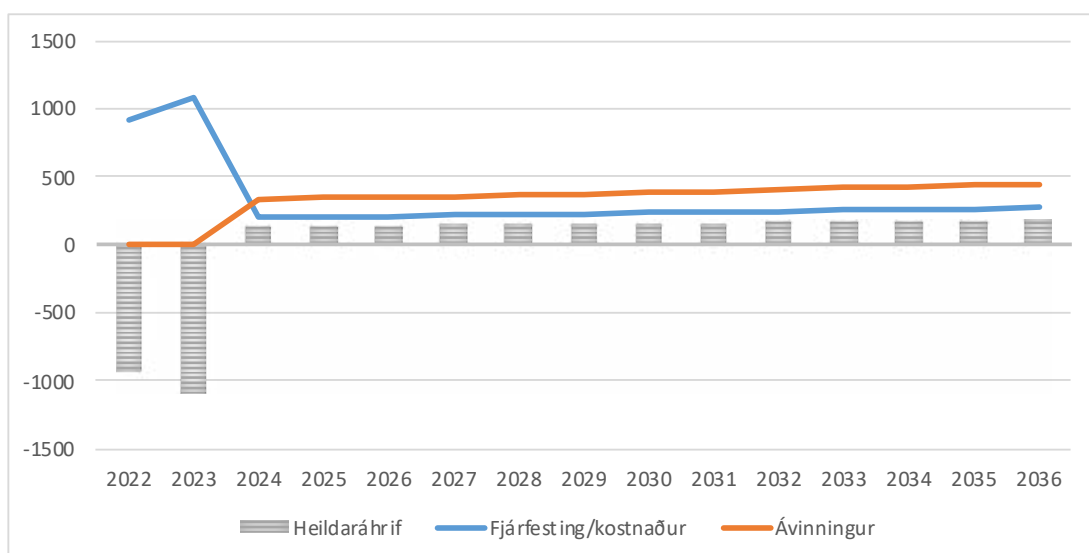
Ef lítið er til þeirra sem luku afplánun á árunum 2017 til 2020, þá var hlutfall einstaklinga, sem höfðu hlotið óskilorðsbundna fangelsisrefsingu áður, á bilinu 40,7-49,4%. Um áramót milli árunna 2017 til 2020 var samanlagt hlutfall einstaklinga, sem áður höfðu hlotið óskilorðsbundinn dóm og voru í afplánun innan og utan fangelsa, á bilinu 40,9-47,5%.

Í þessu mati verður leitast við að skoða fjárhagsleg áhrif á samfélagið og ríkissjóð ef fækkun verður í þeim hópi einstaklinga sem koma upp á innköllunarlista Fangelsismálastofnunar vegna óskilorðsbundins fangelsisdóms, nái tillögur starfshópsins fram að ganga. Matið tekur mið af fækkun endurkoma einstaklinga í fangelsi, miðað við hlutfall þeirra sem áður hafa verið í fangelsi. Að auki tekur matið tillit til heimildar Fangelsismálastofnunar um að fullnusta allt að 24 mánaða óskilorðsbundið fangelsi með samfélagsþjónustu í stað 12 mánaða og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Með hliðsjón af þeim árangri sem náðst hefur í Bandaríkjunum, eins og fram kom hér að framan, og framangreindra atriða, eru gerðar fimm sviðsmyndir um vænta fækkun einstaklinga sem koma upp á innköllunarlista Fangelsismálastofnunar. Vænt fækkun er á bilinu 10,0-17,5%.

Ávinningur

Gangi eftir að innleiða nýja meðferðar- og endurhæfingarstefnu verður veruleg fækkun á fjölda þeirra sem eru á innköllunarlista Fangelsismálastofnunar. Að auki má gera ráð fyrir, ef markmið laga um samþættingu þjónustu barna ná fram að ganga, að nýliðun í fangelsi muni minnka. Þar af leiðandi má vænta fjárhagslegs ávinnings af því að innleiða umrædda meðferðar- og endurhæfingarstefnu. Að auki munu lífsgæði einstaklinga, og aðstandenda þeirra sem hljóta fangelsisdóm í framtíðinni, verða betri og fórnarlömbum fækka.

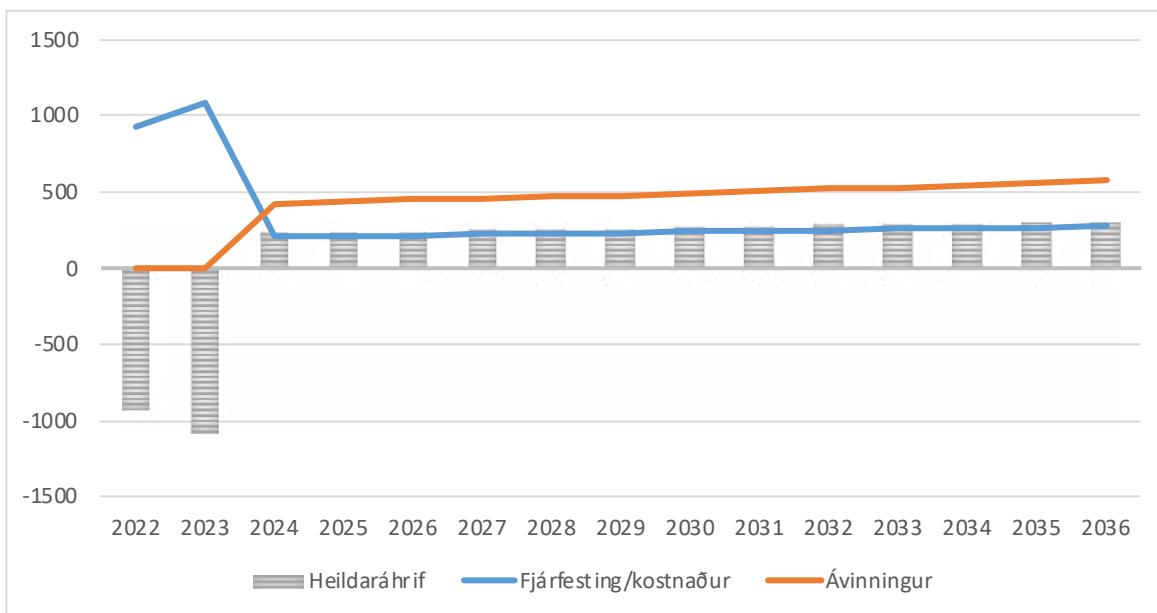
Mynd 4: Heildaráhrif fjárfestingar og sparnaðar, í m. kr., ef tíðni endurkoma minnkar um 10,0% (neðri mörk kostnaðar)





Mynd 4 sýnir þróun kostnaðar verkefnisins, samfélagslegan ávinning ef tíðni endurkoma minnkar um 10,0% og heildaráhrif fjárfestingarinnar næstu 15 árin. Gert er ráð fyrir að það taki allt að þrjú ár að innleiða stefnuna og að áhrifa hennar gæti að fullu á þriðja ári. Eins og sjá má á þessari sviðsmynd, myndast skurðpunktur á milli kostnaðar og ávinningsins árið 2024 og eftir það myndast jákvætt fjárfstreymi. Ef endurkomutíðni verður ekki meiri á þessu tímabili, má gera ráð fyrir að samfélagsleg arðsemi þessa verkefnis geti orðið um 0% í lok tímabilsins.

Mynd 5: Heildaráhrif fjárfestingar og sparnaðar, í m. kr., ef tíðni endurkoma minnkar um 10% (efri mörk kostnaðar)



Mynd 5 sýnir sömu þróun heildaráhrifa fjárfestingar og sparnað. Hér er hins vegar miðað við efri mörk samfélagslegs kostnaðar vegna afbrota. Arðsemi verkefnisins yrði allt að 7,2% en munurinn á ávöxtuninni felst í hærri einingakostnaði en fram kemur á Mynd 4.

Tafla 4: Samfélagslegur ávinningur ef endurkomum fanga fækkar (innifalið í kostnaði er uppbygging og endurbætur á Litla-Hrauni)

Fækkun endurkoma	Neðri mörk	Miðgildi	Efri mörk
10,00%	0,0%	4,0%	7,4%
12,50%	5,6%	9,1%	12,3%
15,00%	9,4%	12,7%	15,8%
17,50%	12,0%	15,2%	18,2%



Tafla 5: Arðsemi rikissjóðs ef endurkomum fanga fækkar

Fækkun endurkoma	Neðri mörk	Miðgildi	Efri mörk
10,00%	-	3,9%	15,8%
12,50%	5,9%	19,2%	27,2%
15,00%	14,6%	26,7%	33,8%
17,50%	19,5%	30,9%	37,5%

Með hliðsjón af fjölda einstaklinga sem koma upp á innköllunarlista Fangelsismálastofnunar vegna óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar er næmni fjárfestingarinnar mikil vegna mikils kostnaðar á hvern einstakling. Af því leiðir að breytileiki arðseminnar er mikill ef tíðni endurkoma breytist.

Niðurstaða matsins sýnir að fjárfesting í nýrri meðferðar- og endurhæfingarstefnu mun verða arðbær til framtíðar lítið og samfélagsleg arðsemi fjárfestingarinnar getur orðið allt að 18,2%. Einnig er hægt að benda á að lífsgæði þeirra sem hljóta fangelsisrefsingu og aðstandenda þeirra verða betri og fórnarlömbum fækkar.



Heimildarskrá

Ari Matthíasson (2010). Þjóðfélagsleg byrði af áfengis- og vímuefnaneyslu. Háskóli Íslands.

Dómstólasýslan (2021). Ársskýrsla dómstólasýslunnar, Hæstaréttar, Landsréttar og héraðsdómstólanna 2020.
Sótt af: <https://www.domstolar.is/library/Files/DOM-arsskyrsla-2020-FINAL-web.%20ma%C3%AD.pdf>

Eurostat (2021). Legal cases processed in first instance courts by legal status of the court process.
Sótt af: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_crt_case/default/table?lang=en

Eurostat (2021). Prison capacity and number of person held.
Sótt af: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_pris_cap/default/table?lang=en

Fangelsismálastofnun (2017). Ársskýrsla Fangelsismálastofnunar 2009-2016.
Sótt af: <https://www.fangelsi.is/media/almennt/Arstoflur-2009-til-2016.pdf>

Fjársýsla ríkisins (2021). Ríkisreikningur árið 2020.
Sótt af: <https://www.fjs.is/media/rikisreikningur/Rikisreikningur-2020.pdf>

Héraðssaksóknari (2020). Ársskýrsla héraðssaksóknara 2019.
Sótt af: <https://www.hersak.is/gogn/arsskyrslur/>

Institute for economics and peace (2015). The economic cost of violence containment.
Sótt af: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Economic-Cost-of-Violence-Containment.pdf>

Jostein Bakke. (2011). Kriminalitetens Kostnader. Politihøgskolen.
Sótt af: <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/175088/kriminalitetens%20kostnader.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Martti Leht. (2017). Rikoksantorjunnan Kannattavuus: Alustava systemaattinen kirjallisuuskatsaus. Helsingin Yliopisto.
Sótt af: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/195635/Katsausia_24_Lehti_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Matthew Heeks, Sasha Reed, Mariam Tafiri og Stuart Prince. (2018). The economic and social costs of crime Second edition. Home office britain.
Sótt af: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732110/the-economic-and-social-costs-of-crime-horr99.pdf

Parliament UK (2018). Prison health Contents.
Sótt af: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmhealth/963/96306.htm>

Ragnar Kristoffersen (2019). Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2013-2017. University College of Norwegian Correctional Service.
Sótt af: https://www.fangelsi.is/media/almennt/Nordic-Statistics-2013_2017-final.pdf

Ríkissaksóknari (2020). Ársskýrsla 2019.
Sótt af: https://www.rikissaksoknari.is/media/arsskyrslur/86809_Rikissaksoknari_Arsskyrsla_2019.pdf

Skýrsla starfshóps (2017). Umfang skattaundanskota og tillögur til aðgerða. Fjármála og efnahagsráðuneyti.
Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5ea38a59-572d-11e7-941c-005056bc530c>



Stephen Easton, Hilary Furness og Paul Brantingham. (2014). The cost of crime in Canada. Fraser Institute. Sótt af: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/cost-of-crime-in-canada.pdf>

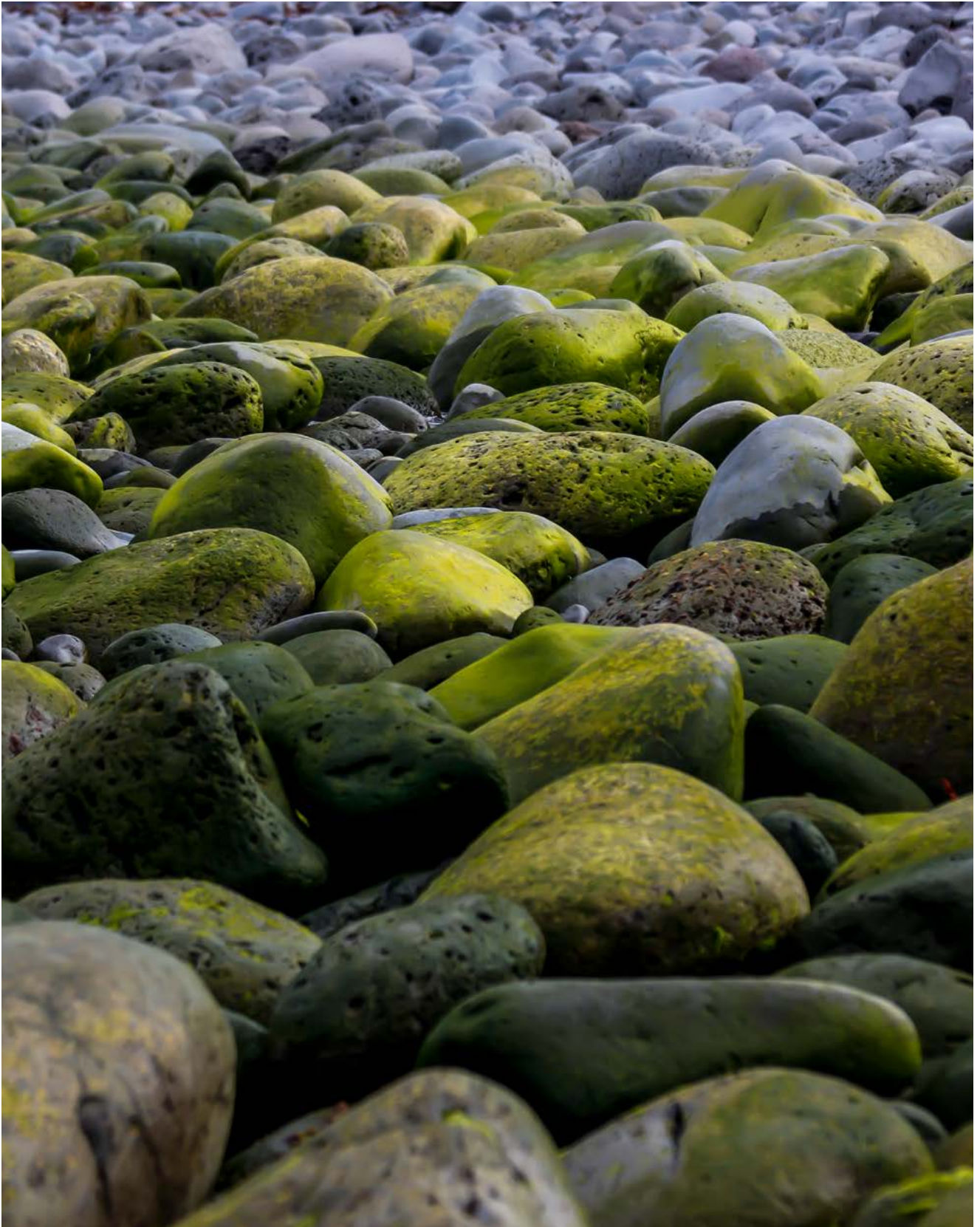
Ted R. Miller, Mark A. Cohen, David I. Swedler, Bina Ali og Delia V. Hendrie. (2021) Incidence and costs of Personal and Property Crimes in USA, 2017. Cambridge University Press.

Sótt af: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-benefit-cost-analysis/article/abs/incidence-and-costs-of-personal-and-property-crimes-in-the-usa-2017/37CD0589C84DAEF0FEC415645A6D7977>

The Council of Economic Advisers (2018). Returns on investments in Recidivism-reducing pro-grams. Executive office of the president of the United States.

Sótt af: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/05/Returns-on-Investments-in-Recidivism-Reducing-Programs.pdf>

Samfélagslegur kostnaður vegna fanga	Neðri mörk	Efri mörk	Heimild:	Aðferð
Dómastólar	488	585	Arsskýrslur dómstólanna ásamt viðbótargögnum frá dómstólasýslunni	Stuðst við málafjölda og fjölda sem dæmdir voru í óskilorðsbundið fangelsi
Ákæruvald og réttarvarsla	287	344	Árskýrslur ákæruvaldsins	Stuðst við málafjölda og fjölda sem dæmdir voru í óskilorðsbundið fangelsi
Loggæsla og sýslumenn	1.571	1.886	Upplýsingar frá Ríkislogreglustjóra	Stuðst við málafjölda í LÖKE og fjölda sem dæmir voru í óskilorðsbundið fangelsi
Fullnustumál	1.885	1.885	Ríkisreikningur og upplýsingum frá Fangelsismálastofnun	
Réttaraðstoð og bætur	718	862	Upplýsingar frá Fangelsismálastofnun og Dómsmálaráðuneyti	
Heilbrigðisþjónusta fanga*	613	707	Upplýsingar frá Heilbrigðisráðuneyti og þjóðfélagsleg byrði af áfengis- og vímuefnaneyslu	Beinn kostnaður heilbrigðiskerfisins við þjónustu fangelsa. Annar kostnaður er áætlaður kostnaður heilbrigðiskerfisins vegna einstaklinga sem fá óskilorðsbundinn dóm
Framleiðslutap vegna afplánunar	401	618	Fangelsismálastofnun og Hagstofa https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmhealth/963/96306.htm	Meðalfjöldi einstaklinga sem luku afplánun á ári og voru í afplánun um áramót milli ára 2009-2020. Miðað er við lágmarkslaun og miðgildi launa ársins 2020
Framleiðslutap vegna skemmir líftíma Félags- og heilbrigðisþjónusta við fórnalömb og aðstandendur og framleiðslutap þeirra	2.034	2.543	https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732110/the-economic-and-social-costs-of-crime-horr99.pdf	Stuðst er við ævillikur fanga í Bretlandi og leiðrétt miðað við ævillikur Íslendinga. Miðað er við lágmarkslaun og miðgildi launa ársins 2020
Örorkullifeyri	419	503	Tryggingastofnun, byggt á áætluðum tölum	Hlutfall kostnaðar fórnalamba sem hlutfall af heildarkostnaði (óbeinn kostnaður, huglægt mat að hluta)
Annar kostnaður	100	150	Áætlaður kostnaður ráðuneyta, vegna afskipta fanga, umsjála tryggingarfélaganna vegna mála tengd afbrotum fanga og kostnaður vegna þjófavarna.	Upplýsingar um fjölda fanga sem eru með örorkumat
Samtals samfélagslegur kostnaður	9.200	11.136		
Sektir og innheimta sakarkostnaðar	-188	-188	Ríkisreikningur 2020 - Skýrsla starfshóps vegna umbóta við að bæta innheimtu sektar og sakarkostnaðar	
Fullnustumál	-1.885	-1.885		Kostnaður í málaflokki fullnustumála er dreginn frá. Innköllunarlisti fangelsismálastofnunar er langur og ekki útlit fyrir að kostnaður við rekstur fangelsismálastofnunar muni minnka nema að fjöldi þeirra sem fá óskilorðsbundin dóm minni umtalsvert
Kostnaður í mat	7.127	9.062		
Meðalfjöldi innkominna óskb. refsinga til Fangelsismálastofnuna 2009-2020	509	509	Fangelsismálastofnun	
Kostnaður á hvern einstakling	14,0	17,8		Grunnur fyrir útreikning á arðsemi
Samtals kostnaður á hvern einstakling	17,7	21,5		



Fylgiskjal 2

Nánar um verkefni meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar.

2.1.1 Félagsleg ráðgjöf

Störf félagsráðgjafa innan fangelsiskerfisins felast í sérhæfðri vinnu út frá lögum um fullnustu refsinga og stjórnsýslulögum þar sem markmiðið er að stuðla að öruggri afplánun og aðlögun að samfélaginu. Verkefnin eru marvísleg, til að mynda að gera innkomumat á þeim einstaklingum sem koma í afplánun með það að leiðarljósi að meta þjónustubörf, meta á hvaða hátt hægt er best að draga úr skaðsemi fangelsisvistar og vinna að öruggri losun, meðal annars með því að vinna að grunnþörfum eins og framfærslu, búsetu og þjónustu annarra stuðningsaðila í samfélaginu eftir atvikum. Þá eru samskipti og samvinna við félagsþjónustur viðkomandi sveitarfélaga og/eða aðrar stofnanir sem bera ábyrgð á velferð einstaklings stór þáttur í þeirra starfi.

Þjónusta félagsráðgjafa nær til allra dómpóla sem eru í fangelsum landsins, á áfangaheimili, í afplánun undir rafrænu eftirliti og þeirra sem eru á reynslulausn. Einnig hafa félagsráðgjafar eftirlit með einstaklingum með ákærufrestun, einstaklingum með skilorðsbundinn dóm/náðun með sérskilyrðum. Félagsráðgjafar hafa yfirumsjón með umsóknum um að afplána í meðferð sem og heimsóknir barna í fangelsi og sinna einnig eftir getu og þörfum stuðningi, ráðgjöf og þjónustu við aðstandendur sem hluta af aðlögun einstaklingsins aftur út í samfélagið. Vinnan krefst þess að unnið sé á einstaklingsbundinn hátt með dómpóla, í þverfaglegri teymisvinnu við aðila innan réttarvörslukerfisins ásamt heilbrigðisstarfsfólki og öðrum þjónustuaðilum.

Miðað við það hlutverk sem félagsráðgjöfum innan MFMS er ætlað og talið er mikilvægt að sinna til að hámarka líkur á öryggi, betrun og aðlögun dómpóla, er ljóst að þeir ná ekki að sinna nema hluta þeirra einstaklinga sem þyrftu á markvissri þjónustu að halda út frá núverandi stöðugildum. Hér á eftir kemur stutt útlitun á umfangi verkefna sem eru formlega á borði félagsráðgjafa MFMS ásamt þeim verkefnum sem þyrfti að vera hægt að fylgja betur eftir.

- Innkomu og þjónustumat – undanfarin ár hafa um 200-240 manns hafið afplánun á óskilorðsbundnum dómum ár hvert. Kjöræðstæður væru að allir fengju viðtal við félagsráðgjafa við innkomu. Raunin er sú að aðeins hluti þeirra fá slíkt mat.
- Meðferðaráætlanir – markmiðið er að dómpólar með lengri dóma en 12 mánuði fái meðferðaráætlun. Flestir sem afplána á Litla-Hrauni, Sogni og Kviabryggju eru með dóma sem telja 12 mánuði eða lengur en aðeins hluti þeirra fær meðferðaráætlun.
- Viðtöl í afplánun – dómpólar geta fengið viðtal hjá félagsráðgjafa en ljóst er að fleirum þyrfti að vera hægt að bjóða í viðtöl. Miðað er við að mála fjöldi í starfi félagsráðgjafa í fullu starfi sé á bilinu 40-50 mál.
- Eftirfylgd á reynslulausn – um það bil 60 manns eru með sérskilyrði á hverjum tíma og þarf að fylgja þeim eftir með margvíslegum hætti, s.s. með viðtölum, eftirlit í Löke, þvagrúfum, vitjunum og með samskiptum við aðra aðila sem að málum þeirra koma.
- Opin úrræði – mikilvægt er að sinna dómpólum sem eru í opnum fangelsum og áfangaheimilum með markvissum hætti enda eru þeir að stíga skref út í lífið á nýjan leik og fer þá verulega að reyna á áskoranir og áreiti sem eru mun fleiri en í lokuðum fangelsum. Í þessum hópi eru alls um 70 manns á hverjum tíma.
- Sérskilyrði – dómpólar sem sæta skilorðsbundinni refsingu með sérskilyrðum í þeim tilgangi að styðja betur við aðlögun út í samfélagið hafa verið um 10-15 einstaklingar á hverjum tíma.
- Samfélagsleg úrræði – aðkoma og stuðningur aðila í samfélaginu við (félagsþjónusta, sveitarfélög, skóli, endurhæfingarúrræði) dómpóla er sá hlekkur sem getur haft hvað mest að segja hvað varðar örugga endurkomu út í samfélagið og er þarft að félagsráðgjafar hafi ráðrúm til að vera dómpólum innan handar við að mynda þau tengsl.



2.1.2 Sálfræðiþjónusta

Sálfræðiþjónusta MFMS nær til dómþola sem eru í fangelsi, á áfangaheimilum, í rafrænu eftirliti, á reynslulausn, með dóm sem er háður sérskilyrðum, í samfélagsþjónustu, með ákærufrestun, hlotið hafa náðun með sérskilyrðum og til þeirra sem eru í gæsluvarðhaldi. Sálfræðingar sem starfa innan MFMS vinna gagnert að því að draga úr skaðlegri hegðun og vinna þar af leiðandi með þætti sem vitað er að ýta undir afbrot; svokallaðir áhættuþættir. Þessir þættir geta verið ýmiskonar, s.s. ofbeldisfull hegðun, andfélagsleg viðhorf, vímuefnaneysla, áfallasaga og skortur á viðeigandi stuðningi. Þá fellur það í hlut sálfræðinga MFMS að leggja mat á og vinna með áhættuþætti, kortleggja hvernig hægt er að draga úr skaðlegri hegðun, veita viðeigandi meðferð/inngríp sem hluta af því að stuðla að öruggri endurkomu út í samfélagið. Sérhæfð sálfræðimeðferð sálfræðinga MFMS snýr meðal annars að skaðlegri kynferðis- og ofbeldishegðun og miðar að því að fækka brotaþolum og auka lífsgæði dómþola. Meðferðarinngríp geta falist í hóp- eða einstaklingsmeðferð og/eða fræðslu.

Þá snýr hluti vinnu sálfræðinga MFMS að lögbundnum verkefnum sem unnin eru í teymisvinnu innan sviðsins, til dæmis meðferðaráætlun og eftirfylgd á reynslulausn. Sálfræðingar vinna áhættumat, sinna meðferðar og stuðningsviðtölum á mismunandi stigum afplánunar og eftir því sem við á; fræðslu og faglegri handleiðslu til annarra starfsmanna. Þá hafa sálfræðingar eftir atvikum veitt þeim sem eru í samfélagsþjónustu viðtöl. Hér á eftir kemur stutt yfirferð yfir helstu verkefni og umfang þeirra.

- Viðtöl við einstaklinga í gæsluvarðhaldi – sálfræðingar eru oft kallaðir til þegar einstaklingar eru í gæsluvarðhaldi, sér í lagi þegar um er að ræða einangrunarvist. Einangrunarvist reynir mjög á flest alla andlega og hefur aðkoma sálfræðinga verið fyrst og fremst að styðja og kynna bjargráð sem geta dregið úr neikvæðum afleiðingum þeirrar vistar, t.d. sjálfsvígshættu. Mjög breytilegt er hvers margir eru úrskurðaðir í einangrun og erfitt að segja til um umfang þess en mikilvægt er að sinna þessum einstaklingum hratt og örugglega, þegar svo ber undir.
- Áhættumat – sálfræðingar MFMS framkvæma áhættumat á þeim sem hafa hlotið dóm fyrir ofbeldis- og kynferðisbrot og eftir atvikum á öðrum einstaklingum í afplánun. Markmið matsins er að greina áhættuþætti svo hægt sé að veita viðeigandi meðferð, markvissan stuðning og/eða eftirlit, allt eftir því sem við á. Til að einstaklingur í afplánun hafi sem mestan möguleika á að vinna í sínum málum væri æskilegt að áhættumat væri gert í upphaf afplánunar til að skipuleggja meðferðarinngríp, matið er svo uppfært eftir þörfum og endurtekið þegar fer að losna um þann sem er í afplánun, s.s. við flutning í opið úrræði eða á reynslulausn. Tilgangur með mati á því stigi afplánunar er að skipuleggja þann stuðning/eftirlit/meðferð sem þarf til að aðlagast að samfélaginu á ný. Um það bil 30% þeirra sem afplána í fangelsum á hverjum tíma sitja inni fyrir ofbeldis-/kynferðisbrot. Miðað við þann fjölda sem fer í gegnum afplánun á hverju ári má áætla að það ætti að framkvæma um 40 áhættumatsgerðir ár hvert.
- Sérhæfð meðferð – meðferð við brotahegðun (kynferðis- og ofbeldisbrot) er veitt af sálfræðingum MFMS. Meðferðin er einstaklingsmiðuð og sniðin að þörfum og stöðu hvers og eins. Miðað við þann fjölda einstaklinga sem er í afplánun á hverjum tíma má áætla að um 25-30 manns hafi þörf á sérhæfðri meðferð fyrir ofangreind brot á hverjum tíma.
- Meðferð á reynslulausn – ákveðnir dómþolar fá sérskilyrði um sálfræðiviðtöl á reynslulausn. Sálfræðingar MFMS sjá að mestu um þá vinnu sem meðal annars felur í sér aðlögun út í samfélagið. Öllu jöfnu hafa um 10-15 manns verið á sérskilyrðum á hverjum tíma. Aðrir einstaklingar á reynslulausn hafa leitað eftir stuðningi á þessum tímamarki og hefur verið reynt að koma þeim í þjónustu en ekki alltaf gengið eftir vegna skorts á mannafla.
- Sjálfsskaðandi hegðun – sálfræðingar eru kallaðir til þegar dómþolar eru taldir vera í sjálfsvígshættu og/eða með sjálfsskaðandi hegðun. Hlutverk þeirra er að meta hvaða inngríp þarf til að draga úr hættu á skaðlegri hegðun, veita starfsfólki fangelsanna ráðgjöf og stuðningsviðtöl við dómþola. Getur slíkt ástand komið upp hvaða dag vikunnar og hvenær sólarhrings sem er.



- Önnur verkefni – auk þessara ofangreindra verkefna, sem eru nokkuð afmörkuð, má nefna mikilvægi þverfaglegs samstarfs til að styðja við dómpóla í afplánun sem og þegar komið er að losun út í samfélagið. Starf sálfræðinga þarf að hafa svigrúm til að taka þátt þeirri uppbyggingu.
- Fræðsla til fangavarda og stuðningur – til að auka öryggi í afplánun er mikilvægt að starfsfólk fangelsiskerfisins fái fræðslu/handleiðslu til að mæta þörfum dómpóla og hafa sálfræðingar MFMS tekið virkan þátt í að efla færni starfsfólks.

2.1.3 Vímuefnaráðgjöf

Vímuefnaráðgjafi hefur umsjón með og veitir dómpólum meðferð, ráðgjöf og fræðslu við fíknivanda. Vitað er að hátt hlutfall dómpóla í afplánun glímur við vímuefnavanda sem dregur úr lífsgæðum, getur haft skaðleg áhrif og dregið úr öryggi dómpóla og annarra og í sumum tilfellum ýtt undir frekari afbrot. Mikilvægt er að beita markvissum aðferðum til draga úr neyslu hvort sem það felst í skaðaminnkandi aðgerðum og/eða úrræði á borð við meðferðardeild.

Sem stendur er aðeins einn starfandi vímuefnaráðgjafi hjá Fangelsismálastofnun. Hann er staðsettur á Litla-Hrauni og heldur utan um daglegt starf meðferðardeildar (11 manna deild). Dómpólar sem þar vistast eru markvisst að vinna í því að halda sér frá neyslu af ýmsum toga. Á meðferðardeildinni fá dómpólar meðal annars stuðning, ráðgjöf og fræðslu um fíknivanda og áhrif hans. Miðað er við að meðferðartími á meðferðardeild sé um þrjú mánuðir. Það liggur ljóst fyrir að einn vímuefnaráðgjafi sinnir aðeins litlu broti þeirra dómpóla sem þyrftu á markvissum stuðningi/meðferð að halda. Er það talið ófullnægjandi mönnun þar sem ábyrgðin liggur hjá einum aðila að halda út virkri deild og má þá ekki verða veikur, fara í frí eða sækja sér endurmenntun án þess að það bitni á starfsemi deildarinnar og þá mögulega árangri þeirra sem þar sækja meðferð. Þá er nauðsynlegt að fleiri staðir séu innan fangelsiskerfisins en Litla-Hraun sem sinna með markvissum stuðningi, þeim sem glíma við vímuefnavanda.

Hér á eftir kemur stutt yfirferð yfir helstu verkefni vímuefnaráðgjafa og umfang þeirra:

- Daglegt starf meðferðardeildar – vímuefnaráðgjafi heldur utan um dagskrá deildarinnar á virkum dögum. Dagskráin snýr að því að virkja þá sem þar vistast til daglegra athafna, t.d. að mæta til vinnu/náms, mæta á hádegisfundi, sinna persónulegu hreinlæti og þrifum. Ábyrgðin sem fylgir deildinni er í höndum vímuefnaráðgjafans.
- Ráðgjöf til annarra dómpóla – vímuefnaráðgjafi hefur eftir getu fylgt þeim sem lokið hafa meðferðartíma á deildinni eftir, meðal annars í önnur úrræði. Eftirfylgdin er í formi fjarviðtala.
- Forvarnarvinna innan fangelsanna – vímuefnaráðgjafi er til ráðgjafar.
- Einstaklingsbundin stuðningviðtöl/skaðaminnkandi aðgerðir – ekki eru allir dómpólar tilbúnir eða í aðstöðu til að sækja sér aðstoðar á meðferðardeild Litla-Hrauns. Mikilvægt er að mæta hverjum þeim sem á í vímuefnavanda á þeim stað sem hann er staddur með skaðaminnkandi nálgun í huga. Vímuefnaráðgjafi samhliða öðru starfsfólki MFMS sinnir þeirri vinnu.
- Aðrar meðferðarstofnanir – í einhverjum tilfellum hefur dómpólum staðið til boða að ljúka afplánun í vímuefnamedferð utan við fangelsið. Slíkt umsóknarferli ætti að vera í vinnslu hjá vímuefnaráðgjafa.

Samstarf við aðra – AA starf, sjálfseignarstofnanir sem og önnur grasrótarsamtök hafa komið að málum dómpóla með vímuefnavanda og hefur vímuefnaráðgjafi oft á tíðum haft milligöngu um slíkt samstarf og þarf að vera ráðrúm til þess.

