



Skýrsla stýrihóps um málefni fanga

Samantekt

Félagsmálaráðuneytið 2021



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 föngum 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 Vinnumálastofnunar.

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 Eyjólfsdóttir** og **Þór Hauksson Reykdal**, sérfræðingar á skrifstofu barna- og fjölskyldumála í félagsmálaráðuneytinu.

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.

Hægt er að nálgast lengri útgáfu af skýrslu þessari á pdf formi á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins:

<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/felagsmalaraduneytid/>

Samfélagslegur ávinningur ef endurkomutíðni í fangelsi lækkar

Verkefni og aðferð

Verkefni

Meta samfélagslegan ávinning ef endurbætt/ný meðferðar- og endurhæfingarstefna náí fram að ganga með fækkun endurkoma í fangelsi.

Aðferð

1. Meta samfélagslegan kostnað vegna afbrota.
2. Meta fjárförf (fjárfestingu) til meðferðar- og endurhæfingarstefnu.
3. Staða endurkoma í fangelsi og fækkun endurkoma.
4. Mat á arðsemi fjárfestingar til næstu 15 ára.

Samantekt

Kostnaður ríkisjóðs og samfélags

- Gera má ráð fyrir að árlegur kostnaður samfélagsins vegna fanga sé á bilinu 9,2-11,1 ma.kr. (á verðlagi 2020).
- Kostnaður á hvern fanga er á bilinu 17,7-21,5 m.kr. á ári hverju (á verðlagi 2020).
- Mikil tækifæri eru fólgin í háum einingarkostnaði samfélagsins fyrir hvern fanga.

Fjárfesting

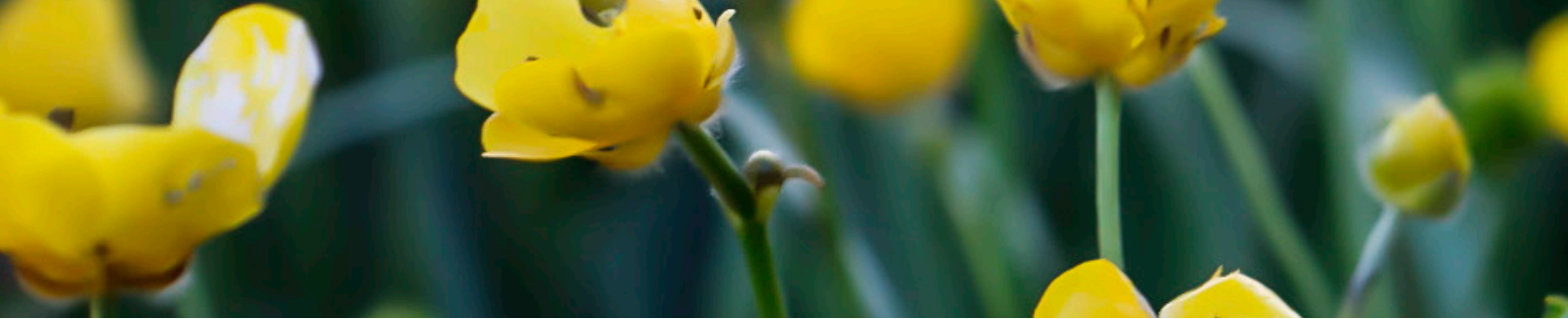
- Árlegur kostnaður meðferðar- og endurhæfingarstefnu verði um 191,5 m.kr.
- Uppbygging á Litla Hrauni, 1.600 m.kr. á næstu tveimur árum.

Endurkoma og nýliðun í fangelsi

- Milli áranna 2017-2020 höfðu 40,7-49,4% þeirra, sem luku afplánun, áður hlotið fangelsisrefsingu.
- Lög um samþættingu þjónustu barna vinna markvisst að því að draga úr nýliðun í fangelsi.

Samfélagslegur ávinningur

- Gera má ráð fyrir töluverðum sparnaði samfélagslegs ef endurkomum fanga fækkar. Gera má ráð fyrir að samfélagslegur ávinningur gæti orðið allt að 15,2% á 15 árum.



1. Samfélagslegur kostnaður vegna afbrota

Tölur í m.kr.	Neðri mörk	Eftir mörk
Dómstólar	488	585
Ákærvald og réttarvarsla	287	344
Löggæsla	1.571	1.886
Fullnustumál	1.885	1.885
Réttaraðstoð og bætur	718	862
Heilbrigðisþjónustu fanga	613	707
Framleiðslutap vegna afplánunar	401	618
Framleiðslutap vegna skemmri líftíma	684	1.053
Félags- og heilbr.þjónustu og framleiðslutap fórnarlamba glæpa	2.3034	2.543
Örorkulífeyrir fanga	419	503
Annar kostnaður	100	150
Samtals	9.200	11.136

Ekki var unnt að rekja kostnað ríkisins úr bókhaldskerfum þess.

Kostnaður var metinn t.d. út frá fjölda mála dómstóla og lögreglu. Rannsóknar unna af breska innanríkisráðuneytinu um kostnað vegna glæpa í Bretlandi, rannsóknar um þjóðfélagslegs byrði af áfengis- og vímuefnaneyslu. Upplýsinga frá heilbrigðisráðuneyti o.fl.

Kostnaður samfélags vegna afbrota

Vísbendingar eru um að heildarkostnaður samfélagsins vegna afbrota sem lögregla hefur afskipti af sé á bilinu 38-44* ma.kr. á ári eða 1,3-1,5% af landsframleiðslu (2020)

Rannsókn á vegum innanríkisráðuneytis Breta leiddi í ljós að kostnaður vegna afbrota í Bretlandi og Wales væri 2,9%* af landsframleiðslu (2015)

*Ekki eru talin með afbrot vegna skattlagabrota eða peningaþvættis



Tillögur stýrihópsins



Húsnæðismál

Endurbætur og nýbygging húsnæðis er grundvallar forsenda þess að hægt sé að innleiða batamenningu í íslensk fangelsi. Flestar tillögur stýrihópsins í þessari skýrslu byggja á því að fyrir hendi sé viðunandi húsnæði til að framkvæma tillögurnar sem hópurinn leggur til.

Litla Hraun

Brýnast er að gera umbætur í húsnæðismálum á Litla-Hrauni. Lagt er til að eins fljótt og kostur er verði hafist handa við að framkvæma hluta fyrirhugaðra breytinga á Litla-Hrauni í samræmi við frumathugun Framkvæmdasýslu ríkisins frá nóv. 2020.

Þar er átt við umbætur á aðstöðu fyrir heilbrigðisstarfsfólk, þ.m.t. geðheilbrigðisteymi, en ljóst er að aðstöðuleysi stendur í vegi fyrir eðlilegu starfi heilbrigðisstarfsfólks í fangelsinu og bitnar á árangri þeirra í starfi.

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 að fjárhæð 1.600 m.kr. Stefnt er að því að undirbúningur geti hafist nú þegar og framkvæmdum verði að fullu lokið um mitt ár 2023.

Hólmsheiði

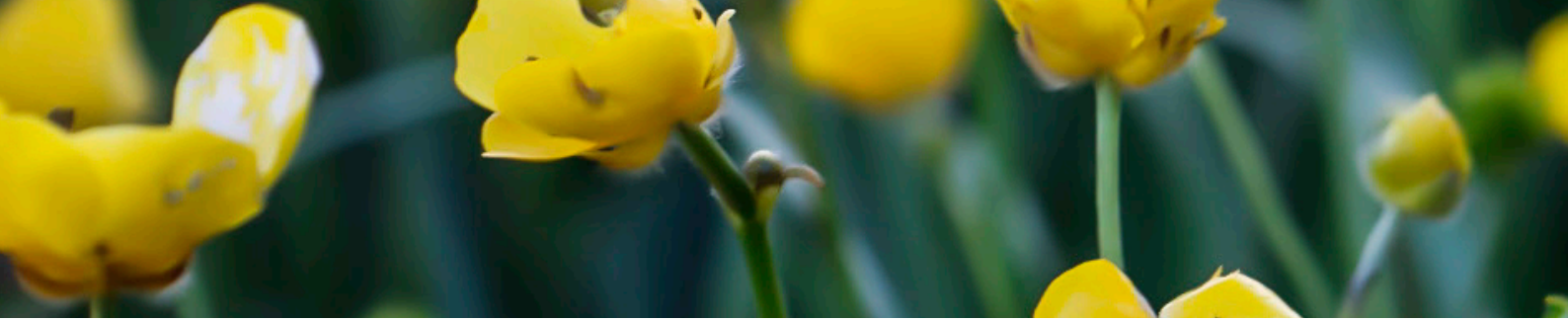
Að flestu leyti er aðstaða í fangelsinu til fyrirmyndar. Þrjú atriði eru þó ekki í lagi: Aðstaða til náms fanga, aðstaða til vinnu og virkni og aðstaða til íþróttaiðkunar.

Við hönnun fangelsisins var rými til að sinna þessum atriðum á viðeigandi hátt meðvitað skorið niður til að spara fermetra og fjármagn.

Það er staðreynd að forsendur hafa breyst frá upphaflegum áætlunum þar sem margir fangar dvelja mun lengur á Hólmsheiði en gengið var út frá við hönnun og verklýsingu við byggingu fangelsisins að Hólmsheiði.

Sogn

Lagt er til að gerð verði framkvæmdaáætlun um að breyta húskipan í opna fangelsinu að Sogni með það fyrir augum að bæta aðstöðu til meðferðar- og batastarfs í fangelsinu. Byggt verði yfir fyrrum útivistargarð sem er við húsið, þar má koma fyrir nokkrum herbergjum fyrir fanga sem skapar aukið rými annarstaðar fyrir meðferðarstarf.



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 þar sem heilbrigðisstarfsmaður myndi skima fyrir geðrænum erfiðleikum með stöðluðum prófum og vísað viðkomandi í viðeigandi úrræði eftir þörfum.

Geðheilsuteymi eft

Að bæta við einu stöðugildi sérfræðings í geðheilsuteymið til að tryggja rétta þjónustu á réttum stað, samfellu í þjónustu og samhæfingu heilbrigðis, heilsugæslu- og félagsþjónustu, auk eftirfylgdar í allt að 12 mánuði eftir að afplánun lýkur fyrir þá einstaklinga sem teymið metur í brýnni þörf.

Meðferðarsvið FMS eft

Réttur til einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar lögbundinn fyrir alla sem dæmdir eru til lengri tíma 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:

- 3 félagsráðgjafa í viðbót við þá tvo sem nú eru starfandi.
- 2 sálfræðinga í viðbót við þá þrjá sem nú eru starfandi.
- 3 vímuefnaráðgjafa í viðbót við þann sem nú er starfandi.
- 2 iðjuþjálfara sem væri ný og nauðsynleg viðbót.



Tillögur stýrihópsins



Menntun og virkni

Endurbætur og nýbygging húsnæðis er grundvallarforsenda þess að hægt sé að innleiða batamenningu í íslensk fangelsi. Flestar tillögur stýrihópsins í þessari skýrslu byggja á því að fyrir hendi sé viðunandi húsnæði til að framkvæma tillögurnar sem hópurinn leggur til.

Stóraukin námsráðgjöf og sérkennsluúræði

Þjóða 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.

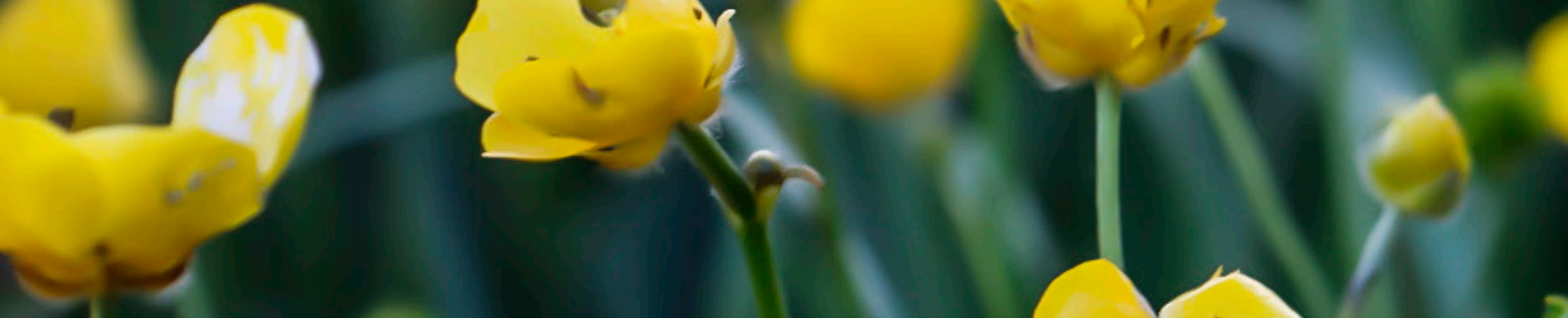
Tölvustofur

Huga þarf að mun meira aðgengi fanga í lokuðum fangelsum að tölvum og interneti og þjálfun í tölvulæsi til daglegra þarfa (bankar, þjónusta, umsóknir o.þ.h.).

Stytttri 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 málaraíðni, trésmíði, bílaréttingum, rafvirkjun, bakstri, járnsmíði os.frv.

Markmiðið er að fönngum standi til boða tiltölulega 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. Í Danmörku eru slík námskeið (AMU = Arbejds Markeds Uddannelse) liður í samstarfi fangelsiskerfisins, Vinnumálastofnunar og samtaka vinnuveitenda.



Atvinna, hæfing og félagslegur stuðningur að lokinni afplánun

Atvinna

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 til fanganna og verkstjóra í verkþjálfun innan fangelsanna.

Formlegur samstarfsvettvangur

Milli VIRK, VMST og FMS um málefni fanga og útbúa verkferla þar um.

Starfsmaður VMST

Starfsmaður í 100% stöðu hjá VMST til að halda utan um málefni fanga, AMS og reglulega fræðslu og ráðgjöf í öll fangelsin, þ.m.t. samtöl við fanga í fjarfundabúnaði.

Formlegt samstarf við samtök atvinnulífsins

Ávinningur fólks af þátttöku á vinnumarkaði er margþættur en vinnan skapar ákveðna félagslega stöðu og því er til mikils að vinna að sem flestir sem ljúka afplánun geti átt möguleika á að finna starf við hæfi.

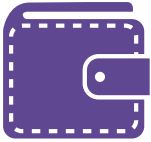
Samstarf er mikilvægt í þessu samhengi. Með því móti væri hægt að liðka til með ráðningar og vinna þétt með þeim aðilum sem tilbúnir eru í samstarf. Stjórnendur á vinnumarkaði eru lykilaðilar þegar kemur að möguleikum þessa hóps að komast í starf.

Félagsleg aðstoð 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.

Allir sem dæmdir eru í 90 daga eða lengur fá sérstakan tengilið/málsstjóra hjá félagsþjónustu síns sveitarfélags sem metur þjónustubörf viðkomandi og undirbýr mögulega þjónustu áður en einstaklingur lýkur afplánun.

Tillögur stýrihópsins



Framfærsla og greiðslur

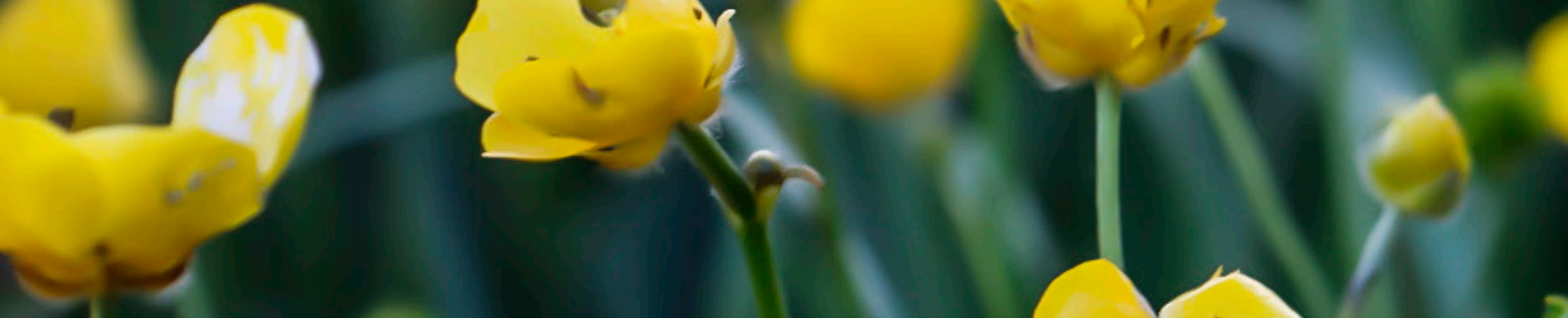
Framfærsla

- 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.
- Nauðsynlegar persónulegar hreinlætisvörur verði ókeypis.

Hvatagreiðslur vegna virkni

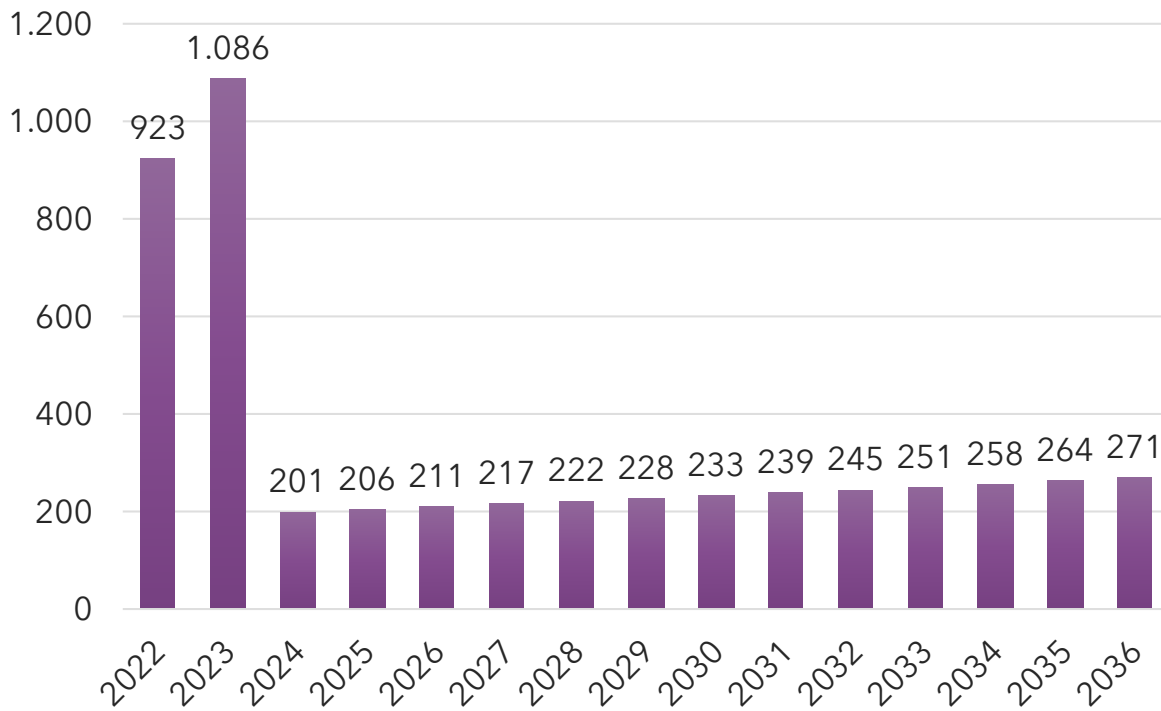
- Heimilt verði að greiða þóknun vegna þátttöku í viðurkenndri starfsemi sem fram fer innan fangelsanna og telst liður í endurhæfingu, t.d. reiðistjórnunarnámskeið o.þ.h.
- Fangelsismálastofnun verði heimilt að greiða hærri þóknun, allt að 25% til viðbótar, fyrir mjög krefjandi vinnu og/eða aukna ábyrgð. Þar er einkum verið að horfa til vinnu utan fangelsis.







2. Fjárförð til meðferðar- og endurhæfingarstefnu = Fjárfesting



■ 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.

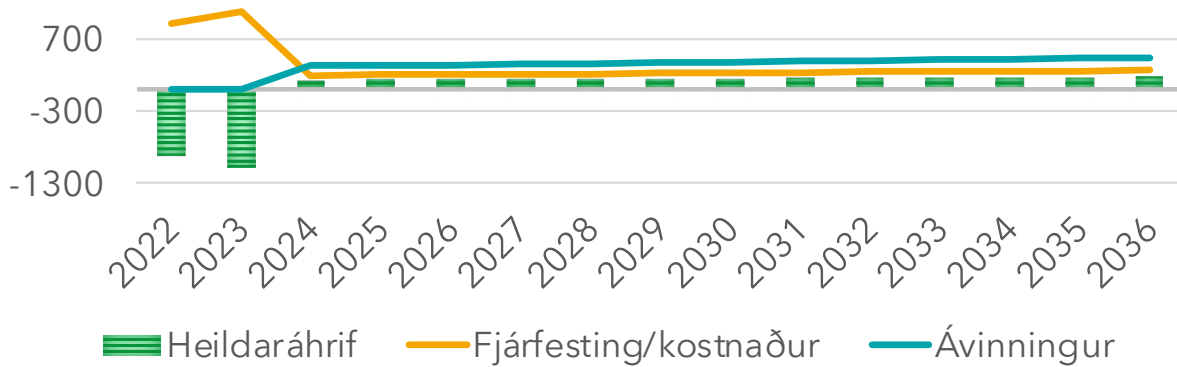
■ Uppbygging og endurnýjun Litla-Hrauns er einskiptiskostnaður og greiðist á fyrsta og öðru ári.

■ Annar kostnaður er árlegur kostnaður sem hækkar árlega um 2,5% í samræmi við verðbólguþróun Seðlabanka Íslands.

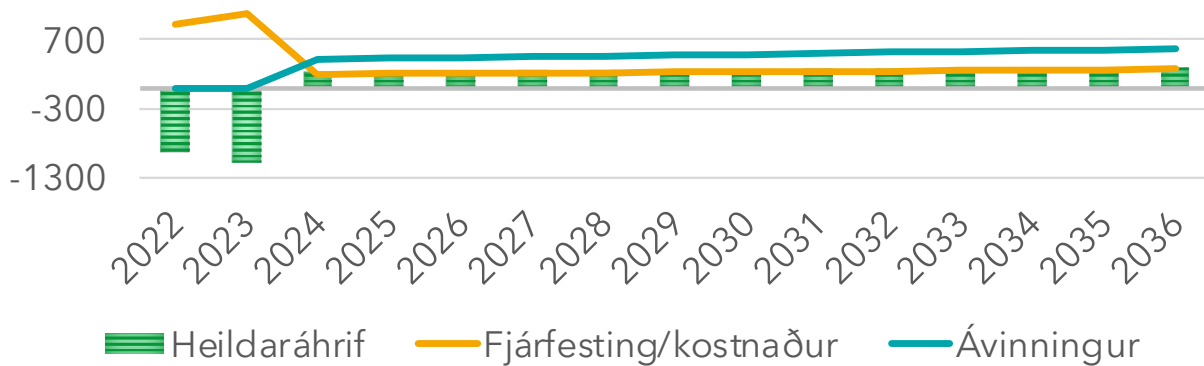
Heimildir: Félagsmálaráðuneyti, skýrsla stýrihóps um málefni fanga, Hagstofa Íslands og kjarasamningar viðkomandi starfstétta

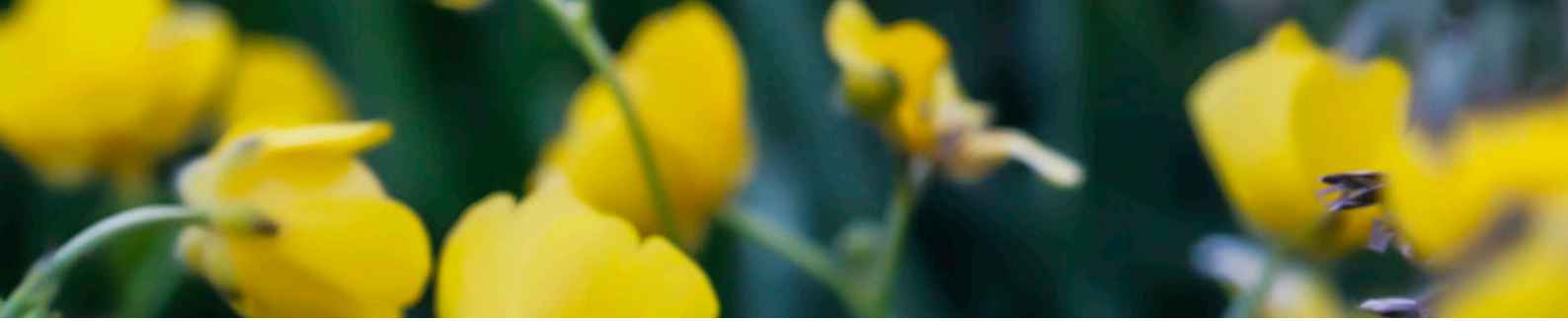
Heildaráhrif fjárfestingar

Heildaráhrif fjárfestingar og sparnaðar, í m.kr., ef tíðni endurkoma fer niður um 10,0%, miðað við neðri mörk kostnaðar

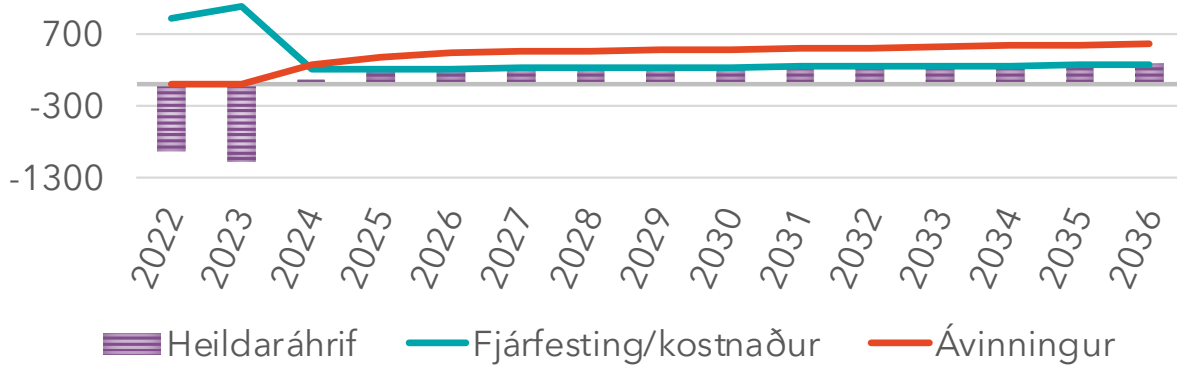


Heildaráhrif fjárfestingar og sparnaðar, í m.kr., ef tíðni endurkoma fer niður um 10,0%, miðað við efri mörk kostnaðar

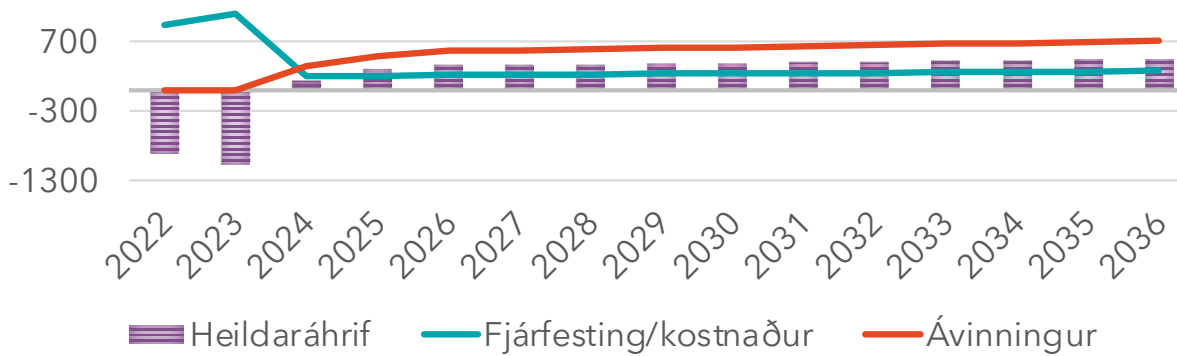


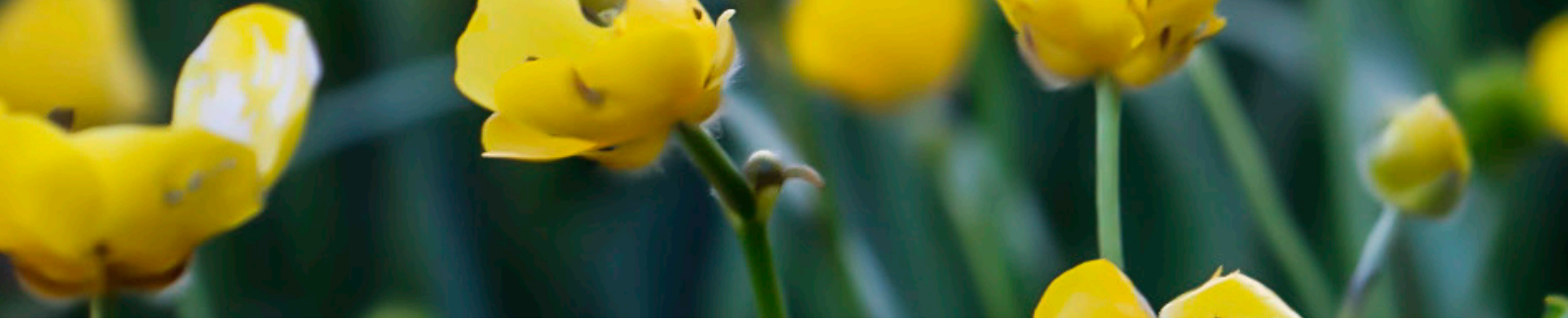


Heildaráhrif fjárfestingar og sparnaðar, í m.kr., ef tíðni endurkoma fer niður um 12,5%, miðað við neðri mörk kostnaðar



Heildaráhrif fjárfestingar og sparnaðar, í m.kr., ef tíðni endurkoma fer niður um 12,5%, miðað við efri mörk kostnaðar





Vænt arðsemi samfélags

Samfélagslegur ávinningur

Fækkun endurkoma	Miðgildi
10,00%	4,0%
12,50%	9,1%
15,00%	12,7%
17,50%	15,2%

- Vænt arðsemi verkefni tekur mið af miðgildi kostnaðar samfélagsins vegna afbrota einstaklinga sem dæmdir eru í óskilorðsbundið fangelsi.

- **Lögum um samþættingu þjónustu barna** er ætlað að stuðla að farsæld barna. Fylgjast með velferð og farsæld barna og foreldra og meta þörf fyrir þjónustu.
- Lögin stuðla að því að koma í veg fyrir aukna áhættu- og afbrotahegðun til framtíðar.
- Gera má ráð fyrir að lögin stuðli að fækkun nýliðunar í fangelsi.



Niðurstöður


Sterkar vísbendingar um að fjárfesting í meðferðar- og endurhæfingarstefnu leiði til fækkun endurkoma í fangelsi.

Hár einingakostnaður leiðir til mikils sparnaðar ef endurkomum fækkar í fangelsi, sem einnig leiðir til að:

- Lífsgæði einstaklinga og aðstandenda sem hlotið hafa fangelsisdóm geta orðið betri.
- Fórnalömbum glæpa fækkar.

Með tilliti til kostnaðar vegna glæpa, kostnaðar fjárfestingar í meðferðar- og endurhæfingarstefnu og vænta arðsemi þá er skynsamlegt að fjárfesta í stefnunni.





Hægt er að nálgast lengri útgáfu af skýrslu þessari á pdf formi á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins:

<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/felagsmalaraduneytid/>