

Heimsóknarskýrsla Fangelsið Sogni

8.-9. október 2019

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



UMBODSMAÐUR
ALÞINGIS



Heimsóknarskýrsla Fangelsið Sogni

8.-9. október 2019

OPCAT-eftirlit til að hindra pyndingar
eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi
meðferð eða refsingu á stöðum þar sem
frelssissviptir einstaklingar dvelja

Útgáfudagur 14. apríl 2021

xx

Efnisyfirlit

1	OPCAT-efirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja.....	6
2	Samantekt.....	7
3	Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar.....	10
4	Almennar upplýsingar um Fangelsið Sogni	11
5	Lagagrundvöllur	12
5.1	Lög og reglur	12
5.2	Mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar.....	13
5.3	Önnur ákvæði um réttindi fanga.....	14
6	Afplánun í Fangelsinu Sogni	15
7	Valdbeiting, agaviðurlög og önnur inngríp í friðhelgi einkalífs	17
7.1	Almennt.....	17
7.2	Valdbeiting	17
7.3	Agaviðurlög.....	18
7.3.1	Lagagrundvöllur	18
7.3.2	Framkvæmd.....	19
7.4	Önnur inngríp í frelsi og friðhelgi einkalífs.....	20
7.5	Ábendingar og tilmæli.....	24
8	Aðbúnaður og umhverfi	26
8.1	Almennt.....	26
8.2	Aðbúnaður og umhverfi í Fangelsinu Sogni.....	27
8.2.1	Almennt.....	27
8.2.2	Húsnæði.....	27
8.3	Staða kvenkyns fanga sem afplána í opnu fangelsi	31
8.4	Félagsráðgjöf og fjárhagslegur aðbúnaður	32
8.5	Ábendingar og tilmæli.....	34
9	Virgni.....	36
9.1	Almennt.....	36
9.2	Nám.....	36
9.3	Vinna.....	38
9.4	Tómstundir og afþreying.....	40

9.5	Heimsóknir.....	41
9.6	Ábendingar og tilmæli.....	41
10	Starfsfólk	43
10.1	Almennt.....	43
10.2	Mönnun	44
10.3	Menntun og þjálfun	45
10.4	Samskipti og starfsandi.....	45
10.5	Ábendingar og tilmæli.....	46
11	Heilbrigðisþjónusta.....	47
11.1	Almennt.....	47
11.2	Heilbrigðisþjónusta á Sogni.....	48
11.3	Ábendingar og tilmæli.....	51
12	Upplýsingagjöf, skráning o.fl.	52
12.1	Upplýsingagjöf.....	52
12.2	Skráning.....	54
12.3	Erlendir fangar.....	55
12.4	Ábendingar og tilmæli.....	56
13	Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar	57
13.1	Almennt.....	57
13.2	Kærur.....	57
13.3	Kvartanir og athugasemdir.....	58
13.4	Ábendingar og tilmæli.....	59
14	Eftirfylgni	60

1 OPCAT-eftirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja

Umboðsmanni Alþingis hefur verið falið að annast OPCAT-eftirlit hér á landi til viðbótar almennu hlutverki hans við eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

OPCAT stendur fyrir valfrjálssa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (e. *Optional Protocol to the Convention against Torture*). Bókunin var fullgilt hér á landi árið 2019.

Meginmarkmið OPCAT er virkt eftirlit til að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð eigi sér stað. Aðstæður einstaklinga sem eru sviptir frelsi sinu hafa í för með sér aukna hættu á ómannlegri meðferð. Sérstaklega viðkvæm staða þessa hóps var ástæða þess að fyrirnefnd bókun var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 2002.

Í eftirlitinu felst að sjálfstæðir og óháðir eftirlitsaðilar heimsækja staði þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja. Þessu eftirliti sinna annars vegar undirnefnd Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum (e. *Subcommittee on Prevention of Torture - SPT*) og hins vegar innlendir eftirlitsaðilar í hverju aðildarríki (e. *National Preventive Mechanism - NPM*).

Eftirlit umboðsmanns felur í sér reglubundnar heimsóknir á staði þar sem einstaklingar eru eða kunna að vera sviptir frelsi sinu. Áhersla er lögð á að skoða aðbúnað og starfshætti og að ræða við þá sem þar dvelja, starfsfólk og fleiri ef tilefni þykir til. Umboðsmaður hefur auk þess viðtækar heimildir til gagnaöflunar vegna eftirlitsins.

Skýrsla er gerð eftir hverja heimsókn. Í henni er greint frá niðurstöðum og eftir atvikum ábendingum og tillögum að úrbótum í starfseminni. Skýrslurnar eru birtar á vefsíðu umboðsmanns auk þess sem gerð er grein fyrir eftirlitinu í ársskýrslu umboðsmanns til Alþingis. Þá kann heimsókn umboðsmanns að gefa honum tilefni til að beina fyrirspurnum til stjórnvalda á grundvelli frumkvæðisheimilda sinna í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, auk þess sem hann kann að beina álitaefnum sem varða hugsanlega meinbugi á lögum til Alþingis í samræmi við 11. gr. sömu laga.

Nánari upplýsingar um OPCAT-eftirlitið má finna á vefsíðu umboðsmanns: umbodsmadur.is/opcat.

2 Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis heimsótti Fangelsið Sogni í Ölfusi dagana 8. og 9. október 2019. Um var að ræða fyrstu eftirlitsheimsókn umboðsmanns í fangelsi á grundvelli OPCAT-eftirlits.
- Fangelsismálastofnun rekur fjögur fangelsi sem skiptast í opin og lokuð fangelsi með misháu öryggisstigi. Fangelsið Sogni er opið fangelsi í skilningi laga um fullnustu refsinga. Þar er minna eftirlit með föngum og meira frjálsræði en í lokuðum fangelsum. Af því leiðir að fangar sem afplána þar þurfa almennt að uppfylla ákveðin skilyrði og undirgangast reglur sem gilda um slíka afplánun. Fangelsið Sogni er opið úrræði fyrir öll kyn en eina opna úrræðið hér á landi þar sem konur vistast. Meðaldvalartími er um sex til átta mánuðir.
- Heimsókn umboðsmanns og eftirfarandi athugun leiddi í ljósi ýmis atriði sem varða réttindi, aðbúnað og meðferð þeirra sem vistast í fangelsinu sem urðu tilefni tilmæla og ábendinga í skýrslunni. Þau tilmæli og ábendingar sem hér eru settar fram eru að hluta í samræmi við athugasemdir sem áður hafa verið gerðar við starfsemi og aðbúnað í fangelsum hér á landi, bæði af hálfu umboðsmanns og erlendra eftirlitsaðila.
- Í skýrslunni er lögð áhersla á að þótt lögmæt frelsissvipting sé í eðli sínu takmörkun á friðhelgi einkalífs og fjölskyldu njóti fangar engu að síður almennt allra annarra grundvallarréttinda sem tryggð eru í mannréttindasáttmála Evrópu. Frelssviptingin veiti með öðrum orðum ekki sjálfkrafa heimild til þess að takmarka friðhelgi einkalífs. Í þessum efnum er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Sogni að endurskoða verklag þegar teknar eru ákvarðanir um aga-viðurlög og sýnatöku úr föngum. Þá þurfi að bæta úr upplýsingagjöf til fanga við upphaf afplánunar á Sogni um reglur sem fela í sér útfærslu á réttindum þeirra og skyldum. Loks er þeim tilmælum beint til dómsmálaráðherra að setja reglur um vopn, tæki og efni í eigu fangelsa í samræmi við áskilnað vopnalaga.
- Í viðtölum við fanga og starfsfólk á Sogni kom fram að aðbúnaður í fangelsinu þætti almennt góður og var það í samræmi við athugun umboðsmanns. Í þessum efnum eru þó sett fram tilmæli og ábendingar sem beinast meðal annars að öryggisatriðum í tengslum við aðbúnað þegar grípa þarf til einangrunar- eða öryggisvistunar en einnig að loftgæðum og loftræstingu. Þá er þeirri ábendingu beint til Fangelsismálastofnunar að taka til skoðunar hvort vistun kvenna og karla saman í opnum fangelsum taki nægjanlegt mið af aðstæðum, öryggi og þörfum kvenna.

- Að baki lögum um fullnustu refsinga búa meðal annars sjónarmið um betrun fanga og virka þátttöku þeirra í samfélaginu að afplánun lokinni. Almennt er gengið út frá því að nám geti gegnt lykilhlutverki við endurhæfingu fanga og stuðlað að betri möguleikum þeirra til að fóta sig í lífinu að fangelsisvist lokinni. Þá er fanga rétt og skylt, eftir því sem aðstæður leyfa, að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi. Enn fremur er viðhlítandi úrval af afþreyingu, samskipti við umheiminn og útivera þýðingarmiklir þættir fyrir velferð fanga. Í skýrslunni er þeim ábendingum beint til mennta- og menningarmálaráðherra að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að taka nám sem föngum stendur þar til boða til endurskoðunar, meðal annars með hliðsjón af því hvort hægt sé að auka fjölbreytni þess og fjölga verklegum greinum og hagnýtu námi. Því er einnig beint til ráðherra að hafa sjónarmið sem rakin eru í skýrslunni til hliðsjónar við vinnu sem stendur yfir af hálfu starfshóps sem er ætlað að endurmeta inntak og umgjörð menntunar fyrir fanga. Tilteknum ábendingum er jafnframt beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni í tengslum við heimsóknaraðstöðu og framboð á afþreyingu og vinnu.
- Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram var því ekki við komið, miðað við þáverandi vaktaskipan, að kvenkyns fangavörður væri á hverri vakt í fangelsinu. Af viðtölum við starfsfólk kom einnig fram að skortur væri á þjálfun þess meðal annars í valdbeitingu, viðbrögðum við eldboðum og skyndihjálpi og möguleikum á að viðhalda slíkri þekkingu. Í þessum efnum eru sett fram tilmæli og ábendingar í skýrslunni sem beinast meðal annars að samsetningu starfsmannahópsins á Sogni, fræðslu starfsfólks og samræmingu verklags. Þá þurfi að taka til skoðunar hvort mönnun í fangelsinu taki með fullnægjandi hætti mið af þeim verkefnum sem starfsfólk þarf að sinna.
- Fangar eiga rétt á sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu en hafa eðli máls samkvæmt ekki tækifæri til að sækja sér hana á eigin vegum. Meðan á afplánun í fangelsi stendur eru fangar á ábyrgð og undir eftirliti fangelsismálayfirvalda og það er því á ábyrgð þeirra að tryggja að fangar hafi aðgang að viðhlítandi heilbrigðisþjónustu og heilnæmum aðbúnaði. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni sjá fangaverðir um að gefa föngum lyf. Þá greiða fangar sjálfir fyrir alla tannlæknaþjónustu en Fangelsismálastofnun leggur út fyrir reikningunum og síðan er dregið af þóknun fanga í hverri viku eftir efnum og aðstæðum. Í þessu sambandi er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni að koma eins og unnt er í veg fyrir að fangaverðir og almennir starfsmenn sinni störfum heilbrigðisstarfsfólks eins og lyfjagjöfum. Þá þurfi að tryggja föngum viðeigandi tannlæknaþjónustu, óháð fjárhag, og að gætt sé samræmis um hvernig endurgreiðslu þeirra vegna þeirrar þjónustu skuli háttað.
- Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Sogni að bæta upplýsingagjöf til fanga þegar þeir hefji afplánun á Sogni þannig að þeim sé kynntur innkomubæklingur við upphaf vistunar þar. Yfirfara þurfi innkomubækling þannig að upplýsingar sem þar séu að finna séu réttar og til samræmis við breytingar

sem verði á þeim heimildum sem bæklingurinn byggist á. Jafnframt þurfi að bæta skráningu í vistunarskýrslum fanga og í tengslum við ákvarðanir um agaviðurlög. Þá þurfi að gæta að því að upplýsingagjöf til erlendra fanga sé í samræmi við þann lagaáskilnað að vera á tungumáli sem viðkomandi skilur.

- Loks er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Sogni að tryggja að fangar fái fullnægjandi kæruleiðbeiningar, þar með talið um kærufrest, þegar teknar eru ákvarðanir um agaviðurlög.
- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að Fangelsismálastofnun, Fangelsið Sogni, dómsmálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. nóvember 2021.

3 Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Heimsókn umboðsmanns Alþingis í Fangelsið Sogni fór fram 8. og 9. október 2019 og var fyrsta OPCAT-heimsókn hans í fangelsi hér á landi.

Þann 28. júní 2019 var forstjóra Fangelsismálastofnunar sent bréf þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða heimsókn í Fangelsið Sogni og óskað eftir tilgreindum upplýsingum og gögnum um starfsemina, til dæmis um valdbeitingu og atvik þar sem fangar á Sogni hafa þurft á sérstakri þjónustu að halda, svo sem heilbrigðisþjónustu.

Umbeðin gögn voru afhent umboðsmanni 30. ágúst 2019 og í kjölfarið var haldin kynning á OPCAT-eftirlitinu fyrir stjórnendur og starfsmenn Fangelsismálastofnunar og forstöðumann Fangelsisins Sogni.

Heimsóknin hófst með almennri skoðun á húsnæði fangelsisins og tók til bæði aðstöðu fanga og starfsfólks. Í framhaldinu var fundað með stjórnendum, kennara og námsráðgjafa. Þá tóku við einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við fanga, fanga-verði, varðstjóra og félagsráðgjafa. Í nóvember fóru fram einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við sálfræðinga Fangelsismálastofnunar. Þá bárust umboðsmanni frekari upplýsingar frá fangelsinu eftir að heimsóknin átti sér stað.

Þær upplýsingar sem fram koma í skýrslunni og ábendingar taka mið af stöðunni í fangelsinu þegar heimsókn umboðsmanns fór fram. Á þeim tíma sem liðinn er frá því að heimsóknin átti sér stað hafa hins vegar orðið breytingar sem verður minnst á eftir því sem tilefni þykir til.

Eftirfarandi aðilar frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsókninni:

- Tryggvi Gunnarsson (umboðsmaður Alþingis, lögfræðingur).
- Anna Kristín Newton (sérfræðingur við OPCAT-eftirlit, sálfræðingur).
- Elísabet Ingólfssdóttir (lögfræðingur).
- Lárus H. Bjarnason (lögfræðingur).
- Rannveig Stefánsdóttir (lögfræðingur).

4 Almennar upplýsingar um Fangelsið Sogni

Fangelsismálastofnun sér um fullnustu refsinga og önnur verkefni í samræmi við ákvæði laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og reglugerða settum samkvæmt þeim og hefur umsjón með rekstri fangelsa.¹ Stofnunin tekur við refsídómum til fullnustu frá ríkissaksóknara og við dómum til skráningar þar sem dómþoli er dæmdur ósak-hæfur.² Eftir að dómur berst stofnuninni sendir hún dómþola boðunarbréf þar sem hann er boðaður til afplánunar. Fangelsismálastofnun ákveður í hvaða fangelsi afplánun skuli fara fram.³

Fangelsismálastofnun rekur fjögur fangelsi sem skiptast í opin og lokuð fangelsi með misháu öryggisstigi⁴: Fangelsin Sogni og Kviabryggju sem eru opin fangelsi og Fangelsin Litla-Hrauni og Hólmsheiði sem eru lokuð. Fjöldi afplánunar-rýma er samtals 188 í þessum fjórum fangelsum en opin rými eru samtals um 45 eða um 24%.⁵

Opin fangelsi hér á landi eiga það almennt sameiginlegt að þar er minna eftirlit með föngum og meira frjálsræði en í lokuðum fangelsum.⁶ Af því leiðir að fangar sem afplána í opnu fangelsi þurfa almennt að uppfylla ákveðin skilyrði og undirgangast reglur sem gilda um slíka afplánun.

Fangelsið Sogni er staðsett í Ölfusi, skammt frá Hveragerði. Opið úrræði til afplánunar var áður að Bitru í Flóahreppi en var flutt að Sogni og fangelsið formlega tekið í notkun 1. júní 2012. Í aðdraganda þess var réttargeðdeild, sem hafði verið staðsett á Sogni, flutt til Reykjavíkur.

Í Fangelsinu Sogni er nú pláss fyrir 21 fanga og er fangelsið í þremur byggingum. Engar girðingar eða múrar afmarka fangelsið. Föngum er ætlað að stunda vinnu eða nám og þeir þurfa að fara eftir reglum sem um afplánunina gilda hverju sinni.⁷

Þegar heimsókn umboðsmanns Alþingis fór fram voru 22 fangar vistaðir í fangelsinu, 19 karlmenn og þrjár konur. Meðallengd dvalartíma fanga sem luku afplánun á Sogni á árinu 2018 voru tæplega sex mánuðir og rúmlega átta mánuðir á tímabilinu 1. janúar til 30. júní 2019.

¹ Sbr. 5. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

² Sbr. 14. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³ Sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴ Samkvæmt 7. tölul. 2. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sbr. og 18. gr. laganna, er fangelsi stofnun þar sem vistaðir eru þeir sem afplána refsingar eða sæta gæsluvarðhaldi. Fangelsi skiptast annars vegar í opin og hins vegar lokuð fangelsi með misháu öryggisstigi.

⁵ Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Fangelsismálastofnunar eru afplánunarrými alls 87 á Litla-Hrauni, 56 á Hólmsheiði, 23 á Kviabryggju og 22 á Sogni, <https://www.fangelsi.is/fangelsin/>. [Sótt á vef 8. apríl 2021]. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsinu Sogni hefur plássum þar þó verið fækkað um eitt og eru nú 21.

⁶ Sbr. athugasemdir við 18. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021]. Sjá jafnframt svar innanríkisráðherra við fyrirspurn þingmanns um vistun fanga í öryggis-fangelsum og opnum fangelsum, sbr. 144. löggj.þ., 2014-2015, þskj. 1153. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/144/s/1153.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

⁷ Sjá umfjöllun um Fangelsið Sogni á heimasíðu Fangelsismálastofnunar: <https://www.fangelsi.is/fangelsin/sogn/>. [Sótt á vef 8. apríl 2021].

5 Lagagrundvöllur

5.1

Lög og reglur

Aflánun refsíðs í fangelsi felur í sér mikið inngríp í persónuréttindi þess sem þar vistast. Til viðbótar við þá íþyngjandi ráðstöfun sem felst í að vistast í fangelsi, þ.e. að loka einstakling inni, kann viðkomandi að sæta valdbeitingu og öðrum takmörkunum á frelsi og friðhelgi einkalífs á meðan á vist hans stendur.

Í samræmi við eðli frelsissviptingar sem þungbærrar ráðstöfunar hefur réttarþróun í málefnum frelsissviptra verið í þá átt að mæla beint fyrir í lögum um stöðu og aðbúnað frelsissviptra sem og inngríp í persónufrelsi þeirra og aukið sjálfstæði eftirlitsaðila, bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar. Þetta má einkum rekja til aukinnar áherslu á mannréttindareglur og eftirfylgni þeirra af hálfu eftirlitsstofnana og dómstóla.

Hér á landi hefur þessi réttarþróun sett mark sitt á lagalega umgjörð um vistun fanga á síðustu árum en heildstæð löggjöf um fullnustu refsinga hér á landi á sér ekki langa sögu. Lengi vel var talsvert af ákvæðum um fangelsi og fangavist í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 samhliða annarri löggjöf og skil milli laga talin óljós.⁸

Með lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, urðu hins vegar nokkur þáttaskil í löggjöf um málefni fanga og fullnustu refsinga hér á landi, en réttindi fanga voru þar höfð að leiðarljósi í meira mæli en áður hafði þekkst. Markmiðið var að gera gildandi reglur á þessu sviði skýrari og styrkja lagastoð ýmissa ákvæða, ásamt því að þar voru sett fram nokkur nýmæli. Sem dæmi má nefna ákvæði um gerð meðferðaráætlunar í byrjun aflánunar og ákvæði um réttindi og skyldur fanga hvað varðar símtöl og bréfaskriftir, hvaða muni þeir máttu hafa í fangaklefa, rétt til útiveru og tómstunda, aðgang að fjölmiðlum og reglubundin dagsleyfi. Þá var rennt lagastoðum undir heimildir fangavarða til valdbeitingar og þau tilvik tiltekin í lögum þar sem heimilt var að beita valdi. Markmið núgildandi laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, var síðan að gera reglur enn skýrari og styrkja lagastoð ýmissa ákvæða, meðal annars vegna atriða sem umboðsmaður Alþingis hafði fjallað um í álitum sínum.⁹

Um fullnustu refsinga, meðal annars um aflánun í opnum fangelsum eins og á Sogni, gilda nú ákvæði ýmissa laga og reglna sem settar eru með stoð í þeim. Þar má einkum nefna:

⁸ Með gildistöku laga nr. 38/1973, um fangelsi og vinnuhæli, voru eldri lög sameinuð í eina löggjöf. Með lögum voru annars vegar lög nr. 18/1961, um ríkisfangelsi og vinnuhæli, og hins vegar lög nr. 21/1961, um héraðsfangelsi, sameinuð í eina löggjöf. Með lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, voru tiltekin ákvæði almennra hegningarlaga síðan felld úr gildi og þau tekin upp í lög nr. 48/1988. Lögum var síðan breytt nokkrum sinnum þar til lög nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, voru sett.

⁹ Sjá II. kafla almennra athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, 145. löggj.p., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021]. Þar er meðal annars vísað til álits umboðsmanns Alþingis frá 13. júlí 2012 í máli nr. 6424/2011.

- Lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.
- Reglugerð nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.
- Reglugerð 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga.
- Reglur fangelsa nr. 600/2016.
- Reglur nr. 1340/2016, um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og farsíma í opnum fangelsum.
- Reglugerð nr. 533/2015, um afplánun sakhæfra barna.
- Reglur um fangaflutninga (verklagsreglur til viðmiðunar), settar af Fangelsismálastofnun 18. júlí 2017.
- Reglur um vistun í opnum fangelsum (verklagsreglur til viðmiðunar), settar af Fangelsismálastofnun 1. desember 2012.
- Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmála Evrópu og aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins sem við eiga.
- Þá gilda ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna, auk óskráðra meginreglna stjórnsýsluréttarins.

Þá hafa einstök fangelsi sett reglur sem gilda um vistun og starfsemi þar. Um afplánun á Sogni gilda til dæmis reglur Fangelsisins Sogni.

5.2

Mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar

Við gerð þessarar skýrslu komu til skoðunar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmála Evrópu og aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins. Í forgrunni við OPCAT-eftirlitið er eins og áður er rakið samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu sem var fullgiltur af Íslands hálfu árið 1996.

Í stjórnarskrá Íslands er lagt bann við pyndingum og annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. 1. mgr. 68. gr.:

1. mgr. 68. gr. stjórnarskrár Íslands

Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Sambærilegt bann er einnig að finna til dæmis í:

- 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.
- 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.
- 15. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.
- 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Auk framangreindra mannréttindareglna kemur hér sérstaklega til skoðunar ákvæði 67. gr. stjórnarskrár Íslands:

1. mgr. 67. gr. stjórnarskrár Íslands

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Í 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er einnig kveðið á um að allir menn eigi rétt til frelsis og mannhelgi. Bæði stjórnarskráin og mannréttindasáttmálinn hafa síðan að geyma nánari skilyrði sem nauðsynlegt er að uppfylla ef svipta á einstakling frelsi.¹⁰

Þá koma í þessu samhengi einnig sérstaklega til skoðunar ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar:

1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Íslands

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Kveðið er á um sambærilega vernd í 1. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er þó ekki takmarkalaus. Þannig heimilar 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, ef það er gert samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Hið sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símötum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns. Þá segir í 3. mgr. 71. gr. að með sérstakri lagaheimild megi takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra, sbr. einnig 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.¹¹

5.3

Önnur ákvæði um réttindi fanga

Evrópsku fangelsisreglunum var upphaflega komið á framfæri við aðildarríki Evrópu með tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 19. janúar 1973.¹² Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur lengi verið lagt til grundvallar að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri að gæta að reglunum í störfum sínum í samræmi við vandaða stjórnsýslu-hætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, þótt þær feli ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti.¹³

Hér má einnig nefna til hliðsjónar staðlaðar lágmarksreglur Sameinuðu þjóðanna um meðferð fanga (Nelson Mandela-reglurnar) og reglur Sameinuðu þjóðanna um meðferð kvenfanga og úrræði fyrir kvenkyns brotamenn á skilorði (Bangkok-reglurnar).¹⁴

¹⁰ Sbr. 2.–4. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og a–f-liði 1. mgr. og 2.–4. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

¹¹ Sjá nánari umfjöllun um mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar við OPCAT-eftirlit umboðsmanns í 5. kafla fyrri OPCAT-skýrslna sem nálgast má á heimasíðu umboðsmanns www.umbodsmadur.is/opcat. Reglurnar voru endurskoðaðar árið 1987, árið 2006 og nú síðast 1. júlí 2020. Reglurnar eru birtar á vefslóð: <https://rm.coe.int/09000016809ee581>. [Sótt á vef 8. apríl 2021].

¹² Sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 1996 í máli nr. 1506/1995, 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998 og 17. desember 2009 í máli nr. 5515/2008.

¹³ *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Nelson Mandela-reglurnar). Birt á vefslóð: <https://undocs.org/A/RES/70/175>. [sótt á vef 8. apríl 2021] og *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders* (Bangkok-reglurnar). Birt á vefslóð: <https://undocs.org/A/RES/65/229>. [sótt á vef 8. apríl 2021]. Reglurnar fela í sér pólitíska stefnuýfirlýsingu sem aðildarríki Sameinuðu þjóðanna hafa komið sér saman um. Sjá umfjöllun um þetta í Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson: *Þjóðaréttur*. Reykjavík 2011, bls. 51.

¹⁴

6 Afplánun í Fangelsinu Sogni

OPCAT-eftirlitið beinist að stöðum þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja og þar með einstaklingum sem hafa verið sviptir þeim rétti að ráða sjálfir dvalarstað sínum. Því þarf jafnan að gæta að því á hvaða lagagrundvelli einstaklingar hafa verið skyldaðir til dvalar á stöðum sem eftirlitið tekur til.

Í fangelsi er sá vistaður sem af hálfu dómstóls er dæmdur til fangelsisrefsingar, afplánunar vararefsingar fêsekta eða sætir gæsluvarðhaldi.¹⁵ Í flestum tilvikum hefst afplánun í Fangelsinu Hólmsheiði. Fangelsismálastofnun ákveður síðan í hvaða fangelsi viðkomandi einstaklingur skuli afplána.

Við ákvörðun Fangelsismálastofnunar um hvar viðkomandi skuli afplána skal meðal annars taka tillit til aldurs, kynferðis, kynvitundar, búsetu og brotaferils fangans og þyngdar refsingar auk þeirra sjónarmiða sem gilda um vistun í hverju fangelsi fyrir sig.¹⁶ Í athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögunum kemur fram að ómögulegt sé að greina frá öllum aðstæðum sem koma upp í mannlegu samfélagi og því nauðsynlegt að hafa svigrúm til mats við þessar ákvarðanir, meðal annars til að koma til móts við þarfir fanga.¹⁷

Í reglum um vistun í opnum fangelsum (verklagsreglum til viðmiðunar) eru þessi skilyrði nánar útfærð. Þar er tilgreint að meðal annars sé horft til aldurs, þess að viðkomandi sé fær um að afplána við lágmarksgæslu, að hann sé að búa sig undir að ljúka refsivist, að hann afpláni að jafnaði ekki lengur en þrjú ár í fangelsinu, að hann sé ekki háður ávanabindandi lyfjum, að hann stundi vinnu eða nám og sé reiðubúinn að taka virkan þátt í starfsemi fangelsisins. Að auki er tilgreint að vistun í opnu fangelsi komi að jafnaði ekki til skoðunar fyrr en í fyrsta lagi að þremur mánuðum liðnum frá agabroti, ef fangi hefur framið agabrot í afplánun. Þá er að jafnaði ekki gert ráð fyrir að fangi sem afplánar refsingu fyrir kynferðisbrot gegn barni vistist í opnu fangelsi, nema samkvæmt tilteknu áhættumati og að uppfylltri meðferðaráætlun.¹⁸

Í reglum Fangelsisins Sogni kemur fram að þeir einir komi til greina til vistunar í opnu úrræði sem teljast hæfir til vistunar við lágmarkseftirlit en auk þess þurfi fangi að samþykkja að lúta þeim reglum sem þar gilda og undirgangast þau meðferðarúrræði sem Fangelsismálastofnun telur að geti stuðlað að endurhæfingu hans. Helstu reglur sem gilda á Sogni eru að fangi skal halda sig innan sérstaks afmarkaðs svæðis nema annað sé heimilað. Hann skal vinna, stunda nám eða taka þátt í annarri starfsemi sem

¹⁵ Sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁶ Sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁷ Sbr. athugasemdir við 21. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sbr. 145. lögj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

¹⁸ Sbr. 2.-4. gr. reglna um vistun í opnum fangelsum (verklagsreglna til viðmiðunar). Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi*, bls. 49. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/skjol/Innkombaklingur.pdf>. [Sótt á vef 8. apríl 2021].

fram fer í fangelsinu samkvæmt fyrirbyggjandi dagskrá og ekki vera háður ávanabindandi lyfjum. Þá er miðað við, að öllum skilyrðum uppfylltum, að afplánun ljúki á áfangaheimili Verndar.¹⁹

¹⁹

Afplánun á áfangaheimili, samkvæmt 31. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, felur í sér afplánun hluta fangelsisrefsingar utan fangelsis, þar sem viðkomandi dvelur á sérstakri stofnun eða heimili og er undir eftirliti. Áfangaheimili Verndar er það áfangaheimili sem Fangelsismálastofnun hefur gert samkomulag við og langflestir dómþólar sem uppfylla skilyrði ljúka afplánun þar.

7 Valdbeiting, agaviðurlög og önnur inngríp í friðhelgi einkalífs

7.1

Almennt

Við OPCAT-eftirlitið er sjónum sérstaklega beint að því hvort í einhverjum tilvikum séu viðhafðar þær athafnir eða aðgerðir gagnvart frelsissviptum einstaklingum sem geti talist fela í sér pyndingar eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Frelssvipting er ein mest íþyngjandi þvingunarráðstöfun sem ríkisvaldið getur gripið til gagnvart borgurunum. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt til grundvallar að þótt lögmæt frelssvipting sé í eðli sínu takmörkun á friðhelgi einkalífs og fjölskyldu njóti fangar engu að síður almennt allra annarra grundvallarréttinda sem tryggð eru í mannréttinasáttmála Evrópu. Frelssviptingin veiti með öðrum orðum ekki sjálfkrafa heimild til þess að takmarka friðhelgi einkalífs.²⁰ Hins vegar séu ákveðnar takmarkanir á sambandi fanga við umheiminn, umfram það sem felst í sjálfri innilokuninni í fangelsi, sem séu nauðsynlegar og ekki í sjálfu sér brot á ákvæðum sáttmálans.²¹ Þegar kemur að því að rökstyðja takmarkanir á þessum réttindum eða að vega ólík réttindi saman geta því gilt sérstök sjónarmið í tilviki einstaklinga sem afplána í fangelsi.²²

7.2

Valdbeiting

Ljóst er að þær aðstæður geta skapast í fangelsi að nauðsynlegt sé að grípa til valdbeitingar. Starfsmenn fangelsa og Fangelsismálastofnunar hafa í samræmi við það heimild til að beita valdi við störf sín ef það telst nauðsynlegt við tiltekna aðstæður.²³ Þó verður að ganga út frá því sem meginreglu að fangaverðir framkvæmi skyldustörf sín án valdbeitingar.²⁴

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, er starfsmönnum fangelsa og Fangelsismálastofnunar heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna ef það telst nauðsynlegt til að:

²⁰ Sjá dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Klibisz gegn Póllandi*, 4. október 2016, mál nr. 2235/02, málsgr. 354.

²¹ Sjá til dæmis dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Ciorap gegn Moldóvu*, 19. júní 2007, mál nr. 12066/02, málsgr. 107, og David Harris o.fl.: *Harris, O'Boyle and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*. 4. útg. Oxford 2018, bls. 564.

²² Sjá David Harris o.fl.: *Harris, O'Boyle and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*. 4. útg. Oxford 2018, bls. 564-568, og Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention. For Praktikere*. 5. útg. Kaupmannahöfn 2020, bls. 1004-1011. Sjá einnig til dæmis dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Hirst gegn Bretlandi nr. 2*, 6. október 2005, mál nr. 74025/01, málsgr. 69-71.

²³ Sbr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

²⁴ Sbr. athugasemdir við 11. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

- koma í veg fyrir strok,
- verjast yfirvofandi árás, yfirbuga grófa mótspyrnu, að hindra að fangi skaði sjálfan sig eða aðra eða til að koma í veg fyrir skemmdarverk,
- framkvæma fyrirskipaðar aðgerðir sem þörf er á að framkvæma þegar í stað og fangi hafnar eða lætur ógert að fylgja fyrirmælum um.

Í lögskýringargögnum að baki 11. gr. laga um fullnustu refsinga kemur fram að um sé að ræða tæmandi talningu valdbeitingarheimilda í ákvæðinu.²⁵

Valdbeiting getur falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi varnar-tækja.²⁶ Í samræmi við meðalhófsregluna má aldrei ganga lengra í beitingu valds en þörf er hverju sinni.²⁷ Eftir valdbeitingu skal kalla til lækni ef grunur er um að hún hafi valdið skaða, ef um sjúkdóma er að ræða eða ef fangi óskar sjálfur læknilauststöðar.²⁸

Í 1. mgr. 3. gr. vopnalaga nr. 16/1998 segir að lögin gildi ekki um vopn, tæki og efni sem eru í eigu opinberra aðila á borð við Landhelgisgæslu, lögreglu og fangelsi en að ráðherra setji um þau sérstakar reglur. Ekki hafa verið settar reglur á grundvelli ákvæðisins en samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er það mál til skoðunar hjá dómsmálaráðuneytinu.

Til samanburðar má nefna að samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum skulu liggja fyrir ítarlegar verklagsreglur um valdbeitingu, þar á meðal hvers konar valdbeiting er heimil, við hvaða aðstæður, hvaða starfsfólki er heimilt að beita valdi og um skýrslugjöf í kjölfar valdbeitingar.²⁹

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að valdbeitingartæki fangelsisins væru kylfur, piparúði og handjárn sem eru geymd í sérstökum innsigliðum tækjaskáp. Á skápnum er upplýsingablað þar sem ákvæðum 11. gr. laga um fullnustu refsinga er komið á framfæri og ítrekað að valdi skuli aðeins beitt í ýtrustu neyð og eingöngu þegar ljóst sé að aðrar leiðir dugi ekki. Jafnframt að varðstjóri eða yfirmaður á vakt skuli taka ákvörðun um notkun varnarbúnaðar.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina hefur ekki þurft að beita tækjum sem geymd eru í tækjaskápnum frá því að fangelsið tók til starfa árið 2012. Af þeim gögnum verður auk þess ekki annað ráðið en að sjaldgæft sé að þess gerist þörf að starfsmenn á Sogni beiti líkamlegu valdi. Almennt virðist reynt að leysa úr málum sem koma upp með samræðum.

7.3

Agaviðurlög

7.3.1

Lagagrundvöllur

Fangar sem afplána í fangelsi þurfa að hlíta ýmsum fyrirmælum sem kveðið er á um í lögum og reglum. Forstöðumaður getur beitt fanga agaviðurlögum vegna brota á lögum

²⁵ Sbr. athugasemdir við 11. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

²⁶ Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

²⁷ Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig athugasemdir við 11. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021]. Meðalhófsreglan er lögfest meðal annars í 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Meðalhófsreglan hefur enn fremur töluverða þýðingu við mat á því hvort mannréttindaákvæði hafi verið brotin, þar á meðal við mat á því hvort meðferð eða athafnir brjóti gegn banni við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

²⁸ Sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

²⁹ Sbr. 65. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

um fullnustu refsinga, reglugerðum og reglum settum á grundvelli þeirra, sem kveða á um skyldur fanga, að því gefnu að fram komi að brot á reglunum varði agaviðurlögum.³⁰

Agaviðurlög eru tæmandi talin í 1. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, en þau eru:

- skrifleg áminning,
- svipting helmings þóknunar fyrir ástundun vinnu og náms um ákveðinn tíma,
- svipting aukabúnaðar sem sérstakt leyfi þarf fyrir og takmörkun heimsókna, símtala og bréfaskipta um ákveðinn tíma,
- flutningur úr opnu fangelsi yfir í lokað fangelsi,
- takmarkanir á útivist og aðstöðu til íþróttaiðkunar um ákveðinn tíma,
- einangrun í allt að 15 daga.³¹

Áður en ákvörðun um agaviðurlög er tekin skulu málsatvik rannsökuð og skal fanga gefinn kostur á að kynna sér fyrirbyggjandi gögn og koma sjónarmiðum sínum um þau á framfæri. Þá skal ákvörðun um agaviðurlög rökstudd, bókun og birt fanga í viðurvist vitnis.³² Ákvörðun um agaviðurlög er stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga³³ og um hana gilda því skráðar og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins.³⁴ Ákvarðanir um agaviðurlög eru kærarlegar til dómsmálaráðuneytis.³⁵

7.3.2

Framkvæmd

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er framkvæmdin sú að við fyrstu smávægilegu brot fái fangar iðulega tital sem hafi ekki áhrif á stöðu þeirra í fangelsinu. Afleiðingar þess að brjóta þær reglur sem gilda um afplánun felist að öðru leyti í þeim mismunandi tegundum agaviðurlaga sem lög um fullnustu refsinga mæla fyrir um og fari þau eftir alvarleika brota.

Í tilefni af heimsókninni óskaði umboðsmaður meðal annars eftir afritum af síðustu tíu skýrslum um beitingu agaviðurlaga í Fangelsinu Sogni og síðustu þremur úrskurðum dómsmálaráðuneytisins þar sem slíkar ákvarðanir voru kærðar. Af skýrslunum verður ráðið að beiting agaviðurlaga sé ekki algeng í fangelsinu þar sem einungis hafi verið gripið til þeirra tíu sinnum á tímabilinu 6. nóvember 2017 til 26. apríl 2019. Helstu tegundir agabrota í umrædd skipti voru brot á ákvæðum í reglum fangelsa nr. 600/2016 sem lúta að neyslu fíkniefna, reykingum og framkomu í garð samfanga eða starfsmanna sem og brot á reglum nr. 1340/2016, um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og farsíma í opnum fangelsum.³⁶

Í þessum tíu ákvörðunum um agaviðurlög var það forstöðumaður sem undirritaði ákvörðunina í fjögur skipti, deildarstjóri í fimm skipti, eftir umboði, og varðstjóri í eitt skipti, eftir umboði. Lög um fullnustu refsinga mæla eins og áður sagði fyrir um að það sé forstöðumaður fangelsisins sem geti beitt fanga agaviðurlögum. Hvorki er í

³⁰ Sbr. 73. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³¹ Í 2. mgr. 74. gr. er tekið fram að beiting einangrunar sem agaviðurlaga vegna brota eða tilrauna til brota sé einungis heimil vegna stroks, smygls í fangelsi, vörslu eða neyslu áfengis, ólöglegra lyfja eða fíkniefna, vörslu vopna eða annarra skaðlegra hluta, ofbeldis eða hótunar um ofbeldi gagnvart föngum eða starfsmönnum fangelsisins, grófra skemmdarverka og annarra grófra eða endurtekinna minni háttar brota.

³² Sbr. 5. og 6. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³³ Sjá til hliðsjónar kafla IV.2.2 í álitum umboðsmanns Alþingis frá 26. júní 2018 í máli nr. 9456/2017.

³⁴ Sbr. einkum 7. og 10.-13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

³⁵ Sbr. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³⁶ Sjá 4. gr. reglna nr. 1340/2016, um aðgang og notkun nettenginga og farsíma í opnum fangelsum og 2., 4. og 8. gr. reglna fangelsa nr. 600/2016.

lögnum að finna sérstaka heimild fyrir aðra starfsmenn fangelsis til að taka ákvarðanir sem forstöðumanni er samkvæmt lögnum falið að taka né má leiða slíkt af lögskýringargögnum.

Þegar skoðaðar eru heimildir til framsals valds til að taka ákvarðanir um agaviðurlög þarf að hafa í huga að í 73. gr. laga um fullnustu refsinga er skýrt tekið af skarið um að ákvörðun um agaviðurlög sé í höndum forstöðumanns fangelsis. Þá er einungis heimilt að skerða frelsi og friðhelgi einstaklinga eftir því sem lög mæla fyrir um og í samræmi við önnur skilyrði sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá og fjölþjóðlegum mannréttindasamningum.

Af þessu tilefni hefur þýðingu að líta til þeirra almennu reglna stjórnsýsluréttar sem gilda um valdframsal stjórnvalda, og þá sérstaklega um innra valdframsal. Forstöðumenn hafa almennt ríka heimild til að fela starfsmönnum tiltekin verkefni, sem grundvallast á almennum stjórnunarrétti þeirra og þarf ekki að byggjast á sérstakri lagaheimild.³⁷ Þegar verkaskipting innan stjórnvalds er aftur á móti ákveðin með almennum lögum er stjórnvaldið bundið af því að framkvæma verkefni sín með þeim hætti sem löggjafinn hefur mælt fyrir um. Ef sérstaklega er mælt fyrir um hlutverk, ábyrgð og valdmörk tiltekinna skipulagseininga, stofnana eða starfsmanna stjórnvaldsins í lögum verður þess vegna að meta hvort það takmarki heimildir og svigrúm til að framselja það vald sem löggjafinn hefur fengið þessum aðilum.³⁸ Slíkt valdframsal getur talist lögmætt á grundvelli óskráðra reglna þegar þörf er á því og veigamikil sjónarmið mæla því ekki í mót, svo sem þannig að réttaröryggi borgaranna skerðist ekki við framsalið. Þá skiptir máli eðli og umfang valdframsalsins og einnig hvort verið sé að framselja vald til að taka ívilnandi eða íþyngjandi ákvörðun. Þannig verður almennt að telja að þrengri heimildir séu til að framselja vald varðandi íþyngjandi ákvarðanir en ívilnandi.³⁹

Með vísan til framangreinds og eðlis ákvarðana um agaviðurlög sem íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana, sem geta falið í sér verulegt inngrip í aðstæður fanga, verður ekki séð að forstöðumanni sé að óbreyttum lögum heimilt að framselja deildar- eða varðstjóra eða öðrum starfsmönnum vald til að taka ákvarðanir um agaviðurlög. Hér þarf þó að hafa í huga að ganga verður út frá því að staðgengill forstöðumanns hafi almennt sömu heimildir og forstöðumaður til að taka slíkar ákvarðanir.⁴⁰

7.4 Önnur inngrip í frelsi og friðhelgi einkalífs

Reglur Fangelsisins Sogni

Á stofnunum þar sem frelsissviptir dvelja hafa oft verið settar sérstakar reglur, sókallaðar húsreglur, sem þekkjast bæði hér á landi og í nágrannalöndum, svo sem í fangelsum og á geðheilbrigðisstofnunum. Slíkar reglur lúta almennt að skipulagi og umgengni, svo sem aðgengi að síma, fyrirkomulagi heimsókna, reykingum o.fl.

Reglurnar geta í ákveðnum skilningi falið í sér tilteknar takmarkanir eða fyrir-mæli um hegðun að því marki sem þess gerist þörf til að gæta að öryggi og réttindum

³⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík 2013, bls. 220-221.

³⁸ Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 26. nóvember 2019 í máli nr. 9891/2018 og Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík 2013, bls. 233.

³⁹ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík 2013, bls. 221, sbr. umfjöllun á bls. 233 um hvenær innra valdframsal er lögmætt.

⁴⁰ Í athugasemdamum fangelsisins við drög að skýrslunni, dags. 15. mars 2021, kemur fram að í raun taki forstöðumaður eða staðgengill hans ávallt ákvörðun um agaviðurlög. Eigi atvik sér stað um helgi eða á öðrum frídögum hafi forstöðumaður eða staðgengill hans áframsent ákvörðun um agaviðurlög í tölvupósti til hæstráðanda á staðnum til undirritunar.

annarra. Þær geta hins vegar ekki einar og sér verið lögmætur grundvöllur inngripa eða viðurlaga gagnvart þeim sem í hlut á. Reglur sem mæla fyrir um takmarkanir á persónuréttindum einstaklinga sem varin eru af stjórnarskrá, eða til dæmis viðurlög við að ekki sé farið eftir þeim, þurfa að byggja á skýrum lagagrundvelli.

Áður en fangar hefja afplánun á Sogni fá þeir meðal annars afhentar reglur Fangelsisins Sogni.⁴¹ Í reglunum er meðal annars að finna upplýsingar um forsendur fyrir vistun þar, heimsóknir, þann tíma sem fangar skulu vera komnir inn á herbergi og viðveru þar, framkomu við starfsfólk og samfanga, tómstundir, umgengni um herbergi og sameiginleg rými, útivist, reglur um síma, sjónvarp, reykingar, aðgengi að interneti, skylduþátttöku í verkefnum, nám, vinnu og læknisþjónustu.⁴²

Leit

Heimilt er að leita á fanga við tilteknað aðstæður.⁴³ Þannig má leita á fanga og í fötum hans við komu í fangelsi, eftir heimsóknir og við almennt eftirlit til að koma í veg fyrir að hann hafi í förum sínum muni eða efni sem refsivert er að hafa í vörslum sínum, hafa orðið til við refsiverðan verknað, smyglað hefur verið inn í fangelsið eða fanga er óheimilt að hafa í vörslum sínum eða í klefa samkvæmt reglum fangelsis.⁴⁴ Leit á fanga innanklæða skal gerð af fangelsisstarfsmanni sama kyns. Þó getur forstöðumaður ákveðið annað ef brýnir hagsmunir fangans krefjast þess.⁴⁵ Einnig má leita í klefa vegna almenns eftirlits og skoða klefa að öðru leyti þótt slíkur grunur sé ekki fyrir hendi.⁴⁶

Í viðtölum við starfsfólk og fanga kom fram að hvorki sé framkvæmd leit á föngum þegar þeir hefja afplánun í fangelsinu né þegar þeir koma til baka úr leyfum. Þegar einstaklingar hefji afplánun á Sogni sé leitað í eigum þeirra til að skoða hvort þeir hafi í förum sínum eitthvað sem ekki er heimilt að hafa í fangelsinu, en slíkt sé gert í sérstöku herbergi og ekki í viðurvist annarra en starfsmanna fangelsisins. Vikulega séu gerðar svokallaðar herbergisskoðanir til að taka út umgengni og þrif á vistherbergjum í samræmi við reglur fangelsisins. Ekki séu gerðar herbergisleitir nema tilefni þyki til, svo sem ef fangi er grunaður um að vera undir áhrifum áfengis eða fíkniefna.

Kvenkyns fangavörður er ekki alltaf á vakt á Sogni. Í heimsókninni komu þó ekki fram upplýsingar um að það hefði leitt til þess að vandkvæði væru á því að leita á kvenkyns fanga eða að starfsmaður af gagnstæðu kyni hefði leitað á fanga. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina kom fram að þegar sú staða komi upp að ekki sé kvenkyns fangavörður á vakt þegar leita þurfi á kvenkyns fanga sé slíkur starfsmaður annaðhvort kallaður á vakt sérstaklega til að sinna leitinni eða kallaður til úr öðru fangelsi. Sú staða að ekki sé alltaf kvenkyns fangavörður á vakt

⁴¹ Í lögum um fullnustu refsinga er gert ráð fyrir reglum sem fangelsi setja um fyrirkomulag á staðnum. Í 4. mgr. 23. gr. er mælt fyrir um að við upphaf afplánunar skuli kynna fyrir fanga meðal annars reglur fangelsisins, í 1. mgr. 49. gr. er mælt fyrir um að fangi eigi rétt á samtölum við fólk utan fangelsis á þeim tímum dags sem reglur fangelsis segja til um, í 1. mgr. 56. gr. er mælt fyrir um að búnaður sem forstöðumaður fangelsis getur leyft fanga samkvæmt reglum fangelsis að hafa í klefa sínum skuli vera í eigu fangelsis, í 2. mgr. sömu greinar er mælt fyrir um að forstöðumaður fangelsis geti heimilað fanga, í samræmi við reglur fangelsis, að hafa raftæki í klefa sínum og í 5. tölul. 1. mgr. 75. gr. er mælt fyrir um að heimilt sé að aðskilja fanga frá öðrum föngum þegar það er nauðsynlegt meðal annars til að koma í veg fyrir að fangi hvetji aðra til að brjóta reglur fangelsis. Samantekt á reglunum er til á ensku.

⁴² Samkvæmt 54. gr. evrópsku fangelsisreglnanna skal lögfesta nákvæmt verklag við leit á föngum, í vistarverum þeirra, á gestum og í eigum þeirra ásamt eðli leitar og um hvenær hún telst nauðsynleg. Þá skal starfsfólk þjálfað til að framkvæma leit þannig að það geti greint hættu á eða komið í veg fyrir flóttu úr fangelsi eða tilraun til að fela bannvöru en á sama tíma sýnt einstaklingi sem sætir leit og eigum hans virðingu. Þá skulu einstaklingar af sama kyni og leitarþoli framkvæma leitina.

⁴⁴ Sbr. 1. mgr. 70., sbr. 1. mgr. 69. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴⁵ Sbr. 2. mgr. 70. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴⁶ Sbr. 2. mgr. 69. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

getur þó valdið vandkvæðum af þessum og öðrum ástæðum þegar konur vistast í fangelsinu, eins og nánar er rakið síðar í skýrslunni, sbr. kafla 8.3 og 10.2.

Líkamsrannsókn

Forstöðumaður tekur ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga og er mælt fyrir um skilyrði fyrir slíkri rannsókn í 71. gr. laga nr. 15/2016. Ákvæði 1. mgr. er svohljóðandi:

„Forstöðumaður tekur ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga ef grunur leikur á að hann hafi falið í líkama sínum muni eða efni sem getið er í 1. mgr. 69. gr. Einnig má taka öndunar-, blóð- eða þvagsýni eða annars konar lífsýni úr fanga ef grunur leikur á að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna, við komu í fangelsi og við almennt eftirlit.“

Þá er mælt fyrir um í 2. mgr. að læknir eða hjúkrunarfræðingur annist líkamsrannsókn og töku blóðsýnis. Skýrsla skal gerð um tilefni og framkvæmd líkamsrannsóknar og ákvörðun um hana tekin með rökstuddri bókun, sbr. 3. og 4. mgr. 71. gr.

Af þeim upplýsingum sem umboðsmaður hefur undir höndum virðist ávallt tekið öndunarsýni með áfengismæli þegar fangar hefja afplánun í fangelsinu og þegar þeir koma úr leyfum. Í viðtölum við fanga og starfsfólk kom fram að almennt væri tekin þvagprufa hjá föngum við upphaf afplánunar og einnig stundum þegar fangi kæmi til baka úr leyfi. Ef eitthvað fyndist í þrúfunni væri hún send til frekari rannsókna. Þvagprufur væru teknar af starfsmanni fangelsisins í sérstöku lokuðu herbergi, sjá nánari umfjöllun í kafla 8.2.2.

Í 1. mgr. 71. gr. laga nr. 15/2016 er mælt fyrir um reglur sem gilda um líkamsrannsókn fanga. Ákvæðið kom inn í þessari mynd með lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga.⁴⁷ Í athugasemdum við 54. gr. segir:

„Í greininni er fjallað um líkamsrannsókn á fanga. Gert verði að skilyrði að grunur leiki á að fangi hafi falið í líkama sínum muni eða efni sem getur í 1. mgr. 52. gr. Þá verði kveðið á um að taka megi blóðsýni og þvagsýni úr fanga ef grunur leikur á um að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna og að læknir eða hjúkrunarfræðingur annist líkamsrannsókn og töku blóðsýnis. Lagt er til að ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga skuli tekin með rökstuddri bókun.

Líkamsrannsókn er rannsókn til að komast að því hvort fangi feli í líkama sínum efni eða muni sem í 1. mgr. 52. gr. getur. Slík rannsókn getur farið fram hvort heldur er með sýnatöku, röntgenmyndatöku eða á annan þann hátt sem læknir eða hjúkrunarfræðingur telur gefa gleggsta og öruggasta niðurstöðu. Leiki

47

Í 54. gr. laga nr. 49/2005 sagði: „Forstöðumaður tekur ákvörðun um líkamsrannsókn á fanga ef grunur leikur á að hann hafi falið í líkama sínum muni eða efni sem getið er í 1. mgr. 52. gr. Einnig má taka blóð- og þvagsýni úr fanga ef grunur leikur á að hann hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna, við komu í fangelsi og við almennt eftirlit.“ Í eldri lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, var í 1. mgr. 29. gr. mælt fyrir um að heimilt væri að taka þvag- og blóðsýni úr fanga. Í álit umboðsmanns Alþingis frá 27. nóvember 2001 í máli nr. 2805/1999 var meðal annars fjallað almennt um sjónarmið sem þyrfti að hafa í huga við framkvæmd lagareglna sem giltu um töku þvagsýna hjá föngum. Var það niðurstaða hans að skýra yrði ákvæði 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 með þeim hætti, með tilliti til sjónarmiða um áhrif meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins við þessar aðstæður, að ef vafi léki á því hvort nauðsynlegt væri að beita slíku úrræði yrðu stjórnvöld að láta hjá líða að framkvæma það. Taldi umboðsmaður að miða yrði við það sem meginreglu við framkvæmd þvagsýnatöku að rökstuddur grunur lægi fyrir um fíkniefnaneyslu áður en ákvörðun væri tekin um að framkvæma slíkt úrræði. Féllst hann á að 1. mgr. 29. gr. laga nr. 48/1988 girti ekki fyrir það að heimilt kynni að vera að framkvæma slíka ráðstöfun í ákveðnum almennum tilvikum án þess að rökstuddur grunur lægi fyrir um neyslu fíkniefna. Gera yrði þó þá kröfu að skýrlega lægi fyrir að framkvæmdin væri reist á sjónarmiðum sem með beinum og málefnalegum hætti tengdust tilgangi þess og gengi ekki lengra en nauðsyn bæri til.

grunur á því að fangi feli ávana- eða fíkniefni innvortis verður að telja nauðsynlegt að læknar eða hjúkrunarfólk geti komist að því hvort svo sé með þeim aðferðum sem hverju sinni gefa öruggasta niðurstöðu, enda geta slík efni falin í líkama manns skapað mikla hættu fyrir líf og heilsu viðkomandi.“ [undirstrikun umboðsmanns]⁴⁸

Í athugasemdum við 71. gr. núgildandi laga kemur fram að ákvæðið sé nánast samhljóða fyrrnefndri 54. gr. Sú breyting væri lögð til að auk þvag- og blóðsýni væri heimilt að taka annars konar lífsýni, svo sem stroksýni úr fanga. Það gæti „verið nauðsynlegt til að staðfesta grun um neyslu ýmissa lyfja“. Þá er vísað til sömu atriða og í skýringum við 54. gr. eldri laga sem raktar eru að framan.⁴⁹

Af framangreindu leiðir að stjórnvöld hafa svigrúm til mats þegar reynir á hvort skilyrði 1. mgr. 71. gr. séu uppfyllt. Af sama ákvæði leiðir jafnframt að þótt stjórnvöldum sé heimilt að framkvæma líkamsrannsókn þá verður að ganga út frá því að meginreglan sé að grunur þurfi að vera fyrir hendi á að fangi feli annaðhvort í líkama sínum efni eða muni eða hafi neytt áfengis eða ávana- og fíkniefna, í samræmi við skilyrði sem mælt er fyrir um í lagaákvæðinu. Í því sambandi verður að hafa í huga að líkamsrannsókn felur í sér verulega íhlutun í friðhelgi einkalífs sem nýtur verndar 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þarf því sem slík að byggjast á mál-efnalegri ástæðu.⁵⁰

Óháð því við hvaða aðstæður tekin er ákvörðun um að framkvæma líkamsrannsókn er stjórnvöldum enn fremur skylt að leggja einstaklingsbundið og heildstætt mat á það hverju sinni hvort nauðsynlegt sé að beita slíku úrræði, meðal annars með tilliti til meðalhófsreglna. Í ljósi þess hversu íþyngjandi slíkt inngríp er verður auk þess að gera þá kröfu að skýrlega liggi fyrir að ákvarðanir séu reistar á sjónarmiðum sem tengjast með beinum og málefnalegum hætti tilgangi þeirra og gangi ekki lengra en nauðsyn ber til. Af því leiðir að framkvæmd sem byggir á að ávallt skuli gerð líkamsrannsókn við tiltekna aðstæður, án þess að lagt sé mat á það hverju sinni hvort ástæða sé til þess, getur þrengt með of fortakslausum hætti að því mati sem orðalag 1. mgr. 71. gr. laga nr. 15/2016 gerir kröfu um að fari fram.

Þá má í þessu samhengi nefna að í lögum nr. 15/2016 er gert ráð fyrir að setja megi tiltekin skilyrði fyrir leyfi til dvalar utan fangelsis, til dæmis að fangi láti í té öndunarsýni við endurkomu í fangelsið eða blóð- og þvagsýni í leyfi og fyrir og eftir leyfið. Jafnframt að hann gangist undir líkamsleit við endurkomu í fangelsið.⁵¹ Þegar sett eru slík skilyrði fyrir leyfi fanga verða slíkar ákvarðanir í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru að framan jafnframt að byggja á mati á aðstæðum hverju sinni.

Aðrar takmarkanir á samskiptum við umheiminn

Fangi sem afplánar í opnu fangelsi getur fengið heimsóknir frá fjölskyldu og vinum.⁵² Fangi á rétt á símtölum við fólk utan fangelsis á þeim tímum dags sem reglur fangelsis segja til um.⁵³ Þá er fanga heimilt að senda og taka við bréfum og fylgjast með gangi

⁴⁸ Sbr. 131. löggj.þ., 2004-2005, þskj. 379. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/131/s/0379.html>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

⁴⁹ Sbr. 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

⁵⁰ Sjá hér til hliðsjónar dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Dejnek gegn Póllandi*, 1. júní 2017, mál nr. 9635/13, málsgr. 75.

⁵¹ Sbr. 1. og 2. tölul. 2. mgr. 65. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁵² Sbr. 2. mgr. 45. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 9-13. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

⁵³ Sbr. 1. mgr. 49. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 7. gr. reglna fangelsa nr. 600/2016.

þjóðmála með lestri dagblaða og í gegnum útvarp og sjónvarp.⁵⁴ Forstöðumaður fangelsis eða Fangelsismálastofnun getur hins vegar ákveðið að takmarka þessi réttindi að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum.⁵⁵ Hér þarf eins og endranær að gæta að meginreglunni um meðalhóf, bæði að því er varðar þörf á takmörkunum og framkvæmd þeirra.⁵⁶

Í reglum Fangelsisins Sogni og reglum nr. 1340/2016, um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og farsíma í opnum fangelsum, má finna nánari útfærslur á hvaða reglur gilda um áður nefnd réttindi fanga, svo sem fyrirkomulag heimsókna og síma- og tölvuaðgengi.⁵⁷

Líkt og áður segir eru reglur Fangelsisins Sogni kynntar fyrir föngum og þeim afhent afrit af þeim áður en þeir hefja afplánun í fangelsinu. Reglur nr. 1340/2016, um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og farsíma í opnum fangelsum, eru hins vegar ekki afhentar föngum við upphaf afplánunar líkt og innkomubæklingurinn og ekki kynntar sérstaklega fyrir þeim áður en þeir hefja afplánun í fangelsinu. Í ljósi þess að reglurnar fela meðal annars í sér útfærslu á skyldum fanga og takmarkanir á réttindum þeirra hvað varðar notkun á nettengingu og farsíma sem þeir hafa aðgang að er mikilvægt að þess sé sérstaklega gætt að kynna föngum reglurnar með fullnægjandi hætti við upphaf afplánunar. Er þá ekki síst haft í huga að brot gegn reglunum geta varðað agaviðurlögum, sbr. umfjöllun í kafla 7.3.2 hér að framan.

7.5

Ábendingar og tilmæli

Í tilefni af heimsókninni beinir umboðsmaður Alþingis þeim tilmælum til Fangelsisins Sogni, á grundvelli umfjöllunar í 7. kafla hér að framan, að taka skipulag og starfsemi fangelsisins til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Endurskoða þarf verklag þegar teknar eru ákvarðanir um agaviðurlög gagnvart föngum til að tryggja að slíkar ákvarðanir séu teknar af forstöðumanni lögum samkvæmt og að ákvörðun beri það með sér.*
- *Endurskoða þarf verklag í tengslum við ákvarðanir um líkamsrannsókn á föngum og gera viðeigandi breytingar til að gæta að því að einstaklingsbundið og heildstætt mat fari fram hverju sinni um hvort nauðsynlegt sé að beita slíku úrræði, í samræmi við meðalhófsreglur og kröfur sem leiða af stjórnarskrá og mannréttindasjónarmiðum, eins og nánar er rakið í kafla 7.4.*
- *Bæta þarf upplýsingagjöf til fanga við upphaf afplánunar á Sogni um reglur sem fela í sér útfærslu á skyldum og réttindum þeirra. Verklag þarf að taka mið af því að slíkar reglur séu kynntar föngum áður en afplánun hefst í fangelsinu.*

⁵⁴

Sbr. 1. mgr. 50. gr. og 1. mgr. 51. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁵⁵

Sbr. 1. og 2. mgr. 46. gr., 1.-3. og 5. mgr. 49. gr., 1. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 51. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 14. og 16. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

⁵⁶

Sbr. meðal annars 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Sjá einnig til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 14. október 2004 í máli nr. 4138/2004.

⁵⁷

Í Fangelsinu Sogni getur hver fangi fengið aðgang að farsíma og fartölvu. Fangar nota sína eigin fartölvu en fangelsið úthlutar þeim síma. Þeir greiða 500 kr. fyrir nettengingu á viku og 300 kr. fyrir aðgang að farsímanum sem dregið er af launum sem þeir fá greitt frá fangelsinu. Þá sjá þeir um að kaupa SIM-kort og þann kostnað sem af notkun þess hlýst. Þeir hafa aðgang að símanum og tölvunni milli kl. 8:00 á morgnana og miðnættis hvern dag. Í reglum nr. 1340/2016 eru settar fram frekari takmarkanir á notkun nettengingar, svo sem um niðurhal af internetinu og notkun samfélagsmiðla.

Í samræmi við þau lagalegu álitaefni sem hafa verið rakin í kaflanum er eftirfarandi tilmælum jafnframt beint til dómsmálaráðherra:

- *Að settar verði reglur um vopn, tæki og efni í eigu opinberra aðila, sem falla ekki undir vopnalög nr. 16/1998, í samræmi við það sem löggjafinn hefur mælt fyrir um í 1. mgr. 3. gr. laganna.*

8 Aðbúnaður og umhverfi

8.1

Almennt

Meðal þess sem athuganir umboðsmanns Alþingis beinast að við OPCAT-eftirlit er aðbúnaður á þeim stöðum þar sem frelsissviptir dvelja og hvort hann er í samræmi við lög, reglur og viðmið um mannúð og mannvirðingu.⁵⁸ Er þá átt við aðbúnað í viðtækum skilningi þannig að þar undir fellur til dæmis húsnæði, ástand klefa, útisvæði og hreinlæti en einnig fjárhagslegur aðbúnaður.

Um ákveðin atriði, einkum ytri aðbúnað í fangelsum, svo sem innréttingar og annan staðlaðan útbúnað í klefum og sameiginlegum rýmum, er lagagrundvöllurinn hér á landi fremur rýr. Við mat á því hvort aðbúnaður í fangelsi er talinn fullnægjandi verður því í meira mæli að hafa hliðsjón af viðmiðum úr dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu⁵⁹ og niðurstöðum og almennum viðmiðum nefndar Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum (CPT-nefndarinnar).

Nefna má að við mat á aðbúnaði hefur dómstóllinn almennt tekið mið af heildar- aðstæðum, svo sem stærð klefa, þrifnaði, hreinlæti, möguleika á virkni og líkamsrækt, aðgangi að sólarljósi, loftræstingu og upphitun, lækni meðferð og eftirliti með heilsu fanga. Vistunartími getur einnig haft hér áhrif og eðli þess afbrots sem liggur að baki frelsissviptingu.⁶⁰

CPT-nefndin hefur sett tiltekin viðmið um almennan aðbúnað í fangelsum og jafnframt sérstaklega um aðbúnað kvenna.⁶¹ Þannig hefur hún meðal annars sett fram viðmið um stærð fangaklefa,⁶² snyrtilega hreinlætisaðstöðu og aðgengi að sólarljósi og hreinu lofti. Þá eru tiltekin viðmið um aðbúnað í fangelsum sett fram í evrópsku fangelsisreglunum og Nelson Mandela-reglunum.⁶³

⁵⁸ Sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

⁵⁹ Þegar mannréttindadómstóllinn kemst að niðurstöðu um hvort vistun í fangelsi hafi falið í sér brot á 3. gr. mannréttindasáttmálans er meðal annars litið til aðbúnaðar og sé hann ófullnægjandi getur slíkt talist varða broti gegn ákvæðinu. Sjá til dæmis dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Dougoz gegn Grikklandi*, 6. mars 2001, mál nr. 40907/98, málsgr. 46.

⁶⁰ Sjá Jon Fríðrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention. For praktikere*. 5. útg. Kaupmanna- höfn 2020, bls. 311-325.

⁶¹ Sjá meðal annars *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992*, CPT/Inf(92)3-part2. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [Sótt á vef 9. apríl 2021], *Developements concerning CPT standards in respect of imprisonment. Extract from the 11th General Report of the CPT, published in 2001*, CPT/Inf(2001)16-part. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd24c> [Sótt á vef 9. apríl 2021] og *Women in prison, factsheet*, CPT/Inf(2018)5. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168077ff14> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

⁶² Samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar skulu einstaklingsklefar ekki vera minni en 6 m² og 4 m² fyrir hvern fanga þar sem tveir eða fleiri deila klefa. Þá er miðað við að það séu allavega 2 metrar milli veggja í klefa og 2,5 metra lofthæð. Sjá *Living space per prisoner in prison establishments: CPT Standards*, CPT/Inf(2015)44. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ccc449> [Sótt á vef 9. apríl 2021]. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur hins vegar miðað við að einstakur fangi skuli hafa 3 m² persónulegt rými til umráða í klefa sem hann deilir með öðrum, að frátöldu því plássi sem hreinlætisaðstaða tekur, og að fangi geti hreyft sig með eðlilegum hætti innan klefans. Sjá til dæmis dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Mursić gegn Króatíu*, 20. október 2016, mál nr. 7334/13, málsgr. 110.

⁶³ Sjá 18.-22. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 12.-22. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

8.2 Aðbúnaður og umhverfi í Fangelsinu Sogni

8.2.1 Almennt

Húsnæði Fangelsisins Sogni var tekið í notkun sem fangelsi 1. júní 2012 og þar er pláss fyrir 21 fanga.⁶⁴ Starfsemi fangelsisins fer fram í þremur aðskildum byggingum: aðalbyggingu, svokallaðri hjáleigu og húsi með kennslustofu og tónlistarherbergi. Á úti-svæði fangelsisins er fótboltavöllur og leikvöllur fyrir börn með leiktækjum. Þar er einnig hænsnakofi, fiskeldi og gróðurhús þar sem ræktað er grænmeti.

Í vistherbergjum fangelsisins er almennt að finna rúm, náttborð, skrifborð, skúffueiningu (kálf), skrifborðsstól, fataskáp, kómmóðu og sjónvarp.⁶⁵ Þá getur fangi sótt um og fengið leyfi til að vera með sína eigin hluti í herbergi sínu í samræmi við reglur þar um.⁶⁶

Mynd 1

Vistherbergi.



Fangar sjá um þrif á vistarverum sínum og tilteknir fangar starfa við að þrifa almenn rými í fangelsinu. Fangaverðir sjá hins vegar um þrif á allri aðstöðu starfsfólks og skrifstofum varðstjóra og fangavarða. Í heimsókn umboðsmanns var ekki annað að sjá en að vistarverur, sameiginleg rými og aðstaða starfsfólks væri almennt hrein og snyrtileg.⁶⁷

Í viðtölum við starfsfólk og fanga kom fram að aðbúnaður í fangelsinu þætti almennt góður.

8.2.2 Húsnæði

Aðalbygging

Í aðalbyggingu eru matsalur,⁶⁸ eldhús og rúmgóð setustofa. Skrifstofur varðstjóra og fangavarða eru þar einnig sem og aðstaða starfsfólks og geta fangar leitað þangað með erindi sín.

⁶⁴ Plássin voru 22, en í athugasemdum fangelsisins við drög að skýrslunni, dags. 15. mars 2021, kom fram að pláss-unum hefði fækkað um eitt þar sem einu herbergi hafi verið breytt í viðtalsherbergi árið 2020.

⁶⁵ Sjá mynd 1.

⁶⁶ Sbr. 1. mgr. 56. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶⁷ Í skýrslu heilbrigðiseftirlits Suðurlands frá 3. júní 2019 um Fangelsið Sogni kom meðal annars fram að heildar-svipur staðarins væri snyrtilegur og allt hreint.

⁶⁸ Sjá mynd 2.

Mynd 2

Matsalur í aðalbyggingu.



Í öllum almennum rýmum er myndavélaeftirlit allan sólarhringinn og er myndefnið geymt í þrjár vikur. Myndavélar eru tengdar skjáum á skrifstofu fangavarda. Þar er jafnframt innsiglaður skápur með valdbeitingartækjum og læstur lyfjaskápur.

Tveir herbergisgangar eru í aðalbyggingunni. Á öðrum ganginum eru sex rúm-góð og snyrtileg vistherbergi og eitt baðherbergi og á hinum ganginum eru þrjú snyrtileg og rúmgóð vistherbergi og nýuppgert baðherbergi. Öll herbergin uppfylla kröfur um stærð í þeim fjölbjóðlegu viðmiðum sem umboðsmaður lítur til við athuganir sínar. Í öllum herbergjunum eru stórir gluggar með góðu opnanlegu fagi sem hleypa inn dagsbirtu. Fangar hafa lykla að herbergjum sínum og geta læst þeim utan frá en ekki er hægt að læsa þeim innan frá. Þá hafa fangar aðgang að isskápum á hvorum gangi fyrir sig.

Sérinngangur er í kjallara hússins þar sem eru meðal annars fimm vistherbergi og gluggalaus setustofa. Vistherbergin eru snyrtileg og heimilisleg. Þau eru misstór, en uppfylla öll kröfur um stærð í fjölbjóðlegu viðmiðunum.

Þegar heimsókn umboðsmanns bar að var fremur kalt í herbergjum í kjallara og fékk það stoð í viðtölum við fanga. Þá kom auk þess fram í viðtölum við starfsfólk að loftgæði í herbergjum í kjallara væru ekki góð. Það sama ætti við um setustofu enda ekki mögulegt að lofta þar út. Ljóst er að aðstæður í kjallara hússins geta haft áhrif á loftgæði þar, bæði vegna takmarkaðra möguleika á að lofta út og mengunar vegna óbeinna reykinga þar sem töluverð lykt berst inn í húsið vegna þess að fangar nýta aðstöðu fyrir framan húsið til að reykja.⁶⁹

69

Sjá mynd 3. Loftgæði mannvirkja skulu vera fullnægjandi og í samræmi við notkun þeirra og tryggt að loft innan mannvirkis innihaldi ekki mengandi efni sem valdið geta heilsutjóni og óþægindum, sbr. 10.2.1. gr. bygg-ingarreglugerðar nr. 112/2012, með áorðnum breytingum. Þá kveður 1. mgr. 10.2.5. gr. reglugerðarinnar á um að öll rými íbúða og íbúðarhúsa skuli loftræst. Heimilt sé að beita náttúrulegri loftræsingu, vélrænni loftræsingu eða blöndu af hvoru tveggja. Loftræsing skuli henta viðkomandi rými þannig að magn fersklofts sé fullnægjandi til að komið sé í veg fyrir lyktarmengun og rakamettun innilofts.

Mynd 3

Vistherbergi í kjallara aðalbyggingar.



Í kjallara er einnig gluggalaust herbergi sem notað er til sýnatöku.⁷⁰ Í heimsókn umboðsmanns kom fram að ef þörf væri á að setja fanga í einangrun eða loka inni af öryggisástæðum væri þetta eina herbergið sem hægt væri að nota til þess. Í herberginu eru brjótanleg þvagskál, vaskar og spegill, auk oddhvassra snaga sem hanga hátt uppi og eru ekki sérstaklega hannaðir með öryggi í huga (sjálfsvígsheldir). Auk þess virðast aðrir hlutir geymdir þar sem hægt væri að skaða sig á.

Í viðbyggingu við aðalbygginguna er rúmgóð vinnuaðstaða og líkamsrækt. Líkamsræktin er opin milli 8:00 og 23:00 og nokkuð vel búin tækjum.

Mynd 4

Sýnatökuherbergi.



⁷⁰

Sjá mynd 4.

Hjáleiga

Í svokallaðri hjáleigu eru meðal annars átta vistherbergi og nýuppgert baðherbergi sem er aðgengilegt fyrir fatlað fólk. Auk þess er þar ágætlega búið eldhús og setustofa. Fram kom í viðtölum við fanga að þeir nýti sér aðstöðu í hjáleigu til að útbúa einfaldar máltíðir og til að elda þegar fjölskyldumeðlimir koma í heimsókn.⁷¹

Mynd 5

Eldhús í hjáleigu.



Herbergin eru misstór en snyrtileg og heimilisleg og uppfylla öll kröfur fjölþjóðlegra viðmiða um stærð. Herbergin eru öll með hæfilega stóra glugga með opnanlegu fagi sem hleypa inn dagsbirtu.

Í viðtölum við starfsfólk og fanga kom fram að einangrun væri ekki góð í hjáleigu og að þar væri kalt á veturna og heitt á sumrin. Þá kom fram að gluggi hefði sprungið vegna hitamismunar inni og úti.

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að einn einstaklingur með líkamlega fötlun hefði nýlega vistast í fangelsinu. Enginn einstaklingur í hjólastól hefði hins vegar vistast þar. Ef einstaklingur með líkamlega fötlun sem krefðist sérstakrar aðstöðu yrði vistaður í fangelsinu þá

fengi hann vistherbergi í hjáleigunni og gerðar yrðu nauðsynlegar breytingar á húsnæðinu. Slíkt væri ekki mikil aðgerð þar sem húsið væri timburhús og tími til breytinga yrði nægur þar sem einstaklingur hæfi almennt afplánun í Fangelsinu Hólmsheiði.

Hér þarf að hafa í huga að fyrir utan breytingar á sturtuadstöðunni hefur önnur aðstaða í húsinu ekki verið löguð að þörfum einstaklinga með líkamlega fötlun, að minnsta kosti ekki í hjólastól. Eins og áður hefur komið fram hefja flestir afplánun sína á Hólmsheiði. Það er hins vegar ekki útilokað að tekin sé ákvörðun um að fangi skuli afplána á Sogni frá upphafi eða að einstaklingur í hjólastól óskaði eftir og fengi samþykktan flutning í opið fangelsi. Því er mikilvægt að aðstaðan á Sogni sé með þeim hætti að ekki komi upp sú staða að flutningur fanga í opið fangelsi eins og Sogn dragist vegna aðbúnaðar á staðnum.⁷²

Kennslustofa og tónlistarherbergi

Þriðja byggingin á Sogni er lítið hús þar sem er kennslustofa með aðstöðu fyrir tíu nemendur.⁷³ Kennslustofan er einnig nýtt fyrir vinnu fanga þegar ekki fer þar fram kennsla. Í sama húsi er tónlistarherbergi með hljóðfærum og upptökubúnaði.⁷⁴

⁷¹

Sjá mynd 5.

⁷²

Sjá meðal annars samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/10062009SamningurUmRettindiFatladsFolks.pdf> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

⁷³

Sjá mynd 6.

⁷⁴

Sjá mynd 7.

Mynd 6

Kennslustofa.



Mynd 7

Tónlistarherbergi.



8.3

Staða kvenkyns fanga sem afplána í opnu fangelsi

Fangelsið Sogni er eina opna úrræðið þar sem kvenkyns fangar vistast. Í heimsókninni fengust þær upplýsingar að sú hugmynd hefði komið upp að vista einungis konur á öðrum ganginum í aðalbyggingu. Þá hefðu þær aðgengi að sérstöku baðherbergi og almennt yrði ekki umgangur inn á ganginn af karlkyns föngum. Þegar heimsókn umboðsmanns bar að voru þar vistaðar tvær konur og einn karlmaður. Samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu 29. september 2020 er þessi gangur nú einungis notaður fyrir kvenfanga sem afplána á Sogni. Þrátt fyrir að sú staða komi upp að engin kona afpláni í fangelsinu eru herbergin ekki nýtt fyrir karlkyns fanga.

Þótt framangreindar breytingar á fyrirkomulagi í fangelsinu séu til bóta vakna engu að síður spurningar um vistun fanga af báðum kynjum í opnu fangelsi þar sem aðstæður bjóða ekki upp á fullkominn aðskilnað milli kynjanna. Er þá haft í huga að við slíkar aðstæður er líklegra en ella að kynbundin og kynferðisleg áreitni og jafnvel kynbundið ofbeldi eigi sér stað, en á yfirmönnum stofnana hvílir skylda til að gera sérstakar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að skjólstæðingar þeirra verði fyrir slíkri áreitni eða ofbeldi á stofnun.⁷⁵ Einstaklingar af því kyni sem á hallar kunna enn fremur að upplifa þrúgandi andrúmsloft eða ótta við slíkar viðvarandi aðstæður. Telja verður að konur séu í sérstaklega viðkvæmri stöðu að þessu leyti,⁷⁶ einkum ef hlutfall þeirra í viðkomandi fangelsi er mun lægra en hlutfall karlkyns fanga, eins og raunin er almennt á Sogni. Þá kunna slíkar aðstæður jafnvel að valda því að konur sem uppfylla skilyrði til að afplána í opnu fangelsi veigri sér við því eða sæki ekki um flutning í slíkt úrræði að eigin frumkvæði.

Lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, heimila að karlar og konur taki þátt í daglegu starfi saman ef kynin eru aðskilin að næturlagi. Auk þess er fanga óheimilt að fara inn í klefa fanga af öðru kyni.⁷⁷ Í fjölþjóðlegum reglum er hins vegar lögð rík áhersla á fullan aðskilnað kynjanna í fangelsum.⁷⁸ Þá hefur CPT-nefndin minnt á að í skyldum ríkja gagnvart frelsissviptum einstaklingum felist að veita þeim vernd gagnvart öðrum einstaklingum sem kunna að skaða þá. Nefndinni hafa oft borist ábendingar um kynferðislega áreitni við slíkar aðstæður, sérstaklega í tilvikum þar sem ríki hefur ekki tryggt aðskilin úrræði fyrir frelsissviptar konur með viðeigandi fjölda kvenkyns starfsmanna. Hefur nefndin gengið út frá því að vistarverur frelsissviptra kvenna eigi að vera að fullu aðskildar frá vistarverum karla sem vistaðir eru á sömu stofnun.⁷⁹

8.4

Félagsráðgjöf og fjárhagslegur aðbúnaður

Félagsráðgjöf

Þeir félagsráðgjafar sem sinna föngum á Sogni eru starfsmenn Fangelsismálastofnunar. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni voru á heimsóknartímanum tveir félagsráðgjafar sem sinntu viðveru einu sinni í mánuði í fangelsinu, þ.e. þá ekki sami ráðgjafi í hvert sinn. Hins vegar væru breytingar fyrirhugaðar þannig að sami félagsráðgjafi sinni allri ráðgjöf í hverju fangelsi fyrir sig og viðvera félagsráðgjafa á Sogni verði tvisvar í mánuði.

Fangar á Sogni geta óskað eftir viðtölum við félagsráðgjafa. Helstu verkefni félagsráðgjafa eru einstaklingsviðtöl við fanga í afplánun, námskeiðahald og hópfræðsla, samskipti við félagsþjónustu, Tryggingastofnun, heilbrigðisstofnanir, meðferðarstofnanir, gerð innkomu- og þjónustumats o.fl.⁸⁰

Þóknun og dagpeningar

Fangar á Sogni stunda almennt vinnu eða nám og fá greidda þóknun fyrir það. Ef ekki er hægt að útvega fanga vinnu, eða hann getur ekki sinnt vinnu eða námi samkvæmt

⁷⁵ Sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

⁷⁶ Hið sama kann almennt að eiga við um aðra hópa í viðkvæmri stöðu, en við ákvörðun Fangelsismálastofnunar um í hvaða fangelsi afplánun skuli fara fram skal meðal annars tekið tillit til bæði kynferðis og kynvitundar, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Um kynvitund er fjallað í lögum nr. 80/2019, um kynrænt sjálfræði.

⁷⁷ Sbr. 1. og 2. mgr. 43. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁷⁸ Sjá til dæmis b-lið 18.8 gr. evrópsku fangelsisreglnanna og a-lið 11. gr. Mandela-reglnanna.

⁷⁹ Sjá *10th General Report on the CPT's activities, covering the period 1 January to 31 December 1999*, CPT/Inf(2000)13, málgr. 24. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680696a74> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

⁸⁰ Sjá nánar á heimasíðu Fangelsismálastofnunar, <https://www.fangelsi.is/afplanun/afplanun-i-fangelsi/> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

læknisvottorði, skal greiða honum dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið.⁸¹ Ráðherra ákveður fjárhæð dagpeninga með gjaldskrá og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.⁸² Flestar bætur falla niður við upphaf afplánunar.⁸³

Greiða skal fanga 415 kr. á klukkustund fyrir vinnu og skólasókn.⁸⁴ Fyrir skólasókn er greitt fyrir 20 klukkustundir á viku að hámarki, miðað við 100% skólasókn og námsframvindu.⁸⁵ Greitt er fyrir 28 klukkustundir að hámarki fyrir ræstingar. Samanlagður tímafjöldi fyrir nám og störf skal að jafnaði ekki fara umfram 40 klukkustundir á viku fyrir hvern fanga.⁸⁶ Fjárhæð dagpeninga er 630 kr. á dag og skulu þeir aðeins greiddir virka daga.⁸⁷

Í Fangelsinu Sogni er virkniskylda sem fangar geta uppfyllt með því að vinna eða stunda nám. Þó getur komið upp að fangi geti ekki sinnt virkniskyldu sinni og fær hann þá fulla dagpeninga. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tilefni heimsóknarinnar er ekki unnt að bjóða öllum fönngum sem vistast á Sogni fulla vinnu alla daga. Fangar sem vinna fá greitt fyrir að lágmarki tvær klukkustundir á dag í vinnu sem nemur þá hærri upphæð en dagpeningar fyrir einn dag. Ef fangi vinnur ekki alla daga vikunnar fær hann greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann vinnur ekki.

Fæðisfé

Árið 2013 benti umboðsmaður á að upphæð fæðisfjár og forsendur hennar væru hvergi birtar með formlegum hætti⁸⁸ og ekki verður séð að bætt hafi verið úr því.

Í svörum dómsmálaráðherra við fyrirspurn þingmanns um málefnið árið 2018 kom fram að fangar fái greitt fæðisfé, að upphæð þess sé 1500 kr. á dag og að stuðst sé við neysluviðmið félagsmálaráðuneytisins hvað varðar grundvöll fjárhæðarinnar.⁸⁹ Núverandi neysluviðmið ráðuneytisins um kostnað fullorðins einstaklings við kaup á mat, drykkjarvörum og öðrum dagvörum til heimilishalds eru 37.493 kr. á mánuði.⁹⁰ Upphæð dagpeninga er um 13.000-14.000 kr. á mánuði og upphæð fæðisfjár 45.625 kr. á mánuði. Því er ljóst að samanlögð upphæð dagpeninga og fæðisfjár er yfir neysluviðmiðum félagsmálaráðuneytisins.

Sbr. 1. og 2. máls. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Sbr. 3. máls. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Í 2. mgr. segir að fangi fái ekki dagpeninga ef honum gefst kostur á vinnu eða námi eða útvegur sér hana sjálfur. Hið sama gildi um fanga sem sé vikið úr vinnu eða námi eða neiti að vinna eða vera í námi án gildrar ástæðu.

Flestar bætur eða greiðslur falla niður við upphaf afplánunar. Ef fangi er öryrki, er á endurhæfingarlífeyri eða á ellilífeyri falla slíkar greiðslur niður. Fangi gæti átt rétt á ráðstöfunarfé frá Tryggingastofnun eftir að greiðslur örorku falla niður. Fangi sem fær ráðstöfunarfé frá Tryggingastofnun missir rétt til dagpeninga frá Fangelsismálastofnun. Þá fellur niður fjárhagsaðstoð frá sveitarfélagi þegar fangi hefur afplánun. Sjá nánar á heimasíðu Fangelsismálastofnunar, <https://www.fangelsi.is/afplanun/>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

Sbr. 1. og 2. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga.

Sjá 3. tölul. 1. gr., sbr. þó 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga.

Sbr. 4. og 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga. Sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga. Ekki verður annað séð en að ákvæði um þóknun fyrir nám og vinnu séu í samræmi við áskilnað evrópsku fangelsisreglnanna þar um, sbr. einkum 26.10 og 28.4 gr. þeirra.

Sjá drög að skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Litla-Hrauni 3. maí 2013, málsgr. 38. Birt á vefslóð:

<https://www.umboðsmaður.is/Assets/Dr%C3%B6g%20a%C3%B0%20sk%C3%BDrslu%20-%20Litla%20Hraun.pdf>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

Sjá svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Álfheiði Eymarsdóttur um vinnutíma, tekjur og framfærslu fanga, 148. löggj.þ., 2017-2018, þskj. 1015. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/148/s/1015.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

Til dagvara teljast meðal annars hreingerningarvörur, hreinlætis- og snyrtivörur. Sjá vefsíðu Stjórnarráðsins, [https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluvidmid/reiknival-fyrir-neysluvidmid/\\$Neysluvidmid2018/Index/?Length=20](https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluvidmid/reiknival-fyrir-neysluvidmid/$Neysluvidmid2018/Index/?Length=20). [Sótt á vef 9. apríl 2021].

Á Sogni fá fangar ekki fæðisfé greitt út heldur fer sú upphæð í sameiginlegan sjóð sem notaður er til að kaupa aðföng. Í þau skipti sem fangar elda sjálfir í hjáleigu þurfa þeir hins vegar að kaupa sér aðföng til þess sjálfir. Fangar fá því máltíðir í fangelsinu og hafa aðgang að millimáli. Fangelsismálastofnun sér föngum síðan meðal annars fyrir hreingerningarvörum. Því er einungis gert ráð fyrir því að þeir noti dagpeninga eða laun í innkaup á hreinlætis- og snyrtivörum til persónulegrar umhirðu.⁹¹

Samkvæmt reglum fangelsisins er föngum sem starfa eða sækja vinnu utan þess einnig heimilt að koma með vörur inn í fangelsið einu sinni í viku og aðstandendum er einnig heimilt að koma með vörur til þeirra. Þá geta fangar pantað vörur frá verslun í Fangelsinu Litla-Hrauni með tölvupósti sem eru afhentar einu sinni í viku. Föngum er þó óheimil hvers konar verslun sín á milli í fangelsinu.⁹²

Samkvæmt því sem rakið er að framan verður ekki annað séð en að föngum á Sogni sé tryggð að minnsta kosti lágmarksframfærsla á hverjum degi. Af viðtölum við fanga var ljóst að þeir væru almennt ánægðir með fyrirkomulag við máltíðir og þann mat sem boðið er upp á. Í viðtölum vöktu fangar þó athygli á því að fæðispeningar og laun fyrir vinnu og nám stæðu oft óbreytt um langan tíma. Hins vegar komu ekki fram athugasemdir um að framfærslan dygði ekki fyrir nauðsynjum.

8.5

Ábendingar og tilmæli

Í tilefni af heimsókninni beinir umboðsmaður Alþingis þeim tilmælum til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni á grundvelli umfjöllunar í 8. kafla hér að framan, að taka eftirfarandi atriði til skoðunar:

- *Birta þarf upplýsingar um fæðisfé fanga og forsendur sem þar búa að baki eða gera þær aðgengilegar með öðrum formlegum hætti.*
- *Bæta þarf loftæði í kjallara í aðalbyggingu vegna lyktar og reyks og þar með óbeinna reykinga frá reykingaaðstöðu.*

Þá er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Sogni að taka til skoðunar og bæta úr eftirfarandi atriðum með öryggi í fangelsinu í huga:

- *Bæta þarf öryggi í því herbergi í kjallara í aðalbyggingu sem notað er til að setja fanga í einangrun eða loka inni af öryggisástæðum. Taka þarf aðbúnað til skoðunar með það í huga að fangar sem vistast þar geti ekki skaðað sig eða aðra, meðal annars með því að fjarlægja oddhvassa snaga og brjótanlega hluti.*
- *Tryggja þarf að herbergið sé ekki notað í þessum tilgangi að öllu óbreyttu.*

⁹¹ Sjá svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Álfheiði Eymarsdóttur um vinnutíma, tekjur og framfærslu fanga, 148. löggj.þ., 2017-2018, þskj. 1015. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.walthingi.is/altext/148/s/1015.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

⁹² Sbr. reglur Fangelsisins Sogni.

Þá er þeim ábendingum einnig beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni að tekið verði til skoðunar og metið:

- *Hvort tilefni sé til að bæta einangrun í herbergjum í kjallara í aðalbyggingu og í hjáleigu til að jafna hitastig.*
- *Hvort hægt sé að bæta loftræstingu í kjallara aðalbyggingar, hvort sem er í herbergjum eða sameiginlegum rýmum.*

Þá er eftirfarandi ábendingu loks beint til Fangelsismálastofnunar:

- *Að taka til skoðunar hvort með því fyrirkomulagi að vista konur og karla sameiginlega í opnum fangelsum sé tekið nægjanlegt tillit til aðstæðna, öryggis og þarfa kvenna.*

9 Virkni

9.1

Almennt

Að baki lögum um fullnustu refsinga búa meðal annars sjónarmið um betrun fanga og virka þátttöku þeirra í samfélaginu að afplánun lokinni.⁹³ Í III.-V. kafla laga um fullnustu refsinga má meðal annars finna ákvæði um meðferðaráætlanir fyrir fanga,⁹⁴ vinnu í fangelsi, nám og starfsþjálfun í fangelsi og utan fangelsis, heimsóknir, símtöl, bréfaskipti, skammtímaleyfi, dags- og fjölskylduleyfi, aðgang að fjölmiðlum, útveru, tómstundir og aðgengi að bókasafni, svo og iðkun trúar eða siðar.⁹⁵

CPT-nefndin hefur lagt áherslu á að mikilvægt sé fyrir fanga að viðhalda góðum tengslum við umheiminn. Fyrst og fremst skuli gefa fanga tækifæri á að viðhalda sambandi sínu við fjölskyldu og nána vini. Þá sé fullnægjandi úrval af iðju og afþreyingu, svo sem vinnu, menntun, íþróttum o.fl., þýðingarmikið fyrir velferð fanga. Enn fremur skuli útvera undantekningalaust standa öllum föngum til boða daglega.⁹⁶

9.2

Nám

Almennt er gengið út frá því að nám geti gegnt lykilhlutverki við endurhæfingu fanga og stuðlað að betri möguleikum þeirra til að fóta sig í lífinu að fangelsisvist lokinni. Algengt er að fangar á Íslandi hafi ekki lokið grunnskólanámi en sýnt hefur verið fram á fylgni stuttrar skólagöngu og afbrota og að endurkomutíðni minnki með aukinni menntun fanga.⁹⁷

Fangi skal eiga kost á að stunda nám, þar með talið fjarnám og starfsþjálfun. Forstöðumaður fangelsis getur, að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun, ákveðið að nám fanga fari að hluta til fram utan fangelsis undir eftirliti fangavarða eða annarra aðila sem forstöðumaður ákveður. Reglubundið nám kemur í stað vinnuskyldu og jafngildir hver kennslustund einni klukkustund í vinnu. Stundi fangi ekki nám með eðlilegum hætti geta skólastjórnendur, í samráði við forstöðumann, ákveðið að víkja fanga

⁹³ Sbr. 2. mgr. 1. gr. og 6. tölul. 2. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig II. kafla athugasemda í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sbr. 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

⁹⁴ Samkvæmt 24. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, skal Fangelsismálastofnun, í samvinnu við fanga, gera meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga stofnunarinnar. Í meðferðaráætlun skal meðal annars koma fram meðferðarþörf, svo sem þörf fyrir sálfræðilegan, félagslegan og annan stuðning. Vinna skal eftir þessari áætlun með fanga á afplánunartímanum undir stjórn vel menntaðs og þjálfaðs starfsfólks, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga. Þegar heimsókn umboðsmanns bar að voru 12 fangar með virka áætlun fyrir afplánun á Sogni.

⁹⁵ Sjá 24.-26., 45.-53., 55. gr. og 59.-68. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá til hliðsjónar II. kafla evrópsku fangelsisreglnanna og 23., 64. og 96.-108. gr. Nelson Mandela-reglnanna. Sjá einnig 7.-13. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

⁹⁶ Sjá *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992*, CPT/Inf(92)3-part2, málsg. 47-48. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

⁹⁷ *Skipulag og úrræði í fangelsismálum*, bls. 17. Ríkisendurskoðun, mars 2010. Birt á vefslóð: <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/fangelsismal.pdf> [Sótt á vef 9. apríl 2021]. Sjá einnig til hliðsjónar athugasemdir við 27. gr. í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sbr. 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html>. [Sótt á vef 7. apríl 2021].

úr námi. Fangelsið útvegar og greiðir fyrir kennslubækur vegna kennslu sem fer fram í fangelsinu. Nám fanga er á ábyrgð menntamálayfirvalda.⁹⁸

Í evrópsku fangelsisreglunum og Nelson Mandela-reglunum kemur meðal annars fram að fangelsi skuli tryggja aðgang fanga að eins alhliða námi og unnt er með tilliti til einstaklingsbundinna þarfa og markmiða. Þó skal áhersla lögð á menntun fanga sem skortir grunnþekkingu í lestri og stærðfræði eða annarri grunn- eða iðnmenntun. Námið skal vera hliðstætt almennu grunn- og iðnnámi í samfélaginu svo að fangar geti haldið áfram að mennta sig að afplánun lokinni og vera á vegum utanaðkomandi menntastofnana.⁹⁹

Samkvæmt reglum Fangelsisins Sogni geta fangar sótt um að stunda nám við Fjölbautaskóla Suðurlands (FSu) eða háskóla landsins. Kennarar frá FSu koma á Sogn þrjá morgna í viku, námsráðgjafi einu sinni í viku og kennslustjóri einu sinni í viku. Þeir sem uppfylla virkniskyldu sína með námi skulu hafa viðveru í skólastofu á skilgreindum skólatíma.

Skólaárið 2019-2020 var í staðnámi í fangelsinu boðið upp á kennslu í íslensku, ensku, stærðfræði og grunnteikningu. Í fjarnámi var meðal annars boðið upp á sálfræði, heimspeki og sögu. Þá var sérkennari sem sinnti föngum í fjarkennslu í ýmsum fögum. Tólf fangar á Sogni voru skráðir í áfanga í FSu á skólaárinu. Hefðbundin kennsla fór fram þrjá daga í viku í fangelsinu.¹⁰⁰ Starfsmenn umboðsmanns kynntu sér meðal annars dagbækur fangelsisins í heimsókninni. Samkvæmt þeim virðist viðvera kennara á Sogni hafa verið að meðaltali í um eina til eina og hálfa klukkustund þrisvar í viku.

Í viðtölum við kennara, námsráðgjafa og yfirmenn fangelsisins kom fram að Fjölbautaskólinn við Ármúla (FÁ) bjóði einnig upp á fjarnám fyrir fanga. Það sé gert að frumkvæði skólans en ekki á grundvelli samnings við ríkið. Skólinn bjóði föngum nám gegn lágu innritunargjaldi, eða 6000 kr. Í raun séu fangar bundnir við að taka áfanga við FSu eða FÁ því þeir hafi ekki fjárráð til að greiða skólagjöld hjá öðrum menntastofnunum. Þá kom fram að lítið sé í boði fyrir erlenda fanga. Í Háskóla Íslands sé boðið upp á fjarnám í íslensku fyrir útlendinga, en allar leiðbeiningar á vef háskólans um námið séu á íslensku.¹⁰¹

Í viðtölum við námsráðgjafa, kennara og starfsmenn fangelsisins kom fram að um 15 fangar á Sogni væru skráðir í nám. Um sex þeirra mættu í tíma og væru mjög virkir í náminu en einnig væru margir í fjarnámi. Að þeirra mati henti fjarnám föngum almennt illa. Þar komi meðal annars til að almennt þurfi fangar meiri stuðning í námi, mikið utanumhald og betri grunn en boðið sé upp á í fangelsinu. Einnig komi til skortur á þekkingu á búnaði og forritum sem notuð eru við kennslu og tæknileg vandamál við að tengjast tölvukerfum, til dæmis háskólanna, geri föngum erfitt að stunda nám þar. Þá geti takmarkanir á aðgangi að samfélagsmiðlum valdið erfiðleikum í hópastarfi.

⁹⁸ Sbr. 26. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig til hliðsjónar 28. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 104. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

⁹⁹ Sbr. 28.1-28.7 gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 104. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹⁰⁰ Sjá Skýrslu um skólastarf í fangelsum skólaárið 2019-2020. Birt á vefslóð: <https://www.fsu.is/static/files/pdf/svidstjorar/V20/skyrsla-um-skolastarf-i-fangelsum-19-20.pdf>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹⁰¹ Sjá í þessu sambandi kafla 4.2 í álit umboðsmanns Alþingis frá 13. júlí 2020 í máli nr. 9938/2018, þar sem umboðsmaður fjallar meðal annars um þá stöðu sem einstaklingar sem ekki skilja íslensku eru í þegar þeir leita eftir upplýsingum á vefsíðum stjórnvalda hér á landi þar sem oft er ekki hægt að nálgast grunnupplýsingar um starfsemi þeirra á öðrum málum en íslensku eða þær upplýsingar sem þó liggja fyrir um starfsemina á öðrum málum eru ekki aðgengilegar.

Leiðir til úrbóta að þeirra mati væru að auka fjölbreytni þess náms sem sé í boði, fjölga verklegum greinum og hagnýtu námi og uppfæra námsgögn. Þá kom einnig fram að námsráðgjafi gæti ekki sjálfur nálgast gögn um námsferil fanga. Fangar gætu sjálfir nálgast eitthvað af gögnunum í gegnum vefaðgang en ekki öll og aðgangur að nákvæmum gögnum fengist ekki nema gegn gjaldi, sem almennt væri hindrun fyrir marga fanga. Svipuð afstaða endurspegladist í viðtölum við fanga þar sem fram kom að þörf væri á aðgengi að fjölbreyttara námi, einkum fyrir fanga sem væru að afplána langa fangelsisdóma, og að ekki væri neitt nám í boði fyrir fanga sem ekki hefðu gott vald á íslensku.

Samkvæmt upplýsingum og gögnum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina virðist vera vilji og metnaður hjá stjórnendum og starfsfólki Fjölbrotaskóla Suðurlands til að bæta nám fyrir fanga í öllum fangelsum landsins. Samkvæmt gögnunum hafa skólameistari, námsráðgjafar og kennslustjóri frá árinu 2012 meðal annars ritað bréf til mennta- og menningarmálaráðuneytis og fangelsismálayfirvalda um menntun fanga og óskað eftir fundum og samningi um skólastarf í fangelsum til framtíðar. Þá hafi þeir setið fundi vegna þessa með fangelsismálayfirvöldum og fulltrúum ráðuneytisins og sótt um styrki til að efla menntun fanga á Íslandi. Í september 2017 hafi skólameistari, námsráðgjafi og kennslustjóri fundað með fulltrúum ráðuneytisins og lagt fram tillögur að framtíðarskipulagi um skólastarf í fangelsum.¹⁰² Þá hafi námsráðgjafi í mars 2019 sent tölvupóst til þeirra fulltrúa ráðuneytisins sem vinna að skólamálum fangelsanna og óskað eftir upplýsingum um stöðu menntamála í fangelsum og viðbrögðum við framangreindum tillögum að framtíðarskipulagi. Þegar heimsókn umboðsmanns bar að hafði þessu erindi ekki verið svarað af hálfu ráðuneytisins.

Samkvæmt svörum íslenska ríkisins til CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar hennar í maí 2019 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneytið að setja saman starfsþóp til að endurmeta inntak og umgjörð menntunar fyrir fanga og fangaverði og stendur sú vinna nú yfir.¹⁰³

9.3

Vinna

Fanga er rétt og skylt, eftir því sem aðstæður leyfa, að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi. Forstöðumaður fangelsis ákveður hvaða vinnu fanga er falið að inna af hendi. Við þá ákvörðun skal tekið tillit til aðstæðna hans og óska eftir því sem unnt er. Fangi skal vinna alla virka daga nema laugardaga og er vinnan að jafnaði innt af hendi milli kl. 08:00 og 17:00, þó þannig að daglegur vinnutími verði almennt ekki lengri en átta klukkustundir. Vinnu sem tengist rekstri fangelsis má inna af hendi utan dagvinnutíma.¹⁰⁴

Í evrópsku fangelsisreglunum og Nelson Mandela-reglunum kemur meðal annars fram að fangelsi skuli tryggja næga og gagnlega vinnu, þá einna helst vinnu sem gæti aukið möguleika fanga á að vinna fyrir sér eftir afplánun. Þá skuli við vinnu

¹⁰² Sjá Skýrslu um skólastarf í fangelsum skólaárið 2017-2018, kafla 2.2. Birt á vefslóð: <https://www.fsu.is/static/files/pdf/svidstjorar/v18/skyrsla-um-skolastarf-i-fangelsum-17-18.pdf>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹⁰³ Sbr. Svör íslenska ríkisins við skýrslu um vitjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17. til 24. maí 2019, maí 2020, sjá svör við tilmælum 27 og 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹⁰⁴ Sbr. 1., 2. og 5. mgr. 25. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

fanga gætt að almennum lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.¹⁰⁵ Um þóknun fyrir nám og vinnu vísast til kafla 8.4 hér að framan.

Í Fangelsinu Sogni skipta fimm fangar með sér störfum í eldhúsinu við matseld, skipulagningu matseðla og innkaup aðfanga. Önnur störf í boði eru deildarformennska, sem felst í að sjá um þrif á tilteknum herbergisgangi, ræstingu á almennum rýmum, umsjón hænsna og viðhaldi á húsum. Yfir sumartímann eru að auki störf við viðhald á lóð, matjurtagarð¹⁰⁶ og bleikjueldi, ásamt öðru tilfallandi. Fangar sinna almennt sömu verkefnum dag frá degi en skipta ekki á milli verkefna. Fram kom í heimsókninni að ekki sé unnt að bjóða öllum föngum fulla vinnu í fangelsinu. Það sé þó ekki fengin utanaðkomandi þjónusta til að sinna viðhaldi eða þrifum á húsum nema því allra nauðsynlegasta sem fangar hafa ekki tök á að sinna.

Þegar heimsókn umboðsmanns bar að var einnig unnið að tveimur verkefnum í fangelsinu fyrir utanaðkomandi fyrirtæki. Við þessi verkefni störfuðu þeir fangar sem þeim sinntu í um fjóra til fimm tíma á dag. Í viðtölum við forstöðumann og varðstjóra fangelsisins kom fram að verkefni frá utanaðkomandi fyrirtækjum sem hentuðu vel fyrir fangelsi væru verkefni sem ekki væru háð ströngum tímamörkum, tækju ekki mikið pláss og væru auðveld að læra í ljósi mögulegra breytinga á þeim mannskap sem sinnir störfunum.

Mynd 8

Matjurtir í gróðurhúsi.



Í viðtölum við fanga og starfsmenn kom fram að langflestir fangar stunduðu vinnu í fangelsinu. Af þeim sinntu allir nema einn tilteknum verkefnum á vegum fangelsisins en einn fangi væri í starfi fyrir fyrirtæki utan þess sem hann útvegaði sér sjálfur, sem hann þó sinnti innan veggja fangelsisins. Af viðtölum við bæði fanga og starfsfólk mátti þó ráða að ekki væri nægt framboð af vinnu almennt.

Í skýrslu sinni í kjölfar heimsóknar til Íslands í maí 2019 hvatti CPT-nefndin til þess að framboð á vinnu og annarri skipulagðri virkni fyrir alla fanga yrði bætt, einkum fyrir þá sem afplána langa dóma.¹⁰⁷

Ljóst er að það er almennt krefjandi verkefni fyrir Fangelsismálastofnun að skipuleggja vinnu fanga, sérstaklega í samstarfi við utanaðkomandi aðila.

¹⁰⁵

Sjá nánar 26. gr. evrópsku fangelsisreglnanna og 96., 98. og 101. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹⁰⁶

Sjá mynd 8.

¹⁰⁷

Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

Þar kemur einkum til að örar breytingar geta verið á þeim hópi sem vistast í fangelsinu og til dæmis ekki alltaf hægt að gera ráð fyrir að þjálfun í tiltekin störf nýtist nema í afmarkaðan tíma. Ekki er annað að sjá en að Fangelsismálastofnun sé meðvituð um stöðuna og leitast sé við að finna vinnu sem hentar við þessar aðstæður. Mikilvægt er að vinnumál fanga séu í stöðugri endurskoðun þannig að leitað sé leiða til að auka framboð á vinnu í fangelsinu og, eftir því sem kostur er, reynt að koma til móts við að fangar geti sinnt vinnu þar.

9.4

Tómstundir og afþreying

Eins og áður hefur komið fram er viðhlítandi úrval af afþreyingu, samskipti við umheiminn og útivera þýðingarmiklir þættir fyrir velferð fanga. Föngum á Sogni er frjálst að vera úti við eins mikið og hægt er. Útidyrhurðum í fangelsinu er þó læst á miðnætti og er föngum óheimilt að vera á öðrum herbergjum en sínu eigin eftir þann tíma.¹⁰⁸ Leyfilegt er að fara í gönguferðir um nærsvæði Sogns, sem nánar er afmarkað í reglum fangelsisins, frá klukkan 8:00 að morgni til miðnættis.¹⁰⁹ Einnig er hægt að fá leyfi starfsmanna til að fara í fjallgöngu í augsýn starfsmanna. Karl- og kvenföngum er þó óheimilt að fara saman í göngutúra upp í fjallið.

Í Fangelsinu Sogni er líkamsrækt sem er ágætlega búin tækjum.¹¹⁰ Hún er opin milli kl. 8:00 og 23:00 alla daga. Af viðtölum við starfsfólk og fanga má ráða að hún sé í töluverðri notkun.

Mynd 9

Líkamsrækt.



¹⁰⁸

Sbr. reglur Fangelsisins Sogni.

¹⁰⁹

Samkvæmt reglum fangelsisins er þó í vissum tilvikum heimilt að fara út fyrir girðingar sem afmarka heimatún Sogns. Nánari afmörkun gönguleiða og tíma dags og árs þegar slíkt er heimilt er að finna í reglunum.

¹¹⁰

Sjá mynd 9.

Sjónvarp er í hverju vistherbergi. Þá eru leikjatölvur í setustofum í aðalbyggingu og hjáleigu og nokkrir fangar hafa sínar eigin leikjatölvur á vistherbergjum. Fangar hafa einnig aðgang að fréttum í sjónvarpi og dagblöðum og í setustofum eru bækur og borðspil.¹¹¹ Þá hafa fangar, eins og áður sagði, meðal annars aðgang að tónlistarherbergi. Stöku sinnum hafa verið afþreyingarkvöld, svo sem bingó, spilakvöld og spurningakeppnir. Tveir fangar fá laun fyrir að skipuleggja sameiginlega afþreyingu fyrir alla á staðnum. Þá fer starfsfólk með fanga að sinna erindum í nærliggjandi bæjarfélögum, til dæmis í banka, klippingu og til að kaupa vörur til persónulegra nota.

Fangar á Sogni geta sótt um að hafa farsíma, sem fangelsið úthlutar, afnot af eigin fartölvu og aðgang að nettengingu, þó með tilteknum takmörkunum, svo sem hvað varðar aðgengi að samfélagsmiðlum. Þeir hafa aðgang að sínum og tölvum frá kl. 8:00 að morgni til miðnættis hvern dag og bera ábyrgð á notkun þeirra.¹¹²

Af viðtölum við starfsmenn og fanga mátti ráða að þeir teldu ekki nægt framboð afþreyingar í fangelsinu og að fangar fyndu fyrir eirðarleysi. Hugmyndir um úrbætur sem fram komu í viðtölum voru meðal annars að auka námskeiðahald og bókaúrval og að ráða utanaðkomandi starfsmann í hlutastarf við að skipuleggja afþreyingu fyrir fangana.

9.5

Heimsóknir

Heimsóknir til fanga eru heimilar föstudag til sunnudags milli kl. 12:30 og 18:00. Ekki er sérstök heimsóknaraðstaða í fangelsinu og fara heimsóknir því fram inni á vistherbergi viðkomandi fanga, í sameiginlegum rýmum, á útisvæðum og samþykktum gönguleiðum.

Í viðtölum við fanga kom fram að flestir fengju reglulegar heimsóknir ættingja og vina. Þeim þætti aðstaða til að taka á móti gestum almennt góð og töldu ekki þörf á sérstakri heimsóknaraðstöðu.

Samkvæmt lögum ber forstöðumanni fangelsis að skipuleggja aðstæður þannig að börn geti komið með í heimsóknir og að þeim sé sýnd nærgætni.¹¹³ Með hliðsjón af framangreindu má benda á að á Sogni eru vistherbergi fanga eini staðurinn þar sem hægt er að njóta samvista við gesti í næði, að minnsta kosti yfir þann tíma ársins sem ekki er hægt að taka á móti gestum utandyra. Herbergin eru misstór og því mishentug til að taka á móti fleiri en einum gesti í einu, til dæmis maka og börnum. Sú staða getur því takmarkað gæði og jákvæð áhrif heimsókna og sérstaklega haft áhrif á möguleika fanga til að njóta tímans með börnum.

9.6

Ábendingar og tilmæli

Eftirfarandi ábendingu er beint til mennta- og menningarmálaráðherra, Fangelsis-málastofnunar og Fangelsisins Sogni:

¹¹¹ Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að fangi á rétt á aðgangi að bókasafni, sbr. 53. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur meðal annars fram að ákvæðið sé í samræmi við 5. mgr. 28. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Bókasöfn séu í Fangelsinu Kvíabryggju og á Litla-Hrauni en nokkur bókaeign sé í hinum fangelsunum. Það sé erfitt í framkvæmd að hafa bókasöfn í öllum fangelsum, enda ekki húsrými til þess. Hins vegar sé hægt að koma á millisafnalánum milli fangelsa og eins hafi bókasöfn lánað bækur eftir því sem hægt hafi verið, sbr. 145. löggj.b., 2015-2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [Sótt á vef 7. apríl 2021].

¹¹² Sbr. reglur Fangelsisins Sogni.

¹¹³ Sbr. 1. mgr. 48. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

- *Að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til að taka það nám sem föngum stendur þar til boða til endurskoðunar, meðal annars með hliðsjón af því hvort hægt sé að auka fjölbreytni þess náms sem er í boði, fjölga verklegum greinum og hagnýtu námi, einnig með tilliti til fanga sem hafa ekki gott vald á íslensku.*

Af sama tilefni er því beint til mennta- og menningarmálaráðherra að hafa þau sjónarmið sem rakin eru í skýrslu þessari til hliðsjónar við þá vinnu sem stendur yfir af hálfu starfshóps sem er ætlað að endurmeta inntak og umgjörð menntunar fyrir fanga.

Þá er þeim ábendingum beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni að taka til skoðunar og meta:

- *Hvort tilefni sé til að gera úrbætur á heimsóknaraðstöðu innanhúss með það í huga að tryggja rýmri aðstöðu fyrir fanga í samskiptum við gesti þegar ekki er hægt að vera úti við, einkum með tilliti til barna.*
- *Hvort sú afþreying og vinna sem stendur til boða í fangelsinu taki með fullnægjandi hætti mið af því að viðhalda góðri virkni fanga og leita leiða til að bæta þar úr og auka fjölbreytni, innan þeirra marka sem húsnæði og eðli starfseminnar leyfir.*

10 Starfsfólk

10.1

Almennt

Starfsfólk fangelsa¹¹⁴ sinnir opinberri þjónustu og getur þurft að takast á við krefjandi aðstæður. Því er mikilvægt að þar veljist til starfa einstaklingar sem geta tekist á við þau verkefni sem felast í starfinu og þjálfun þess taki mið af því.¹¹⁵ Þá eru góð samskipti milli fanga og starfsfólks jafnframt til þess fallin að draga úr spennu og þar af leiðandi minnka líkur á valdbeitingu í fangelsi.¹¹⁶

Í V. kafla evrópsku fangelsisreglnanna er fjallað um stjórnun og starfsfólk fangelsa, meðal annars um eðli starfa í fangelsi, val á starfsfólki, þjálfun, sérhæfða starfsmenn, fræðslu fyrir almenning og rannsóknir. Skyldur starfsfólks eiga ekki einungis að felast í fangavörslu heldur einnig aðstoð við aðlögun að samfélaginu á ný að fangelsisvist lokinni. Við val á starfsfólki skulu fangelsisyfirvöld leggja áherslu á eiginleika á borð við heilindi, mannúð, faglega færni og persónulegt hæfi til að sinna starfinu. Þá skal jafnvægis gætt milli karla og kvenna í starfsliðinu. Eftir því sem frekast er unnt skulu sérfræðingar, svo sem geðlæknar, sálfræðingar, félagsráðgjafar og kennarar vera hluti starfsliðsins.¹¹⁷

Mönnun í fangelsum hefur til að mynda áhrif á möguleika starfsfólks til að vera í beinum samskiptum við fanga. Sé fjöldi starfsfólks ekki nægur getur það skapað óöryggi sem hefur þá bæði áhrif á líðan og hegðun fanga og starfsfólks. Þá getur ófullnægjandi mönnun valdið því að starfsfólk vinni mikla yfirvinnu til að viðhalda lágmarksstarfsemi og öryggi í fangelsum. Slikt getur orsakað streitu hjá starfsfólki og kulnun í starfi, ástand sem getur valdið óæskilegri spennu í fangelsisumhverfinu.¹¹⁸

CPT-nefndin hefur gert athugasemdir þar sem hlutfall starfsmanna á móti föngum hefur verið talið of lágt.¹¹⁹ Í bæklingi alþjóðasamtaka um forvarnir gegn pyndingum (e. *Association for the Prevention of Torture*) um viðmið CPT-nefndarinnar

¹¹⁴ Ákvæði um starfsfólk fangelsa er einkum að finna í II. kafla laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og reglugerð nr. 347/2007, um menntun fangavarda. Forstjóri Fangelsismálastofnunar skipar forstöðumann fangelsis og fangaverði til fimm ára í senn en forstöðumaður ræður aðra starfsmenn. Forstöðumaður og fangaverðir eru embættismenn í skilningi laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í lögum um fullnustu refsinga er rakinn áskilnaður um menntun og þjálfun starfsfólks, bakgrunnsskoðun, valdbeitingarheimildir og þagnarskyldu. Í reglugerð um menntun fangavarda er einkum fjallað um rekstur fangavardaskólans, inntöku-skilyrði, inntak námsins o.fl.

¹¹⁵ Sbr. 8. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

¹¹⁶ Sjá *Combating ill-treatment in prison. A handbook for prison staff with focus on the prevention of ill-treatment in prison*, bls. 74. Council of Europe, apríl 2016. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/combating-ill-treatment-in-prison-2-web-en/16806ab9a7> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹¹⁷ Sbr. 72.1, 72.3, 77., 85. og 89.1 gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Sjá einnig til hliðsjónar 74.-82. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹¹⁸ Sjá *Developments concerning CPT standards in respect of imprisonment. Extract from the 11th General Report of the CPT published in 2001*, CPT/Inf(2001)16-part, málsg. 26. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd24c> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹¹⁹ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Grikklands 14.-26. mars 1993, CPT/Inf(94)20, málsg. 107. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806964c9> [Sótt á vef 9. apríl 2021].

varðandi fanga kemur fram að dæmigerð hlutföll í ríkjum Vestur-Evrópu séu um einn til þrír fangar á móti hverjum starfsmanni, allt eftir öryggisstigi fangelsisins.¹²⁰

Af samanburði við hin Norðurlöndin verður séð að Ísland var með fæsta starfsmenn í fangelsum á hverja 100 fanga á árunum 2008-2012 en samkvæmt tölum frá 2013-2017 hefur hlutfall starfsfólks á móti föngum hér á landi batnað verulega.¹²¹

10.2

Mönnun

Fangelsið Sogni er rekið í nánú samstarfi við Fangelsið Litla-Hrauni. Sami forstöðumaður er yfir báðum fangelsum og einnig Fangelsinu Hólmsheiði. Þá fer yfirstjórn Fangelsisins Litla-Hrauni jafnframt með yfirstjórn á Sogni.¹²²

Í fangelsinu starfa samtals níu starfsmenn, einn varðstjóri og átta fangaverðir. Varðstjóri hefur viðveru í fangelsinu á virkum dögum frá kl. 8:00 til 17:00. Fangaverðir eru á tólf tíma vöktum, annars vegar kl. 8:00-20:00 og hins vegar 20:00-8:00, tveir á hverri vakt. Samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu 29. september 2020 er staðan nú þannig að ávallt er annaðhvort varðstjóri eða aðstoðarvarðstjóri á vakt.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að það upplifði sig almennt öruggt í vinnunni. Þó kom fram að sumum fangavörðum þætti það töluvert álag að vera eini fangavörður á vakt hluta úr degi þegar hinn fangavörðurinn sinnti erindum með fanga utan fangelsisins.¹²³ Hluti starfsfólks taldi sig ekki hafa nægan tíma til að sinna föngunum, mörg erindi kæmu upp í fangelsinu hvern dag sem þyrfti að sinna og álag væri töluvert.

Líkt og fram hefur komið eru nú pláss fyrir 21 fanga á Sogni. Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram voru plássin 22 og voru þau öll nýtt. Fangaverðir á vakt, bæði dags og nætur, eru þó einungis tveir ásamt varðstjóra sem hefur viðveru á dagtíma á virkum dögum, en hann sinnir þó einnig öðrum verkefnum en umönnun fanga.

Þegar heimsókn umboðsmanns bar að voru sex karlmenn og tvær konur í föstum stöðugildum fangavarða. Konurnar starfa ekki á sömu vakt en því verður þó ekki komið við, miðað við núverandi vaktaskipan, að kvenkyns fangavörður sé á hverri vakt í fangelsinu. Líkt og fram hefur komið skal gæta að kynjahlutföllum við samsetningu starfsliðs fangelsa.¹²⁴ Þá skal leit á fanga framkvæmd af fangaverði af sama kyni.¹²⁵ Loks hefur CPT-nefndin bent á að mikilvægt sé að hafa nægan fjölda kvenkyns fangavarða þar sem konur afplána.¹²⁶ Með vísan til þess er mikilvægt að samsetningu starfsmannahópsins sé hagað með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa karl- og kvenkyns fangavörð á vakt hverju sinni, og þá einnig í ljósi þess að afplánun kvenna í opnu fangelsi fer nú eingöngu fram á Sogni.

¹²⁰ Sjá Rod Morgan og Malcolm D. Evans: *The Prevention of Torture in Europe. CPT Standards regarding Prisoners*, bls. 26. Birt á vefslóð: https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/APT%20CPT%206%20En.pdf?fbclid=IwAR2wGZFy8o7PA_MoPWmCxx-wycXEzXv8NPj5rbY3cmjVygagZTeiFbmHpcE. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹²¹ Árið 2017 voru 89 starfsmenn á hverja 100 fanga á Íslandi og í Danmörku, 72 í Finnlandi, 102 í Noregi og 124 í Svíþjóð. Sjá Ragnar Kristoffersen: *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2008-2012*. Ósló 2013, bls. 49-51. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/almennt/nordic-statistics-2008-2012-english-version.pdf> [sótt á vef 9. apríl 2021] og Ragnar Kristoffersen: *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2013-2017*. Lillestrøm 2019, bls. 50-52. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/almennt/Nordic-Statistics-2013-2017-final.pdf>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹²² Margir starfsmenn Fangelsisins Litla-Hrauni hafa jafnframt aðkomu að daglegum rekstri Fangelsisins Sogni, til dæmis fangaflutningsmenn, sendill sem sinnir ýmsum verkum, verslunarstjóri í versluninni á Litla-Hrauni sem sinnir afgreiðslu á pöntunum frá föngum á Sogni, aðstoðarvarðstjóri sem sér um að kalla út aukavaktir vegna forfalla og deildarstjóri sem annast innkaup, pantanir og greiðslu reikninga.

¹²³ Sem fyrr segir er varðstjóri þó einnig á vakt á dagvinnutíma.
¹²⁴ Sbr. meðal annars 54.5 og 85. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

¹²⁵ Sbr. 2. mgr. 70. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹²⁶ Sjá *Women in prison, factsheet*, CPT/Inf(2018)5, kafl 5. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168077ff14>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

10.3

Menntun og þjálfun

Þær kröfur sem lög um fullnustu refsinga gera til menntunar starfsfólks fangelsa er að forstöðumaður fangelsis skuli vera með háskólapróf sem nýtist í starfi og að fanga-verðir skuli hafa lokið námi í fangavarðaðfræðum áður en þeir eru skipaðir. Þó megi leggja að jöfnu sambærilegt nám sem viðurkennt sé af Fangelsismálastofnun, að fenginni umsögn Fangavarðafélags Íslands.¹²⁷ Lögin gera ekki kröfu um sérstaka menntun annarra starfsmanna.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun í tengslum við heimsóknina hafa allir fastráðnir fangaverðir sem starfa í Fangelsinu Sogni og varðstjóri lokið fangavarðanámi. Flestir starfsmenn sem rætt var við höfðu nýlega farið á skyndihjálparnámskeið. Þá er nýjum starfsmönnum kynntur bæklingur um verk- og vinnulag á Sogni þegar þeir hefja störf þar sem má finna upplýsingar um starfsemina.

Í heimsókninni kom fram af hálfu starfsmanna að skortur væri á þjálfun í til dæmis beitingu valds, viðbrögðum við eldboðum og notkun á hjartastuðtæki. Þar sem sjaldan reyndi á þessi viðbrögð þyrfti að viðhalda betur þekkingu og þjálfun í þeim. Þá komu fram sjónarmið um að símenntun og endurmenntun fangavarða væri almennt ábótavant.

Af þessu tilefni er rétt að geta þess að í evrópsku fangelsisreglunum kemur fram að viðhalda skuli þekkingu og þjálfun starfsfólks fangelsa.¹²⁸ Þá beindi CPT-nefndin þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda vegna síðustu heimsóknar til Íslands að bæta þjálfun fangavarða í að viðhalda virku öryggi.¹²⁹ Sérstaklega mikilvægt er að viðhalda þekkingu og þjálfun starfsfólks fangelsa ef lítið reynir á hana varðandi tiltekna þætti í störfum þeirra, líkt og virðist eiga við um valdbeitingu og skyndihjálp á Sogni.

Líkt og áður hefur komið fram hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið ákveðið að setja saman starfshóp um endurmat á inntaki og umgjörð menntunar fanga og fangavarða. Upphaflega var gert ráð fyrir að niðurstöður hópsins lægju fyrir í lok árs 2020¹³⁰ en samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er nú vonast til að unnt verði að birta niðurstöður hópsins á næstu mánuðum.

10.4

Samskipti og starfsandi

Eins og áður hefur komið fram er mikilvægt að horft sé til samskiptahæfileika við val á starfsfólki svo unnt sé að viðhalda jákvæðum og uppbyggilegum samskiptum milli starfsfólks og fanga. Þá er mikilvægt að gott andrúmsloft ríki í fangelsi og að komið sé í veg fyrir átök og einelti, svo sem vegna ólíkra tegunda brota sem fangar afplána dóm fyrir.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að almennt beri það traust til yfirmanna fangelsisins og að það sé almennt vel upplýst um stöðuna í fangelsinu. Hins vegar kom fram að upplýsingaflæði milli vakta væri ábótavant og skortur á fundum til að ræða starfsemina almennt.

Hvað varðar samskipti starfsfólks og fanga er ljóst að á Sogni er nálægð starfsmanna við fanga mikil. Sem dæmi má nefna að fangar og starfsfólk borða allar máltíðir dagsins saman. Þá varð þess vart í heimsókninni að starfsfólk fangelsisins og fangar

¹²⁷ Sbr. 7. og 8. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹²⁸ Sbr. 81.2 gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

¹²⁹ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 27. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

¹³⁰ Sbr. Svör íslenska ríkisins við skýrslu um vitjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17. til 24. maí 2019, maí 2020, sjá svar við tilmælum 27. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4>. [Sótt á vef 9. apríl 2021].

virtust setjast reglulega niður í almennum rýmum fangelsisins og spjalla saman. Ekki varð betur séð en að umhyggja sé borin fyrir velferð fanganna og að starfsfólk leggi sig almennt fram við að gera vist þeirra sem minnst íþyngjandi.

Í viðtölum báru fangar starfsfólki almennt vel söguna, töldu samskipti við það góð og töldu sig geta leitað til starfsfólks og varðstjóra ef þess þyrfti og fyndu fyrir trausti. Í viðtölum við fanga komu þó fram ábendingar um að ekki væri alltaf samræmt verklag milli vakta sem gæti haft áhrif á hvert þeir leituðu með mál sín.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að samskipti fanga væru almennt góð en þó gæti skapast spenna sem orsakist af ólíkum tegundum brota þeirra sem afplána í fangelsinu. Sambærileg sjónarmið komu fram hjá füngum sem töldu þó að starfsfólk næði jafnan að leysa vel úr málum þegar slík atvik koma upp og fangar kváðust almennt upplifa sig örugga í fangelsinu.

10.5

Ábendingar og tilmæli

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Sogni að taka starfsemi fangelsisins til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Leitast verði við að hafa samsetningu starfsmannahópsins með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa starfsmenn af báðum kynjum á vakt hverju sinni. Á það sérstaklega við þar sem afplánun kvenna í opnu fangelsi fer nú eingöngu fram á Sogni. Við ráðningar í störf í fangelsinu verði tekið mið af þessum sjónarmiðum, þó að virtum þeim almennu reglum sem gilda um ráðningar opinberra starfsmanna.*
- *Fræða þarf starfsfólk fangelsisins um viðbrögð við ofbeldi og veita þeim hjálfun í valdbeitingu og viðhalda slíkri þekkingu og hjálfun. Jafnframt þarf að tryggja að starfsfólk fái reglulega fræðslu og hjálfun í skyndihjálp og viðbrögðum við eldbodum.*
- *Að tryggja fullnægjandi mönnun í fangelsinu með hliðsjón af verkefnum og aðstæðum í fangelsinu hverju sinni. Mikilvægt er að starfsmenn á vakt nái að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin, meðal annars hvað varðar eftirlit með füngum þannig að öryggi þeirra og starfsmanna sé tryggt.*

Þeirri ábendingu er jafnframt komið á framfæri við Fangelsið Sogni að taka til skoðunar og meta hvort tilefni sé til að áréttta gildandi verklag og reglur fangelsisins við starfsfólk, einkum með það í huga að samræma framkvæmd og bæta upplýsingaflæði milli vakta.

11 Heilbrigðisþjónusta

11.1

Almennt

Það leiðir af eðli frelsissviptingar að hún getur haft neikvæð áhrif á heilsu þess sem henni sætir. Í því ljósi er mikilvægt að gætt sé að líkamlegri og andlegri heilsu fanga meðan á afplánun í fangelsi stendur. Fangar eiga rétt á sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu,¹³¹ en hafa eðli máls samkvæmt ekki tækifæri til að sækja sér hana á eigin vegum. Meðan á afplánun í fangelsi stendur eru fangar á ábyrgð og undir eftirliti fangelsismálayfirvalda og það er því á ábyrgð þeirra að tryggja að fangar hafi aðgang að viðhlítandi heilbrigðisþjónustu og heilnæmum aðbúnaði.¹³²

Í lögum um fullnustu refsinga er mælt fyrir um rétt fanga til almennrar heilbrigðisþjónustu í samræmi við lög nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu. Að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun sér það ráðuneyti sem fer með heilbrigðismál um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum.¹³³ Þá er í lögum um fullnustu refsinga sérstaklega mælt fyrir um að við ákveðnar aðstæður skuli kalla til lækni vegna fanga eða fara fram lækni skoðun, svo sem við upphaf afplánunar og ef einangrun eða aðskilnaði er beitt eða fangi settur í öryggisklefa.¹³⁴ Einnig í kjölfar valdbeitingar ef grunur er um að hún hafi valdið skaða, ef um sjúkdóma er að ræða eða ef fangi óskar sjálfur lækni aðstoðar.¹³⁵

Í evrópsku fangelsisreglunum er að finna ítarleg ákvæði um skipulag og veitingu heilbrigðisþjónustu í fangelsum. Fangelsismálayfirvöld skulu vernda heilsu fanga í þeirra umsjá og heilbrigðisþjónusta skal skipulögð í nánnum tengslum við heilbrigðisfyrirvöld og í samræmi við heilbrigðisstefnu landsins. Fangar skulu hafa aðgang að þeirri heilbrigðisþjónustu sem stendur almenningi til boða án mismununar.¹³⁶

CPT-nefndin hefur gefið út sérstök viðmið um heilbrigðisþjónustu í fangelsum, meðal annars um rétt fanga til aðgangs að lækna-, geðlækna- og tannlæknaþjónustu. Í þeim er einnig kveðið á um að einungis starfsfólk sem er til þess hæft undirbúi lyfjagjafir.¹³⁷ Þá hefur Mannréttindadómstóllinn bent á í dómum sínum að 3. gr. mannréttindasáttmálans leggi þær jákvæðu skyldur á aðildarríki að tryggja að einstaklingur

¹³¹ Sjá 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig meðal annars *Health care services in prisons. Extracts from the 3rd General Report of the CPT, published in 1993*, CPT/Inf(93)12-part, málsg. 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce943>. [Sótt á vef 9. apríl 2021]. Recommendation No. R (98)7 of the Committee of Ministers to Member States concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/090000016804fb13c>. [Sótt á vef 9. apríl 2021]. Sjá einnig 24. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹³² Sjá til hliðsjónar umfjöllun í Róbert Spanó: *Stjórnarskráin, mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 71-73, og Association for the Prevention of Torture (APT): *Monitoring places of detention. A practical guide*. Genf 2004, bls. 189. Birt á vefslóð: https://www.aapt.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf. [Sótt á vef 9. apríl 2021]. Sjá einnig 24. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹³³ Sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹³⁴ Sbr. 2. mgr. 23. gr. og 77. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹³⁵ Sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹³⁶ Sjá 39.-48. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Sjá einnig 24.-35. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹³⁷ Sjá *Health care services in prisons. Extract from the 3rd General Report of the CPT, published in 1993*, CPT/Inf(93)12-part, málsg. 34, 35, 38 og 41. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce943>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

sem er frelsissviptur sé vistaður við aðstæður sem samrýmast mannlegri reisu hans og að heilsa hans og velferð sé tryggð, meðal annars með því að honum sé veitt nauðsynleg heilbrigðisþjónusta. Þar af leiðandi kann bæði frelsissvipting og eftirfarandi vistun við óviðunandi aðstæður og skortur á viðeigandi heilbrigðisþjónustu í tilvikum veikra fanga að teljast brot gegn 3. gr. mannréttindasáttmálans.¹³⁸

Í maí 2019 heimsótti CPT-nefndin meðal annars fangelsið Kviabryggju sem er, líkt og Sogn, opið fangelsi og fjöldi plássu svipaður. Þar starfar ekki heilbrigðisstarfsmaður og lækniþjónusta er sótt til næsta bæjarfélags. Í skýrslu sinni í kjölfar heimsóknarinnar beindi nefndin þeim tilmælum til íslenska ríkisins að reyna að tryggja daglega heimsókn hjúkrunarfræðings sem gæti sinnt lágmarksheilbrigðisþjónustu, beint föngum til lækna og séð um lyfjagjafir. Þá beindi nefndin einnig þeim tilmælum til íslenska ríkisins að tryggja að látið verði af þeim starfsháttum í öllum fangelsum landsins að starfsfólk sem ekki hefur til þess tilskilda menntun gefi lyf.¹³⁹

11.2

Heilbrigðisþjónusta á Sogni

Almenn lækniþjónusta og lyfjagjöf

Í Fangelsinu Sogni starfar ekki heilbrigðisstarfsmaður að staðaldri. Heilbrigðisstofnun Suðurlands (HSU) sér um alla almenna heilbrigðisþjónustu fyrir þá sem afplána í Fangelsinu Sogni. Farið er vikulega á Heilsugæsluna á Selfossi með allt að þrjá fanga í senn sem hafa óskað eftir því við fangavörð að fá viðtal við lækni. Þá geta fangar jafnframt óskað eftir tíma hjá lækni með því að hringja sjálfir eða panta tíma á netinu óháð aðkomu fangavarða eða annars starfsfólks fangelsisins, kjósi þeir það. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina sinnir sami læknir öllum föngum af Sogni. Ef brýn nauðsyn er á lækniþjónustu sé neyðarþjónusta nýtt eða læknatímar sem hægt er að bóka samdægurs. Þá sé farið með fanga til sérfræðilækna og sjúkrahjálfa sé þess þörf.

Lyfseðilsskyld lyf fanga sem afplána á Sogni eru skömmtuð í lyfjabox í apóteki og sótt vikulega af starfsmönnum fangelsisins. Fangaverðir sjá um að gefa lyf á föstum tímum í samræmi við skömmtun. Í lyfjaskáp sem staðsettur er í aðstöðu starfsfólks er einnig að finna verkjalyf og önnur lyf sem hefur verið ávísað að tiltekna fanga en ekki þarf að gefa reglulega. Fangaverðir gefa þessi lyf eftir þörfum og í samræmi við ávísunarleiðbeiningar. Í viðtölum við starfsfólk fangelsisins komu fram þau sjónarmið að sumir teldu heppilegra að lyf væru gefin af heilbrigðisstarfsfólki.

Í ljósi þeirra sjónarmiða sem rakin eru í kaflanum hér á undan er ljóst að töluverð áhersla hefur verið lögð á það við OPCAT-eftirlit að starfsfólk sem hefur til þess

¹³⁸ Sjá meðal annars dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Enea gegn Ítalíu*, 17. september 2009, mál nr. 74912/01, málsgr. 57, og MDE, *Kudla gegn Póllandi*, 26. október 2000, mál nr. 30210/96, málsgr. 94.

¹³⁹ Sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 35. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3>. [Sótt á vef 11. apríl 2021]. Íslenska ríkið óskaði eftir því að senda svör við þessum athugasemdum síðar, sbr. *Svör íslenska ríkisins við skýrslu um vitjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17. til 24. maí 2019*, maí 2020, sjá svar við tilmælum 35-44. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4>. [Sótt á vef 11. apríl 2021]. Þá má hér til hliðsjónar benda á að umboðsmaður norska þjóðþingsins hefur meðal annars gefið þau tilmæli í skýrslum sínum vegna OPCAT-eftirlits þar í landi að í fangelsum eigi helst einungis heilbrigðisstarfsmenn að sjá um lyfjagjöf. Verði því ekki komið við skuli fangelsi tryggja að þeir starfsmenn sem sjá um lyfjagjafir hafi tekið grunnnámskeið í lyfjafræði og fari reglulega á endurmenntunarnámskeið. Þá beri að tryggja að heilsufarsupplýsingar séu ekki opinberaðar við lyfjagjafir þannig að það brjóti gegn þagnarskyldu heilbrigðisstarfsmanna. Sjá meðal annars skýrslur umboðsmanns norska þjóðþingsins: *Oslo fengsel 19-22. november 2018*, bls. 56. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/06/Oslo-fengsel-%E2%80%93-93-bes%C3%B8ksrapport.pdf>. [Sótt á vef 11. apríl 2021] og *Bergen fengsel 2.-4. maí 2018*, bls. 34. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/01/Bergen-fengsel.pdf>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

tilskilda menntun sjái um lyfjagjafir í fangelsum. Með því móti er jafnframt tryggt að trúnaður um heilsufarsupplýsingar fanga sé virtur og líkur á því að gerð séu mistök við lyfjagjafir minnka.

Sálfræðipjónusta og geðheilbrigðismál

Starf sálfræðinga á Sogni felst einkum í áhættu- og þarfamati, sálfræðilegri meðferð, ráðgjöf og stuðningi.¹⁴⁰

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun í tilefni af heimsókninni er viðvera sálfræðings í fangelsinu tvisvar í mánuði. Þess utan komi einn sálfræðingur í fangelsið utan hefðbundins viðverutíma eftir samkomulagi. Fangar á Sogni geti óskað eftir viðtali við sálfræðing og geðlækni í gegnum heimilislækni. Þá getur Fangelsismálastofnun óskað eftir geðlæknisþjónustu fyrir þá.

Samkvæmt gögnum sem umboðsmaður aflaði var viðvera sálfræðinga minni en almennt var gert ráð fyrir samkvæmt framangreindu, eða aðeins tvisvar á tímabilinu 20. júní til 7. október 2019. Í tvö skipti kom sálfræðingur auk þess til að hitta tiltekinn fanga. Í viðtölum við sálfræðinga kom fram að þeir teldu aðstöðu til að taka viðtöl á Sogni áfátt og að í raun gæfist ekki nægur tími til að sinna föngum þar.

Í viðtölum við fanga kom fram að viðveru sálfræðinga væri ábótavant og að ekki gæfist nægur tími til að sinna geðheilbrigðisþörfum þeirra. Þá þætti þeim óþægilegt að hitta ekki alltaf sama sálfræðinginn. Einnig var bent á að sú staða gæti verið óheppileg að allir þeir sálfræðingar sem sinna föngum á Sogni séu starfsmenn Fangelsismálastofnunar og framkvæmi áhættumat fyrir stofnunina.¹⁴¹ Þeim þætti óheppilegt að geta ekki leitað til sálfræðinga sem ekki tengjast Fangelsismálastofnun og hafi ekki komið að gerð áhættumats í þeirra tilviki.¹⁴² Samkvæmt þeim upplýsingum sem umboðsmaður aflaði er þó reynt að haga málum þannig að sami sálfræðingur komi ekki að bæði áhættumati og almennri þjónustu við einstaka fanga.

Eftir að heimsókn umboðsmanns fór fram hafa verið gerðar ákveðnar breytingar á þessu fyrirkomulagi. Þann 5. desember 2019 var undirritaður tímabundinn samningur á milli Sjúkratrygginga Íslands og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins um stofnun sérhæfðs, þverfaglegs geðheilbrigðisteymis fanga sem myndi starfa og styðja við starfsemi heilsugæslunnar í fangelsum.¹⁴³

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði frá Fangelsismálastofnun í september 2020 tók geðheilsuteymið til starfa í janúar 2020 og var fullmannað í maí. Í teyminu er einn geðlæknir sem er jafnframt yfirlæknir, ásamt sálfræðingi og tveimur hjúkrunarfræðingum. Samkvæmt upplýsingum frá yfirlækni hefur teymið þegar heimsótt öll fangelsi landsins en hægst hafi á starfsemi þess vegna kórónuveirufaraldursins og hafi starfið að mestu leyti farið fram í gegnum fjarfundabúnað.¹⁴⁴ Sjúkratryggingar

¹⁴⁰ Sjá nánar á heimsíðu Fangelsismálastofnunar, <https://www.fangelsi.is/afplanun/afplanun-i-fangelsi/>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

¹⁴¹ Sálfræðingar hjá Fangelsismálastofnun framkvæma áhættumat í upphafi afplánunar þeirra sem hafa verið dæmdir fyrir kynferðisbrot gegn börnum og eftir atvikum þeirra sem dæmdir hafa verið til fimm ára afplánunar eða lengri fyrir alvarleg ofbeldisbrot. Áhættumat felur meðal annars í sér að meta líkur á itrekuðum brotum og slíkt mat er forsenda þess að fangar sem afplána refsingu fyrir kynferðisafbrot gegn barni geti vistast í opnu fangelsi.

¹⁴² Svipuð sjónarmið komu fram í skýrslu CPT-nefndarinnar í tilefni af heimsókn hennar til Íslands í maí 2019 þar sem nefndin beindi þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda að leggja áherslu á að ráðnir yrðu klínískir sálfræðingar sem væru hluti heilbrigðisteymis og að forðast ætti að láta þá sinna tveimur ólíkum hlutverkum, þ.e. annars vegar að gera áhættumat og hins vegar að sinna á sama tíma geðheilbrigðismeðferð. Sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsg. 40. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

¹⁴³ Sjá frétt á vefsíðu Stjórnarráðsins 5. desember 2019: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/12/05/-Brotid-i-blad-i-geðheilbrigðisþjónustu-vid-fanga/>. [Sótt á vef 12. apríl 2021].

¹⁴⁴ Sjá í þessu sambandi frétt á vef Vísis 5. apríl 2020: <https://www.visir.is/g/2020140121d>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

Íslands og Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins hafa gert með sér samkomulag um að heilsugæslan sinni áfram geðheilbrigðisþjónustu við fanga í öllum fangelsum landsins. Heilbrigðisráðherra hefur staðfest samkomulagið sem felur í sér samning um óbreytta þjónustu til loka árs 2021.¹⁴⁵

Umboðsmaður Alþingis hefur um árabil vakið athygli á nauðsyn þess að bætt verði úr geðheilbrigðisþjónustu við fanga og bent á að staða þessara mála hér á landi kunni að brjóta í bága við mannréttindareglur sem Ísland hefur undirgengist.¹⁴⁶ Þá hefur CPT-nefndin beint tilmælum til íslenskra stjórnvalda vegna geðheilbrigðismála við fanga síðan árið 1998. Í ljósi þess að ákveðin skref hafa verið stigin til að bæta úr geðheilbrigðisþjónustu við fanga eftir að heimsóknin fór fram verður látið við það sitja að fylgjast í framhaldinu með hvort þessar breytingar tryggi rétt fanga, meðal annars þeirra sem afplána á Sogni, til geðheilbrigðisþjónustu með fullnægjandi hætti þannig að það samræmist kröfum 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og brjóti ekki í bága við 1. mgr. 68. gr., sbr. og 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

Tannlæknaþjónusta

Farið er með fanga á Sogni til tannlæknis þegar þess er þörf. Fangar greiða sjálfir fyrir alla tannlæknaþjónustu.

Samkvæmt upplýsingum frá yfirstjórn fangelsisins sér Fangelsismálastofnun um að greiða tannlæknaeikninga fyrir fanga og síðan sé dregið eftir efnum og aðstæðum af þóknun fangans í hverri viku.¹⁴⁷ Standi eitthvað af skuldinni eftir þegar fangi lýkur afplánun sé skuld hans endurvakin komi hann aftur til afplánunar. Eftirstöðvar sem ekki takist að innheimta séu afskrifaðar.

Í viðtölum við fanga og starfsfólk kom fram að sumir fangar vildu fremur þola verki vegna tannskemmda en að greiða fyrir tannviðgerðir þar sem þeir séu misvel í stakk búnir til að standa undir slíkum greiðslum.

Í skýrslu CPT-nefndarinnar í tilefni af heimsókn hennar til Íslands í maí 2019 ítrekaði nefndin fyrri ábendingar sínar um að aðgangur að tannlæknaþjónustu sé ennþá takmarkaður þar sem gert er ráð fyrir því að fangar greiði þennan kostnað sjálfir, að minnsta kosti að hluta. Beindi nefndin meðal annars þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda að tryggja að allir fangar hafi aðgang að viðunandi tannlæknaþjónustu, þar með talið þeir sem ekki hafi efni á að greiða fyrir slíka þjónustu.¹⁴⁸

Þegar kostnaður við tannlæknaþjónustu er metinn í samhengi við fjárhæð launa fyrir vinnu eða dagpeninga er mikilvægt að öllum föngum sé tryggður aðgangur að viðunandi tannlæknaþjónustu, einnig þeim sem ekki hafa efni á að greiða fyrir hana. Þá er mikilvægt að tryggja að samræmis sé gætt milli fanga þegar lagt er mat á efni og aðstæður þeirra í þeim tilgangi að ákveða hvernig endurgreiðslu vegna tannlækninga skuli háttáð.

¹⁴⁵ Sjá frétt á vefsíðu Stjórnarráðsins 2. nóvember 2020: <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=e5cf150d-33a7-11e6-80c7-005056bc217f&newsid=alc01be1-1d1f-11eb-8126-005056bc8c60> [Sótt á vef 11. apríl 2021].

¹⁴⁶ Sjá til dæmis frétt á vefsíðu umboðsmanns Alþingis 14. janúar 2021: <https://www.umbodsmadur.is/frettir/nanar/9194/athugun-a-stodu-gedheilbrigdisthjonustu-og-adstaedum-fanga-a-litla-hrauni>. [Sótt á vef 12. apríl 2021].

¹⁴⁷ Samkvæmt 28. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, má taka allt að fjórðung dagpeninga eða launa til greiðslna á skaðabótum eða öðrum útgjöldum sem fangi verður ábyrgur fyrir meðan á afplánun stendur, þar á meðal skuldum sem fangi hefur stofnað til við fangelsi.

¹⁴⁸ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 36. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [Sótt á vef 11. apríl 2021]. Álitaefti vegna tannlæknaðkostnaðar fanga hafa einnig orðið tilefni umfjöllunar umboðsmanns, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 31. ágúst 1990 í máli nr. 102/1989 og álit umboðsmanns Alþingis frá 17. september 2009 í máli nr. 5335/2008.

11.3

Ábendingar og tilmæli

Með vísan til umfjöllunar í 11. kafla er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni:

- *Að leita leiða til að koma í veg fyrir að fangaverðir eða almennir starfsmenn séu látnir sinna störfum heilbrigðisstarfsfólks, til dæmis lyfjagjöfum. Þegar mönnun heilbrigðisstarfsfólks er ekki fullnægjandi við slíkar aðstæður þarf að gæta þess að starfsfólk fái fræðslu um hvernig eigi að bera sig að í samræmi við fyrirmæli sem fylgja skal.*
- *Að tryggja að allir fangar fái viðunandi tannlæknaþjónustu, óháð fjárhag. Framkvæmd þarf jafnframt að taka mið af því að samræmis sé gætt milli fanga þegar lagt er mat á efni og aðstæður þeirra í þeim tilgangi að ákveða hvernig endurgreiðslu vegna tannlækninga skuli háttað.*

12 Upplýsingagjöf, skráning o.fl.

12.1

Upplýsingagjöf

Almennt

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal við upphaf afplánunar afhenda fanga og kynna, á tungumáli sem hann skilur:

- samantekt um þær reglur sem um afplánun gilda, um réttindi og skyldur fanga og vinnu og nám sem föngum stendur til boða,
- reglur viðkomandi fangelsis, hvaða háttsemi varðar agabrotum og um meðferð slíkra mála,
- upplýsingar um hvert fangi geti kært ákvarðanir er varða fullnustu refsingarinnar og upplýsingar um heimild til að beina kvörtun til umboðsmanns Alþingis, svo og rétt fanga til að hafa samband við lögmann,
- afplánunarbréf þar sem fram koma helstu dagsetningar vegna vistunar fanga í afplánun auk þess sem gera á honum grein fyrir lokum afplánunar og reglum um reynslulausn.¹⁴⁹

Samkvæmt evrópsku fangelsisreglunum skulu allir fangar við upphaf afplánunar, og eins oft og þurfa þykir í kjölfarið, upplýstir skriflega og munnlega, á tungumáli sem þeir skilja, um réttindi og skyldur þeirra í fangelsi og reglur um þá háttsemi sem varðað getur agaviðurlögum.¹⁵⁰

Fullnægjandi upplýsingagjöf hefur mikla þýðingu í tengslum við vistun í fangelsi, einkum fyrir þá sem afplána í fyrsta skipti, og mikilvægt er að fangar séu upplýstir um réttindi sín og skyldur í fangelsi sem fyrst eftir að afplánun hefst. Á sama tíma geta verið tiltekin vandkvæði á að koma upplýsingum til fanga með fullnægjandi hætti við upphaf afplánunar vegna andlegs ástands þeirra á þeim tíma, svo sem vegna áfalla eða neyslu vímuefna í aðdraganda afplánunar. Þá tala sumir þeirra ef til vill hvorki íslensku né ensku. Af þeim sökum er rétt að leggja áherslu á að það getur verið þörf á að endurtaka mikilvægar upplýsingar síðar, á tungumáli sem fangi skilur, til að tryggja að hann hafi meðtekið þær.

Almennar upplýsingar við komu í fangelsið

Fangelsismálastofnun hefur útbúið innkomubækling; „Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi.“ Þar er að finna helstu upplýsingar um réttindi fanga og skyldur

¹⁴⁹
¹⁵⁰

Sbr. 4. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Sbr. 30.1 gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Ítarleg ákvæði um upplýsingagjöf við upphaf afplánunar eru í Nelson Mandela-reglunum, sbr. 54. og 55. gr.

og afrit af helstu lögum og reglum sem gilda í afplánuninni. Bæklingurinn er til á íslensku, ensku og að hluta á pólsku. Hann er birtur á vefsíðu Fangelsismálastofnunar en þó einungis á íslensku.¹⁵¹

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun skal afhenda einstaklingum sem eru að hefja afplánun bæklinginn og fara munnlega yfir þau réttindi sem gilda um afplánunina. Fangar sem afplána á Sogni hefja almennt afplánun sína í öðrum fangelsum og ættu því að hafa fengið bæklinginn og kynningu á honum þar. Í ljósi þeirra fjölbjóðlegru reglna sem nefndar eru hér að framan og að töluverður tími getur liðið frá því að fangi hefur afplánun og þar til hann flyst á Sogn er mikilvægt að Fangelsismálastofnun hugi að því að föngum sé kerfisbundið kynntur innkomubæklingurinn á ný áður en þeir flytjast á Sogn.

Í innkomubæklingnum eru meðal annars upplýsingar um kæruleiðir og heimild fanga til að beina kvörtun til umboðsmanns Alþingis. Hins vegar var í bæklingnum vísað til innanríkisráðuneytisins og netfang þess gefið upp í stað dómsmálaráðuneytisins um hvert skuli beina kæru. Þá innihélt netfang umboðsmanns Alþingis prentvillu. Þá var í bæklingnum, eins og hann var birtur á vefsíðu Fangelsismálastofnunar, að finna reglugerð nr. 961/2005, um fullnustu refsinga. Hún var hins vegar felld brott með nýrri reglugerð nr. 240/2018, um fullnustu refsinga. Í athugasemdum fangelsisins við drög að skýrslunni er tekið fram að þessi atriði hafi nú verið lagfærð. Eftir stendur að í bæklingnum eru lög um fullnustu refsinga tekin upp í heild sinni en texti þeirra hefur ekki verið uppfærður í samræmi við þær breytingar sem gerðar hafa verið á lögnum frá því að þau tóku gildi árið 2016.

Í ljósi þess að þetta eru helstu upplýsingarnar sem fangar fá um réttindi sín og skyldur í afplánun er lögð áhersla á að slíkar upplýsingar séu annars vegar réttar og hins vegar að þær séu uppfærðar jafnóðum til samræmis við breytingar sem kunna að verða á þeim heimildum sem bæklingurinn byggir á.

Kynning á reglum Fangelsisins Sogni

Í viðtölum við starfsfólk og fanga kom fram að þegar til stendur að flytja fanga á Sogn fari varðstjóri Fangelsisins Sogni og hitti viðkomandi fanga í því fangelsi þar sem hann þá afplánar, spjalli við hann og leggi mat á hvort hann sé hæfur til að vistast á Sogni. Þá kynni varðstjóri fyrir fanganum þær reglur sem þar gilda og færi honum afrit af þeim. Fangi undirriti síðan samkomulag um afplánun á Sogni. Útdráttur úr reglum fangelsisins er til á ensku en þær hafa ekki verið þýddar í heild sinni á önnur tungumál. Þá kvitti fangi fyrir móttöku kynningar og afhendingar á bréfi sem þáverandi fangelsismálastjóri ritaði 15. september 2004 til allra fanga og varðar hvers kyns einelti í fangelsum. Þar eru fangar hvattir til að láta af slíkri háttsemi og kynntar reglur sem gilda um hana. Reglur nr. 1340/2016, um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og síma í opnum fangelsum, eru hins vegar ekki kynntar sérstaklega við upphaf afplánunar á Sogni.¹⁵² Í ljósi þess að brot á reglunum getur varðað agaviðurlögum er, í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru hér að framan um mikilvægi upplýsingagjafar við upphaf afplánunar, rétt að undirstrika mikilvægi þess að þessar reglur séu kynntar sérstaklega fyrir föngum við upphaf afplánunar þeirra á Sogni.

Af viðtölum við fanga og starfsmenn fangelsisins verður ekki annað ráðið en að föngum sem eru mæltir á íslensku hafi almennt verið kynntar þær reglur sem gilda um

¹⁵¹ Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi*. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/skjol/Innkomubæklingur.pdf>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

¹⁵² Vísað er til reglnanna í lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og þær birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

afplánun þeirra, að frátöldum reglum um fyrirkomulag og notkun nettengdra tölva og síma í opnum fangelsum, þó að skráningu þar um kunni að hafa verið ábótavant.

12.2

Skráning

Í lögum um fullnustu refsinga er að finna áskilnað um skráningu tiltekinna upplýsinga um fanga, auk þess sem lögin mæla sérstaklega fyrir um skráningu í tengslum við tilteknar ákvarðanir. Þannig skal við upphaf afplánunar skrá meðal annars nafn og kennitölu, upphafs- og lokadag afplánunar, heilsufar, sjúkrasögu, upplýsingar um persónulega hagi fanga og hverja fangi óskar eftir að haft sé samband við ef þurfa þykir vegna hagsmuna hans.¹⁵³ Þá skulu til dæmis ákvarðanir um leit í klefa, líkamsrannsókn á fanga og um agaviðurlög teknar með rökstuddri bókun.¹⁵⁴

Í þessu sambandi skal minnt á að í 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 eru reglur um skráningu upplýsinga um málsatvik og meðferð mála. Gildissvið þeirrar reglna er samkvæmt ákvæðinu afmarkað við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, þ.e. stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga.¹⁵⁵ Þannig verður að hafa í huga að við töku stjórnvaldsákvæðana getur reynt á reglur 27. gr. upplýsingalaga um skráningu upplýsinga um málsatvik og meðferð mála, að því marki sem hliðstæð niðurstaða leiðir ekki þegar af öðrum reglum um skráningu.

Fangelsismálastofnun heldur vistunarskýrslu fyrir hvern fanga sem afplánar í fangelsi. Umboðsmaður óskaði eftir vistunarskýrslum fyrir þá fanga á Sogni sem afplánuðu þar á þeim tíma sem heimsóknin fór fram. Af 21 skýrslum sem umboðsmanni barst voru í tíu skýrslum ýmist ekki skráðar eða skráðar með ófullnægjandi hætti grunnupplýsingar, upplýsingar um nánasta aðstandanda eða lögmann. Þannig liggur fyrir að í tæplega helmingi þeirra vistunarskýrslna sem umboðsmanni bárust skorti á að skráning upplýsinga væri fullnægjandi. Af þessu tilefni er áréttað að mikilvægt er að framanröktum lagaáskilnaði um skráningu sé fullnægt þannig að þessar upplýsingar séu aðgengilegar fangelsi og fangelsismálayfirvöldum. Ekki er til dæmis unnt að útiloka að þær aðstæður komi upp að fangi geti ekki veitt umræddar upplýsingar sjálfur, svo sem vegna líkamlegs eða andlegs ástands hans.

Umboðsmaður óskaði einnig eftir upplýsingum um síðustu tíu atvik þar sem fangar á Sogni voru beittir agaviðurlögum. Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal, áður en ákvörðun um agaviðurlög er tekin, rannsaka málsatvik og gefa fanga kost á að kynna sér fyrirbyggjandi gögn og koma sjónarmiðum sínum um þau á framfæri. Þá skal slík ákvörðun rökstudd, bókun og birt fanga í viðurvist vitnis.¹⁵⁶ Í sex tilvikum af þeim tíu sem voru til skoðunar var ekki annað að sjá en að kröfur laganna til málsmeðferðar og skráningar hefðu verið uppfylltar. Í tveimur tilvikum vantaði allar undirskriftir. Í þriðja tilvikinu vantaði undirritun fanga og votts á ákvörðun og í því fjórða vantaði undirritun fangavarðar á eina fylgiskýrslu. Þannig liggur fyrir að í tæplega helmingi þeirra skýrslna sem óskað var eftir skorti á að kröfur laga um fullnustu refsinga varðandi ákvarðanir um agaviðurlög væru virtar að öllu leyti. Mikilvægt er að skráning sé fullnægjandi, meðal annars svo ljóst sé að fanga hafi verið gefið tækifæri

¹⁵³ Sbr. 1. og 2. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁵⁴ Sbr. 4. mgr. 69. gr., 4. mgr. 71. gr. og 6. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁵⁵ Samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 ber stjórnvöldum, og öðrum sem þau lög taka til, að skrá upplýsingar við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, sem veittar eru munnlega eða viðkomandi fær upplýsingar um með öðrum hætti, ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Hið sama á við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvæðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins.

¹⁵⁶ Sbr. 5. og 6. mgr. 74. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og verið kynnt kærheimild og þar með að fullnægjandi grundvöllur hafi verið lagður að slíkum ákvörðunum.

12.3

Erlendir fangar

Erlendir fangar geta verið í sérstaklega viðkvæmri stöðu, meðal annars í ljósi þess að þeir eru jafnan langt frá heimaslóðum sínum, menningu, fjölskyldu og öðru tengslaneti. Eins og áður hefur verið rakið mæla lög um fullnustu refsinga fyrir um að fangi skuli við upphaf afplánunar fá upplýsingar um réttindi sín og skyldur á tungumáli sem hann skilur og tækifæri til að tilkynna aðstandendum sínum og lögmanni um vistunina eins fljótt og auðið er.¹⁵⁷ Þá á erlendir fangi rétt á túlki þegar honum er gerð grein fyrir réttindum sínum og skyldum í afplánun sé þess þörf. Hann á jafnframt rétt á að hafa samband við lögmann sinn með aðstoð túlks þegar þurfa þykir.¹⁵⁸

Það leiðir einnig af fjölbjóðlegum viðmiðum að fangar skuli upplýstir skriflega og munnlega um réttindi og skyldur þeirra í fangelsi á tungumáli sem þeir skilja, bæði við upphaf afplánunar og eins oft og þurfa þykir í framhaldi af því.¹⁵⁹ Samkvæmt Nelson Mandela-reglunum skulu helstu upplýsingar vera aðgengilegar á algengustu tungumálum og í samræmi við þarfir fanga, ellegar skal útvegaður túlkur.¹⁶⁰

Líkt og áður segir er innkomubæklingurinn eingöngu til í heild sinni á íslensku og ensku og að hluta á pólsku. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmanni bárust frá Fangelsismálastofnun afplánuðu meðal annars fangar af hollensku, brasilísku, lettnesku, litháísku, portúgölsku, pólsku og spænsku þjóðerni í Fangelsinu Sogni á tímabilinu 1. janúar 2018–30. júní 2019. Í viðtölum við fanga kom fram að einstaklingar sem ekki hafa nægilegt vald á íslensku hafi í einhverjum tilvikum hvorki fengið almenna kynningu á þeim reglum sem gilda um afplánun í fangelsi við upphaf hennar né við flutning á Sogn. Af þeim gögnum sem umboðsmaður hefur undir höndum verður ekki annað séð en að staðlaðar ákvarðanir og svarbréf kunni að vera á íslensku, jafnvel þótt erlendir fangar eigi í hlut. Þá kom einnig fram í viðtölum að þegar fangar sem ekki eru vel mæltir á íslensku sendu skrifleg erindi til Fangelsismálastofnunar, til dæmis á ensku, kynni þeim að vera svarað á íslensku.¹⁶¹ Samkvæmt viðtölum við starfsfólk er túlkur þó kallaður til eftir þörfum, svo sem þegar birta á skjöl, eins og ákvarðanir um agaviðurlög.

Af þessu tilefni er rétt að minna á mikilvægi þess að fangi skilji þær upplýsingar sem fram koma í ákvörðunum og svörum frá fangelsismálayfirvöldum og varða réttindi hans og skyldur, til dæmis ákvarðanir sem geta haft áhrif á vistun hans og svör við umsóknum um leyfi. Í nýlegu álit umboðsmanns Alþingis í tilefni af frumkvæðisathugun á stöðu einstaklinga sem ekki eru mæltir á íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld benti hann á að meta þurfi hverju sinni hvort þörf sé á aðstoð túlks og/eða

¹⁵⁷ Sbr. 4. og 5. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁵⁸ Sbr. 3. mgr. 54. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁵⁹ Sbr. umfjöllun í kafla 12.1.

¹⁶⁰ Sbr. 1. mgr. 55. gr. Nelson Mandela-reglnanna. Hér má nefna að umboðsmaður norska þjóðþingsins hefur sett fram tilmæli í skýrslum sínum þess efnis að tryggja skuli að allir fangar fái við upphaf afplánunar uppfærðar skriflegar og munnlegar upplýsingar um réttindi sín og daglegt líf í afplánuninni, á tungumáli sem þeir skilja. Þá skuli bjóða sérstaklega upp á túlkajónustu við innkomu og gæta að skráningu þar um. Sjá til dæmis skýrslu umboðsmanns norska þjóðþingsins: *Oslo fengsel 19.-22. november 2018*, bls. 22. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2019/06/Oslo-fengsel-%E2%80%93-22-november-2018.pdf>. [Sótt á vef 11. apríl 2021]. Einnig til hliðsjónar *Drammen fengsel 24.-25. mai 2016*, bls. 18. Birt á vefslóð: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/Drammen-fengsel-24-25-mai-2016.pdf>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

¹⁶¹ Í athugasemdum fangelsisins við drög að skýrslunni, dags. 15. mars 2021, kemur hins vegar fram að staðlaðar ákvarðanir og svarbréf séu ekki einungis til á íslensku. Fangelsismálastofnun svari flestum föngum á ensku ef þeir sendi sjálfir skrifleg erindi á ensku.

láta þýða skjöl og gögn, hvaða tungumál skuli nota í samskiptum þannig að aðili geti skilið það sem fram fer og í svörum sem stjórnvöld láta frá sér, hvaða hagsmunir og réttindi eru undir hverju sinni og þá hversu langt skyldur stjórnvalda ná í þessu sambandi. Haga þurfi meðferð mála þannig að samrýmist reglum stjórnsýsluréttarins, skráðum sem óskráðum. Reglur um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, rannsóknarregluna og fleiri reglur um málsmeðferð í stjórnsýslunni verði að skýra með þeim hætti að stjórnvöld þurfi að lágmarki að tryggja í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku að þeir skilji efni þeirra svara og ákvarðana sem þeir fá. Það að þeir sem ekki skilja eða eru mæltir á íslensku fái aðstoð og leiðbeiningar á tungumáli sem þeir skilja er í raun forsenda þess að þeir geti notið þeirra réttinda og réttaröryggis sem reglur stjórnsýsluréttarins hljóða um í samskiptum við stjórnvöld.¹⁶²

Ljóst er að einhverjir breistir hafa verið á því að upplýsingagjöf til erlendra fanga um réttindi og skyldur þeirra hafi verið í samræmi við þann lagaáskilnað að vera á tungumáli sem viðkomandi skilur.

12.4

Ábendingar og tilmæli

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Sogni að taka verklag í fangelsinu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Bæta þarf upplýsingagjöf til fanga þegar þeir hefja afplánun á Sogni þannig að þeim sé kynntur innkombæklingur þegar þeir hefja vistun þar.*
- *Bæta þarf skráningu í vistunarskýrslum fanga og við ákvarðanir um agaviðurlög í samræmi við skilyrði laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og þau atriði sem rakin eru í kafla 12.2.*
- *Yfirfara þarf innkombækling sem afhentur er föngum við upphaf afplánunar, meðal annars með hliðsjón af þeim atriðum sem nefnd eru í kafla 12.1, þannig að þær upplýsingar sem þar er að finna séu réttar og til samræmis við breytingar sem verða á þeim heimildum sem bæklingurinn byggist á.*
- *Gæta þarf að því að upplýsingagjöf til erlendra fanga um réttindi og skyldur þeirra sé í samræmi við þann lagaáskilnað að vera á tungumáli sem viðkomandi skilur.*

¹⁶²

Sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 13. júlí 2020 í máli nr. 9938/2018.

13 Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar

13.1

Almennt

Eftirlit með stjórnýslunni fer annars vegar fram innan stjórnýslukerfisins sjálfs og hins vegar fyrir atbeina utanaðkomandi aðila, svo sem dómstóla og umboðsmanns Alþingis.

Ganga verður út frá því að þeir sem dvelja í fangelsi eigi að minnsta kosti að forminu til möguleika á að fá úrlausn dómstóla um íþyngjandi ákvarðanir og athafnir stjórnvalda gagnvart þeim á meðan afplánun stendur. Hér verður þó að gera þann fyrirvara að fjárhagsstaða viðkomandi og aðgangur að lögmanni til að fara með mál fyrir dómstóla getur sett raunhæfum möguleikum einstaklinga í þessari stöðu ákveðnar skorður.

Það hefur verulega þýðingu fyrir réttaröryggi fanga að þeir hafi, í samræmi við almennar reglur um uppbyggingu stjórnýslukerfisins, raunhæft tækifæri til að bera upp mál sín eftir atvikum við forstöðumann fangelsis, Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneytið, dómstóla og aðra óháða eftirlitsaðila, svo sem umboðsmann Alþingis.

CPT-nefndin hefur í þessu sambandi lagt áherslu á að skilvirkt eftirlit og kvörtunarleiðir séu grundvallarráðstafanir til að koma í veg fyrir ómannúðlega meðferð í fangelsum og að fangar skuli eiga greiðan aðgang að kvörtunarleiðum bæði innan og utan fangelsiskerfisins. Þá leggur nefndin áherslu á reglulegar heimsóknir sjálfstæðs eftirlitsaðila sem getur tekið við kvörtunum frá föngum og tekið út aðbúnað fangelsis.¹⁶³

13.2

Kæur

Við upphaf afplánunar skal veita fanga upplýsingar meðal annars um hvert hann geti kært ákvarðanir sem varða fullnustu refsingarinnar.¹⁶⁴ Í samræmi við það er öllum föngum í upphafi afplánunar afhentur innkomubæklingur þar sem meðal annars er vakin athygli á því að föngum sé heimilt að kæra ákvarðanir forstöðumanna fangelsa og Fangelsismálastofnunar til dómsmálaráðuneytisins.¹⁶⁵

Ákvarðanir samkvæmt lögum um fullnustu refsinga eru kærarlegar til dómsmálaráðuneytis nema annað sé tekið fram.¹⁶⁶ Samkvæmt upplýsingum sem umboðs-

¹⁶³ Sjá *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf(92)3-part2, málsg. 54*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b>. [Sótt á vef 11. apríl 2021]. Sjá einnig 70. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

¹⁶⁴ Sbr. 4. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁶⁵ Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi*, bls. 8. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/skiol/Innkomubæklingur.pdf>. [Sótt á vef 11. apríl 2021].

¹⁶⁶ Sbr. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig almenna kæruheimild í 1. mgr. 26. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Sé um að ræða stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. laganna skal við tilkynningu hennar leiðbeint um kæruheimild, ef hún er fyrir hendi, hvert beina skuli kæru, um kærufresti og kærugjöld og loks frest til þess að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lögákvæðinn, sbr. 20. gr. sömu laga.

manni bærust frá Fangelsismálastofnun eru í öllum stöðluðum fyrirmyndum að ákvörðunum og svarbréfum fangelsismálayfirvalda upplýsingar um kæruheimildir þar sem athygli er vakin á því að hægt sé að kæra ákvörðun til dómsmálaráðuneytisins, sbr. 95. gr. laga um fullnustu refsinga og 26. gr. stjórnssýslulaga. Jafnframt sé athygli vakin á ákvæði 1. mgr. 27. gr. stjórnssýslulaga um að stjórnssýslukæra skuli borin fram innan þriggja mánaða frá því aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun og vísað í VII. kafla laganna til nánari upplýsingar.

Af gögnum frá Fangelsismálastofnun má sjá að einnig er vísað til ofangreindra lagaákvæða í ákvörðunum um skammtímaleyfi og dags- og fjölskylduleyfi. Hins vegar verður ekki annað ráðið af gögnunum en að staðlaðar ákvarðanir og svarbréf séu einungis til á íslensku.

Í ákvörðunum um agaviðurlög, sem gert er ráð fyrir að fangi undirriti, er ekki sérstaklega vísað til framangreindra ákvæða. Hins vegar kemur fram í ákvörðunarorði að fanga hafi verið skýrt frá því að vilji hann kæra ákvörðunina til dómsmálaráðuneytisins geti fangelsið tekið að sér að framsenda kærana. Af orðalaginu má ráða að ítarlegri kæruleiðbeiningar kunni að vera veittar munnlega.

Af þeim tíu ákvörðunum sem umboðsmaður fékk afrit af er kærufrestur einungis tilgreindur í þeim fjórum síðustu. Líkt og fram kom í kafla 12.2 var skráningu í tengslum við ákvarðanir um agaviðurlög að öðru leyti ábótavant í tilteknum málum. Þrátt fyrir framangreint fengu starfsmenn umboðsmanns ekki annað ráðið af viðtölum við fanga á Sogni en að meirihluti þeirra þekkti til kæruheimilda. Þó komu fram dæmi um hið gagnstæða og sögðust þeir fangar ekki hafa verið upplýstir um kæruheimildir.

Af þessu tilefni er lögð áhersla á mikilvægi þess að kæruleiðbeiningar séu kynntar með fullnægjandi hætti við sérhverja ákvörðun um agaviðurlög, þar með talinn kærufrestur, enda áriðandi að þeim sem slík ákvörðun beinist að sé ljós sá tími sem hann hefur til að gera upp hug sinn um hvort hann vilji fá ákvörðunina endurskoðaða innan stjórnssýslunnar. Þá kann að vera að slíkar leiðbeiningar þjóni ekki tilgangi sínum séu þær einungis veittar munnlega eða sé að minnsta kosti betur tryggt að þær skili sér ef þær eru jafnframt veittar skriflega.

13.3

Kvartanir og athugasemdir

Möguleikar fanga til að gera athugasemdir vegna atvika eða aðstæðna í afplánun einskorðast ekki við kærannlegar ákvarðanir. Aðstæður fanga sem frelsissviptra einstaklinga leiða til þess að þeir eru almennt í viðkvæmri stöðu, til dæmis gagnvart starfsfólki fangelsa. Slíkt ójafnvægi á stöðu einstaklinga mælir með því að til staðar sé eftirlit og úrræði til endurskoðunar á því hvort samskipti hafi verið í samræmi við þær reglur og sjónarmið sem gilda þar um. Þá kann fangi sem dæmi að telja tilefni til að gera athugasemdir við aðbúnað sinn í afplánun í viðtækum skilningi.

Í reglum fangelsa nr. 600/2016 er kveðið á um kvörtunarleiðir vegna tiltekinna aðstæðna. Telji fangi sig þannig beittan órétti af hálfu starfsmanns fangelsis eða annarra sem eiga lögmæt erindi í fangelsið getur hann kvartað til forstöðumanns fangelsis.¹⁶⁷ Þá getur fangi kvartað til varðstjóra ef hann telur sig beittan órétti af hálfu samfanga.¹⁶⁸ Afrit af reglunum má finna í áður nefndum innkomubæklingi sem föngum skal afhentur við upphaf afplánunar. Hvað varðar almennar athugasemdir fanga um til dæmis réttindi og aðbúnað í fangelsi á að vera unnt að beina þeim til

¹⁶⁷ Sbr. 1. mgr. 2. gr. reglna fangelsa nr. 600/2016.

¹⁶⁸ Sbr. 2. mgr. 2. gr. reglna fangelsa nr. 600/2016.

dómsmálaráðuneytisins þar sem það fer með yfirstjórn fangelsismála.¹⁶⁹ Þá á að vera unnt að beina almennum athugasemdum varðandi heilbrigðisþjónustu til heilbrigðisráðuneytisins sem sér um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum og eftir atvikum til landlæknis.¹⁷⁰

Fangar geta einnig í vissum tilvikum leitað til umboðsmanns Alþingis ef þeir eru ósáttir við ákvarðanir og athafnir sem að þeim beinast eða athafnaleysi, sbr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í slíkum tilvikum þarf viðkomandi að hafa tæmt þær leiðir sem færar eru innan stjórnsýslunnar, til dæmis til ráðherra, áður en leitað er til umboðsmanns. Umboðsmaður hefur jafnframt sérstaka heimild til að taka mál til skoðunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laganna.

Árið 2017 gaf Fangelsismálastofnun út verklag fyrir starfsmenn um kvartanir fanga yfir framgöngu og háttsemi fangavarða og annarra starfsmanna fangelsis í þeirra garð.¹⁷¹ Í verklaginu er mælt fyrir um feril máls sem ber að fylgja komi slík tilvik upp. Þar er meðal annars kveðið á um hvort það sé forstöðumaður eða Fangelsismálastofnun sem skuli afgreiða mál, að sá sem kvartað er yfir skuli fá tækifæri til að gera athugasemdir og að ef ástæða þyki til séu þær bornar undir þann fanga sem kvartaði og honum jafnframt gefinn kostur á að setja fram frekari athugasemdir. Þá eru nefnd dæmi um mögulegar lyktir máls og tekið fram að upplýsa skuli fanga um niðurstöðu þess skriflega innan hæfilegs tíma og jafnframt leiðbeina honum um kæruleið.

Í heimsókn umboðsmanns varð ekki annað ráðið en að fangar teldu sig almennt geta leitað til starfsmanna fangelsisins ef eitthvað kæmi upp á og að þeir myndu bera fram kvartanir við starfsmenn teldu þeir tilefni til. Af athugun umboðsmanns var ekki annað að sjá en að erindum fanga væri almennt svarað. Þá var í anddyri aðalbyggingar bæklingur frá Afstöðu, félagi fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun. Í heimsókninni kom meðal annars fram að einhverjir fangar hefðu leitað til félagsins um aðstoð við að fylgja eftir málum sínum.

13.4

Ábendingar og tilmæli

Með vísan til umfjöllunar í 13. kafla er eftirfarandi tilmælum beint til Fangelsisins Sogni:

- *Að tryggja að fangar fái fullnægjandi kæruleiðbeiningar þegar teknar eru ákvarðanir um agaviðurlög, þar með talið um kærufrest.*

¹⁶⁹ Sbr. 4. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 12. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

¹⁷⁰ Sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu.

¹⁷¹ Sbr. 2. gr. reglna fangelsa nr. 600/2016.

14 Eftirfylgni

Umboðsmaður mun fylgjast áfram með þróun mála og viðbrögðum Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni í kjölfar þessarar skýrslu sem getur jafnframt orðið tilefni til þess að hann taki tiltekin atriði til frekari skoðunar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins eða á grundvelli frumkvæðisheimildar sinnar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Með sama hætti mun umboðsmaður fylgjast með því hver verður framvinda þeirra atriða sem bent er á í þessari skýrslu og varða aðkomu dómsmálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem eru vistaðir í Fangelsinu Sogni og þeirra athugasemda sem settar eru fram í skýrslunni er þess óskað að Fangelsismálastofnun og Fangelsið Sogni upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim tilmælum sem sett hafa verið fram í skýrslunni. Þá er þess jafnframt óskað að upplýst verði um hvort þær ábendingar sem hér hafa verið settar fram leiði til einhverra aðgerða eða athafna af þeirra hálfu, og þá hverra, sem og um aðrar aðgerðir sem talin er ástæða til að ráðast í af þessu tilefni.

Er þess óskað að umboðsmaður verði upplýstur um viðbrögð Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Sogni eigi síðar en 1. nóvember 2021. Þess er jafnframt óskað að umboðsmanni hafi fyrir sama tíma verið gerð grein fyrir viðbrögðum dómsmálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra við þeim tilmælum og ábendingum sem beint er til þeirra.

