

Heimsóknarskýrsla Fangelsið Kvíabryggju

22.–23. mars 2022

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



UMBODSMAÐUR
ALÞINGIS



Heimsóknarskýrsla Fangelsið Kvíabryggju

22.–23. mars 2022

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

Útgáfudagur 2. september 2022

Efnisyfirlit

1	Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar	6
2	Samantekt	7
3	Almennar upplýsingar um fangelsið	11
4	Inngrip, þvinganir og valdbeiting	12
4.1	Almennt	12
4.2	Valdbeiting og valdbeitingartæki	12
4.3	Klefaleit	13
5	Aðbúnaður	15
5.1	Almennt	15
5.2	Aðbúnaður og umhverfi í Fangelsinu Kvíabryggju	15
5.2.1	Almennt	15
5.2.2	Húsnæði	16
5.2.3	Viðhald húsnæðis og öryggi	19
5.2.4	Viðtals- og heimsóknarrými	19
5.3	Vistun kvenna	21
5.4	Fjárhagslegur aðbúnaður	22
6	Virkni og endurhæfing	25
6.1	Almennt	25
6.2	Nám, vinna og meðferðarstarf	25
7	Starfsfólk	30
7.1	Mönnun	30
7.2	Þjálfun	31
7.3	Samskipti og starfsandi	32
8	Heilbrigðisþjónusta	33
8.1	Almenn lækniþjónusta	33
8.2	Tannlæknaþjónusta	34

8.3	Geðheilbrigðismál og önnur stoðþjónusta.....	37
9	Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar	39
9.1	Almennt.....	39
9.2	Kæruleiðir	39
9.3	Kvartanir og önnur erindi.....	41
9.4	Önnur upplýsingagjöf.....	42
10	Ráðstafanir Fangelsismálastofnunar í kórónuveirufaraldrinum.....	44
10.1	Almennt.....	44
10.2	Nánar um takmarkanir á heimsóknum	46
10.3	Upplýsingagjöf og kvörtunar- og kæruleiðir	49
11	Eftirfylgni.....	50

1 Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Heimsókn umboðsmanns Alþingis í Fangelsið Kvíabryggju fór fram 22. og 23. mars 2022. Um var að ræða heimsókn á grundvelli OPCAT-eftirlits, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þetta var jafnframt fyrsta OPCAT-heimsókn umboðsmanns þar sem hann tilkynnti ekki um nákvæman komutíma sinn fyrir fram. Áður hafði umboðsmaður heimsótt fangelsin að Sogni, Hólmsheiði og Litla-Hrauni og hefur hann því nú heimsótt öll fangelsi landsins a.m.k. einu sinni á þessum grundvelli.

Fyrir heimsóknina var óskað eftir ýmsum upplýsingum og gögnum um starfsemina á Kvíabryggju, m.a. um valdbeitingu og önnur inngríp gagnvart föngum, alvarleg atvik á borð við ofbeldi og sjálfsskaða sem og heilbrigðisþjónustu og aðra stoðþjónustu sem föngum stendur til boða. Umbeðnar upplýsingar og gögn bárust umboðsmanni 7. desember 2021.

Heimsóknin hófst með almennri skoðun á húsnæði fangelsisins, þ. á m. vistarverum fanga og starfsfólks, útihúsum og verkstæði. Í framhaldinu var rætt við stjórnendur og loks tóku við einkasamtöl umboðsmanns og starfsmanna hans við fanga, fangaverði, varðstjóra og forstöðumann. Þá bárust umboðsmanni frekari gögn og upplýsingar frá fangelsinu eftir heimsóknina.

Eftirfarandi aðilar frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsókninni:

- Skúli Magnússon (umboðsmaður Alþingis).
- Anna Rut Kristjánsdóttir (skrifstofustjóri á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Elísabet Ingólfssdóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Svava Gerður Ingimundardóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).

2 Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis fór í heimsókn á grundvelli OPCAT-eftirlits í Fangelsið Kvíabryggju dagana 22. og 23. mars 2022. Var þetta jafnframt fyrsta OPCAT-heimsókn umboðsmanns þar sem hann tilkynnti ekki um nákvæman komutíma sinn fyrir fram.
- Fangelsismálastofnun rekur fjögur fangelsi sem skiptast í opin og lokuð fangelsi með misháu öryggisstigi. Fangelsið Kvíabryggju er opið fangelsi í skilningi laga um fullnustu refsinga og er almennt einungis ætlað karlmönnum. Í opnum fangelsum 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. Meðaldvalartími í fangelsinu á árstímabili sem umboðsmaður skoðaði fyrir heimsóknina var um fimm mánuðir. Meðan á heimsókn umboðsmanns stóð voru 20 karlar í afplánun í fangelsinu.
- 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 að öðru leyti, þ. á m. friðhelgi einkalífs. Í þessu sambandi er því komið á framfæri við Fangelsismálastofnun og Fangelsið Kvíabryggju að gæta að því að leit í herbergjum fangelsisins fari fram í samræmi við lagafyrirmæli.
- Í heimsókn umboðsmanns kom fram að fangar væru almennt ánægðir með aðbúnað í fangelsinu. Af ásýnd bygginga og samtölum við starfsfólk og fanga mátti þó ráða að viðhald á húsnæði fangelsisins sé orðið löngu tímabært, m.a. til að tryggja heilnæman aðbúnað. Í skýrslunni eru því sett fram tilmæli og ábendingar um almennt viðhald og endurbætur svo og skort á heimsóknar- og viðtalsaðstöðu. Þá er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Kvíabryggju að tryggja óra-

skaða starfsemi fangelsisins við rafmagnsleysi. Loks eru settar fram ábendingar í tengslum við fjárhagslegan aðbúnað fanga svo og greiðslufyrirkomulag í innkaupaferðum.

- Í heimsókn umboðsmanns kom fram að konum byðist alla jafna ekki að vistast á Kvíabryggju þar sem húsnæðið teldist ekki hentugt til að vista kynin saman, einkum m.t.t. öryggis kvenfanga. Af heimsókninni mátti hins vegar ráða að Kvíabryggja þætti eftirsóknarverður vistunarstaður og vögnuðu því spurningar um hvort aðstöðuleysi sem þetta kynni að valda því að konum byðist ekki að afplána fangelsisrefsingu sína í eftirsóttum úrræðum. Í skýrslunni er vikið að því að meirihluti fanga sé karlkyns og að refsifullnustukerfið sé að miklu leyti mótað með það í huga. Þannig geti ólík staða kvenna og karla í fangelsum hér á landi orðið tilefni til þess að umboðsmaður taki hana sérstaklega til skoðunar, líkt og gert hefur verið t.d. í Noregi.
- 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. Fangar á Kvíabryggju geta stundað fjarnám við Fjölbrautarskóla Snæfellinga en aðeins einn fangi var í námi þegar heimsókn umboðsmanns fór fram. Í fyrri heimsóknum umboðsmanns hefur komið fram að fjarnám henti föngum almennt illa. Í heimsókninni á Kvíabryggju kom fram að tilraunir með staðnám hafi reynst vel en því hafi verið hætt þar sem fjármagn fékkst ekki. Flestir fanganna stunda einhverja vinnu en vinnuframboð er þó takmarkaðra á veturna en yfir sumartímann. Af viðtölum við fanga og starfsfólk mátti ráða að meðferðarstarfi og endurhæfingu í fangelsinu sé almennt ábótavant. Í skýrslu umboðsmanns er vikið að aðgerðum stjórnvalda í þessum efnum, þ. á m. nýlegri skýrslu stýrihóps um málefni fanga þar sem lagðar eru til umbætur í meðferðar- og endurhæfingarstefnu, svo og nýjustu skýrslu Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum (CPT-nefndarinnar). Í því sambandi er tilmælum beint til hlutaðeigandi ráðherra um að fylgja þeim aðgerðum eftir.
- Ófullnægjandi mönnun í fangelsum hefur áhrif á möguleika starfsfólks til að vera í beinum samskiptum við fanga. Getur það einnig skapað óöryggi og hættu á að starfsfólk vinni yfirvinnu sem valdi spennu í fangelsisumhverfinu. Almenn ábending er sett fram í skýrslunni um að

meta þurfi hvort mönnun í fangelsinu sé viðhlítandi, m.a. á næturvöktum. Þá kom fram í viðtölum við starfsfólk að skortur væri á þjálfun og endurmenntun í valdbeitingu og skyndihjálp. Er því beint til Fangelsisins Kvíabryggju að viðhalda með reglubundum hætti þekkingu og þjálfun starfsmanna þar að lútandi.

- 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. Í þessum efnum er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Kvíabryggju að tryggja að allir fangar séu, strax við upphaf vistunar, upplýstir um aðgengi að heilbrigðisþjónustu, þ. á m. möguleika á lækni skoðun við upphaf vistunar.
- Af viðtölum við fanga mátti almennt ráða að kostnaður vegna tannlækninga væri íþyngjandi og hindraði þá jafnvel í að leita sér nauðsynlegrar tannlæknaþjónustu, einkum í ljósi þeirra takmörkuðu tekna sem þeir gætu aflað. Bæði CPT-nefndin og umboðsmaður hafa áður bent á það í skýrslum sínum að aðgengi fanga að tannlæknaþjónustu teljist ekki fullnægjandi ef fjárráð fanga stýra því. Í því sambandi er þeim tilmælum beint til Fangelsisins Kvíabryggju og Fangelsismálastofnunar að tryggja að allir fangar hafi aðgengi að nauðsynlegri tannlæknaþjónustu, óháð fjárhag.
- Samkvæmt viðtölum við starfsfólk á Kvíabryggju hefur geðheilbrigðisþjónusta í fangelsinu batnað til muna með tilkomu geðheilsuteymis sem sett var á fót árið 2019. Er það einnig í samræmi við upplýsingar sem umboðsmaður hefur aflað í öðrum fangelsisheimsóknum. Almennt virtust þeir fangar á Kvíabryggju sem rætt var við hafa aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu. Heimsóknir stoðþjónustaðila í fangelsið eru þó gerðar að umtalsefni í skýrslunni þar sem þær hafa reynst færri en í öðrum fangelsum. Með vísan til þess er ábendingum beint til Fangelsisins Kvíabryggju og Fangelsismálastofnunar um að taka til skoðunar hvort aðgengi fanga á Kvíabryggju að beinni stoðþjónustu sé lakara en annarra fanga.
- Skilvirkt eftirlit og kvörtunarleiðir eru grundvallarráðstafanir til að koma í veg fyrir ómannúðlega meðferð í fangelsum. Í því sambandi er þeim til-

mælum beint til Fangelsisins Kvíabryggju að veita fullnægjandi kæruleiðbeiningar þegar um er að ræða kæranlegar stjórnvaldsákvarðanir og að ákvarðanir eða önnur málsgögn beri með sér að þess sé gætt. Þá beri jafnframt að skrá efni og afgreiðslu kvartana, setja þær í réttan farveg og leiðbeina föngum um kæruleiðir þegar þær eru fyrir hendi. Enn fremur þurfi að tryggja að upplýsingagjöf til erlendra fanga sé í samræmi við þann lagaáskilnað að vera á tungumáli sem viðkomandi skilur.

- Loks er í skýrslunni vikið að takmörkunum á heimsóknum í fangelsið á meðan kórónuveirufaraldurinn varði. Fjallað er um lagagrundvöll slíkra takmarkana og áréttað að einkalífsréttindum á borð við rétt til heimsókna verði aðeins settar skorður með lögum. Þrátt fyrir að umboðsmaður hafi skilning á því að ákvarðanir fangelsismálayfirvalda í faraldrinum hafi borið að við fordæmalausar aðstæður verði, eftir sem áður, að huga að því að fullnægjandi heimildir séu í lögum til slíkra takmarkana og er ábendingu þess efnis komið á framfæri við dómsmálaráðherra. Jafnframt er því beint til Fangelsismálastofnunar að gæta að skilyrðum laga um lögmæti, nauðsyn og meðalhóf við takmarkanir og inngrip gagnvart föngum við slíkar aðstæður. Þá verður að gæta þess að upplýsingagjöf til fanga og aðstandenda vegna ráðstafana í heimsfaraldri séu viðhlítandi, þ.m.t. um kvörtunar- og kæruleiðir.
- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að Fangelsismálastofnun, Fangelsið Kvíabryggju og ráðherrar dómsmála, félagsmála og menntamála geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. mars 2023.

3 Almennar upplýsingar um fangelsið

Fangelsismálastofnun hefur umsjón með fullnustu refsinga og tengdum verk-efnum í samræmi við lög og reglur þar að lútandi. Stofnunin rekur fjögur fangelsi, þar á meðal Fangelsið Kvíabryggju sem er skilgreint sem opið fangelsi. Í opnum fangelsum er minna eftirlit með föngum og meira frjálsræði en gengur og gerist í lokuðum fangelsum.¹ 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 Kvíabryggja er staðsett á Snæfellsnesi skammt frá Grundarfirði. Yfirvöld keyptu jörðina árið 1951 en frá árinu 1955 var þar rekið vinnuhæli fyrir feður sem skulduðu barnameðlög. Þar hefur verið rekið fangelsi frá árinu 1963.²

Í fangelsinu er pláss fyrir 22³ vistmenn og er starfsemi fangelsisins rekin í fjórum byggingum. Vistarverur fanga eru í tveimur húsum en þar að auki eru tvö útihús. Engir múrar eða gaddavírsgirðingar afmarka fangelsið og er svæðið ekki öðruvísi afgirt en venjulegt sveitabýli. Í fangelsinu er föngum ætlað að taka þátt í endurhæfingaráætlun og stunda vinnu eða nám og þeir sem glíma við vímuefnavanda þurfa að vera reiðubúnir til að takast á við hann.⁴

Meðallengd dvalartíma fanga sem afplánuðu á Kvíabryggju á tímabilinu 1. desember 2020 til 1. desember 2021 var um fimm mánuðir. Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram voru 20 karlar í afplánun í fangelsinu. Fangelsið er nú almennt einungis ætlað körlum en þar til nýlega gátu konur einnig afplánað fangelsisrefsingu þar. Að ósk stjórnenda hefur að mestu verið horfið frá því þar sem aðbúnaður bjóði ekki upp á að kynin séu í aðskildu húsnæði.

¹ 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 30. ágúst 2022]. Sjá jafnframt svar innanríkisráðherra við fyrirspurn þingmanns um vistun fanga í öryggisfangelsum 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 30. ágúst 2022].

² Sjá umfjöllun um Fangelsið Kvíabryggju á heimasíðu Fangelsismálastofnunar: <https://www.fangelsi.is/fangelsin/kviabryggja/> [sótt á vef 30. ágúst 2022]. Sjá einnig bækling sem er afhentur í upphafi vistunar, Fangelsið Kvíabryggja: *Hagnýtar upplýsingar fyrir vistmenn*, bls. 5.

³ Vistpláss eru 23 samkvæmt gögnum frá fangelsinu en vegna smæðar eins visterbergis eru fangar ekki vistaðir þar.

⁴ Sjá umfjöllun um Fangelsið Kvíabryggju á heimasíðu Fangelsismálastofnunar: <https://www.fangelsi.is/fangelsin/kviabryggja/> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

4 Inngríp, þvinganir og valdbeiting

4.1

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. Hafa ber í huga að þeir sem eru löglega frelsissviptir njóta engu að síður áfram grundvallarréttinda að öðru leyti, þ. á m. friðhelgi einkalífs.⁵ Um lagalega umgjörð vistunar í fangelsi og mannréttindaákvæði sem koma sérstaklega til skoðunar í því sambandi vísast, eftir því sem við á, til skýrslna umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í fangelsin að Sogni og á Hólmsheiði.⁶

4.2

Valdbeiting og valdbeitingartæki

Samkvæmt 11. gr. laga um fullnustu refsinga er starfsmönnum fangelsa og Fangelsismálastofnunar heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna ef það telst nauðsynlegt við tiltekna aðstæður. Valdbeiting getur falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi varnartækja. Aldrei má þó ganga

⁵

Sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Munjaz gegn Bretlandi*, 17. júlí 2012, mál nr. 2913/06, málsgr. 79: „[...] the Court reiterates that, under the Convention system, the presumption is that detained persons “continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty, where lawfully imposed detention expressly falls within the scope of Article 5 of the Convention” [...]. Any restriction on those rights must be justified in each individual case [...]“ Sjá einnig 2. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna. Hins vegar kann frelsissviptingin eðli málsins samkvæmt að gera það að verkum að nauðsynlegt sé að takmarka samband fanga við umheiminn, umfram það sem felst í sjálfri innilokuninni í fangelsi, en slíkar takmarkanir teljast í sjálfsú sér ekki brot á ákvæðum mannréttindasáttmálans, sbr. t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Ciorap gegn Moldóvu*, 19. júní 2007, mál nr. 12066/02, málsgr. 107 og David Harris o.fl.: *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. útg. Oxford 2018, bls. 564.

⁶

Sjá 5. og 7. kafla skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 12-14 og 17-25, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022] og 5. og 6. kafla skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Hólmsheiði 13.-15. janúar 2020, bls. 14-34, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheidi-skyrsla.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022]. Í þessum heimsóknum var sjónum sérstaklega beint að lagalegri umgjörð vistana í opnum fangelsum annars vegar og gæsluvarðhaldsúrræðum hins vegar. Taka verður mið af því við lestur tilvitnaðra kafla.

lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni.⁷ Þá verður að ganga út frá því sem meginreglu að fangaverðir framkvæmi skyldustörf sín án valdbeitingar.⁸

Frekari reglum um valdbeitingartæki í fangelsum er ekki til að dreifa. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. vopnalaga nr. 16/1998 gilda lögín ekki um vopn, tæki og efni sem eru í eigu opinberra aðila á borð við Landhelgisgæslu, lögreglu og fangelsi en ráðherra setji um þau sérstakar reglur.⁹ Ekki hafa verið settar reglur um valdbeitingartæki í fangelsum á grundvelli ákvæðisins en umboðsmaður beindi m.a. tilmælum þar um til dómsmálaráðuneytis í skýrslu sinni um Fangelsið Hólmsheiði.¹⁰ Samkvæmt svörum ráðuneytisins við skýrslunni, sem umboðsmanni bárust 4. apríl sl., er vinna við gerð reglna þess efnis vel á veg komin og mun umboðsmaður fylgjast með framvindu þeirrar vinnu.

Valdbeitingartæki á Kvíabryggju, n.t.t. kylfur, piparúði og handjárn, eru geymd í læstum skáp á varðstofu ásamt upplýsingablaði um notkun þeirra. Í gögnum frá fangelsinu kemur fram að notkun valdbeitingartækja sé ávallt háð ákvörðun vakthafandi yfirmanns á staðnum og að litið sé á slíkt sem neyðarúr-ræði sem aðeins verði gripið til við sérstakar aðstæður, t.d. þegar lögregla komist ekki til aðstoðar.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heim-sóknina, þ. á m. úr atvikaskýrslum og viðtölum við fanga, virðist valdbeiting á Kvíabryggju fátíð og almennt sé leitast við að leysa úr málum með því að róa fanga niður áður en gripið er til valdbeitingar, s.s. með samræðum. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum voru handjárn einu sinni notuð á árinu 2021 við yfirbugun fanga. Þá kom einnig fram að samkvæmt verklagi væru handjárn ávallt notuð þegar fangi væri fluttur úr fangelsinu vegna agabrots.

4.3

Klefaleit

Forstöðumaður fangelsis tekur ákvörðun um leit í klefa fanga ef grunur leikur á að þar sé að finna 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. Einnig má leita í klefa fanga vegna almenns eftirlits og skoða klefa að öðru leyti þótt ofangreind skilyrði séu ekki uppfyllt.¹¹

Að jafnaði skal fangi vera viðstaddur leit í klefa. Þó er heimilt að vikja frá þessu skilyrði samkvæmt ákvörðun forstöðumanns fangelsisins. Gera skal

⁷ Sbr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁸ 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 30. ágúst 2022].

⁹ Til hliðsjónar má nefna reglur um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá 22. febrúar 1999 og reglur um valdbeitingu handhafa lögregluvalds hjá Landhelgisgæslu Íslands og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá 6. júlí 2007.

¹⁰ Sjá kafla 6.7 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Hólmsheiði 13.-15. janúar 2020, bls. 33, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheidi-skyrsla.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

¹¹ Sbr. 1. og 2. mgr. 69. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

skýrslu um leitina og þá muni eða efni sem kunna að hafa fundist og fanga er óheimilt að hafa í klefa. Þá skal fanga skýrt frá ástæðum leitar nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Ákvörðun um leit í klefa skal jafnframt tekin með rökstuddri bókun.¹²

Í frumvarpi því er varð að lögum um fullnustu refsinga var lagt til að leit í fangaklefa skyldi fara fram án þess að fangi ætti kost á að vera viðstaddur. Ekki varð af þeim áformum. Af álit meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar við meðferð frumvarpsins má ráða að horfið hafi verið frá þeim áformum í ljósi þess að slík framkvæmd gengi gegn Evrópsku fangelsisreglunum og ákvæðum stjórnarskrár um friðhelgi einkalífs.¹³

Umboðsmanni bárust tíu skýrslur um leit í klefum fangelsisins en þeim fylgdu ekki sérstakar ákvarðanir. Af skýrslunum má ráða að í tveimur tilvikum hafi verið leitað vegna gruns um brot á reglum fangelsisins en í átta tilvikum í þágu almenns eftirlits. Af skýrslum vegna almennu leitarinnar verður ekki ráðið hvort fangar hafi verið viðstaddir leit eða þeim boðið það.

Ofangreind leit í þágu almenns eftirlits fór fram í öllum herbergjum fangelsisins. Af viðtölum við starfsmenn og upplýsingum úr gögnum má ráða að leitin hafi verið framkvæmd af fangavörðum Fangelsisins Litla Hrauni og að ákvörðun um hana hafi verið tekin af fangelsismálayfirvöldum. Þá hafi forstöðumanni verið tilkynnt um hana skömmu áður en hún var framkvæmd.

Í viðtölum við fanga kom fram að þeim hefði ekki verið kynnt fyrirfram um framkvæmd leitarinnar eða ástæður hennar, hvorki meðan á henni stóð né eftir að henni lauk. Þá hafi föngum ekki verið leyft að vera viðstaddir leitina þrátt fyrir að hafa óskað eftir því.

Vekur leitin upp spurningar um hvort hún hafi í reynd farið fram í samræmi við lagafyrirmæli. Þá sérstaklega í ljósi hinnar almennu reglu um að fangi megi vera viðstaddur leit í klefa. Til þess að víkja megi frá reglunni þarf forstöðumaður að taka ákvörðun um það. Ekki verður séð að við umrædda leit hafi ákvörðun forstöðumanns legið fyrir og að mat hafi verið framkvæmt á nauðsyn þess að takmarka viðveru fanga.

*Með vísan til framangreinds er þeim **tilmælum** beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Kvíabryggju að leit í klefum fanga, ákvarðanataka og skráning þar um, fari fram í samræmi við lög, þ. á m. um upplýsingagjöf til fanga um ástæður leitar og takmarkanir á viðveru þeirra við leit, enda skuli slík ákvörðun tekin af forstöðumanni.*

¹²
¹³

Sbr. 3. og 4. mgr. 69. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá kafla um leit, líkamsleit og líkamsrannsókn í nefndarálitinu við meðferð frumvarps er varð að lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 904, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0904.html> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

5 Aðbúnaður

5.1

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. Er þá átt við aðbúnað í viðtækum skilningi þannig að þar undir fellur til dæmis húsnæði, ástand klefa/herbergja, útisvæði og hreinlæti en einnig fjárhagslegur aðbúnaður.

Um ákveðin atriði varðandi aðbúnað í fangelsum er lagagrundvöllurinn hér á landi takmarkaður og er því við mat á því hvort aðbúnaður sé fullnægjandi stuðst við viðmið úr dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu og niðurstöður og almennt viðmið CPT-nefndarinnar. Um þessi atriði er nánar vísað til skýrslna umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í fangelsin að Sogni og á Hólmsheiði.¹⁴

5.2

Aðbúnaður og umhverfi í Fangelsinu Kvíabryggju

5.2.1

Almennt

Fangelsið Kvíabryggju er staðsett á Snæfellsnesi og hefur verið starfrækt frá árinu 1963. Árið 2007 var plássum fjölgað með breytingum á húsnæði fangelsisins en þar eru nú pláss fyrir 22 fanga.

Starfsemi Fangelsisins Kvíabryggju fer fram í fjórum aðskildum byggingum: aðalbyggingu, svokallaðri kvennabrekku, verkstæði og útihúsi. Á útisvæði fangelsisins er lítið leiksvæði fyrir börn en þar má auk þess finna fótbolta- og golfvöll.

Í herbergjum fangelsisins er almennt að finna skrifborð, skrifborðsstól, rúm, sjónvarp og fataskáp.¹⁵ Flest herbergin í aðalbyggingu fangelsisins eru um 7-8 m² en herbergin í byggingunni sem kölluð er kvennabrekka eru nokkuð rýmri. Fangar deila sameiginlegri salernis- og sturtuðstöðu sem einnig er

¹⁴

Sjá 8. kafla skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 26, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022] og 7. kafla skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Hólmsheiði 13.-15. janúar 2020, bls. 35-36, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheidi-skyrsla.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022]. Í þessum heimsóknum var sjónum sérstaklega beint að lagalegri umgjörð vistana í opnum fangelsum annars vegar og gæsluvarðhaldsúrræðum hins vegar. Taka verður mið af því við lestur tilvitnaðra kafla.

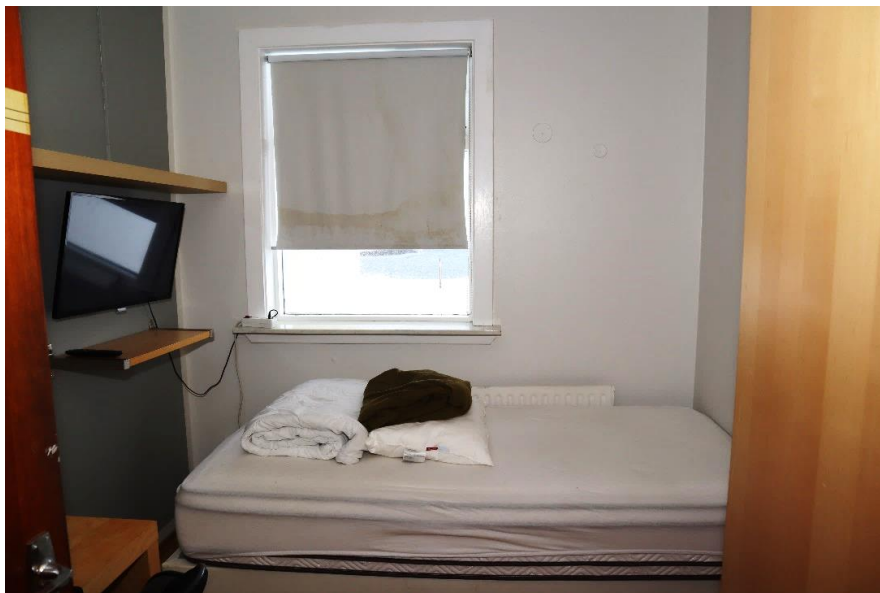
¹⁵

Sjá mynd 1.

ætluð gestum. Fangi getur sótt um og fengið leyfi til að vera með sína eigin hluti í herbergi sínu í samræmi við reglur þar um.¹⁶

Mynd 1

Vistherbergi.



Fangar sjá um þrif í herbergjum sínum og tilteknir fangar starfa við að þrifa almenn rými í fangelsinu. Í heimsókn umboðsmanns reyndust vistarverur, sameiginleg rými og aðstaða starfsfólks almennt vera hrein og snyrtileg.

5.2.2

Húsnæði

Aðalbygging

Í aðalbyggingunni er sameiginleg setustofa, eldhús¹⁷, borðstofa og æfingasalur. Þar má einnig finna tómstundarými, varðstofu, aðstöðu fyrir starfsmenn til fata-skipta og herbergi fanga.

¹⁶

¹⁷

Sbr. 1. mgr. 56. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.
Sjá mynd 2.

Mynd 2

Eldhús.



Kvennabrekka

Í byggingunni er sameiginleg setustofa¹⁸, þrjú vistherbergi, baðherbergi, eldhús og borðkrókur. Þar er einnig skrifstofuaðstaða fyrir starfsmenn fangelsisins.

Mynd 3

Sameiginleg setustofa.



Verkstæði

Í fangelsinu er smíða- og bifreiðaverkstæði¹⁹ þar sem einnig er aðstaða til bílaþrifa. Þar hefur auk þess verið útbúið lítið tónlistarherbergi.

Mynd 4

Verkstæði.



Útihús

Í útihúsi²⁰ er aðstaða fyrir sauðfé auk skemmu þar sem fiðurfé er haldið.

Mynd 5

Útihús.



¹⁹
²⁰

Sjá mynd 4.
Sjá mynd 5.

5.2.3

Viðhald húsnæðis og öryggi

I heimsókn umboðsmanns kom fram að fangar væru almennt ánægðir með aðbúnað í fangelsinu. Af ásýnd bygginga og samtölum við starfsmenn og fanga má þó ráða að almennt viðhald húsnæðis sé orðið löngu tímabært, m.a. til að tryggja heilnæman aðbúnað. Ytra byrði hússins er farið að láta á sjá og þakjárn mjög ryðgað. Þá þarf einnig að huga að endurnýjun annars búnaðar í fangelsinu, þ. á m. herbergishurða til að minnka hljóðbærni. Af viðtölum við starfsmenn og fyrirbyggjandi gögnum verður þó ekki ráðið að áform séu til staðar um endurbætur og viðhald á Kviabryggju.²¹

Í viðtölum kom fram að dæmi væru um að byggingar fangelsisins hafi orðið rafmagnslausar vegna bilana í rafveitu. Rafmagnsleysi virtist alla jafna ekki vara lengi en þó kom fram að slíkt ástand væri afar óheppilegt m.a. í ljósi þess að húshitun væri háð rafmagni og myndavélavöktun lægi niðri við þær aðstæður, sem vektu upp spurningar um öryggi í fangelsinu.

*Í samræmi við framangreint beinir umboðsmaður eftirfarandi **tilmælum** til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Kvíabryggju:*

- Huga þarf að almennu viðhaldi og endurbótum á húsnæði fangelsisins.
- Tryggja þarf, s.s. með viðeigandi búnaði, að starfsemi fangelsisins raskist ekki við rafmagnsleysi hjá rafveitu.

5.2.4

Viðtals- og heimsóknarrými

Við fjölgun vistplássa á Kvíabryggju árið 2007 var sameiginlegu rými, sem áður nýttist sem bókasafn, viðtals- og heimsóknarherbergi, breytt í vistherbergi fyrir fanga. Af þeim sökum er nú ekkert viðtals- eða heimsóknarherbergi að undanskildu herbergi sem er 4 m² að stærð og var upphaflega ætlað til vistunar fanga en hefur ekki verið nýtt sem slíkt vegna smæðar. Rýmið hefur m.a. nýst föngum til að sækja fjarfundi hjá AA-samtökunum en þar komast ekki að fleiri en tveir til þrír samtímis.

Í frumvarpi er varð að lögum um fullnustu refsinga kemur fram að heim-
sóknir til fanga séu mikilvægar til að viðhalda tengslum þeirra við fjölskyldu og
vini og draga þannig úr neikvæðum afleiðingum fangelsisvistar.²² Í Evrópsku

21 Sjá Skýrslu stýrihóps um málefni fanga. Félagsmálaráðuneytið 2021, bls. 5. Birt á vefslóð:
[https://www.stjornarradid.is/library/04-
 Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%cc%3bbdrsla%20st%cc%3bdrih%cc%3bps%20um%20ma%cc%8
 1lefn%20fanga-heildarskyg%ccc%81rsla.Xpdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%cc%3bbdrsla%20st%cc%3bdrih%cc%3bps%20um%20ma%cc%81lefn%20fanga-heildarskyg%ccc%81rsla.Xpdf) [sótt á vef 30. ágúst 2022]. Sbr. einnig Svör íslenska
 ríkisins við skýrslu um víftjun Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og vanvirð-
 andi meðferð eða refsingu (CPT) til Íslands frá 17. til 24. maí 2019, sjá svör við tilmælum 28. Birt á
 vefslóð: <https://rm.coe.int/16809edib4> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

22 Sjá athugasemdir við 45-48. gr. við frumvarp það er varð að lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, 145. löggj.b. 2015-2016, þskj. 399. Vefutgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0399.html> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

fangelsisreglunum²³ og Nelson Mandela-reglunum er einnig víkið að rétti fanga til að eiga í samskiptum við umheiminn.²⁴ Gerðar voru athugasemdir við skort á heimsóknaraðstöðu á Kvíabryggju í skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar í fangelsið árið 2019.²⁵

Í viðtölum við starfsmenn og fanga kom fram að í fangelsinu vanti almenna heimsóknaraðstöðu. Þar að auki vanti aðstöðu til að taka á móti lög-
mönnum, sálfræðingum, félagsráðgjöfum og öðrum stoðþjónustuaðilum í næði en í fangelsinu er ekkert slíkt viðtalsherbergi til staðar. Þá var vakin athygli á því að varðstofa fangelsisins sé eina sameiginlega rýmið sem hægt sé að nýta til að taka á móti föngum til afplánunar og bjóða þeim að leggja frá sér persónulega muni við innkomu í fangelsið.

Eins og fram kom í heimsókn umboðsmanns njóta fangar að jafnaði ákveðins frjálsræðis á svæðinu og geta nýtt sameiginleg rými og umhverfi fangelsisins við móttöku gesta. Líta verður svo á að þótt sameiginleg aðstaða sé almennt góð í fangelsinu bæti hún ekki upp fyrir vöntun á viðtals- og heimsóknarrými þar sem föngum er gert kleift að njóta samveru í ró og næði. Í því sambandi má einnig nefna að aðstandendum getur reynst erfitt að deila rými með öðrum föngum og heimsóknargestum. Þá verður að líta til reglna sem gilda um heimsóknir barna en þeim ber að sýna nærgætni við heimsókn í fangelsi.²⁶

Með hliðsjón af framangreindu má benda á að á Kvíabryggju 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. Vegna smæðar herbergjanna eru þau þó fremur óhentug til að taka á móti fleiri en einum gesti í einu, t.a.m. maka og börnum. Þessi staða getur því dregið úr gæðum og jákvæðum áhrifum heimsókna ekki síst þegar kemur að möguleikum fanga til að njóta tímans með börnum sínum. Þá er enn fremur ljóst að erfitt gæti reynst að eiga nauðsynleg trúnaðarsamtöl við lögmann sem og meðferðaraðila og getur þessi aðstöðuskortur því verið hamlandi fyrir þá sem þurfa slíka þjónustu.²⁷

Þá vekur það upp spurningar að varðstofan í fangelsinu sem er bæði lítil og þröng sé notuð sem móttökustaður fyrir nýinnkomna fanga, m.a. með tilliti til þess að þar eru skjáir tengdir eftirlitsmyndavélum auk þess sem lyf fanga og

²³ Þótt reglurnar feli ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti hefur af hálfu umboðsmanns Alþingis lengi verið lagt til grundvallar að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri að gæta að reglunum í störfum sínum í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, 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.

²⁴ Sjá *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 30. ágúst 2022]. Sbr. einnig 24. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

²⁵ Sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsg. 28. og 45. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

²⁶ Sbr. 48. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

²⁷ Sbr. 3. mgr. 46. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga um að heimsókn lögmanns til fanga skuli ávallt vera án eftirlits nema lögmaður óski annars. Sbr. einnig 4. mgr. 49. gr. sömu laga.

ýmis trúnaðargögn eru geymd þar. Varðstofan gegnir einnig hlutverki starfsmannaaðstöðu, sem eina rýmið þar sem starfsmenn geta dregið sig í hlé, og bitnar aðstöðuleysið að þessu leyti því einnig á þeim.

*Með vísan til framangreinds er eftirfarandi **ábendingu** og **tilmælum** beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Kvíabryggju:*

- *Að taka til skoðunar og meta hvort tilefni sé til að útbúa 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.*
- *Að bæta úr aðstöðu til að taka á móti lögmönnum og stoðþjónustuaðilum.*

5.3

Vistun kvenna

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að konum byðist alla jafna ekki að dvelja á Kvíabryggju. Áður bauðst kvenföngum að afplána fangelsisrefsingu sína þar, að uppfylltum skilyrðum þar að lútandi, en nú hefur breyting orðið þar á.²⁸ Það helgast meðal annars af því að húsnæðið telst ekki hentugt til að vista kynin saman. Í því sambandi hefur verið bent á að öll rými eru sameiginleg og frjálsræði mikið í fangelsinu. Það geti því reynst erfitt að gæta sjónarmiða sem eiga við um aðstæður kvenna í fangelsum og þar með tryggja þeim fullnægjandi vernd í vistuninni.²⁹ Fangelsið Sogni er því eina opna úrræðið þar sem kvenkyns fangar vistast.

Af viðtölum við fanga og starfsfólk á Kvíabryggju má hins vegar ráða að fangelsið þyki eftirsóknarverður vistunarstaður, m.a. vegna þess frjálsræðis sem fangar njóta og þess afslappaða andrúmslofts sem þar ríkir. Vekur þetta upp spurningar um hvort að aðstöðuleysi eins og lýst er hér að framan kunni að valda því að konum bjóðist almennt ekki að afplána sína fangelsisrefsingu í eftirsóttum úrræðum.

Í skýrslu CPT-nefndarinnar frá árinu 2019 er m.a. fjallað um aðbúnað kvenfanga þ. á m. á Kvíabryggju og vikið að því að stjórn fangelsisins hafi lagt til áætlanir við fangelsismálayfirvöld um að stækka fangelsið svo unnt væri að vista kvenfanga í sér álmu þar sem væri einnig skólastofa, heimsóknarherbergi og starfsmannaaðstaða. Í svörum íslenska ríkisins við skýrslunni kemur fram

Sbr. umfjöllun í 3. kafla.

Sjá kafla 8.3 um stöðu kvenkyns fanga sem afplána í opnu fangelsi í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 31-32, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022]. Sjá einnig Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 28. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

að engar framkvæmdir séu fyrirhugaðar við fangelsið en jafnframt að kvenfangar verði ekki vistaðir á Kvíabryggju.³⁰

Í skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri við fangelsismálayfirvöld að skoða hvort að við vistun kynjanna saman í opnum fangelsum væri tekið nægjanlegt tilliti til aðstæðna, öryggis og þarfa kvenna.³¹ Fangelsismálayfirvöld hafa ekki komið á framfæri sérstökum viðbrögðum við þeirri ábendingu en umboðsmaður mun áfram fylgjast með framvindu þessara mála.

Með tilliti til þess að mikill meirihluti fanga er karlkyns og refsifullnustukerfið að miklu leyti mótað með það í huga kann að vera tilefni til að skoða aðstæður kvenfanga í íslenskum fangelsum með heildstæðari hætti. Í því sambandi skal bent á að konur teljast almennt í sérstaklega viðkvæmri stöðu í hópi fanga. Þannig getur ólík staða kvenna í fangelsum hér á landi orðið tilefni til þess að umboðsmaður taki hana sérstaklega til skoðunar, líkt og gert hefur verið t.d. í Noregi.³² Með vísan til þess verður látið við það sitja að sinni að fylgjast með því hvernig úrbótum vindur fram í samhengi við fyrri ábendingar.

5.4

Fjárhagslegur aðbúnaður

Almennt

Fangar á Kvíabryggju fá greitt fyrir ástundun vinnu eða náms. Föngum býðst vinna í fangelsinu en framboð á vinnu kann að vera breytilegt eftir árstíðum og er að jafnaði meira yfir sumartímann. Ef ekki er unnt að útvega fanga vinnu eða hann getur ekki samkvæmt læknisvottorði sinnt vinnuskyldu eða námi skal greiða honum dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði annars unnið. Ráðherra ákveður fjárhæð dagpeninga með gjaldskrá og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.³³ Líkt og á Sogni er fæðisfé fanga á Kvíabryggju ráðstafað í sameiginlegan sjóð sem notaður er til að kaupa aðföng. Stuðst er við neysluviðmið félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins sem grundvöll fjárhæðanna. Um þau efni vísast nánar til skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni.³⁴

Fjárhæðir greiðslna til fanga eru ákveðnar í reglugerð frá árinu 2017. Fangar fá greiddar 415 kr. á klukkustund fyrir vinnu og nám. Geti þeir ekki sinnt

³⁰ 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 28. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

³¹ Sjá kafla 8.3 um stöðu kvenkyns fanga sem afplána í opnu fangelsi í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 31-32, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

³² Sjá skýrslu umboðsmanns norska þjóðþingsins Kvinner i fengsel. En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge. Birt á vefslóð: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/05/Temarapport_Kvinner-i-fengsel.pdf [sótt á vef 30. ágúst 2022].

³³ Sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

³⁴ Sjá kafla 8.4 um aðbúnað í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 32-34, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

vinnu vegna læknisvottorðs eða ekki er unnt að útvega þeim vinnu fá þeir greidda dagpeninga að upphæð 630 kr. á dag.³⁵

Stýrihópur um málefni fanga lagði til hækkun á nefndum greiðslum til fanga í skýrslu árið 2021. Með skýrslunni var lagt til að þóknun vegna vinnu og náms hækkaði í 500 kr. á klukkustund en dagpeningar í 1.100 kr. á dag.³⁶

Í viðtölum við fanga kom fram að dagpeningar, þóknanir og fæðispeningar stæðu oft óbreyttir um nokkurn tíma og heyra mátti að framfærsla dygði ekki alltaf fyrir allra helstu nauðsynjum. Einnig varð umboðsmaður þess áskynja í heimsókn sinni að fangar hefðu sumir hverjir ekki fjárráð til að standa undir kostnaði vegna tannlækninga eins nánar er vikið að í 8. kafla.

Í samræmi við framangreint er þeirri **ábendingu** beint til **ráðherra dómsmála**, eftir atvikum í samráði við **Fangelsismálastofnun**, að taka til skoðunar og meta hvort tilefni sé til að endurskoða greiðslur til fanga með hliðsjón af tillögum stýrihóps um málefni fanga.

Innkaup

Farið er í innkaupaferð einu sinni í viku í verslun á Grundarfirði. Fangar fá innkaupalista til útfyllingar og er kostnaður við innkaup greiddur af Fangelsismálastofnun og dreginn frá greiðslum til fanga. Einnig býðst föngum að greiða með debetkorti sem starfsmaður fangelsisins greiðir með í verslun og láta fangar í heim tilvikum starfsmanni í té PIN-númer kortsins.

Þótt ekki verði annað ráðið en að almennt ríki trúnaður og traust milli starfsmanna og fanga um þetta fyrirkomulag vekur það upp spurningar m.a. um umboð starfsmanna til notkunar á greiðslukortum fanga og heimild til ráðstöfunar fjármuna fyrir þeirra hönd samkvæmt því. Hafi notandi PIN-númer korts getur hann notað kortið nánast án takmarkana, sem kann að bjóða upp á misnotkun. Þótt engar visbendingar séu um slíkt getur þetta fyrirkomulag komið starfsmönnum í óþægilega stöðu. Eins gæti föngum reynst óþægilegt að kvarta vegna meints misferlis. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að mikill aðstöðumunur er á föngum og starfsmönnum fangelsa.³⁷

35 Sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig 1. og 3. gr. reglugerðar nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga.

36 Sjá *Skýrslu stýríhóps um málefni fanga*. Félagsmálaráðuneytið. 2021, bls. 22. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%3c3%bdrsla%20st%3c3%bdrih%3c3%b3ps%20um%20ma%cc%81lefni%20fanga-heildarsky%cc%81rsla.X.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022]

37 Í áthugasemdum við 72. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna er víkið að því að þegar einum hópi séu fengin umtalsverð völd yfir öðrum hópi einstaklinga, sé hætta á misbeitingu valds. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/pc-cp-2018-15-e-rev-3-epr-2006-with-changes-and-commentary-08-10-18/16808e4ac> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

*Þeirri **ábendingu** er beint til Fangelsisins Kvíabryggju að taka núverandi greiðslufyrirkomulag starfsmanna fangelsisins með greiðslukortum fanga til endurskoðunar með tilliti til þess sem að framan greinir.*

6 Virkni og endurhæfing

6.1

Almennt

Að baki lögum um fullnustu refsinga búa meðal annars sjónarmið um betrun fanga og virka þátttöku þeirra í samfélaginu að afplánun lokinni.³⁸ Í lögnum má meðal annars finna ákvæði um meðferðaráætlanir fyrir fanga, vinnu í fangelsi svo og nám og starfsþjálfun í fangelsi sem og utan þess.³⁹ Í Evrópsku fangelsisreglunum er að finna fjölda ákvæða um vinnu og menntun fanga sem kveða m.a. á um að þeim sé gert kleift að afla sér menntunar eða reynslu í afplánun sem geti nýst þeim að henni lokinni.⁴⁰ Í reglunum er einnig kveðið á um gerð vistunaráætlunar fyrir dæmda fanga (e. *sentence plan*) þar sem m.a. skuli vikið að vinnu, menntun og annarri virkni sem og undirbúningi fanga fyrir lok afplánunar. Samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar hefur viðhlitandi virkni á borð við vinnu, nám og ástundun íþrótta grundvallarþýðingu fyrir liðan fanga.⁴¹

6.2

Nám, vinna og meðferðarstarf

Almennt

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal fangi eiga kost á að stunda nám, þ.m.t. fjarnám og starfsþjálfun. Fangelsi útvegar og greiðir fyrir kennslubækur vegna kennslu sem fer fram í fangelsi en námið er á ábyrgð menntamálayfirvalda.⁴² Fanga er einnig rétt og skylt, eftir því sem aðstæður leyfa, að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi.⁴³ Fangar hafa einnig fjárhagslega hagsmuni af ástundun náms og/eða vinnu.⁴⁴

Fangelsismálastofnun skal jafnframt, í samvinnu við fanga, gera meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga

³⁸ 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 30. ágúst 2022].

³⁹ Sbr. 24.-26. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴⁰ Sbr. 26. og 28. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna, sjá einkum gr. 26.3 og 28.7 a.

⁴¹ Sjá *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf(92)3-part2*, málsg. 47. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

⁴² Sbr. 26. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴³ Sbr. 25. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁴⁴ Sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og reglugerð nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga.

stofnunarinnar.⁴⁵ Samkvæmt reglugerð um fullnustu refsinga skal í meðferðar-áætlun 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 en markmið hennar er að fangi nái að fóta sig í samfélaginu eftir lok afplánunar, kunni að leita sér aðstoðar, eigi fastan samastað og hafi góð tengsl við fjölskyldu og/eða vini.⁴⁶

Fangar á Kvíabryggju geta stundað fjarnám við Fjölbrautaskóla Snæfellinga og er námið þeim að kostnaðarlausu. Fangar hafa leyfi til að vera með eigin fartölvur sem þeir geta nýtt sér til náms og hafa einnig aðgengi að nettengingu með tilteknum síum. Þá er vikulega boðið uppá rafræna fundi með námsráðgjafa frá Fjölbrautaskóla Suðurlands en áður kom námsráðgjafi í fangelsið u.þ.b. einu sinni í viku/á hálfsmánaðarfresti. Ekki er haldið úti staðnámi í fangelsinu og þar er engin skólastofa.

Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram var einn fangi í námi. Í viðtölum kom fram að sumir fanganna hefðu ekki nægan aga til að stunda fjarnám og því væri betra ef boðið væri upp á staðnám, enda væru meiri líkur á að fleiri myndu nýta sér það. Tilraun hefði verið gerð með staðkennslu fyrir nokkrum árum sem hefði gefist vel en ekki fengist fjármagn til að halda því áfram.

Umboðsmaður hefur áður orðið þess áskynja í viðtölum við námsráðgjafa, kennara og annað starfsfólk í tengslum við fyrri heimsóknir sínar í fangelsi á grundvelli OPCAT-eftirlits að fjarnám henti föngum almennt illa. Þar komi m.a. til að almennt þurfi fangar meiri stuðning í námi, mikið utanumhald og betri námslegan grunn. Þá sé einnig takmarkað nám í boði fyrir þá fanga sem hafa ekki gott vald á íslensku og kom það einnig fram í heimsókninni á Kvíabryggju.⁴⁷

Í fangelsinu er ýmiss konar verkleg vinna í boði, þ. á m. vinna á verkstæði fangelsisins við viðgerðir á dráttarvélum og bílum, svo og bílabón, umsjón með fjárhúsi, landnámsshænum og öðru fiðurfé, vinna í eldhúsi, þrif og umsjón með golfvelli. Þá er ýmsum tiltektum og slætti sinnt yfir sumartímann. Flestir fangar sem rætt var við sinnntu einhverri vinnu en í viðtölum við stjórnendur kom þó fram að vinnuframboð yfir vetrartímann væri takmarkað. Enginn verkstjóri er starfandi á Kvíabryggju en til hliðsjónar má nefna að í kjölfar ábendinga CPT-nefndarinnar árið 2019 var verkstjóri ráðinn í fullt starf á Hólmsheiði. Hefur

45

Sbr. 24. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Í skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands árið 2019 lýsti nefndin yfir áhyggjum sínum þar sem gerð meðferðaráætlunar fyrir fanga væri ekki lengur skylda lögum samkvæmt líkt og áður hefði verið. Sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsg. 23. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

46

Sbr. 2. og 3. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

47

Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 37-38, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

greiddum vinnutímum fanga þar fjölgað talsvert með tilkomu hans.⁴⁸ Verkstjóri er einnig starfandi á Litla-Hrauni.

Af viðtölum við bæði fanga og starfsfólk á Kvíabryggju mátti ráða að meðferðarstarfi og endurhæfingu á Kvíabryggju væri almennt ábótavant. Meðferðarfulltrúi Fangelsismálastofnunar starfi aðallega á Litla-Hrauni og þá hafi starf AA-samtakanna ekki verið nægilega virkt í fangelsinu. Gott aðgengi sé að sálfræðingum og félagsráðgjöfum í gegnum fjarfundi en ferðir þeirra í fangelsið mættu þó vera tíðari. Af viðtölum við starfsfólk mátti ráða að umbótahugmyndir í tengslum við meðferðar- og endurhæfingarstarf hljóti almennt ekki brautar-gengi vegna fyrirséðs kostnaðar við þær.

Aðgerðir stjórnvalda

Í skýrslu stýrihóps um málefni fanga frá september 2021 kemur fram að árlegur kostnaður samfélagsins vegna einstaklinga sem fá refsíðoma sé um tíu milljarðar og heildarkostnaður samfélagsins vegna afbrota sem lögregla hefur afskipti af um fjórföld sú upphæð. Á árunum 2017-2020 var endurkomutiðni fanga á milli 40 og 50%. Í skýrslunni kemur m.a. fram að sterkar vísbendingar séu um að fjárfesting í meðferðar- og endurhæfingarstefnu leiði til lægri endurkomutiðni í fangelsi. Áætlaður kostnaður bættrar meðferðar- og endurhæfingarstefnu sem lögð er til í skýrslunni er rúmlega 190 milljónir króna á ári en gera megí ráð fyrir töluverðum samfélagslegum sparnaði ef endurkomum fanga fækkar. Með hliðsjón af árangri sem hefur náðst erlendis er í skýrslunni gert ráð fyrir 10-17,5% fækkun einstaklinga sem koma upp á innköllunarlista Fangelsismálastofnunar verði aðgerðum sem þar eru lagðar til hrint í framkvæmd.⁴⁹ Er þá ótalin þýðing bættrar meðferðar og endurhæfingar fyrir velferð fanganna sjálfra.

Í skýrslu vegna heimsóknar sinnar til Íslands árið 2019 benti CPT-nefndin á að tilhlýðileg þjálfun starfsfólks, góð mönnun og fjölbreytt sérhæfing starfsfólks sé forsenda þess að búa föngum öruggt umhverfi og gera félagslega endurhæfingu þeirra mögulega. Í því sambandi kom fram að einungis þrír félagsráðgjafar hafi verið starfandi í öllu fangelsiskerfinu þegar heimsóknin fór fram og nánast engir verkstjórar. Mæltist nefndin til þess að íslensk stjórnvöld gripu til aukinna ráðstafana til að tryggja nauðsynlegt fjármagn og mannauð í fangelsiskerfinu.⁵⁰ Þá beindi nefndin þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda að

⁴⁸ Sjá 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, sjá svar við tilmælum 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

⁴⁹ Sjá Skýrslu stýrihóps um málefni fanga. Félagsmálaráðuneytið 2021, bls. 35. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20st%C3%BDrih%C3%B3ps%20um%20ma%C3%81lefni%20fanga-heildarsky%C3%81rsla.X.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

⁵⁰ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 24. Sjá einnig neðanmálsgrein nr. 38. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

þau efli viðleitni sína til að þróa framboð á vinnu og annarri skipulagðri virkni fyrir alla fanga en í skýrslunni var þó tekið fram að flestir fangar á Kvíabryggju væru í einhverri vinnu. Einnig þyrfti að móta og koma til framkvæmda heildstæðri áætlun um að veita föngum með ávana- og fíkniefnavanda aðstoð.⁵¹ Í svörum Íslands við skýrslu CPT-nefndarinnar kemur fram að íslensk stjórnvöld muni taka tilmæli nefndarinnar um fjármögnun og mannauð í fangelsiskerfinu til alvarlegrar skoðunar. Ráðuneyti menntamála hafi ákveðið að setja saman starfshóp um endurmat á inntaki og umgjörð menntunar fanga og fangavarða.⁵² Hópurinn tók til starfa í júní 2020 og var áætlað að skýrsla með tillögum hans yrði gefin út á haustmánuðum 2021⁵³ en hún er enn ekki komin út. Varðandi aðstoð við fanga með ávana- og fíkniefnavanda kemur fram að ráðherrar dóms- og heilbrigðismála hafi samþykkt aðgerðaráætlun um aðgerðir í heilbrigðismálum⁵⁴ í fangelsum og úrræði vegna vímuefnavanda fanga. Í áætluninni kemur m.a. fram að geðheilsuteymi skuli bjóða upp á markvissa samfellda og einstaklingsmiðaða fíknimeðferð fyrir fanga meðan á afplánun stendur.⁵⁵

Af framangreindu er ljóst að stjórnvöld hafa hafið vinnu við aðgerðir sem hafa það að markmiði að bæta úr virkni og endurhæfingu fanga í fangelsum, þótt þær séu ekki allar komnar til framkvæmda. Líkt og áður segir er þó ljóst af heimsókninni á Kvíabryggju að afar fáir fangar stunda þar nám og að undirbúningur og endurhæfing inn í samfélagið er enn af skörnum skammti, þ. á m. í tengslum við meðferðarstarf. Í áðurnefndri skýrslu stýrihóps um málefni fanga er m.a. lögð til stóraukin námsráðgjöf og kennsluúrræði, fullorðinsfræðsla, tölvustofur, námskeið í verkmenntun, mat á starfshæfni og ýmiss konar samstarf, þ. á m. við Vinnumálastofnun og Samtök atvinnulífsins, svo og félagsleg aðstoð að afplánun lokinni. Einnig er lögð til heildstæð meðferðarstefna, þ. á m. með efningu geðheilsuteymis og meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar. Þá er lögð til hækkun á þóknun fyrir vinnu og nám og heimild til hvatagreiðslna vegna virkni, líkt og nánar er rakið í 5. kafla.⁵⁶ Með vísan til fjölbjöðlegra viðmiða um mikilvægi menntunar og reynslu í afplánun sem fangar geti nýtt sér að

⁵¹ Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 31 og 42. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

⁵² 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, sjá svör við tilmælum 27. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809ed1b4> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

⁵³ Sjá Skýrslu stýrihóps um málefni fanga. Félagsmálaráðuneytið 2021, bls. 10. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20st%C3%BDrih%C3%B3ps%20um%20ma%C3%81lefni%20fanga-heildarsky%C3%81rsla.X.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

⁵⁴ Nánar verður vikið að heilbrigðisþjónustu í 8. kafla.

⁵⁵ Sjá Aðgerðaráætlun um heilbrigðisþjónustu fanga, bls. 2-3. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmalaraduneytid/A%C3%B0ger%C3%B0ar%C3%A1%C3%A6tlun%20um%20heilbrig%C3%B0is%C3%BEj%C3%B3nustu%20fanga.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

⁵⁶ Sjá Skýrslu stýrihóps um málefni fanga. Samantekt. Félagsmálaráðuneytið 2021, bls. 16. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sty%CC%81%200921-11%20ma%CC%81lefni%20fanga%20stytttri%20stakar%20si%CC%81%C3%B0ur.pdf> [sótt á vef 30. ágúst 2022].

henni lokinni sem og tilmæla CPT-nefndarinnar um aðstoð við fanga með ávana- og fíkniefnavanda tekur umboðsmaður undir niðurstöður stýrihópsins að þessu leyti.

*Með vísan til alls ofangreinds er þeim **tilmælum** beint til ráðherra dómsmála, félagsmála og menntamála, í samvinnu við Fangelsismálastofnun, að fylgja eftir aðgerðum sem heyra undir ráðuneyti þeirra og fram koma í svörum ríkisins við skýrslu CPT-nefndarinnar sem og í tillögum stýrihóps um málefni fanga, þ. á m. um menntun þeirra, undirbúning fyrir vinnumarkaðinn að afplánun lokinni og heildstæða meðferðarstefnu.*

7

Starfsfólk

7.1

Mönnun

Í fangelsinu á Kvíabryggju starfa 11 starfsmenn, þ.e. forstöðumaður, skrifstofu-starfsmaður í 50% starfshlutfalli, einn varðstjóri, þrír aðstoðarvarðstjórar og fimm fangaverðir. Varðstjóri og aðstoðarvarðstjórar skipta með sér dag- og kvöldvöktum en fangaverðir skipta með sér vöktum allan sólarhringinn; morgunvöktum frá kl. 08:00-16:00, kvöldvöktum frá kl. 16:00-23:00 og næturvöktum frá kl. 23:00-08:00. Að jafnaði eru tveir starfsmenn á dag- og kvöldvakt, þ.e. varðstjóri og fangavörður, auk forstöðumanns á dagvinnutíma, og einn starfsmaður á næturvakt. Í starfsliðinu eru níu karlar og tvær konur.

Mönnun í fangelsum hefur áhrif á möguleika starfsfólks til að vera í beinum samskiptum við fanga. Ófullnægjandi mönnun getur skapað óryggi og einnig valdið því að starfsfólk vinni yfirvinnu til að viðhalda lágmarksstarfsemi og öryggi í fangelsi. Slíkt getur orsakað streitu sem getur valdið óæskilegri spennu í fangelsisumhverfinu.⁵⁷ Af viðtölum við starfsfólk má ráða að það telji mönnun almennt nægilega á dag- og kvöldvakt m.t.t. öryggis og fyrirbyggjandi verkefna, þ.e. þannig að það upplifi sig almennt öruggt í vinnunni og geti sinnt föngum með viðhlitandi hætti sem og verkefnum sem til falla hverju sinni. Þó væri alltaf gott að hafa meiri tíma aflögu, einkum þegar um er að ræða krefjandi einstaklinga. Hins vegar kunni mönnun á næturvakt, þ.e. þegar aðeins einn starfsmaður er á vakt, að vekja upp spurningar um öryggi. Hér mætti t.d. hugsa sér aðstæður þar sem átök kynnu að brjótast út og/eða vímuefnanotkun.

Þeirri ábendingu er beint til Fangelsisins Kvíabryggju að taka til skoðunar og meta hvort mönnun í fangelsinu sé viðhlitandi m.t.t. öryggis fanga og starfsfólks og aðstæðna og verkefna hverju sinni.

57

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-par, málsgr. 26*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd24c> [sótt á vef 31. ágúst 2022]. CPT-nefndin hefur ekki gefið út viðmið um viðhlitandi hlutfall milli fanga og starfsfólks en hefur gert athugasemdir þar sem hlutfallið hefur verið óeðlilega eða hættulega lágt. Í samanburði við hin Norðurlöndin var Ísland 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. Sjá nánari umfjöllun í 10. kafla skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 43-46. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

7.2

Þjálfun

Starfsfólk fangelsa getur þurft að takast á við krefjandi aðstæður í störfum sínum og er mikilvægt að þjálfun þess taki mið af því.⁵⁸ Um kröfur laga, reglna og fjölbjóðlegra viðmiða varðandi menntun og þjálfun starfsfólks fangelsa vísast til skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans í Fangelsið Sogni.⁵⁹

Þeir fastráðnu starfsmenn á Kvíabryggju sem rætt var við í heimsókninni höfðu allir mikla reynslu af fangavörslu og áttu að baki langan starfsaldur í fangelsinu. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni hafa allir fastráðnir fangaverðir lokið fangavarðaskólanum og allir lausráðnir fangaverðir lokið nýliðanámskeiði, lögum samkvæmt.⁶⁰ Hins vegar mátti ráða af viðtölum við starfsfólk að það vantaði upp á si- og endurmenntun, einkum í skyndihjálpi og líkamlegum tókum við valdbeitingu.

Í Evrópsku fangelsisreglunum kemur fram að viðhalda skuli þekkingu og þjálfun starfsfólks fangelsa.⁶¹ Þá beindi CPT-nefndin þeim tilmælum til íslenskra yfirvalda vegna síðustu heimsóknar til Íslands að bæta þjálfun fangavarða í að viðhalda svonefndu virku öryggi.⁶² 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 skyndihjálpi og valdbeitingu á Kvíabryggju.

Svo sem áður hefur komið fram hefur ráðherra menntamála ákveðið að setja saman starfshóp um endurmat á inntaki og umgjörð menntunar fanga og fangavarða. Sem fyrr segir verður þó ekki séð að niðurstöður hópsins liggi enn fyrir.⁶³

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Kvíabryggju að viðhalda með reglubundnum hætti þekkingu og þjálfun starfsmanna í skyndihjálpi og líkamlegum tókum við valdbeitingu.

⁵⁸ Sjá til hliðsjónar 8. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.

⁵⁹ Sjá kafla 10.3 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 45. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

⁶⁰ Sbr. 8. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶¹ Sbr. gr. 81.2 Evrópsku fangelsisreglnanna.

⁶² 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 31. ágúst 2022].

⁶³ Sjá 6. kafla. Áætlað var að skýrsla með tillögum starfshópsins yrði gefin út á haustmánuðum 2021, sbr. Skýrslu stýrihóps um málefni fanga. Félagsmálaráðuneytið 2021, bls. 10. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20st%C3%BDrih%C3%B3ps%20um%20ma%C3%81lefni%20fanga-heildarsky%C3%81rsla.X.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022]. Upphaflega var gert ráð fyrir að niðurstöður hópsins lægju fyrir í lok árs 2020, 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 31. ágúst 2022].

7.3

Samskipti og starfsandi

Góð samskipti milli fanga og starfsfólks eru til þess fallin að draga úr spennu og þar af leiðandi minnka líkur á valdbeitingu.⁶⁴ Þeir fangar sem rætt var við í heimsókninni báru starfsfólki vel söguna og kváðu andrúmsloftið í fangelsinu almennt þægilegt og afslappað. Starfsmenn og stjórnendur lýstu jafnframt góðum starfsanda á vinnustaðnum. Var það í samræmi við upplifun umboðsmanns og starfsfólks hans úr heimsókninni.

64

Sjá Council of Europe: *Combating ill-treatment in prison. A handbook for prison staff with focus on the prevention of ill-treatment in prison*. Strassborg 2016, bls. 74. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/combating-ill-treatment-in-prison-2-web-en/16806ab9a7> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

8 Heilbrigðisþjónusta

8.1

Almenn lækniþjónusta

Fangar eiga rétt á sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu,⁶⁵ 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.⁶⁶

Í lögum um fullnustu refsinga er mælt fyrir um rétt fanga til almennrar heilbrigðisþjónustu í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu. Að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun sér það ráðuneyti sem fer með heilbrigðismál um og ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum.⁶⁷ Þá er í lögum um fullnustu refsinga sérstaklega mælt fyrir um að við ákveðnar aðstæður skuli kalla til lækni vegna fanga eða fara fram lækniþjónustu, svo sem við upphaf afplánunar og ef einangrun eða aðskilnaði er beitt eða fangi settur í öryggisklefa.⁶⁸ Einnig í kjölfar valdbeitingar ef grunur er um að hún hafi valdið skaða, ef um sjúkdóma er að ræða eða ef fangi óskar sjálfur lækniþjónustu.⁶⁹

Heilbrigðisstofnun Vesturlands (HVE) sér um alla almenna heilbrigðisþjónustu fyrir fanga á Kvíabryggju. Samkvæmt upplýsingum sem umbodsmáður aflaði í tengslum við heimsóknina fá fangar lækniþjónustu við fyrsta tækifæri eftir komu, yfirleitt á fyrsta eða öðrum degi. Ef fangi óskar eftir almennri lækniþjónustu er pantaður tími og farið með hann eins fljótt og auðið er. Fangar hafa aðgang að sjúkrabjálfa á HVE en aðra sérfræðiþjónustu þarf að sækja til Reykjavíkur. Í heimsókninni kom fram að fangar á Kvíabryggju sæti

⁶⁵ Sjá 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig m.a. *Health care services in prisons. Extracts from the 3rd General Report of the CPT, published in 1993, CPT/Inf(93)12-part, málsgr. 31*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce943> [sótt á vef 31. ágúst 2022], *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 31. ágúst 2022]. Sjá jafnframt 24. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

⁶⁶ 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.apt.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf [sótt á vef 31. ágúst 2022]. Sjá einnig 24. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

⁶⁷ Sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶⁸ Sbr. 2. mgr. 23. gr. og 77. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁶⁹ Sbr. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

ekki einangrun, aðskilnaði eða öryggisvistun⁷⁰ enda sé engin aðstaða til þess.⁷¹ Hér reynir því ekki á framkvæmd læknisskoðunar við þær aðstæður.

CPT-nefndin hefur beint þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda að tryggja að allir fangar séu skoðaðir af lækni eða hjúkrunarfræðingi innan 24 klukkustunda frá innkomu í fangelsi, m.a. með tilliti til sjálfsvígshættu, smit-sjúkdóma og mögulegra áverka (hér má t.d. hugsa sér áverka eftir flutning).⁷² Af viðtölum við fanga má almennt ráða að læknisskoðun við komu í fangelsið sé ekki framkvæmd með kerfisbundnum hætti en flestir fangar sem rætt var við kváðu skýrt að hún væri í boði. Þá sögðust fangar almennt hafa gott aðgengi að heilbrigðisþjónustu í fangelsinu þótt dæmi væru um fanga sem sögðust ekki hafa verið upplýstir um þessi atriði við upphaf vistunar. Af upplýsingum sem var aflað í heimsókninni má m.a. ráða að upplýsingagjöf til fanga sem ekki eru mæltir á íslensku kunni að vera ábótavant að þessu leyti.

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Kvíabryggju að tryggja að allir fangar séu, strax við upphaf vistunar, upplýstir um aðgengi að heilbrigðisþjónustu, þ. á m. möguleika á læknisskoðun við upphaf vistunar.

8.2

Tannlæknaþjónusta

Fangar á Kvíabryggju hafa aðgang að tannlæknaþjónustu á Ólafsvík. Samkvæmt upplýsingum frá starfsfólki er auðsótt að fá tíma fyrir þá þar. Líkt og fram hefur komið í fyrri skýrslum umboðsmanns⁷³ hefur Fangelsismálastofnun komið sér upp því verklagi að stofnunin leggur út fyrir reikningum fanga vegna tannlækninga og dregur síðan af þóknun þeirra í hverri viku eftir efnum og aðstæðum.⁷⁴ Standi eitthvað eftir af skuldinni þegar fangi lýkur afplánun er skuld hans endurvakin ef hann kemur aftur til afplánunar. Eftirstöðvar sem ekki tekst að innheimta eru afskrifaðar. Fangar standa þannig almennt sjálfir straum af kostnaði við tannlæknaþjónustu.⁷⁵ Þó geta þeir eftir atvikum átt rétt á félagsþjónustu í því sveitarfélagi þar sem þeir eiga lögheimili, líkt og aðrir borgarar, þ.

⁷⁰ Sjá 74.-76. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁷¹ Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni felast agaviðurlög við alvarlegri agabrotum yfirleitt í því að senda hlutaðeigandi fanga aftur í lokað fangelsi.

⁷² Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 37. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

⁷³ Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 50. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022]. Sjá einnig skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar hans í Fangelsið Hólmsheiði 13.-15. janúar 2020, bls. 63. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheidi-skyrsla.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Sbr. þó 20. gr. laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar.

á m. til greiðslu á kostnaði vegna tannlækninga.⁷⁶ Jafnan sækja einhverjir fangar um slíka styrki og eiga að geta fengið leiðbeiningar þar um hjá félagsráðgjöfum Fangelsismálastofnunar.⁷⁷

Í heimsókn umboðsmanns á Kvíabryggju og eftirfarandi samskiptum við fangelsismálayfirvöld kom fram að þegar skuld fanga vegna tannlækninga er orðin svo há að ekki lítur út fyrir að hann nái að borga hana er honum að sögn gerð grein fyrir stöðunni og að ekki verði lagt út fyrir frekari kostnaði. Í því felist ekki að þjónustan sé sett á bið vegna skuldar heldur sé einungis um að ræða greiðslustöðvun af hálfu fangelsismálayfirvalda. Fangelsið tryggir áfram aðgengi fanga að tannlæknaþjónustu.

Í þessu sambandi er rétt að nefna að þótt fangelsismálayfirvöld tryggi almennt aðgengi fanga að tannlæknaþjónustu verður ekki annað ráðið af framangreindu en að það sé að einhverju leyti háð fjárráðum fanga og skuldstöðu hans hjá Fangelsismálastofnun hvort hann hefur í reynd aðgengi að henni. Af viðtölum við fanga mátti almennt ráða að kostnaður vegna tannlækninga væri íþyngjandi og hindraði þá jafnvel í að leita sér nauðsynlegrar tannlæknaþjónustu, einkum í ljósi þeirra takmörkuðu tekna sem þeir gætu aflað. Dæmi voru um fanga sem höfðu látið draga úr sér tennur vegna tannpínu en látið frekari viðgerðir biða vegna kostnaðar. Aðrir kváðust hafa hafið meðferð en verið settir á bið vegna hárrar skuldar við Fangelsismálastofnun. Í slíkum tilvikum væri fyrirséð að hefja þyrfti meðferð aftur síðar með endurteknum kostnaði, s.s. við myndatökur. Í einhverjum tilvikum voru tannskemmdir vel sýnilegar og einnig voru dæmi um fanga sem áttu erfitt með að matast vegna tannleysis. Varðandi tannheilsu var einnig nefnt að það væri til bóta ef Fangelsismálastofnun útvegaði föngum tannkrem og tannbursta endurgjaldslaut.

Samkvæmt fjölþjóðlegum viðmiðum, þ. á m. Evrópsku fangelsisreglunum og viðmiðum CPT-nefndarinnar, skal tannlæknaþjónusta standa öllum föngum til boða.⁷⁸ Í skýrslu CPT-nefndarinnar í tilefni af heimsókn hennar til Íslands í maí 2019 ítrekaði nefndin fyrri ábendingar sínar um að aðgengi fanga að tannlæknaþjónustu sé ennþá takmarkað þar sem gert sé ráð fyrir því að þeir greiði þann kostnað sjálfir, að minnsta kosti að hluta. Beindi nefndin þeim til-

⁷⁶ Sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 17. september 2009 í máli nr. 5335/2008.

⁷⁷ Sjá svar þáverandi innanríkisráðherra við fyrirspurn þingmanns um tannlækningar fyrir fanga, sbr. 145. löggj.þ., 2015-2016, þskj. 948. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0948.html> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

⁷⁸ Sbr. gr. 41.5 Evrópsku fangelsisreglnanna, 2. mgr. 25. gr. Nelson Mandela-reglnanna, *Recommendation No. R (98)7 of the Committee of Ministers to Member States concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison*, 6. og 10. gr., birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/09000016804fb13c> [sótt á vef 31. ágúst 2022] og *Health care services in prisons. Extracts from the 3rd General Report of the CPT, published in 1993*, CPT/Inf(93)12-part, málsg. 35, birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce943> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

mælum til íslenskra yfirvalda að tryggja að allir fangar hafi aðgang að fullnægjandi tannlæknaþjónustu, þar með talið þeir sem ekki hafi ráð á að greiða fyrir hana.⁷⁹

Af upplýsingum úr heimsókninni er ljóst að sumir fangar neita sér um tannlæknaþjónustu vegna tilheyrandi kostnaðar. Þegar kostnaðurinn er metinn í samhengi við fjárhæð dagpeninga eða laun fanga fyrir vinnu eða skólasókn, sbr. umfjöllun í kafla 5.4, vakna spurningar um hvort aðgengi þeirra að tannlækningum sé nægilega tryggt og í samræmi við aðgengi annarra í samfélaginu að þeim.⁸⁰ Er þá m.a. haft í huga að fangar hafa takmörkuð tækifæri til að afla sér frekari tekna. Einnig vekur það upp spurningar að stöðvun á greiðslum fangelsismálayfirvalda vegna tannlæknaþjónustu virðist bundin við þann kostnað sem af henni hlýst og skuldastöðu fanga hjá Fangelsismálastofnun fremur en þörf hans á þjónustunni. Ekki verður séð hvernig sú framkvæmd samræmist fyrri tilmælum umboðsmanns⁸¹ og CPT-nefndarinnar⁸² í þessu efnum, enda teljist aðgengi fanga að nauðsynlegri tannlæknaþjónustu ekki fullnægjandi ef fjárráð fanga stýra því. Til hliðsjónar má benda á að dönsk stjórnvaldsfyrirmæli er nokkuð ítarleg um þessi efni, þ. á m. um greiðsluþátttöku þarlendra fangelsismálayfirvalda og annarra stjórnvalda í tannlæknaþjónustu fyrir fanga sem og um aðkomu sérfræðinga í tannlækningum að mati á nauðsyn slíkrar þjónustu.⁸³ Í þessu samhengi er einnig brýnt að fangar séu upplýstir um möguleikann á því að sækja um fjárhagsaðstoð til síns sveitarfélags⁸⁴ og um leiðbeinandi hlutverk félagsráðgjafa í því sambandi.

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Kvíabryggju og Fangelsismálastofnunar að tryggja að allir fangar hafi aðgengi að nauðsynlegri tannlæknaþjónustu, óháð fjárhag.

⁷⁹ 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 31. ágúst 2022]. Álitafni vegna tannlækna-kostnaðar fanga hafa einnig orðið tilefni umfjöllunar umboðsmanns, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 31. ágúst 1990 í máli nr. 102/1989 og fyrrgreint álit umboðsmanns Alþingis frá 17. september 2009 í máli nr. 5335/2008.

⁸⁰ Sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

⁸¹ Sjá skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 51. Birt á vefslóð: <https://www.umboðsmaður.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

⁸² 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 31. ágúst 2022].

⁸³ Sjá *Bekendtgørelse om sundhedsmæssig bistand til indsatte i kriminalforsorgens institutioner (sundhedsbekendtgørelsen)*, 15. og 16. gr. Birt á vefslóð: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/965> [sótt á vef 31. ágúst 2022]. Samkvæmt stjórnvaldsfyrirmælunum er ákvörðun um greiðsluþátttöku þarlendra fangelsismálayfirvalda í tannlæknaþjónustu fyrir fanga m.a. háð því að þjónustan sé ekki niðurgreidd af öðrum yfirvöldum, fanginn hafi sjálfur ekki ráð á þjónustunni og að fyrir liggi mat sérfræðings í tannlækningum um nauðsyn hennar. Hér er þó rétt að halda því til haga að ef framangreind skilyrði eru uppfyllt virðist ekki gert ráð fyrir því að fangi beri kostnaðinn sjálfur síðar, í heild eða að hluta, s.s. með frádrætti á launum eða endurgreiðslu.

⁸⁴ Sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 17. september 2009 í máli nr. 5335/2008.

8.3

Gedheilbrigðismál og önnur stoðþjónusta

Umboðsmaður Alþingis og CPT-nefndin hafa um áráðil vakið athygli á nauðsyn þess að bætt verði úr gedheilbrigðisþjónustu við fanga.⁸⁵ Með vísan til þeirra ábendinga var í lok árs 2019 stofnað sérhæft, þverfaglegt gedheilsuteymi sem starfar og styður við starfsemi heilsugæslunnar í fangelsum.⁸⁶ Teymið tók til starfa í janúar 2020 og var fullmannað í maí sama ár. Í teyminu eru geðlæknar, geðhjúkrunarfræðingar og hjúkrunarfræðingar auk klínískra sálfræðinga. Auk gedheilsuteymisins sinnir meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar föngum með sértækar meðferðarþarfir. Gedheilsuteyminu er ætlað að sinna almennum vanda í meðferðinni en meðferðarsviðið brotatengdum þáttum. Á meðferðarsviði Fangelsismálastofnunar starfa sálfræðingar, félagsráðgjafar og einn meðferðarfulltrúi en sá siðastnefndi þjónustar einkum fanga á Litla-Hrauni.

Samkvæmt upplýsingum og gögnum sem umboðsmanni bárust fyrir heimsóknina kemur gedheilsuteymið á Kvíabryggju að meðaltali þrisvar á ári og sálfræðingur og félagsráðgjafi Fangelsismálastofnunar u.þ.b. fjórum sinnum á ári. Óski fangi eftir viðtali við geðlækni eða geðhjúkrunarfræðing í gedheilsuteyminu hefur fangavörður samband við viðkomandi teymismeðlim og kemur á fundi með þeim. Fangi getur óskað eftir viðtali við félagsráðgjafa og sálfræðinga Fangelsismálastofnunar í gegnum tölvupóst en fangaverðir geta einnig aðstoðað þá við það. Fundur sem vistmaður á við sérfræðing, s.s. geðlækni, félagsráðgjafa eða sálfræðing, fer fram í gegnum síma eða fjarfundabúnað en fangavörður er aldrei viðstaddur slík viðtöl. Samkvæmt viðtölum við fanga gengur almennt greiðlega að fá viðtalstíma hjá sálfræðingi og félagsráðgjafa sé eftir því leitað en þó fyrst og fremst í gegnum fjarfund.

Af fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum má ráða að heimsóknir stoðþjónustuaðila á Kvíabryggju séu almennt fátíðari en í öðrum fangelsum. Kann það m.a. að stafa af fjarlægð fangelsisins frá höfuðborgarsvæðinu en einnig kann skortur á viðtalsaðstöðu að hafa áhrif, sbr. umfjöllun í kafla 5.2.4. Að sögn starfsfólks höfðu heimsóknir stoðþjónustuaðila færst í aukana fyrir kórónuveirufaraldurinn en þeim svo fækkað aftur vegna hans og þeirra almennu samkomutakmarkana sem honum fylgdu. Hins vegar hafi heimsóknum þeirra ekki fjölgað á ný að faraldrinum afstöðnum og þjónustunni enn sinnt í miklum mæli í gegnum fjarfundarúnað. Í þessu sambandi er rétt að nefna að rafræn samskipti koma eðli máls samkvæmt ekki í stað samskipta augliti til auglitis. Er

85

Sjá t.d. 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 31. ágúst 2022] og skýrslur CPT-nefndarinnar vegna heimsókna til Íslands 29. mars-6. apríl 1998, CPT/Inf(99)1, málsg. 88. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680696bfd> [sótt á vef 31. ágúst 2022] og 17.-24. maí 2019, CPT/Inf (2020)4, málsg. 40. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16809a3ee3> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

86

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-gedheilbrigdisthjonustu-vid-fanga/> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

hér ekki síst haft í huga íþyngjandi eðli fangelsisvistar og þær takmarkanir á samskiptum við umheiminn sem henni fylgja.

Þeirri ábendingu er komið á framfæri við Fangelsið Kvíabryggju og Fangelsismálastofnun að taka til skoðunar og meta hvort aðgengi fanga á Kvíabryggju að beinni stoðþjónustu sé verulega lakari en annarra fanga sem og hvort varanlegar skerðingar hafi orðið á henni í kjölfar kórónuveirufaraldursins og ef svo er, að leita leiða til að bæta þar úr.

Samkvæmt viðtölum við starfsfólk á Kvíabryggju hefur geðheilbrigðisþjónusta í fangelsinu batnað til muna með tilkomu geðheilsuteymisins. Er það einnig í samræmi við upplýsingar sem umboðsmaður hefur aflað í öðrum fangelsisheimsóknum.⁸⁷ Í ljósi þess mun umboðsmaður láta við það sitja að sinni að fylgjast með framvindu þessara mála að öðru leyti, m.a. eftir því sem vinnu geðheilsuteymisins vindur fram, og þá hvort nýtilkomnar breytingar tryggji rétt fanga til geðheilbrigðisþjónustu með fullnægjandi hætti þannig að samræmist kröfum 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og brjóti ekki í bága við 1. mgr. 68. gr., sbr. 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

87

Sjá t.d. skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Litla-Hrauni 28.-29. janúar 2021, bls. 35. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10137/opcat-oryggisdeild-litla-hraun.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

9 Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar

9.1

Almennt

Eftirlit með stjórnsýslunni fer annars vegar fram innan stjórnsýslukerfisins sjálfs og hins vegar fyrir atbeina utanaðkomandi aðila, svo sem dómstóla og umboðsmanns Alþingis. Ganga verður út frá því að þeir sem dvelji í fangelsi eigi að minnsta kosti að forminu til möguleika á að fá úrlausn dómstóla um íþyngjandi ákvarðanir og athafnir stjórnvalda gagnvart þeim meðan á afplánun stendur.

Það hefur verulega þýðingu fyrir réttaröryggi fanga að þeir hafi, í samræmi við almennar reglur um uppbyggingu stjórnsýslukerfisins, raunhæft tækifæri til að bera upp mál sín innan stjórnsýslunnar, eftir atvikum við forstöðumann fangelsis, Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneytið. Er þá ekki síst hafður í huga málsmeðferðartími og kostnaður við að bera mál undir dómstóla.

Stjórnvöld þurfa almennt að hafa frumkvæði að því að veita borgurunum leiðbeiningar og þá m.a. um kæruleiðir innan stjórnkerfisins. Í samræmi við þetta er mikilvægt að starfsfólk fangelsa og aðrir sem koma að málum fanga þekki og veiti leiðbeiningar um rétt þeirra og leiðir til að kæra eða kvarta yfir ákvörðunum, meðferð eða aðbúnaði tengdum vistuninni.

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.⁸⁸

9.2

Kæruleiðir

Við upphaf afplánunar skal veita fanga upplýsingar m.a. um hvert hann geti kært ákvarðanir sem varða fullnustu refsingarinnar.⁸⁹ Ákvarðanir samkvæmt

⁸⁸

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 31. ágúst 2022]. Sjá einnig 70. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna.

⁸⁹

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

lögum um fullnustu refsinga eru kæránlegar til dómsmálaráðuneytis nema annað sé tekið fram.⁹⁰ Í samræmi við það er öllum fögum í upphafi afplánunar afhentur innkomubæklingur þar sem meðal annars er vakin athygli á því að fögum sé heimilt að kæra ákvarðanir forstöðumanna fangelsa og Fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins.⁹¹

Af viðtölum við fanga á Kvíabryggju varð ekki annað ráðið en að þeir þekktu almennt til kæruheimilda.⁹² Þó voru dæmi um fanga sem sögðust ekki hafa verið upplýstir um kæruleiðir en almennt töldu þeir sig geta fengið upplýsingar um þær með því að leita til starfsmanna fangelsisins.

Eftir skoðun á gögnum í tengslum við agaviðurlög og klefaleitir má engu að síður benda á eftirfarandi:

- Í ákvörðunum um agaviðurlög,⁹³ sem gert er ráð fyrir að fangi undirriti, er vikið að kæruleið en ekki vísað sérstaklega til ákvæða stjórnsýslulaga og laga um fullnustu refsinga um kæru rétt og kæru frest. Í ákvörðunarorði segir að fanga hafi verið skýrt frá því að honum sé heimilt að kæra ákvörðunina og jafnframt að fangelsið geti tekið að sér að framsenda kærana. Þá er í ákvörðununum ranglega vísað til innanríkisráðuneytisins en ekki dómsmálaráðuneytisins um hvert skuli beina kæru.
- Af gögnum um leitir í klefa verður ekki ráðið hvort teknar hafi verið formlegar ákvarðanir um þær eða hvort fögum hafi verið leiðbeint um kæruheimild og -fresti.

Af þessu tilefni er minnt á mikilvægi þess að kæruleiðbeiningar séu kynntar með fullnægjandi hætti, þar með talinn kæru frestur, enda áriðandi að þeim sem ákvörðun beinist að sé ljós sá tími sem hann hefur til að gera upp hug sinn um hvort hann vilji fá hana endurskoðaða innan stjórnsýslunnar. Þá kann að vera að slíkar leiðbeiningar þjóni ekki tilgangi sínum séu þær einungis veittar munnlega eða sé a.m.k. betur tryggt að þær skili sér ef þær eru jafnframt veittar skriflega.

⁹⁰ Sbr. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig almenna kæruheimild í 26. gr. stjórnsýslulaga 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 kæru fresti og kærugjöld og loks frest til þess að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lög-
ákveðinn, sbr. 2. mgr. 20. gr. sömu laga.

⁹¹ Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi*, bls. 8. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/skjol/Innkomubæklingur.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

⁹² Að undanskildum kæruleiðum vegna ráðstafana í kórónuveirufaraldrinum sem nánar verður vikið að í 10. kafla.

⁹³ Sbr. VII. kafla laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Kvíabryggju að gæta að því að veita fullnægjandi kæruleiðbeiningar þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir sem eru kærانlegar og að ákvarðanir og/eða önnur málsgögn beri það með sér.

9.3

Kvartanir og önnur erindi

Möguleikar fanga til að koma á framfæri kvörtunum og athugasemdum vegna vistunar í fangelsi einskorðast ekki við kærانlegar ákvarðanir. Í reglum fangelsa nr. 600/2016 er kveðið á um kvörtunarleiðir vegna tiltekinna aðstæðna. Telji fangi sig beittan órétti af hálfu starfsmanns eða annarra sem eiga lögmætt erindi í fangelsið er honum heimilt að beina kvörtun af því tilefni til forstöðumanns fangelsisins.⁹⁴ Telji fangi sig beittan órétti af hálfu annars fanga getur hann kvartað til varðstjóra vegna þess.

Þá tekur Fangelsismálastofnun við ýmsum erindum frá füngum, þ. á m. umsóknum um flutning og reynslulausn.⁹⁵ Almennum athugasemdum fanga um t.d. réttindi og aðbúnað í fangelsi er unnt að beina til dómsmálaráðuneytisins sem fer með yfirstjórn fangelsismála.⁹⁶ Þá á að vera unnt að beina athugasemdum varðandi heilbrigðisþjónustu til heilbrigðisráðuneytisins sem ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum eða eftir atvikum landlæknis.⁹⁷ Fangar eiga jafnframt að geta leitað aðstoðar eða ráðgjafar lögmanna sinna og hagsmunasamtaka fanga.⁹⁸ Þá geta þeir einnig í vissum tilvikum leitað til umboðsmanns Alþingis ef þeir eru ósáttir við ákvarðanir sem að þeim beinast eða athafnaleysi.⁹⁹

Umboðsmaður óskaði m.a. eftir gögnum um kvartanir og athugasemdir fanga á Kvíabryggju en slíkum gögnum var ekki til að dreifa. Af samtölum við stjórnendur og starfsfólk má ráða að það skýrist af því að meðferð og afgreiðsla slíkra erinda fari fram með óformlegum hætti og í flestum tilvikum sé brugðist við slíkum athugasemdum eða kvörtunum án þess að þeim sé komið á framfæri skriflega. Þar sem engin gögn liggja fyrir um þær er ekki ljóst að hverju þær lutu, hvort og þá hvernig málin voru til lykta leidd og jafnframt hvort eða hvernig leiðbeint var um kæruleiðir ef þeim var til að dreifa. Hér er einnig tilefni til að árétta mikilvægi skráningar, bæði til að auðvelda füngum að gæta réttar síns og

⁹⁴ Sbr. 2. gr. reglna fangelsa nr. 600/2016.

⁹⁵ Sjá vefsíðu Fangelsismálastofnunar: <https://www.fangelsi.is/afplanun/umsoknir/> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

⁹⁶ Sbr. 4. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sbr. einnig 13. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 125/2021, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

⁹⁷ Sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga og 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu. Í þessu sambandi ber þó að hafa í huga takmarkanir sem gæsluvarðhaldsfangar kunna að sæta á grundvelli laga um meðferð sakamála. Aðgangur að skipuðum/tilnefndum verjendum sætir þó ekki takmörkunum.

⁹⁹ Sbr. 4. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

til að gera eftirlitsaðilum kleift að leggja mat á meðferð og úrlausn mála. Umboðsmaður hefur áður gert athugasemdir við meðferð kvartana frá föngum í skýrslum vegna fyrri heimsókna sinna í fangelsi.¹⁰⁰

Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Kvíabryggju að gæta að því að skrá efni og afgreiðslu kvartana. Þá sé þess gætt að kvartanir séu settar í réttan farveg og að föngum sé eftir atvikum leiðbeint um kæruleiðir.

Í heimsókn umboðsmanns mátti sjá að kvörtunareyðublað var aðgengilegt í plastvasa á töflu á herbergisgangi aðalbyggingar. Eyðublaðið er ætlað þeim sem vilja kvarta yfir framgöngu og háttsemi fangavarða og annarra starfsmanna í fangelsinu. Almennt voru fangar meðvitaðir um eyðublaðið en af viðtölum við þá mátti ráða að þeir þekktu tilgang þess ekki vel auk þess sem sumir hverjir töldu það staðsett á óheppilegum stað vegna umgangs annarra fanga og starfsmanna. Til að gæta trúnaðar má ætla að heppilegra væri að gera föngum kleift að nálgast slíkt blað í næði frá starfsmönnum og öðrum vistmönnum og s.s. þannig að hægt væri að ganga frá kvörtununum í innsiglaðan kassa.

Almennt mátti þó ráða af viðtölum að fangar teldu sig geta leitað til forstöðumanns og starfsmanna með umkvartanir og einnig nálgast nánari leiðbeiningar þess efnis hjá þeim. Í viðtölum við fanga kom hins vegar fram að dæmi væru um vanhöld á svörum frá Fangelsismálastofnun við erindum þeirra, þá ýmist þannig að svör bærust seint og um síðir eða yfir höfuð ekki. Þessa hefur einnig orðið að einhverju leyti vart bæði í öðrum heimsóknum umboðsmanns í fangelsi sem og í kvörtunum fanga til embættisins. Í þessu sambandi er ástæða til að áréttta mikilvægi þess að fangelsismálayfirvöld gæti að skráðum og óskráðum málmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins við meðferð erinda frá föngum, m.a. um málshraða,¹⁰¹ ekki síst í ljósi þeirra íþyngjandi aðstæðna sem þeir eru í.

9.4

Önnur upplýsingagjöf

Umboðsmaður hefur áður fjallað um rétt erlendra fanga til að vera upplýstir um réttindi sín og skyldur í fangelsi í skýrslum sínum vegna heimsókna í fangelsin að Sogni og Hólmsheiði.¹⁰² Frá árslokum 2020 til ársloka 2021 voru erlendir fangar um 20% vistmanna á Kvíabryggju.

¹⁰⁰

Sjá skýrslur umboðsmanns Alþingis vegna heimsókna í Fangelsið Hólmsheiði, bls. 77-79, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheiði-skyrsla.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022] og Fangelsið Litla-Hrauni, bls. 37, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10137/opcat-oryggisdeild-litla-hraun.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

¹⁰¹

Sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

¹⁰²

Sjá kafla 12.3 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsókna í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 55-56, birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022] og kafla 12.3 í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsókna í Fangelsið Hólmsheiði

Upplýsingabæklingur um fangelsið Kvíabryggju hefur verið þýddur á ensku. Þá er túlkur samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu ávallt kallaður til þegar þörf er á vegna kynningar á réttindum og skyldum fanga. Í viðtölum umboðsmanns og starfsmanna hans við erlenda fanga, jafnt á Kvíabryggju sem í öðrum fangelsum, hefur komið fram að einhverjir brestir hafi verið á því að upplýsingagjöf til þeirra um réttindi og skyldur þeirra, þ. á m. kærueimildir, hafi verið í samræmi við þann lagaáskilnað að vera á tungumáli sem viðkomandi skilur.

Í því ljósi verður að áréttu 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 og flutning.

*Þeim **tilmælum** er beint til Fangelsisins Kvíabryggju að tryggja að upplýsingagjöf til erlendra fanga um réttindi og skyldur þeirra sé í samræmi við þann lagaáskilnað að vera á tungumáli sem viðkomandi skilur.*

10 Ráðstafanir

Fangelsismálastofnunar

í kórónuveiru-

faraldrinum

10.1

Almennt

Líkt og rakið er í 8. kafla er það á ábyrgð fangelsismálayfirvalda að tryggja föngum aðgengi að viðhlitandi heilbrigðisþjónustu og heilnæmum aðbúnaði meðan á afplánun stendur.¹⁰³ Þegar heimsfaraldur geisar í samfélaginu er það því meðal hlutverka fangelsismálayfirvalda að vernda heilsu fanga m.a. með því að viðhafa sóttvarnarráðstafanir í fangelsum¹⁰⁴ sem og að tryggja þeim föngum sem þess óska aðgengi að bólusetningum, til samræmis við aðra borgara.¹⁰⁵ Að sama skapi þarf að tryggja órofinn rekstur fangelsanna, sem grunnstarfsemi í samfélaginu. Því er t.a.m. mikilvægt að koma eins og hægt er í veg fyrir að margir starfsmenn veikist á sama tíma. Meðal annars af þeirri ástæðu var starfsemi fangelsa undirorpin sérstökum aðgerðum þegar lýst var yfir neyðarstigi almannavarna vegna kórónuveirufaraldursins, n.t.t. 6. mars og 4. október 2020, 24. mars 2021 og 11. janúar 2022.

Samkvæmt upplýsingum úr heimsókninni þurfti lítið að grípa til aðskilnaðar eða einangrunar á Kvíabryggju vegna kórónuveirunnar.¹⁰⁶ Bæði þar sem og í öðrum fangelsum voru hins vegar ákvarðaðar almennar takmarkanir á umferð inn og út úr fangelsunum, þ. á m. á heimsóknum til fanga og dagsleyfum

¹⁰³ 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.apt.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf [sótt á vef 31. ágúst 2022]. Sjá einnig 24. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

¹⁰⁴ Sjá til hliðsjónar *Checklist to evaluate preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*. World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe, 2020. Birt á vefslóð: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/438041/Covid19-PrisonsChecklist-eng.pdf [sótt á vef 31. ágúst 2022].

¹⁰⁵ Sjá t.d. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹⁰⁶ Sjá til hliðsjónar frétt um einangrun fanga á Litla-Hrauni vegna hópsmits, 26. janúar 2022. Birt á vefsíðu Vísis: <https://www.visir.is/g/20222213765d> [sótt á vef 31. ágúst 2022]. Sjá einnig frétt á vefsíðu umboðsmanns: <https://www.umbodsmadur.is/opcat/opcat-frettir/nanar/9288/vettvangsheimsokn-a-litla-hraun> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

þeirra,¹⁰⁷ samkvæmt fyrirmælum Fangelsismálastofnunar og í samráði við sótt-varnarlækni.

Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust í tengslum við heimsóknina var fyrstu takmörkunum frá 8. mars 2020, þ. á m. niðurfellingu dagsleyfa og heimsókna, aflétt eftir um tvo og hálfan mánuð en komið aftur á rúmum mánuði síðar, eða 30. júlí s.á. Létt var á heimsóknartakmörkunum 19. ágúst s.á. að því leyti að heimiluð var heimsókn eins náins aðstandanda einu sinni í viku ásamt barni/börnum. Þá var heimilað eitt fjölskylduleyfi í desember 2020 og tveir heimsóknargestir einu sinni í viku auk barna (sömu gestir hverju sinni) frá 18. desember. Tveimur mánuðum síðar, 18. febrúar 2021, var opnað fyrir dagsleyfi og heimsóknartakmörkunum að mestu aflétt. Þann 25. mars s.á. voru heimsóknir og dagsleyfi aftur felld niður en opnað á heimsóknir tveggja náninna ættingja auk barna þann 15. apríl s.á. Opnað var á heimsóknir allra náninna ættingja á heimsóknarlista 29. apríl og öllum takmörkunum aflétt 18. maí. Þann 29. júlí s.á. var aftur komið á reglum um heimsóknir tveggja heimsóknargesta auk barna, sem var aflétt að fullu tæpum tveimur mánuðum síðar. Fyrri heimsóknartakmarkanir tóku svo gildi aftur þann 13. nóvember 2021 auk þess að fullorðnum gestum var gert að framvísa neikvæðu hraðprófi. Þann 20. desember s.á. var heimsóknargestum fjölgað í fjóra en börnum fæddum 2015 og fyrr gert að framvísa neikvæðu hraðprófi. Heimsóknargestum var aftur fækkað úr fjórum í tvo 6. janúar sl. og lokað fyrir dagsleyfi. Þann 3. febrúar var opnað fyrir dagsleyfi og 14. febrúar slakað á reglum um framvísun hraðprófa. Þann 1. mars 2022, var öllum takmörkunum aflétt, rétt tæplega tveimur árum frá fyrstu ráðstöfunum.

Til að vega upp á móti framangreindum takmörkunum voru m.a. útvegaðir farsímar og fjarfundabúnaður, símtöl gerð gjaldfrjáls og föngum tryggður aðgangur að samskiptaforritinu Skype. Þá var föngum leyft að nota uppsöfnuð dagsleyfi þegar opnað var á þau.

Ekki verður annað ráðið en að ráðstafanir Fangelsismálastofnunar til verndar heilsu fanga hafi almennt verið í samræmi við viðmið Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar um viðbúnað, forvarnir og stjórn á kórónuveirufaraldrinum í fangelsum.¹⁰⁸ Í þessu sambandi hefur Alþjóðaheilbrigðisstofnunin þó jafnframt bent á að takmarkanir á heimsóknum og aðskilnaður frá vinum og fjölskyldu geti valdið auknum kviða meðal fanga og aukið líkur á ofbeldi í fangelsum. Því væri rétt að taka til skoðunar lausnir sem feli í sér samskipti án snertingar, t.d. Skype.¹⁰⁹ Líkt og að ofan greinir gripu fangelsismálayfirvöld til ýmissa ráðstafana til að vega upp á móti þeim takmörkunum sem gripið var til

¹⁰⁷

¹⁰⁸

Þ.e. fanga sem var heimilt að sækja um dagsleyfi, sbr. 59. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá *Checklist to evaluate preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*. World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe, 2020. Birt á vefslóð: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/438041/Covid19-PrisonsChecklist-eng.pdf [sótt á vef 31. ágúst 2022].

¹⁰⁹

Sjá *Frequently asked questions about prevention and control of Covid-19 in prisons and other places of detention*. World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe, 2020.

vegna faraldursins. Þá verður ekki annað ráðið en að fangelsismálayfirvöld hafi endurskoðað ráðstafanir sínar nokkuð reglulega þótt þeim hafi ekki alltaf verið sett ákveðin tímamörk. Svo sem nánar verður vikið að hér á eftir verður við takmarkanir á friðhelgi einkalífs fanga þó ávallt að gæta að lagaheimild, nauðsyn ráðstafana og meðalhófi við beitingu þeirra.

Af viðtölum við fanga á Kvíabryggju má almennt ráða að þeim hafi þótt takmarkanir í kórónuveirufaraldrinum íþyngjandi en skiljanlegar. Einhverjum þótti gengið of langt í sóttvarnarráðstöfunum miðað við aðstæður en öðrum of skammt. Gagnvart fjölskyldunni hafi verið erfitt að velja á milli heimsóknar-gesta þegar heimsóknir voru takmarkaðar við tvo gesti yfir tiltekið tímabil og þá alltaf sömu gestina hverju sinni. Þá töldu sumir fanganna meira íþyngjandi að afplána dóm á tímum kórónuveirufaraldursins en ella og ekki hefði alltaf gefist tími til að bæta öllum upp fyrir takmarkanirnar. Flestir fangar sem rætt var við voru óvissir um hvert væri hægt að kvarta yfir takmörkununum.

10.2

Nánar um takmarkanir á heimsóknum

Samkvæmt viðmiðum CPT-nefndarinnar er afar mikilvægt fyrir fanga að viðhalda góðum samskiptum við umheiminn. Umfram allt þurfi að gera föngum kleift að hlúa að samböndum þeirra við fjölskyldur sínar og nána vini. Meginreglan ætti að vera sú að fangar séu hvattir til að vera í slíkum samskiptum og allar takmarkanir á þeim ættu að byggjast á öryggisástæðum, sem þyrftu þá almennt að vera umtalsverðar, eða einhvers konar ómöguleika s.s. vegna mönnunar eða annarra efnislegra takmarkana.¹¹⁰ Í þessu sambandi gefur auga leið að rafræn samskipti koma ekki í stað samskipta augliti til auglitis, ekki sist þegar um er að ræða heimsóknir maka eða barna svo dæmi séu tekin.

Líkt og vikið er að í 4. kafla njóta þeir sem eru löglega frelsissviptir áfram grundvallarréttinda að öðru leyti, þ. á m. friðhelgi einkalífs og fjölskyldu.¹¹¹ Stjórnvöld mega því ekki skerða friðhelgi einkalífs fanga *nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um* og í samræmi við þau skilyrði sem mannréttindasáttmáli Evrópu setur að öðru leyti, þ. á m. um nauðsyn í lýðræðisþjóðfélagi.¹¹² Í skilyrði-

¹¹⁰ Sjá *Imprisonment. Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf(92)3-part2*, málsg. 51. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

¹¹¹ Sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Munjaz gegn Bretlandi*, 17. júlí 2012, mál nr. 2913/06, málsg. 79: „[...] the Court reiterates that, under the Convention system, the presumption is that detained persons “continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty, where lawfully imposed detention expressly falls within the scope of Article 5 of the Convention” [...]. Any restriction on those rights must be justified in each individual case [...]”. Sjá einnig 2. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Hins vegar kann frelsissviptingin eðli málsins samkvæmt að gera það að verkum að nauðsynlegt sé að takmarka samband fanga við umheiminn, umfram það sem felst í sjálfri innilokuninni í fangelsi, en slíkar takmarkanir teljast í sjálfsu sér ekki brot á ákvæðum mannréttindasáttmálans, sbr. t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Ciorap gegn Moldóvu*, 19. júní 2007, mál nr. 12066/02, málsg. 107 og David Harris o.fl.: *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. útg. Oxford 2018, bls. 564.

¹¹² Í 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir að opinber stjórnvöld skuli ekki ganga á rétt manna til friðhelgi einkalífs og fjölskyldu nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í

inu um nauðsyn skerðinga felst jafnframt að meðalhófs skuli gætt við val á ráðstöfunum og beitingu þeirra, nánar tiltekið þannig að metið sé hvort unnt sé að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt með öðru og vægara móti.¹¹³ Auknar takmarkanir, til viðbótar frelsissviptingunni sjálfri, eru til þess fallnar að gera frelsissviptinguna þungbærari en ella og því er mikilvægt að setja réttindum fanga ekki frekari skorður en efni standa til.

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga getur fangi fengið heimsóknir frá fjölskyldu og vinum ef aðstæður í fangelsi leyfa og slíkt telst gagnlegt sem þáttur í refsifullnustu hans. Í lögunum er mælt fyrir um að forstöðumaður geti við vissar aðstæður takmarkað heimsóknir til fanga. Heimild þessi er hins vegar bundin við að ákveða að heimsóknir tiltekinna manna fari fram undir eftirliti starfsmanns, í öðrum vistarverum fangelsis, eða með því að banna líkamlega snertingu gests og fanga. Einnig er heimilt að banna tilteknum mönnum að heimsækja fanga ef nauðsynlegt þykir til að viðhalda ró, góðri reglu og öryggi í fangelsi og til að koma í veg fyrir refsiverðan verknað eða ef ástæða er til að ætla að heimsóknin verði misnotuð að öðru leyti. Slíka ákvörðun skal rökstyðja skriflega.¹¹⁴

Lagaumgjörð hér á landi um heimsóknir til fanga sem og takmarkanir þar á er hliðstæð lagareglum sem gilda um þessi efni í Noregi. Samkvæmt norsku fullnustulögunum geta fangelsismálayfirvöld ákvarðað framkvæmd heimsóknar og einnig synjað beiðni um heimsókn ef ástæða er til að ætla að hún verði misnotuð til að skipuleggja eða framkvæma refsiverðan verknað, komast undan afplánun eða valda athöfnum sem raska ró, reglu og öryggi.¹¹⁵ Í skýrslu umboðsmanns norska þjóðþingsins um vernd fanga í kórónuveirufaraldrinum er bent á að samkvæmt ákvæðinu þurfi synjun á beiðni um heimsókn að byggja á einstaklingsbundnum aðstæðum eða atvikum í tengslum við hlutaðeigandi fanga sem myndu þá kalla á slíka synjun. Í því sambandi virðist faraldur ekki vera gild ástæða og því verði ekki annað séð en að heimsóknir til fanga hafi verið takmarkaðar án lagastoðar.¹¹⁶ Norsku refsifullnustulögunum hefur verið breytt síðan og er þar nú að finna sérstaka heimild til að láta heimsóknir til fanga fara fram samkvæmt ráðleggingum heilbrigðisyfirvalda og að synja fanga um heimsókn ef um sérstaka smithættu er að ræða.¹¹⁷

lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

¹¹³ Sjá Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention. For Praktikere*. 5. útg., bls. 851-857.

¹¹⁴ Sbr. 45. og 46. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

¹¹⁵ Sjá einkum 31. gr. norsku refsifullnustulaganna (n. *Lov om gjennomføring av straff*). Birt á vefslóð: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-05-18-21> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

¹¹⁶ Sjá *Ivaretagelse av innsatte i fengsel under covid-19-pandemien*, bls. 12. Birt á vefslóð: <https://sivilombdsmannen.no/wp-content/uploads/2020/06/Innsattes-forhold-i-fengsel-under-covid-19.pdf> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

¹¹⁷ Sjá 45. gr. b. norsku refsifullnustulaganna (n. *Lov om gjennomføring av straff*). Birt á vefslóð: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-05-18-21> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

Af upplýsingum sem umboðsmaður aflaði m.a. í tengslum við heimsókn í Fangelsið Litla-Hrauni fyrr á árinu¹¹⁸ verður ekki annað ráðið en að takmarkanir á heimsóknum til fanga í faraldrinum séu byggðar á ofangreindri heimild forstöðumanns í lögum um fullnustu refsinga, enda verður ekki séð að sóttvarnarlög eða önnur löggjöf heimili sérstaklega slíkar takmarkanir. Líkt og í úttekt umboðsmanns norska þjóðþingsins vekur sú framkvæmd hér á landi sem lýst er í kafla 10.1 því að sama skapi upp spurningar um lögmæti. Að því sögðu er ljóst að faraldurinn skapaði fordæmalausar aðstæður og hættu sem bregðast þurfti hratt við. Rétt er að taka fram að umboðsmaður hefur skilning á því og stöðu fangelsismálayfirvalda að þessu leyti.

Þótt fangelsismálayfirvöld hafi ekki lagabreytingar á valdi sínu þurfa þau sem stjórnvöld ávallt að gæta að meginreglum um lögmæti og meðalhóf sem og öðrum skráðum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar.¹¹⁹ Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram voru liðin rúm tvö ár frá því að faraldurinn hóf innreið sína hér á landi og ljóst að þekking á eðli faraldursins var orðin umtalsvert meiri en við upphaf hans. Eftir því sem upplýsingar um eðli faraldursins aukast, bólu-setning verður almennari og veiruaufbrigðin vægari þeim mun ríkari kröfur verður að gera til rannsóknar og mats stjórnvalda á því hvort brýn nauðsyn standi til skerðinga eins og heimsóknartakmarkana á hverjum tíma fyrir sig. Að sama skapi verður að telja að svigrúm stjórnvalda til að grípa til almennra fortakslausra aðgerða sem hafa í för með sér skerðingu réttinda minnki um leið. Á það ekki síst við þegar í hlut eiga hópar sem þegar búa við frelsisskerðingu. Þótt takmörkunum í fangelsunum hafi nú verið aflétt að fullu er mikilvægt að huga að þessum atriðum ef aftur reynir á slíkar aðstæður.

Þeirri ábendingu er beint til dómsmálaráðherra að taka til skoðunar og meta hvort fullnægjandi lagaheimildir séu til staðar til að takmarka með almennum hætti heimsóknir til fanga, s.s. vegna heimsfaraldurs.

Þeim tilmælum er beint til Fangelsismálastofnunar að gæta að skilyrðum laga um lögmæti, nauðsyn og meðalhóf við takmarkanir og inngrip gagnvart föngum vegna heimsfaraldurs.

118

Sjá frétt á vefsíðu umboðsmanns: <https://www.umbodsmadur.is/opcat/opcat-frettir/nanar/9288/vettvangsheimsokn-a-litla-hraun> [sótt á vef 31. ágúst 2022].

119

Sjá einkum III. og IV. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

10.3

Upplýsingagjöf og kvörtunar- og kæruleiðir

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga setur Fangelsismálastofnun nánari reglur um heimsóknir.¹²⁰ Í heimsókninni á Kvíabryggju kom fram að fangelsunum hefðu verið sendar upplýsingar frá Fangelsismálastofnun um þær reglur sem giltu hverju sinni vegna kórónuveirufaraldursins. Reglurnar hefðu verið hengdar upp í almennum rýmum fangelsanna en þar hafi ekki komið fram upplýsingar um hvert væri hægt að beina kvörtunum eða kærum vegna þeirra. Þá voru reglurnar hvorki birtar með lögformlegum hætti né fjallað um þær á vefsíðu Fangelsismálastofnunar. Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum og gögnum voru aðstandendur fanga upplýstir um heimsóknartakmarkanir auk þess sem þær voru kynntar á Fésbókarsíðu Fangelsismálastofnunar. Almennt voru engin skýr tímamörk á ráðstöfununum, utan fjögurra tilvika.

Samkvæmt því sem umboðsmaður og starfsmenn hans hafa orðið áskynja í heimsóknum í fangelsi á þessu ári, n.t.t. á Litla-Hraun og Kvíabryggju, voru fangar almennt óvissir um hvort og hvert væri hægt að beina kvörtunum eða kærum vegna ráðstafana í fangelsum í tengslum við kórónuveirufaraldurinn. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í heimsókn sinni á Litla-Hraun í janúar fengu fangar afhentar ákvarðanir sóttvarnarlæknis um sóttkví og einangrun en af þeim mátti ekki ráða hvert væri hægt að beina kærnum vegna þeirra. Þá virtist starfsfólk almennt óvísst um hvert hægt væri að beina kvörtunum og kærnum bæði vegna almennra takmarkana sem og ákvarðana um sóttkví og einangrun.

*Þeim **tilmælum** er beint til Fangelsismálastofnunar að gæta að og leiðbeina stjórnendum og öðru starfsfólki fangelsa um viðhlítandi upplýsingagjöf til fanga og aðstandenda þeirra vegna ráðstafana í heimsfaraldri, þ.m.t. um kvörtunar- og kæruleiðir.*

120

Sjá 3. mgr. 45. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

11

Eftirfylgni

Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun mála sem og viðbrögðum Fangelsismálastofnunar og Fangelsisins Kvíabryggju í kjölfar þessarar skýrslu sem getur jafnframt orðið tilefni til þess að hann taki tiltekin atriði til frekari skoðunar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins eða 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 ráðherra dómsmála, félagsmála og menntamála.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem eru vistaðir á Kvíabryggju er þess óskað að Fangelsið Kvíabryggju og Fangelsismálastofnun upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim tilmælum og ábendingum sem settar eru fram í skýrslunni eigi síðar en 1. mars 2023. Þannig er þess óskað að upplýst verði um hvort tilmælin og ábendingarnar 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. Þess er jafnframt óskað að umboðsmanni hafi á sama tíma verið gerð grein fyrir viðbrögðum dómsmálaráðuneytisins, félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins og mennta- og barnamálaráðuneytisins við þeim tilmælum og ábendingum sem beint er til þeirra.

