

# Konur í fangelsi

Athugun á aðbúnaði og aðstæðum kvenna í afplánun

OPCAT-eftirlit með stöðum þar  
sem frelsissviptir dvelja



UMBOÐSMAÐUR  
ALÞINGIS

KVENNA  
DEILD



# Konur í fangelsi

## Athugun á aðbúnaði og aðstæðum kvenna í afplánun

Þemaskýrsla

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

Útgáfudagur 3. júlí 2023

# Efnisyfirlit

1	Samantekt.....	6
2	Markmið, undirbúningur og framkvæmd.....	11
3	<b>Kvenfangar</b> .....	13
3.1	Inngangur.....	13
3.2	Hvað einkennir konur í afplánun?.....	14
3.2.1	Almennt.....	14
3.2.2	Hagir kvenna í íslenskum fangelsum.....	15
3.3	Vistunarmöguleikar – hvaða kostir standa kvenföngum til boða?.....	15
3.3.1	Almennt.....	15
3.3.2	Fangelsið Hólmsheiði – vistun við hátt öryggisstig.....	18
3.3.3	Fangelsið Sogni – eina opna úrræðið sem stendur kvenföngum til boða.....	19
3.4	Hafa takmarkaðir vistunarmöguleikar kvenfanga áhrif á aðstæður þeirra og aðbúnað í afplánun?.....	21
4	<b>Lagaleg umgjörð</b> .....	23
4.1	Innlend löggjöf.....	23
4.2	Mannréttindasamningar sem Ísland er aðili að.....	23
4.3	Fjölbjóðleg viðmið um réttindi fanga.....	24
4.4	Jafnræði kvenna og karla við afplánun.....	25
5	<b>Aðbúnaður</b> .....	27
5.1	Hreinlætisaðstaða.....	27
5.2	Útisvæði.....	28
5.3	Ungbörn í fangelsum.....	30
6	<b>Virgni, meðferðarstarf og endurhæfing</b> .....	33
6.1	Almennt.....	33
6.2	Atvinna.....	33
6.3	Nám.....	37
6.4	Önnur virkni.....	40
6.4.1	Skipulagt virknistarf.....	40

6.4.2	Meðferðarstarf og þarfir kvenna með vímuefnavanda.....	41
6.4.3	Meðferðaráætlun .....	44
<b>7</b>	<b>Öryggi.....</b>	<b>46</b>
7.1	Viðvera fangavarða og virkt öryggi .....	46
7.2	Kynjahlutföll í starfsliði .....	47
7.3	Blöndun kynja og hætta á kynbundnu ofbeldi .....	48
<b>8</b>	<b>Heilbrigðisþjónusta.....</b>	<b>51</b>
8.1	Almennt .....	51
8.2	Val um kvenkyns heilbrigðisstarfsmann.....	51
8.3	Krabbameinsleit.....	52
8.4	Sálfræðiþjónusta og geðheilbrigðismál.....	53
<b>9</b>	<b>Sérstaða erlendra kvenfanga.....</b>	<b>55</b>
9.1	Almennt .....	55
9.2	Tungumál.....	56
9.3	Afþreying.....	57
9.4	Samskipti við fjölskyldu og vini í heimalandinu .....	58
<b>10</b>	<b>Verklag og þjálfun.....</b>	<b>60</b>
10.1	Viðbrögð við ofbeldi eða áreitni í garð kvenna í fangelsi.....	60
10.2	Þjálfun.....	61
<b>11</b>	<b>Eftirfylgni.....</b>	<b>62</b>

# 1 Samantekt

- Um er að ræða fyrstu þemaskýrslu umboðsmanns Alþingis á grundvelli OPCAT-eftirlits með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja. Í henni er sjónum sérstaklega beint að aðbúnaði og aðstæðum kvenna í fangelsum hér á landi og hvernig afplánun horfir við þessum hópi samanborið við karla. Við undirbúning skýrslunnar heimsóttu umboðsmaður og starfsmenn hans fangelsin á Hólmsheiði og að Sogni í febrúar og mars 2023 þar sem rætt var við kvenfanga og starfsfólk.
- Kvenkyns fangar eru almennt í miklum minnihluta af heildarfjölda fanga. Hér á landi hefur hlutfallið verið í kringum sex prósent á undanförunum árum. Í skýrslunni er vikið að sérstöðu kvenfanga með hliðsjón af innlendum og alþjóðlegum rannsóknum. Samandregið má segja að þær bendi til að félagsleg staða þeirra sé almennt lakari en karlfanga.
- Minnihlutastaða kvenna í refsivörslukerfinu er almennt til þess fallin að koma niður á möguleikum þeirra til þess að afplána í ólíkum úrræðum en það atriði getur haft mikla þýðingu fyrir fanga, t.d. vegna staðsetningar og öryggisstigs við afplánun. Eins og sakir standa eru kvenfangar eingöngu vistaðir í tveimur af þeim fjórum fangelsum sem Fangelsismálastofnun rekur, Fangelsinu Hólmsheiði og Fangelsinu Sogni. Í því sambandi verður að hafa í huga að fangelsið á Hólmsheiði er í tilviki karla almennt nýtt sem gæsluvarðhalds- eða móttökufangelsi og er því um að ræða vistun við hátt öryggisstig til skemmri tíma. Í tilviki kvenna er það hins vegar nýtt til langtímavistunar. Þá eiga konur þess ekki lengur kost að afplána í Fangelsinu Kviabryggju sem af ýmsum ástæðum þykir eftirsóknarvert.
- Í skýrslu Fangelsismálastofnunar frá 2004 og skýrslu nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni frá 2007 voru settar fram tillögur um að bæta aðstöðu kvenna til vistunar í fangelsi, m.a. með því að fjölga vistunarmöguleikum og koma betur til móts við þarfir þeirra. Í síðarnefndu skýrslunni var jafnframt vikið að mikilvægi þess að móta

heildstæða stefnu um vistun kvenfanga. Tillögurnar, eins og þær voru kynntar í skýrslunum tveimur, komu ekki til framkvæmda. Ekki varð heldur úr að móta heildræna stefnu um vistun kvenna í fangelsum og ber núverandi staða með sér skort á heildarsýn í málaflokknum.

- Í skýrslunni er fjallað nánar um aðbúnað, þjónustu og öryggi í fangelsunum tveimur þar sem konur vistast. Hátt öryggisstig og takmörkuð þjónusta og stuðningur við fanga einkennir vistun í Fangelsinu Hólmsheiði. Vekur það spurningar um hvort fangelsið henti sem langtímaúr-ræði. Þá hefur umboðsmaður áður vakið athygli á aðstæðum í Fangelsinu Sogni, en þar geta vistast í mesta lagi þrjár konur en átján karlar á hverjum tíma. Eru þær því ávallt í miklum minnihluta. Þetta, ásamt öðrum þáttum, kann að gera það að verkum að konur kjósi að afplána ekki dóma sína að Sogni sem aftur leiðir til þess að þær hljóta að vistast um lengra skeið á Hólmsheiði. Í þessu ljósi er þeim tilmælum beint til dómsmálaráðuneytisins og Fangelsismálastofnunar að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að kvenfangar hafi í reynd sömu möguleika og karlfangar á að afplána í opnu fangelsi við viðunandi aðstæður.
- Aðbúnaður í fangelsum þar sem konur vistast þarf að taka mið af sérstökum þörfum þeirra. Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til fangelsanna á Hólmsheiði og að Sogni að tryggja aðgengi kvenfanga að fullnægjandi tíðavörum og sjá til þess að aðgengi að vörum sé þannig háttað að það sé konunum ekki til ama að óska eftir þeim. Þá verður ekki séð að innviðir fangelsanna fullnægi þörfum ungra barna sem kynnu að dvelja í afplánun með mæðrum sínum. Því er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar og dómsmálaráðuneytisins að taka til skoðunar hvort aðstæður í íslenskum fangelsum séu viðunandi fyrir afplánunarfanga með ung börn og eftir atvikum sjá til þess að fyrir hendi sé formleg og skýr viðbragðsáætlun sem fjalli um til hvaða aðgerða þurfi að grípa í þessu skyni.
- Almennt er gengið út frá því að atvinna og nám geti gegnt mikilvægu hlutverki við endurhæfingu fanga og stuðlað að betri möguleikum þeirra til þess að ná fótfestu í lífinu að fangelsisvist lokinni. Í fangelsunum á Hólmsheiði og að Sogni er starfsframboð töluvert minna en t.d. á Litla-Hrauni og þau störf sem konum bjóðast eru að mestu bundin við handverk og þríf. Því er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar og fangelsanna tveggja að leita leiða til að auka framboð á atvinnu fyrir kvenfanga með það í huga að þau störf sem þeim bjóðist takmarkist ekki við hefðbundin kvennastörf. Einnig er þeim tilmælum beint til mennta-

og barnamálaráðherra, í samráði við Fangelsismálastofnun og fangelsin, að taka til skoðunar hvort unnt sé að bæta úr menntamálum kvenfanga, og þá einkum á Hólmsheiði, með það í huga hvort hægt sé að bjóða upp á staðnám og verknám og auka að öðru leyti fjölbreytni þess náms sem föngum stendur til boða. Þeirri ábendingu er jafnframt beint til Fangelsisins Hólmsheiði að fylgja eftir áformum um að efla skipulagt virknistarf fyrir kvenfanga.

- Stór hluti kvenfanga hér á landi glímir við alvarlegan vímuefnavanda. Í fangelsunum á Hólmsheiði og að Sogni býðst föngum ekki að dvelja á vímuefnalausum gangi. Þá hefur meðferðarfulltrúi ekki fasta viðveru þar. Í ljósi aðstæðna verður vart annað séð en að konur séu sá hópur innan refsivörslukerfisins sem fær hvað minnsta aðstoð við að ná tókum á vímuefnavanda sínum. Í ljósi þessa er því beint til Fangelsismálastofnunar og fangelsanna tveggja að efla meðferðarstarf ætlað konum, t.d. með því að auka aðkomu fagfólks, auk þess sem þeirri ábendingu er komið á framfæri við stofnunina að leita leiða til þess að þeir kvenfangar sem þess þurfa geti á sama hátt og karlkyns fangar vistast í vímuefnalausum rými, uppfylli þær skilyrði til þess.
- Markmið svokallaðrar meðferðaráætlunar er að meta þörf fanga fyrir stuðning og þjónustu og vinna að farsælli aðlögun að samfélaginu eftir afplánun. Ekki hvílir lögbundin skylda á Fangelsismálastofnun að gera meðferðaráætlun fyrir hvern og einn fanga en samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal stofnunin gera slíka áætlun í samvinnu við fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga hennar. Þannig er gert ráð fyrir ákveðnu mati á nauðsyn slíkrar áætlunar. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er hins vegar stuðst við þau viðmið að fangi hafi hlotið dóm sem er fimm ár eða lengri fyrir ofbeldisbrot eða kynferðisbrot eða dóm fyrir brot gegn barni. Fátitt er að konur hljóti dóma fyrir framangreind brot og þar af leiðandi uppfyllir stærstur hluti kvenfanga ekki umrædd viðmið. Þannig verður að telja líklegt að núverandi fyrirkomulag sé til þess fallið að koma þyngra niður á konum í afplánun en körlum í sömu stöðu. Því er þeim tilmælum beint til Fangelsismálastofnunar að hverfa frá því að beita eingöngu almennum viðmiðum við ákvörðun um gerð meðferðaráætlunar og leggja þess í stað einnig mat á nauðsyn hennar á grundvelli einstaklingsbundinna þátta í samræmi við kröfur laga um fullnustu refsinga.



- Í skýrslunni er þeirri ábendingu komið á framfæri við Fangelsið Sogni og Fangelsismálastofnun að leitast við að haga samsetningu fangavarda með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa bæði karlkyns og kvenkyns starfsmenn á vakt hverju sinni. Þeim tilmælum er jafnframt beint til fangelsanna tveggja að karlkyns fangaverðir sýni kvenföngum nærgætni við reglubundið innlit, s.s. með því að banka og gefa nægan fyrirvara áður en dyr eru opnaðar. Þá er þeirri ábendingu beint til fangelsanna að haga störfum fangavarda almennt þannig að karlkyns fangaverðir fari ekki inn á kvennadeildir án fylgdar kvenkyns fangavarda.
- Blöndun kynja í fangelsum getur verið til þess fallin að ógna öryggi kvenfanga og er þetta því atriði sem sérstaklega þarf að huga að. Í Fangelsinu Sogni eru aðstæður með þeim hætti að blöndun kynja er óhjákvæmileg en kvenfangar eru þar í miklum minnihluta. Þeim tilmælum er því beint til Fangelsismálastofnunar og dómsmálaráðuneytisins að taka til skoðunar hvort tekið sé nægjanlegt tillit til aðstæðna, öryggis og þarfa kvenna með því að vista konur og karla sameiginlega í fangelsinu við núverandi aðstæður.
- Fangar eiga sama rétt á heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu þótt þeir geti eðli málsins samkvæmt ekki sótt sér hana á eigin vegum. Í skýrslunni er þeirri ábendingu komið á framfæri að taka til skoðunar hvort unnt sé að koma til móts við kvenfanga sem óska eftir því að vera sinnt af heilbrigðisstarfsmanni af sama kyni. Þá er jafnframt fjallað um mikilvægi þess að kvenfangar hafi greitt aðgengi að krabbameinsskimunum og að boðun í slíkar skimanir berist þeim með skjótum og öruggum hætti.
- Erlendir fangar standa oft hallari fæti en aðrir fangar, t.d. vegna áskorana tengdum tungumáli, menningu, fjarlægð við heimahaga og skorti á tengslaneti í vistunarlandinu. Þegar umboðsmaður heimsótti Fangelsið Hólmsheiði var stór hluti kvennanna sem þar vistaðist af erlendum uppruna. Af viðtölum við starfsfólk og fanga mátti ráða að ekki sé alltaf leitað eftir aðstoð túlka í samskiptum fangelsisins við þær. Fangar sem skildu hvorki íslensku né ensku reiddu sig þess í stað að miklu leyti á samfanga til þess að túlka fyrir sig upplýsingar af ýmsum toga. Í skýrslunni er fjallað um þau vandkvæði sem geta skapast við slíkar aðstæður. Í ljósi framangreinds er tilmælum um úrbætur beint til fangelsisins og Fangelsismálastofnunar, svo sem að láta þýða mikilvægar upplýsingar, kalla ávallt til túlk við innkomu fanga sem hvorki skilja íslensku né ensku og gæta þess að fangar túlki ekki fyrir hvern annan þegar um er

að ræða viðkvæm einkamálefni eða upplýsingar varðandi réttindi þeirra og skyldur.

- Erlendir kvenfangar þiggja sjaldan þá sálfræðiþjónustu sem föngum býðst. Skýrist þetta að hluta til af því að sumar kvennanna höfðu ekki vitneskju um að þjónustan stæði þeim til boða. Þeirri ábendingu er komið á framfæri til fangelsanna tveggja og geðheilsuteymis fangelsanna að bæta upplýsingagjöf til erlendra fanga um þá sálfræði- og geðheilbrigðisþjónustu sem þeim stendur til boða.
- Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsinu Hólmsheiði fá erlendir fangar rýmri aðgang að myndsimtölum en aðrir fangar. Af viðtölum við fanga mátti þó ráða að vitneskja um þetta atriði væri ekki að öllu leyti til staðar í þeirra hópi. Því er þeim tilmælum beint til fangelsisins að ganga úr skugga um að erlendum föngum berist ávallt upplýsingar um að þeir hafi rýmra aðgengi að myndsimtölum.
- Að lokum er í skýrslunni fjallað um þá fræðslu sem fangaverðir hljóta um sérstakar þarfir og réttindi kvenfanga. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er komið inn á sérstöðu kvenfanga í Fangavarðaskólanum. Hins vegar er hvergi getið um þetta atriði í námsáætlun og starfsfólk taldi að ekki hefði farið mikið fyrir fræðslu af þessu tagi. Því er þeirri ábendingu beint til Fangelsismálastofnunar að taka til athugunar hvort rétt sé að fræðsla um sérstakar þarfir kvenfanga fái veigameiri sess í námsefninu.
- Að öllu virtu er það niðurstaða umboðsmanns að fyrirkomulag við afplánun kvenna hér á landi sé almennt til þess fallið að gera stöðu þeirra lakari samanborið við karla. Ástæðurnar má að verulegu leyti rekja til færri vistunarúrræða og þess að konur kunna að vera vistaðar í Fangelsinu Hólmsheiði um lengra skeið þar sem fangelsin að Litla-Hrauni og Kviabryggju eru einungis ætluð körlum. Lakari staða kvenna birtist þó einnig í því að í ýmsu hefur ekki verið tekið nægilegt tillit til sérstöðu þeirra við afplánun.
- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að þau stjórnvöld sem tilmælum og ábendingum er beint til geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni eigi síðar en 1. febrúar 2024.

## 2 Markmið, undirbúningur og framkvæmd

Markmið þessarar skýrslu er að skoða aðbúnað og aðstæður kvenna í fangelsum á Íslandi og hvernig afplánun horfir við þessum hópi fanga í samanburði við karla í sömu stöðu. Skýrslan er fyrsta þemaskýrsla umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlits með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja. Þemaskýrslur eru frábrugðnar hefðbundnum heimsóknarskýrslum eftirlitsins að því leyti að sjónum er annaðhvort beint að afmörkuðum hópi einstaklinga í ákveðinni stöðu, eins og hér er gert, eða tiltekið álitæfni tekið fyrir og þá jafnvel þvert á svið eða stofnanir þar sem frelsissviptir dvelja. Þá einkennir slíkar skýrslur að með þeim er leitast við að veita ákveðna heildarsýn yfir það efni sem er til umfjöllunar hverju sinni og einskorðast umfjöllunin því ekki nauðsynlega við atriði sem leiða til ábendinga eða tilmæla.

Í tengslum við vinnslu skýrslunnar heimsóttu umboðsmaður Alþingis og starfsmenn hans Fangelsið Sogni og Fangelsið Hólmsheiði 7.–8. febrúar og 23. mars 2023. Fyrirkomulagi heimsóknanna var þannig háttað að fyrst var farið í Fangelsið Hólmsheiði. Heimsóknin hófst á fundi með stjórnendum og í kjölfarið voru tekin viðtöl við fanga og starfsfólk fangelsisins. Viðtöl við fanga sem ekki voru mældir á íslenska eða enska tungu fóru fram með aðstoð túlka. Að loknum viðtölum var húsnæðið skoðað, s.s. aðstaða fanga og starfsfólks. Daginn eftir var haldið í Fangelsið Sogni og hófst heimsóknin með stuttri kynningu fangavarðar og almennri skoðun á húsnæðinu. Að því loknu fóru fram viðtöl við fangaverði og fanga. Sökum þess að óvenjufáar íslenskar konur vistuðust í fangelsunum á tímum heimsóknanna í febrúar var áformað að heimsækja Hólmsheiði á ný þegar öðruvísi stæði á til þess að öðlast betri heildarmynd á aðstæðum í fangelsinu. Sú heimsókn, sem var farin 23. mars af tveimur starfsmönnum embættisins, var einkum nýtt í viðtöl við fanga.

Vegna athugunar umboðsmanns var gagna aflað frá Fangelsismálastofnun, m.a. um tilhögun fangelsisvistar kvenna og um fjölda og hagi kvenfanga sem vistast hafa í fangelsunum Hólmsheiði og Sogni undanfarin fimm ár. Þá var fundað með sérfræðingum á sviði afbrotafraeði þar sem málefni kvenna í íslenskum fangelsum voru rædd. Einnig voru tekin viðtöl við fimm fyrrverandi fanga, þ.e.a.s. konur sem hafa reynslu af afplánun í fangelsum hér á landi. Loks

var rætt við geðheilsuteymi fangelsanna í kjölfar heimsóknanna. Umfjöllun skýrslunnar tekur mið af þessum upplýsingum og gögnum og stöðunni í fangelsunum þegar heimsóknir umboðsmanns fóru fram.

Eftirfarandi starfsmenn frá umboðsmanni Alþingis komu að vinnslu skýrslunnar:

- Skúli Magnússon (umboðsmaður Alþingis)
- Elísabet Ingólfssdóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT-eftirlits)
- Nína H. Þorkelsdóttir (sérfræðingur við OPCAT-eftirlit)
- Svava Gerður Ingimundardóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT-eftirlits)
- Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir (skrifstofustjóri á sviði frumkvæðismála og OPCAT-eftirlits)

# 3 Kvenfangar

## 3.1

### Inngangur

Áætlað er að tæplega sjö prósent af föngum á heimsvísu séu kvenkyns.<sup>1</sup> Hér á landi er hlutfallið ögn lægra, eða um sex prósent.<sup>2</sup> Þótt kvenföngum hafi hlutfallslega fjölgað hratt frá aldamótum eru konur því enn aðeins litill hluti fanga. Í gegnum tíðina hefur þessi sérstaða kvenna innan refsivörslukerfisins gert það að verkum að hönnun, skipulag og stjórnunarhættir fangelsa taka alla jafna mið af þörfum karla.<sup>3</sup> Áhrifin kunna að vera þau að það halli á kvenfanga hvað aðbúnað og aðstöðu varðar og síður sé tekið tillit til sérstakra þarfa þeirra.

Sé litið á stöðu kvenna í íslenska refsivörslukerfinu í sögulegu samhengi má sjá að fæð þeirra hefur í gegnum tíðina haft áhrif bæði á vistunarmöguleika og aðstöðu til afplánunar. Áður en kvennafangelsið Kópavogsbraut hóf starfsemi árið 1989 var kvenföngum ýmist komið fyrir að Bitru í Hraungerðishreppi eða í Hegningarhúsinu við Skólavörðustíg. Bitra var þó raunar ekki fangelsi heldur sveitaheimili fyrir fólk með fatlanir og ýmis geðræn veikindi.<sup>4</sup> Þá var Kópavogsfangelsið upphaflega ekki hannað sem fangelsi. Húsnæðið var áður notað sem unglingaheimili og aðbúnaðurinn þótti ekki með besta móti. Húsakosturinn var þröngur og í miklu návígi við nærliggjandi leikskóla og íbúðarhús.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Sjá Helen Fair og Roy Walmsley: *Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/remand prisoners*. World Female Imprisonment List. 5. útg. London 2022, bls. 2. Birt á vefslóð: [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_female\\_imprisonment\\_list\\_5th\\_edition.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_5th_edition.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>2</sup> Sjá Ragnar Kristoffersen: *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2016-2020*. Lillestrøm 2022, bls. 56. Birt á vefslóð: [https://www.fangelsi.is/media/almennt/Nordic-Statistics-2016\\_2020\\_final.pdf](https://www.fangelsi.is/media/almennt/Nordic-Statistics-2016_2020_final.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>3</sup> Sjá t.d. Helen Fair: „International review of women's prisons“. *Prison Service Journal*, 184. tbl. 2009, bls. 3. Birt á vefslóð: [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/100047ceinternational\\_review\\_of\\_womens\\_prisons.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/100047ceinternational_review_of_womens_prisons.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>4</sup> Sjá frétt Alþýðublaðsins 24. september 1987: <https://timarit.is/page/3327164?iabr=on#page/n0/mode/2up/search/kvennafangelsi> [sótt á vef 29. júní 2023] og frétt á vefsíðu RÚV 12. desember 2018: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/sagdi-bitru-vera-geymslustad-fyrir-vangefna> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>5</sup> Sjá Nefnd um framtíðarrekstur fangelsins að Litla-Hrauni: *Skýrsla nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni*. Birt á vefslóð: [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskýrsla\\_litla\\_hraun.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskýrsla_litla_hraun.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

## 3.2

## 3.2.1

**Hvað einkennir konur í afplánun?****Almennt**

Sérstaða kvenfanga markast af fleiri þáttum en kyni og minnihlutastöðu í refsivörslukerfinu. Rannsóknir hafa t.a.m. sýnt fram á að félagsleg staða kvenna í afplánun er almennt slæm og þær eru líklegri til að glíma við vímuefnavanda og geðræn vandamál en karlar í sömu stöðu. Má hér nefna að áætlað er að um 80 prósent kvenfanga í heiminum glími við greinanleg andleg veikindi og sjálfskaði er algengari í hópi þeirra en á meðal karla.<sup>6</sup> Erfið uppvaxtarskilyrði og áföll eru algengari á meðal kvenna í fangelsi en karla, en talið er að allt að helmingur kvenfanga hafi sætt einhvers konar misnotkun í æsku samanborið við allt að fjórðung karla.<sup>7</sup> Viða um heim, m.a. hér á landi, hefja konur einnig að jafnaði fyrstu afplánun síðar á lífsleiðinni en karlar, sem kann að hluta til að útskýra bága stöðu þeirra þegar þær komast í kynni við refsivörslukerfið.<sup>8</sup>

Mæður í afplánun eru líklegri en feður í sömu stöðu til þess að vera eini eða helsti umönnunaraðili barns/barna sinna. Þótt ekki séu til innlendar upplýsingar um afdrif barna í þessari stöðu hafa rannsóknir frá ýmsum öðrum löndum sýnt fram á að þegar móðir hefur afplánun í fangelsi heyrir til undantekninga að barnsfaðir hennar taki börnin í sína umsjá. Af þeim sökum eru börnum í slíkum aðstæðum gjarnan fundin úrræði utan heimilis meðan á afplánun móður stendur.<sup>9</sup>

Að lokum má nefna að konur eru mun ólíklegri en karlar til þess að afplána dóm fyrir ofbeldis- eða kynferðisbrot. Í flestum réttarkerfum eru algengustu ástæður fangelsunar auðgunar- og fíkniefnabrot. Í samræmi við þetta virðist ofbeldishegðun innan fangelsa almennt sjaldgæfari hjá kvenföngum en karlföngum og á það sérstaklega við um alvarleg ofbeldisbrot á borð við manndráp eða grófar líkamsárásir.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Sjá Penal Reform International: *Women; Key Facts*. Birt á vefslóð: <https://www.penalreform.org/issues/women/key-facts/> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>7</sup> Sjá Nancy Wolff, Jing Shi og Jane A. Siegel: „Patterns of Victimization Among Male and Female Inmates: Evidence of an Enduring Legacy“. *Violence Vict.*, 4. tbl. 24. árg. 2009, bls. 469-484. Birt á vefslóð: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3793850/> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>8</sup> Sjá Nefnd um framtíðarrekstur fangelsins að Litla-Hrauni: *Skýrsla nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni*, bls. 18. Birt á vefslóð: [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskyrsla\\_litla\\_hraun.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskyrsla_litla_hraun.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>9</sup> Sjá United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): *Women's health in prison – Correcting gender inequity in prison health*. Kaupmannahöfn 2009, bls. 17. Birt á vefslóð: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/349844/WHO-EURO-2009-4247-44006-62055-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>10</sup> Sjá t.d. Miles D. Harer og Neal P. Langan: „Gender Differences in Predictors of Prison Violence: Assessing the Predictive Validity of a Risk Classification System“. *Crime & Delinquency*, 4. tbl. 47. árg. 2001, bls. 521. Birt á vefslóð: [https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001128701047004002?casa\\_token=t7IXYGqhg-zwAAAAA:Xu9b\\_BJxAMdjABh\\_4dhokT\\_6H7179xEEx0NUK6XmIhxdcx5Y51z\\_zVeYMHVU-10r2CdrN-bBWoeY](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001128701047004002?casa_token=t7IXYGqhg-zwAAAAA:Xu9b_BJxAMdjABh_4dhokT_6H7179xEEx0NUK6XmIhxdcx5Y51z_zVeYMHVU-10r2CdrN-bBWoeY) [sótt á vef 29. júní 2023].

## 3.2.2

**Hagir kvenna í íslenskum fangelsum**

Fáar rannsóknir hafa verið gerðar á högum kvenna í fangelsum á Íslandi. Ein helsta heimildin í þessa veru, könnun sem gerð var að frumkvæði Fangelsismálastofnunar árið 2005, gefur þó vísbendingu um að félagsleg staða kvenfanga á Íslandi sé að einhverju leyti lakari en karlfanga. Hér má t.d. nefna að helmingur þátttakenda í þeirri rannsókn sagðist hafa alist upp við óreglu og minna en helmingur hafði lokið annarri menntun en grunnskólaprófi. Þá var atvinnuleysi og/eða örorka fyrir afplánun algengari í hópi kvenna en karla. Mikill meirihluti kvenfanga hafði neytt vímuefna í aðdraganda afplánunar, eða 80 prósent, og var það hlutfall hærra en meðal karla.<sup>11</sup>

Þótt könnunin sé komin til ára sinna er fátt sem bendir til þess að verulegar breytingar hafi orðið á aðstæðum kvenna sem nú afplána í íslenskum fangelsum. Þannig lýstu margar þeirra kvenna sem rætt var við meðan á heimsóknnum umboðsmanns stóð erfiðleikum í æsku, vímuefnavanda, andlegum vandamálum og taugaþroskaröskunum, námsörðugleikum og langri sögu um áföll og ofbeldi. Í þessu samhengi má einnig nefna nýlega viðtalsrannsókn um reynslu kvenfanga, m.a. af meðferðarúrræðum í íslenskum fangelsum, sem gefur vísbendingu um að vímuefnavandi kvennanna sé flókinn og samofinn sögu þeirra um áföll og ofbeldi.<sup>12</sup>

## 3.3

**Vistunarmöguleikar – hvaða kostir standa kvenföngum til boða?**

## 3.3.1

**Almennt**

Án tillits til aðstæðna á Íslandi er minnihlutastaða kvenna í refsivörslukerfinu almennt til þess fallin að koma niður á möguleikum þeirra til þess að afplána í ólíkum úrræðum.<sup>13</sup> Hér á landi tekur Fangelsismálastofnun ákvörðun um vistunarstað fanga sem er að hefja afplánun sem og flutning í annað fangelsi á síðari stigum, ef þess er óskað eða eftir atvikum af öðrum ástæðum. Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal við ákvörðun um vistunarstað m.a. tekið tillit til aldurs, kynferðis, búsetu, brotaferils og þyngdar refsingar auk þeirra sjónarmiða sem gilda um vistun í hverju fangelsi fyrir sig.<sup>14</sup>

Vistunarstaður getur haft mikla þýðingu fyrir fanga, t.d. vegna staðsetningar og öryggisstigs. Hér á landi eru fangelsi flokkuð annars vegar í opin fangelsi og hins vegar lokuð fangelsi með misháu öryggisstigi.<sup>15</sup> Almennt gildir

<sup>11</sup> Sjá Margrét Sæmundsdóttir: „Konur í fangelsi og félagsleg staða þeirra“. *Verndarblaðið. Um afbrot, fanga og fangelsismál*, 36. árg. 2004. Birt á vefslóð: [https://issuu.com/betristofan/docs/verndarblaðið\\_2004/1](https://issuu.com/betristofan/docs/verndarblaðið_2004/1) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>12</sup> Sjá Arndís Vilhjálmsdóttir, Sigríður Halldórsdóttir og Sigrún Sigurðardóttir: „Reynsluheimur kvenna í íslensku fangelsi og reynsla þeirra af meðferðarúrræðum innan og utan fangelsis“. *Tímarit hjúkrunarfræðinga*, 1. tbl. 97. árg. 2021. Birt á vefslóð: [https://hjukrun.cdn.prismic.io/hjukrun/c073a128-6fc9-4528-b03f-77eba916ac46\\_ReynsluheimurKvenna.pdf](https://hjukrun.cdn.prismic.io/hjukrun/c073a128-6fc9-4528-b03f-77eba916ac46_ReynsluheimurKvenna.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>13</sup> Sjá til hliðsjónar *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 21. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>14</sup> Sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>15</sup> Sbr. 7. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

sú regla að fangar hefji afplánun í lokuðu fangelsi en eigi möguleika á að afplána í opnu fangelsi síðar, en á meðal skilyrða er að viðkomandi hafi ekki gerst sekur um agabrot í þrjá mánuði.<sup>16</sup> Í opnum fangelsum eru engar girðingar sem afmarka útivistarsvæði, herbergjum fanga er ekki læst að næturlagi, myndvöktun er takmarkaðri og aðgengi að interneti og síma rýmra.<sup>17</sup> Afplánun í slíku úrræði er því minna íþyngjandi en í lokuðu fangelsi. Að vistast í opnu úrræði er jafnframt liður í stigskiptri afplánun, þ.e.a.s. vistun við æ meira frjálsræði þar til afplánun lýkur, þannig að fangar afpláni í lokuðu fangelsi í byrjun og fari þaðan í opið fangelsi, síðan á áfangaheimili og afpláni loks undir rafrænu eftirliti áður en reynslulausn hefst. Stigskipt afplánun er hluti af betrunarstefnu fangelsisyrvalda og á að hjálpa föngum að aðlagast samfélaginu eftir afplánun auk þess að milda áhrif langvarandi frelsisskerðingar.<sup>18</sup>

### Mynd 1

Fangelsið Sogni



<sup>16</sup> Sbr. 3. gr. reglna um vistun í opnum fangelsum (verklaagsreglur til viðmiðunar). Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi*, bls. 49. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/skjol/Innkomubaeklingur.pdf> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>17</sup> Sjá svar innanríkisráðherra við fyrirspurn frá Helga Hrafni Gunnarssyni um vistun fanga í öryggisfangelsum og opnum fangelsum, 144. löggj.þ. 2014-2015, þskj. 1153. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altxt/144/s/1153.html> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>18</sup> Sjá svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um betrun fanga, 152. löggj.þ. 2021-2022, þskj. 1189. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: [1189/152 svar: betrun fanga | Þingtiðindi | Alþingi \(althingi.is\)](https://www.althingi.is/altxt/152/s/1189.html) [sótt á vef 29. júní 2023].



Í október 2004 gaf Fangelsismálastofnun út skýrslu um markmið sín í fangelsismálum ásamt hugmyndum um framtíðaruppbyggingu fangelsanna. Þar kom m.a. fram að það væri mat stofnunarinnar að hætta ætti rekstri Fangelsisins Kópavogsbraut. Ekki var talið vænlegt að koma á fót nýju vistunarúrræði sérstaklega fyrir konur en þess í stað skyldi lögð áhersla á að tryggja kvenföngum sömu aðstöðu til vistunar og karlföngum. Nánar tiltekið var gert ráð fyrir því að þegar starfsemi Kópavogsfangelsisins legðist af gætu kvenfangar vistast í Fangelsinu á Akureyri, Fangelsinu Litla-Hrauni og sem lausagæslufangar í nýju fangelsi á Hólmsheiði.<sup>19</sup>

Nánar var vikið að stöðu kvenfanga í skýrslu nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni sem kom út árið 2007. Í skýrslunni segir að eftir umleitun til erlendra sérfræðinga hafi það verið niðurstaða nefndarinnar að brýnt væri að móta heildstæða stefnu um vistun kvenna í fangelsum landsins. Sérstaklega var vikið að nauðsyn þess að tillit yrði tekið til sérþarfa kvenna við endurskipulagningu fangelsanna. Í því tilliti taldi nefndin æskilegt að komið yrði á fót deildaskiptu kvennafangelsi fyrir mæður með börn auk þess sem fangarými yrðu fyrir konur í Fangelsinu Kviabryggju, í endurbyggðu fangelsi á Akureyri, í fyrirhuguðu fangelsi á Hólmsheiði og á litilli kvennadeild sem áætlað var að koma fyrir á Litla-Hrauni fyrir kvenfanga sem þyrftu á öryggisgæslu að halda.<sup>20</sup> Sem kunnugt er hefur Fangelsinu á Akureyri nú verið lokað.<sup>21</sup>

Tillögurnar um aðstöðu fyrir kvenfanga sem kynntar voru í skýrslunum tveimur komu ekki til framkvæmda og eftir að Kópavogsfangelsið hætti starfsemi varð Fangelsið Hólmsheiði aðalvistunarstaður kvenkyns fanga. Þá geta konur einnig afplánað í Fangelsinu Sogni sem er opið fangelsi en þeim býðst ekki lengur að afplána í fangelsinu á Kviabryggju, sem er opið fangelsi og vinsælt meðal fanga, vegna sjónarmiða um að ekki hafi verið hægt að tryggja þeim fullnægjandi vernd vegna aðstæðna þar.<sup>22</sup> Þannig er ljóst að kvenföngum býðst aðeins að afplána í tveimur af þeim fjórum fangelsum sem starfrækt eru hér á landi, eftir nánari ákvörðun Fangelsismálastofnunar.

<sup>19</sup> Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Markmið í fangelsismálum og framtíðaruppbygging fangelsanna*. Reykjavík 2004. Birt á vefslóð: [https://www.afstada.is/uploads/4/2/3/9/42390329/markmid\\_i\\_fangelsismalum\\_med\\_leidretti-ngu.pdf](https://www.afstada.is/uploads/4/2/3/9/42390329/markmid_i_fangelsismalum_med_leidretti-<u>ngu.pdf</u>) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>20</sup> Sjá Nefnd um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni: *Skýrsla nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni*. Birt á vefslóð: [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskyrsla\\_litla\\_hraun.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskyrsla_litla_hraun.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>21</sup> Sjá frétt á vefsíðu Stjórnarráðsins 6. júlí 2020: <https://www.stjornaradid.is/default.aspx?pageid=e5cf150d-33a7-11e6-80c7-005056bc217f&newsid=b2192ea9-bf98-11ea-8117-005056bc8c60> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>22</sup> Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Kviabryggju 22.–23. mars 2022*, bls. 21. Birt á vefslóð: [https://www.umbodsmadur.is/asset/10199/ua\\_opcat\\_kvibryggja.pdf](https://www.umbodsmadur.is/asset/10199/ua_opcat_kvibryggja.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023].

## 3.3.2

**Fangelsið Hólmsheiði – vistun við hátt öryggisstig**

Fangelsið Hólmsheiði, sem hóf starfsemi 2016, er lokað fangelsi hugsað sem móttöku- og gæsluvarðhaldsfangelsi fyrir fanga af öllum kynjum auk þess að vera vistunarúrræði til lengri tíma fyrir konur. Þar er ein deild ætluð kvenkyns föngum og mögulegt að nýta aðlæga deild fyrir konur eftir þörfum. Samanlagt eru þar 16 pláss fyrir konur en vegna sveigjanleika í hönnun fangelsisins væri hægt að fjölga þeim ef nauðsyn krefði. Ásýnd húsnæðisins ber með sér að öryggisstig þar er hátt. Háar girðingar umkringja fangelsisbygginguna og húsnæðinu er skipt upp í deildir þar sem fangar dvelja og komast ekki út nema fyrir tilstilli fangavarðar. Herbergjum er læst kl. 22 og aðgangur fanga að síma og neti er mjög takmarkaður.

Í evrópsku fangelsisreglunum segir að öryggisráðstafanir varðandi einstaka fanga skuli ekki ganga lengra en nauðsyn krefur til þess að tryggja örugga gæslu þeirra.<sup>23</sup> Alþjóðlegar rannsóknir á sviði fangelsismála hafa hins vegar sýnt fram á að kvenkyns fangar vistast oft við hærra öryggisstig en nauðsynlegt er, m.a. vegna plássleysis og ófullnægjandi áhættumats.<sup>24</sup> Í því sambandi má nefna að viðtöl við starfsfólk gáfu til kynna að áhættumat færi sjaldan fram á kvenkyns föngum. Líður í því að meta rétt öryggisstig er að láta fara fram fullnægjandi áhættumat á fanga við innkomu, bæði hvað varðar öryggi annarra og fangans sjálfs. Í því tilliti má nefna að sjálfsskaðahæðun, þ.m.t. sjálfsvíg og sjálfsvígstílaunir, er algengari í hópi kvenfanga en karlfanga.<sup>25</sup>

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsinu Hólmsheiði eru atvik þar sem öryggi er ógnað vegna hegðunar kvenkyns fanga afar fátíð og ber skráning síðustu fimm atvika, þar sem kvenfangi/-fangar hafa átt í hlut, ekki með sér að um alvarleg ofbeldisatvik sé að ræða. Til að mynda hefur ekki orðið svo alvarlegt atvik í fangelsinu, þar sem kvenfangi kemur við sögu, síðastliðin tvö ár að tilefni hafi verið til skráningar. Þegar umboðsmaður heimsótti Fangelsið Hólmsheiði í febrúar og mars 2023 hafði engin þeirra kvenna sem rætt var við gerst sek um agabrot meðan á afplánuninni stóð. Af framangreindu má álykta að sá hópur kvenfanga sem dvalið hefur á Hólmsheiði undanfarin misseri krefjist alla jafna ekki vistunar við hátt öryggisstig. Verður því að líta svo á að ástæða þess að konur eru almennt vistaðar til lengri tíma á Hólmsheiði sé fyrst og fremst skortur á öðrum viðeigandi úrræðum.

<sup>23</sup> Sbr. 51.1 gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Sjá umfjöllun um reglurnar í kafla 4.3. Reglurnar eru birtar á vefslóð: <https://rm.coe.int/09000016809ee581> [sótt á vef 29. júní 2023]. Sjá einnig til hliðsjónar í þessu samhengi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

<sup>24</sup> Sjá skýrslu umboðs norska þjóðþingsins: *Women in prison. A thematic report about the conditions for female prisoners in Norway*, bls. 28. Birt á vefslóð: [https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM\\_temarapport\\_ENG\\_WEB\\_FINAL.pdf](https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM_temarapport_ENG_WEB_FINAL.pdf) [sótt á vef 29. júní 2023]. Þar er m.a. tekið fram að áhættumót og önnur verkfæri sem notuð eru til að leggja mat á stöðu fanga að þessu leyti hafi verið hönnuð með karlkyns fanga í huga og taki ekki mið af sérstökum kringumstæðum kvenfanga.

<sup>25</sup> Sjá World Health Organization – regional office for Europe: *Prisons and Health*. Kaupmannahöfn 2014, bls. 161. Birt á vefslóð: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/128603/9789289050593-eng.pdf?sequence=3&isAllowed=y> [sótt á vef 3. júlí 2023].

Umboðsmanni eru skorður settar við tilmæli sem krefjast hugsanlegrar endurskipulagningar og jafnvel uppbyggingar nýrra kostnaðarsamra innviða af hálfu ríkisins. Engu að síður er óhjákvæmilegt að benda á að við núverandi stöðu mála verður ekki betur séð en að við afplánun sæti kvenfangar almennt meira íþyngjandi meðferð en efni eru til með hliðsjón af því markmiði að tryggja örugga og skilvirka fullnustu refsingu þeirra. Án tillits til þess hvort farin verður sú leið að fjölga afplánunarræðum fyrir konur verður því að telja að þetta atriði beri að hafa í huga þegar konur dvelja um lengra skeið á Hólmsheiði. Eru í því sambandi höfð í huga ýmis atriði við tilhögun afplánunar þeirra sem síðar er nánar fjallað um í skýrslunni.

### **Mynd 2**

Girðingar umhverfis fangelsið á Hólmsheiði



### **3.3.3**

#### **Fangelsið Sogni – eina opna úrræðið sem stendur kvenföngum til boða**

Í opna fangelsinu að Sogni eru þrjú herbergi frátekin fyrir konur sem öll eru staðsett á sama gangi í aðalbyggingu fangelsisins. Ganginum er hægt að læsa og þar er einnig hreinlætisaðstaða. Konurnar deila þó stigagangi, öðrum samgeiginlegum rýmum og útisvæði með karlföngum. Við núverandi fyrirkomulag komast kvenfangar þannig ekki hjá því að umgangast karlfanga í fangelsinu.

Umboðsmaður hefur áður gert athugasemd við að kvenkyns fangar sem sækjast eftir að afplána í opnu fangelsi hafi eingöngu kost á úrræði þar sem reglulegt samneyti kynja er óhjákvæmilegt. Kvenfangar eru þar að auki í miklum minnihluta í fangelsinu, en þar vistast að hámarki þrjár konur og átján karlar hverju sinni. Hefur því verið velt upp hvort konur kunni, a.m.k. í einhverjum tilvikum, að veigra sér við að sækja um flutning í úrræðið af þessum sökum, s.s. með tilliti til öryggis.<sup>26</sup> Af þeim viðtölum við kvenfanga sem tekin voru í tengslum við þessa skýrslu er ljóst að þessar áhyggjur eru á rökum reistar þar sem aðstæður á Sogni hugnast ekki öllum kvenföngum. Sumar kvennanna sem rætt var við töldu að sambúð með karlkyns föngum kynni að hafa slæm áhrif á velferð þeirra en nánar verður fjallað um blöndun kynja með tilliti til öryggis kvenna í Fangelsinu Sogni í kafla 7.3. Þá geta ójöfn hlutföll kynja í fangelsinu haft þau áhrif að konur upplifi óöryggi eða einmanaleika. Af framanröktum ástæðum kann fangelsið að vera þeim fráhrindandi og þá með þeim afleiðingum að þær taka frekar út alla afplánun sína á Hólmsheiði við hærra öryggisstig.

### **Mynd 3**

Kvennagangur með þremur herbergjum í Fangelsinu Sogni



<sup>26</sup>

Sjá 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 29. júní 2023].

Líkt og vikið verður að í næsta kafla getur ýmiss konar munur á tilhögun afplánunar kvenna annars vegar og karla hins vegar helgast af málefnalegum ástæðum. Samkvæmt því sem að framan er rakið getur umboðsmaður þó ekki litið öðruvísi á en að möguleikar kvenna til að afplána í opnu fangelsi séu í reynd *verulega lakari* samanborið við karla og þá án þess að sá munur verði útskýrður með öðru en skorti á viðeigandi úrræðum. Er þá bæði horft til þess að konur eiga ekki kost á afplánun í opna fangelsinu að Kviabryggju og þeirra aðstæðna á Sogni sem að framan er lýst. Er óhjákvæmilegt að lita svo á að sú staða sem hér er uppi sé ósamræmanleg þeim vilja löggjafans sem birtist í markmiðum jafnréttis laga og helgast af þeim grunnrökum almennra jafnræðisreglna að borgararnir njóti jafns réttar án manngreinarálits.

*Í ljósi framangreinds er þeim **tilmælum** beint til dómsmálaráðuneytisins og Fangelsismálastofnunar að gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að kvenfangar hafi í raun sömu möguleika á að afplána í opnu fangelsi við viðunandi aðstæður og karlar í sömu stöðu.*

### 3.4

#### **Hafa takmarkaðir vistunarmöguleikar kvenfanga áhrif á aðstæður þeirra og aðbúnað í afplánun?**

Líkt og áður er rakið urðu áform um fjölgun vistunarmöguleika fyrir kvenkyns fanga eftir lokun Kópavogsfangelsisins og aukna þjónustu í þeirra þágu ekki að veruleika. Ekki varð heldur úr að hrinda í framkvæmd heildstæðri stefnu um vistun kvenna í fangelsum. Svo sem áður segir er fyrirkomulagið því nú með þeim hætti að kvenfangar eiga kost á að afplána í tveimur fangelsum og hentar hvorugur kosturinn að öllu leyti til vistunar þeirra.

Fangelsið Hólmsheiði er sem áður segir einkum hugsað sem gæsluvarðhalds- og móttökufangelsi. Þar af leiðandi vistast kvenfangar að meginstefnu til í lokuðu fangelsi þar sem öryggisstig er hátt. Þótt nokkuð hafi verið komið til móts við þær sem þar dvelja, t.d. með því að veita þeim aðgang að útisvæði sem er stærra en önnur slík svæði innan fangelsisins, ber skortur á virknistarfi og þjónustu í fangelsinu vitni um að það hentar illa sem langtímaúrræði. Í því samhengi má t.d. nefna að umboðsmaður Alþingis hefur gert athugasemdir við náms- og atvinnuframboð í fangelsinu almennt, sem er takmarkaðra en í fangelsum sem ætluð eru til langtímadvalar, s.s. á Litla-Hrauni.<sup>27</sup> Sömuleiðis er

<sup>27</sup>

Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Hólmsheiði 13.–15. janúar 2020, bls. 50–52. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheiði-skyrsla.pdf> [sótt á vef 29. júní 2023]. Þar segir m.a. að í fangelsinu sé lítið framboð af námi og atvinnu og að fangar hafi kvartað yfir iðjuleysi.

þar ekki fyrir að fara markvissum meðferðarúræðum fyrir fanga með fíknivanda.<sup>28</sup> Þátttaka í virknistarfi og aðgengi að viðunandi stoðþjónustu hefur grundvallarþýðingu fyrir fanga og því er ljóst að sú aðstaða sem hlýst af takmörkuðum vistunarkostum kvenfanga kemur tilfinnanlega niður á afplánun þeirra og möguleikum á betrun.

Af framangreindu má ljóst vera að fyrirkomulag við vistun kvenfanga hér á landi er almennt til þess fallið að gera stöðu þeirra lakari samanborið við karla. Er þá bæði litið til færri vistunarmöguleika en einnig aðbúnaðar þeirra meðan á refsivist stendur, svo sem nánar er fjallað um í eftirfarandi köflum.

## 4 Lagaleg umgjörð

### 4.1

#### Innlend löggjöf

Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar skulu allir vera jafnir fyrir lögum, m.a. án tillits til kynferðis. Þá er sérstaklega kveðið á um það í 2. mgr. greinarinnar að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna. Í 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir að réttindi þau sem samningurinn kveður á um skuli tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem vegna kynferðis.<sup>29</sup> Loks má nefna að lög nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna hafa það sérstaklega að markmiði að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og viðhalda kynjajafnrétti á öllum sviðum samfélagsins.<sup>30</sup>

Lagaleg umgjörð fullnustu refsinga og réttindi fanga er fyrst og fremst reist á lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, svo og reglugerðum sem settar hafa verið með stoð í þeim. Þá er að finna ákveðnar visbendingar um umgjörð vistunar í verklagsreglum og húsreglum fangelsa. Fullnustulögin eru ekki margorð um sérstöðu kvenna í afplánun. Þau ákvæði sem geta lotið sérstaklega að stöðu þeirra snúa einkum að samneyti kynja í fangelsum,<sup>31</sup> að leit á fanga skuli gerð af starfsmanni af sama kyni<sup>32</sup> og að m.a. skuli tekið tillit til kynferðis við ákvörðun um vistunarstað fanga.<sup>33</sup>

### 4.2

#### Mannréttindasamningar sem Ísland er aðili að

Í forgrunni OPCAT-eftirlitsins er samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu en hann var fullgiltur hér á landi árið 1996. Þá er Ísland aðili að mannréttindasamningum sem kveða m.a. á um eða lúta sérstaklega að jafnrétti kynjanna og banni gegn mismunun. Í alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg rétt-

<sup>29</sup> Samningurinn hefur lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

<sup>30</sup> Sbr. markmiðsákvæði í 1. gr. laganna.

<sup>31</sup> Sbr. 43. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>32</sup> Sbr. 2. mgr. 70. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>33</sup> Sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

indi er áréttað að ríkin skuli ábyrgjast að konur og karlar fái notið réttinda samkvæmt þeim með sama hætti.<sup>34</sup> Með fullgildingunni samnings sameinuðu þjóðanna um afnám allar mismununar gagnvart konum hefur íslenska ríkið jafnframt skuldbundið sig til þess að gera allar viðeigandi ráðstafanir á öllum sviðum til þess að „ábyrgjast fulla þróun og framfarir til handa konum í þeim tilgangi að tryggja að þær geti á grundvelli jafnréttis við karla framfylgt og notið mannréttinda og grundvallarfrelsis“.<sup>35</sup>

### 4.3

#### Fjölbjóðleg viðmið um réttindi fanga

Evrópsku fangelsisreglunum var upphaflega komið á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherranefndarinnar 19. janúar 1973.<sup>36</sup> Þótt reglurnar feli ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti hefur umboðsmaður lagt til grundvallar að yfirvöldum beri að gæta að reglunum í störfum sínum í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.<sup>37</sup>

Þá má nefna staðlaðar lágmarksreglur Sameinuðu þjóðanna um meðferð fanga (e. *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*), einnig nefndar Nelson Mandela-reglurnar, og reglur Sameinuðu þjóðanna um meðferð kvenfanga og úrræði fyrir kvenkyns brotamenn á skilorði (Bangkok-reglurnar).<sup>38</sup> Nelson Mandela-reglurnar grundvallast á því að komið sé fram við fanga af virðingu og mannúð og að bann sé lagt við pyndingum og annarri ómannlegri meðferð. Einnig veita þær leiðbeiningu um margvísleg önnur atriði er snerta meðferð fanga.<sup>39</sup> Reglurnar gilda um alla fanga en þar má

<sup>34</sup> Sbr. 3. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi nr. 10/1979 og 3. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi nr. 10/1979.

<sup>35</sup> Sbr. 3. gr. samnings um afnám allrar mismununar gagnvart konum nr. 10/1985.

<sup>36</sup> Reglurnar voru endurskoðaðar árið 1987, 2006 og nú síðast árið 2020. Reglurnar eru birtar á vefslóðinni <https://rm.coe.int/090000016809ee581> [sótt á vef 29. júní 2023].

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Nelson Mandela-reglurnar). Birt á vefslóð: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/443/41/PDF/N1544341.pdf?OpenElement> [sótt á vef 29. júní 2023] og *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders* (Bangkok-reglurnar). Birt á vefslóð: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/526/28/PDF/N1052628.pdf?OpenElement> [sótt á vef 29. júní 2023]. Hafa ber í huga að hvorki Nelson Mandela-reglurnar né Bangkok-reglurnar fela í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti, en í þeim er fólgin sameiginleg stefnuýfirlýsing af hálfu aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna.

<sup>39</sup> Sjá Andrew Gilmour: *The Nelson Mandela Rules: Protecting the Rights of Persons Deprived of Liberty*. Birt á vefslóð: <https://www.un.org/en/un-chronicle/nelson-mandela-rules-protecting-rights-persons-deprived-liberty> [sótt á vef 29. júní 2023].



þó finna nokkur ákvæði sem lúta sérstaklega að meðferð kvenfanga, s.s. varðandi aðgreiningu kynja í fangelsum,<sup>40</sup> aðbúnað barnshafandi kvenfanga og ungra barna í fangelsum<sup>41</sup> og banni við notkun fjötra í kringum barnsburð.<sup>42</sup>

Bangkok-reglurnar koma ákvæðum Nelson Mandela-reglnanna til fyllingar. Aðdraganda reglnanna, sem voru samþykktar árið 2010, má rekja til fjölgunar kvenfanga á heimsvísu á síðustu árum sem kallaði á nánari útfærslu á ýmsum álitafnum er snúa að meðferð þeirra.<sup>43</sup> Í reglunum er m.a. fjallað ítarlega um sérstakar heilsufarslegar þarfir kvenfanga og meðferð barnshafandi kvenna í fangelsi, framkvæmd líkamsleitar þegar kvenkyns fangi á í hlut og þjálfun starfsfólks sem starfar í fangelsum þar sem konur vistast.

Að lokum má nefna viðmið Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum (CPT-nefndarinnar). Nefndin hefur sett sérstök viðmið sem hafa skal í huga þegar aðbúnaður kvenna í fangelsum er skoðaður. Þar eru fyrirferðarmest viðmið um almenna heilbrigðisþjónustu og aðhlyningu kvenna sem eru barnshafandi eða hafa nýverið átt barn en einnig er vikið að öðrum atriðum, s.s. blöndun kynja í fangelsum og jöfnum tækifærum til náms og atvinnu.<sup>44</sup>

#### 4.4

#### Jafnræði kvenna og karla við afplánun

Ýmis munur á tilhögun afplánunar kvenna og karla getur helgast af málefnalegum ástæðum og þannig samrýmst jafnræðissjónarmiðum. Líkt og fjallað er um á fleiri stöðum í þessari skýrslu er slíkur munur á meðferð kven- og karlfanga í sumum tilvikum ekki aðeins samrýmanlegur jafnræðissjónarmiðum heldur beinlínis nauðsynlegur svo að viðhlítandi tillit sé tekið til sérstöðu þeirra fyrrnefndu þannig að jafnræðis sé í reynd gætt. Í þessu sambandi er rétt að minna á að þær jafnræðisreglur sem gilda að íslenskum rétti fela ekki einungis í sér bann við beinni mismunun heldur taka þær einnig til þeirrar aðstöðu sem skapast þegar ákveðin viðmið eða ráðstafanir, sem virðast hlutlaus, koma í reynd verr við einstaklinga af einu kyni fremur en öðru án þess að málefnalegar ástæður réttlæti slíkan mun (óbein mismunun).<sup>45</sup>

Af þessu leiðir að um mismunun getur verið að ræða þegar gerður er greinarmunur á kynjum í settum reglum, verklagi eða annarri tilhögun en þó ekki síður þegar láðst hefur að gera slíkan mun með vísan til sérstakrar stöðu eða þarfa. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að samkvæmt jafnréttislögum

<sup>40</sup> Sbr. 11. gr. a og 81. gr. Nelson Mandela-reglnanna. Í 11. gr. a segir að karlar og konur skuli eftir því sem unnt er vistast í aðgreindum stofnunum en séu þau vistuð innan sömu stofnunar skuli vistarverur þeirra vera kynjaskiptar. Í 81. gr. segir m.a. að karlkyns starfsmenn skuli ekki koma í þann hluta fangelsis sem konur vistast án fylgdar kvenkyns starfsmanns.

<sup>41</sup> Sbr. 28. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

<sup>42</sup> Sbr. 2. mgr. 48. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

<sup>43</sup> Bangkok-reglurnar, *Preliminary observations*, málsgr. 1. Birt á vefslóð: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-treatment-women-prisoners-and-non-custodial> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>44</sup> *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000, CPT/Inf(2000)13-part*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>45</sup> Sbr. 2. tölul. 2. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

ber stjórnvöldum að vinna að jöfnum möguleikum og tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins.<sup>46</sup> Án tillits til þess hvort í ákveðnum tilvikum er um að ræða mismunum gagnvart kvenföngum sem stríðir gegn lögum verður þannig að hafa í huga þetta markmið löggjafans.

Í 3. kafla var því lýst að sá munur er á stöðu kvenna og karla við afplánun hér á landi að þær fyrrnefndu eiga þess aðeins kost að vistast í tveimur fangelsum af fjórum. Í báðum tilvikum er um að ræða blönduð fangelsi og er þannig ekki um að ræða neitt afplánunarúrræði sem sérstaklega er sniðið að þörfum kvenna. Svo sem nánar er fjallað um síðar leiðir þetta í fyrsta lagi til þess að möguleikar kvenna til að afplána í opnu úrræði eru takmarkaðri en karla. Önnur afleiðing þessa er hins vegar sú að konur kunna að vera vistaðar um lengra skeið í Fangelsinu á Hólmsheiði sem fyrst og fremst er nýtt fyrir karla í gæsluvarðhaldi og þar af leiðandi með hátt öryggisstig.

Svo sem áður greinir eru umboðsmanni þröngar skorður settar við til-mæli eða ábendingar sem fela í sér endurskipulagningu eða kostnaðarsama uppbyggingu innviða til að koma til móts við sjónarmið um jafnræði kynjanna við afplánun og almenn markmið löggjafans í því sambandi. Er þá haft í huga að slíku markmiði má ná með fleiri en einum hætti og verður það að vera verkefni stjórnvalda, á grundvelli gildandi laga og stefnumótunar Alþingis á hverjum tíma, að meta hvernig það verður gert. Í ljósi fyrrgreinds markmiðs jafnréttis laga er hins vegar ljóst að sú staða sem hér um ræðir skapar ýmsar áskoranir fyrir fangelsisýfirvöld m.t.t. afplánunar kvenna. Um þessi atriði er nánar fjallað í eftirfarandi köflum.

46

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

# 5 Aðbúnaður

## 5.1

### Hreinlætisaðstaða

Gott aðgengi að viðunandi hreinlætisaðstöðu í fangelsum er liður í að tryggja heilbrigði og velferð fanga.<sup>47</sup> Konur hafa um sumt aðrar hreinlætisþarfir en karlar og er þeim að nokkru leyti gerð skil í fjölbjóðlegum viðmiðum um réttindi fanga. Í evrópsku fangelsisreglunum segir að sérstakt tillit skuli tekið til hreinlætisþarfa kvenna<sup>48</sup> og sömuleiðis er tekið fram í Bangkok-reglunum að til þess að koma til móts við þessar þarfir skuli tryggja að kvenfangar geti nálgast tíðabindi án endurgjalds meðan á afplánun stendur.<sup>49</sup> Í athugasemdum við regluna er lögð áhersla á að konur í afplánun geti losað sig við notaðar tíðavörur á öruggan hátt og þær eigi möguleika á að nálgast slíkar vörur án þess að upplifa skömm, t.d. að þeim sé dreift af kvenkyns starfsmanni eða að vörurnar séu aðgengilegar án þess að óska þurfi sérstaklega eftir þeim.<sup>50</sup> Þá er í viðmiðum CPT-nefndarinnar sem lúta að frelsissviptum konum áréttað að leggja megí vanrækslu á að útvega kvenföngum tíðavörur að jöfnu við vanvirðandi meðferð.<sup>51</sup>

Samkvæmt upplýsingum úr viðtölum við starfsfólk Fangelsisins Hólmsheiði geta kvenfangar nálgast tíðabindi án endurgjalds. Sé þess óskað geta konur keypt sjálfar annars konar tíðavörur, s.s. tíðatappa, í verslun fangelsisins. Af viðtölum við fanga mátti hins vegar ráða að margar kvennanna höfðu ekki vitneskju um að tíðavörur fengjust hjá fangelsinu þeim að kostnaðarlausu og verður því að líta svo á að upplýsingagjöf um þetta atriði megí bæta. Fær sú ályktun einnig stóð í samtölum við starfsfólk. Þá má einnig nefna að tíðavörur hafa ólíka eiginleika en þykkt, stærð og rakadrægni þarf að taka mið af því að sumar konur fá miklar blæðingar, t.d. vegna heilsufarsvandamála. Meðan á heimsókninni stóð varð umboðsmaður þess áskynja að fangi gat ekki nálgast bindi sem hentaði henni með tilheyrandi óþægindum.

<sup>47</sup> Sjá nánar á vefsíðu Association for the prevention of torture, <https://www.ap.torture.ch/en/knowledge-hub/detention-focus-database/material-conditions-detention/sanitary-facilities-and> [sótt á vef 30. júní 2023] og *Imprisonment. Extract from the 2<sup>nd</sup> General Report of the CPT, published in 1992*, CPT/Inf(92)3-part2, málsgr. 49. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 30. júní 2023]. Sbr. 19.7 gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

<sup>48</sup> Sbr. 5. gr. Bangkok-reglnanna.  
<sup>49</sup> Sjá athugasemdir við 5. gr. Bangkok-reglnanna. Birt á vefslóð: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>51</sup> Sjá *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 31. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023].

Í Fangelsinu Sogni gátu kvenfangar keypt tíðavörur en af samtölum við fanga og starfsfólk mátti ráða að fangelsið útvegaði almennt ekki bindi þeim að kostnaðarlausu.

*Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Hólmsheiði að konur sem þar afplána fái upplýsingar um að hægt sé að nálgast tíðavörur hjá fangelsinu án endurgjalds. Tryggja skal að tíðavörur sem standa föngum til boða séu með þeim hætti að þær fullnægi ólíkum þörfum kvenna og aðgengi að vörunum þannig hátt að það sé konunum ekki til ama að óska eftir þeim.*

*Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Sogni að tryggja að tíðavörur standi föngum til boða endurgjaldslausu með sömu skilyrðum og rakið er hér að framan.*

## 5.2

### Útisvæði

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga eiga fangar rétt á útiveru og að iðka tómstundastörf, líkamsrækt og íþróttir í frítíma, eftir því sem aðstæður leyfa, í a.m.k. eina og hálfu klukkustund á dag nema það samrýmist ekki góðri reglu og öryggi.<sup>52</sup> Mikilvægi útiveru er áréttað í viðmiðum CPT-nefndarinnar en þar segir m.a. að föngum ætti undantekningalaust að standa til boða að viðra sig daglega og útisvæði séu hæfilega stór og veiti skjól gegn veðri og vindum, ef mögulegt er.<sup>53</sup>

Konur sem vistaðar eru á Hólmsheiði hafa aðgang að afgirtu útisvæði sem er það stærsta í fangelsinu. Það helgast af því að fangelsið er ætlað til almennrar afplánunar kvenna en aðallega sem móttöku- og gæsluvarðhalds-fangelsi fyrir karlfanga. Á svæðinu er körfuboltakarfa, borð með áföstum bekkjum og þrjú æfingatæki. Við kvennadeildina er einnig annað smærra útisvæði og yfirbyggt afdrep sem að sögn starfsfólks er helst nýtt sem reykinga-svæði. Umboðsmann þar að garði um vetur og var snjór yfir útisvæði fangelsisins. Samkvæmt föngum og starfsfólki er stóra útisvæðið lítið nýtt við slíkar aðstæður. Þá var mikið fannfergi við útganginn að svæðinu sem gerði það að verkum að erfitt var að opna hurðina til fulls.

<sup>52</sup>

<sup>53</sup>

Sbr. 52. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Sjá *Imprisonment. Extract from the 2<sup>nd</sup> General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf (92)3-part2, málsgr. 48*. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 30. júní 2023].

**Mynd 4**

Útisvæði kvennadeildar í fangelsinu á Hólmsheiði



**Mynd 5**

Gróðurhús á lóð fangelsisins að Sogni



Fangelsið Sogni er opið fangelsi og aðstæður til útivistar frábrugðnar því sem tíðkast í lokuðum fangelsum. Ekki eru nein afgirt útisvæði en föngum er frjálst að njóta útiveru í námunda við fangelsið frá kl. 8:00 til miðnættis.<sup>54</sup> Að sögn fanga og starfsfólks hentar svæðið vel til stuttra gönguferða.

*Þeirri ábendingu er beint til Fangelsisins Hólmsheiði að leita leiða til þess að útisvæði nýtist betur yfir vetrarmánuðina, t.d. með því að ryðja eða moka burt snjó og tryggja að fannfergi hindri ekki útgöngu.*

### 5.3

#### Ungbörn í fangelsum

Ekki er einhugur meðal sérfræðinga hvort, og þá hversu lengi, æskilegt sé að ung börn dvelji með mæðrum í afplánun. Alþjóðlegum viðmiðum ber þó saman um að við slíka ákvörðun skuli hagsmunir barnsins hafðir að leiðarljósi. Við mat á því hvað barni er fyrir bestu í kringumstæðum sem þessum verður m.a. að líta til aðbúnaðar í fangelsinu og, eigi móðir að afplána án þess að hafa barn sitt hjá sér, hvort útlit sé fyrir að það muni hljóta góða umönnun í fjarveru hennar.<sup>55</sup>

Liggja fyrir að barn skuli dvelja með móður í afplánun getur verið vandasamt að ákvarða tímalengd dvalarinnar. Í viðmiðum CPT-nefndarinnar segir að óæskilegt sé að aðskilja mjög ung börn frá mæðrum sínum.<sup>56</sup> Aðskilnaður mæðra og nýfæddra barna telst ómannúðlegur að mati nefndarinnar og því ætti þeim að vera heimilt að dvelja saman í „einhvern tíma“ eftir fæðingu.<sup>57</sup> Samkvæmt íslenskri löggjöf getur fanga verið heimilt að hafa hjá sér ungbarn meðan á afplánun stendur, að jafnaði þar til barnið nær 18 mánaða aldri. Gerður er áskilnaður um að ákvörðun um það sé tekin í samráði við barnaverndarþjónustu og það sé metið barninu fyrir bestu.<sup>58</sup>

Ljóst er að aðbúnaður í fangelsum þarf að vera viðunandi ef dvöl ungra barna með móður á að vera raunhæfur kostur. Í viðmiðum CPT-nefndarinnar segir m.a. að vistarverur móður og barns eigi að vera rúmgóðar með aðgengi að eldunaraðstöðu og þvottaaðstöðu. Nauðsynlegar hreinlætis- og barnavörur, s. s. bleyjur, barnamatur, sápa og barnaföt, skuli útvegaðar af fangelsinu. Einnig er tekið fram að barnið skuli eiga kost á dagvistun meðan á dvölinni stendur.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Sbr. reglur Fangelsisins Sogni.  
<sup>55</sup> Sjá t.d. athugasemdir við 49.-52. gr. Bangkok-reglnanna. Birt á vefslóð: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>56</sup> Sjá *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 28. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>57</sup> Sjá *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Lúxemborgar 17.–25. janúar 1993*, CPT/Inf (93)19, málsgr. 44. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806973bb> [sótt á vef 30. júní 2023]. Tekið skal fram að ekki er getið um lengd hæfilegs tíma með nákvæmari hætti en tilvitnuðu orðalagi.

<sup>58</sup> Sbr. 1. mgr. 30. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>59</sup> Sjá *Women in Prison, factsheet*, CPT/Inf(2018)5, bls. 6. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168077ff14> [sótt á vef 30. júní 2023].

**Mynd 6**

Leiksvæði á lóð fangelsisins að Sogni



Í skýrslu nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni frá árinu 2007<sup>60</sup> segir að það hafi verið mat nefndarinnar að ekki kæmi til greina að konur hefðu barn hjá sér í öryggisfangelsi nema í algjörum undantekningatilvikum og þá í húsnæði sem ekki tengdist aðalfangelsisbyggingunni. Lagði nefndin til að byggt yrði deildaskipt fangelsi fyrir mæður með börn sem yrði staðsett í námunda við höfuðborgarsvæðið.<sup>61</sup> Ekkert varð af þessum áformum og ekki hefur verið komið upp sérstöku úrræði fyrir konur og börn í þessari stöðu.

Ekki eru dæmi um að börn hafi dvalið með mæðrum í afplánun í Fangelsinu Hólmsheiði frá því það hóf starfsemi. Í samtali við stjórnendur kom fram að ef sú staða kæmi upp væri ekki hægt að útvega móður og barni dvalaraðstöðu annars staðar í fangelsinu en á almennri deild. Þar er klefi sem er sérhannaður fyrir hreyfihamlaða og að mati stjórnenda væri mögulegt að útbúa hann svo henti móður og barni. Af viðtölum við starfsfólk mátti hins vegar merkja að það

<sup>60</sup> Þegar skýrslan var unnin stóð til að vista kvenfanga á sérdeild í Fangelsinu Litla-Hrauni, en þau áform urðu ekki að veruleika.

<sup>61</sup> Sjá Nefnd um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni: *Skýrsla nefndar um framtíðarrekstur fangelsisins að Litla-Hrauni*. Reykjavík 2007, bls. 23–24. Birt á vefslóð: [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskýrsla\\_litla\\_hraun.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/lokaskýrsla_litla_hraun.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

væri álit flestra að innviðir fangelsisins byðu ekki upp á að ung börn dveldust þar langdvölum. Voru m.a. nefnd þau sjónarmið að ekki yrði unnt að tryggja öryggi barns sem dveldist með móður á almennri deild innan um aðra fanga. Af þeim svörum sem umboðsmaður fékk í heimsókninni er ljóst að ekki liggur fyrir viðbragðsáætlun eða verklag sem tekur til framangreindra aðstæðna.

Samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu að Sogni eru aðstæður í fangelsinu með þeim hætti að ekki væri með góðu móti hægt að vista þar móður með barn enda sé eftirlit lítið og starfslið fámenn. Fram kemur í svari frá fangelsinu að nær ómögulegt sé að takmarka aðgengi vistmanna að hverjum öðrum og tekið er fram að á Sogni vistist m.a. fangar sem afplána dóma fyrir alvarleg ofbeldis- og kynferðisbrot sem ekki væri hægt að réttlæta að vista á meðal barna.

*Þeim tilmælum er beint til Fangelsismálastofnunar og dómsmálaráðuneytisins að lagt verði heildstætt mat á það hvort aðstæður í íslenskum fangelsum séu viðunandi fyrir afplánunarfanga með ung börn þannig að skýr afstaða til þess liggi fyrir hjá fangelsismálayfirvöldum. Verði það afstaða þeirra að mögulegt eigi að vera að vista ung börn með foreldri í afplánun er sömu aðilum bent á að sjá til þess að fyrir hendi sé formleg og skýr viðbragðsáætlun sem fjalli um til hvaða aðgerða þurfi að grípa til þess að svo geti orðið.*



# 6 Virkni, meðferðarstarf og endurhæfing

## 6.1

### Almennt

Það hefur grundvallarþýðingu fyrir líðan fanga að eiga þess kost að taka þátt í skipulögðu virknistarfi meðan á afplánun stendur.<sup>62</sup> Að baki lögum um fullnustu refsinga búa sjónarmið um betrun fanga og virka þátttöku í samfélaginu eftir afplánun og er nám, starf og önnur virkni, s.s. tómstundir eða meðferðarstarf, allt þættir í þeirri stefnu. Í lögum segir m.a. að fanga sé rétt og skylt að stunda vinnu innan fangelsisins ef aðstæður leyfa og eiga þess kost að stunda nám meðan á afplánun stendur.<sup>63</sup>

## 6.2

### Atvinna

Sjónarmið um atvinnu sem lykilþátt í virkni- og betrunarstarfi fangelsa endurspeglast í alþjóðlegum viðmiðum um réttindi fanga. Um atvinnu fanga er t.d. ítarlega fjallað í Nelson Mandela-reglunum. Viðmiðin sem þar er að finna bera með sér að vinna skuli ekki eingöngu stuðla að fjárhagslegum ávinningi fanga, heldur vera til þess fallin að efla starfshæfni og auka þannig möguleika þeirra til atvinnuþátttöku eftir að afplánun lýkur.<sup>64</sup>

Í evrópsku fangelsisreglunum er tekið fram að föngum skuli ekki mismunað á grundvelli kyns þegar kemur að tegund starfa sem í boði eru fyrir fanga.<sup>65</sup> Samkvæmt athugasemdum CPT-nefndarinnar er víða raunin að kvenkyns föngum er boðið upp á vinnu eða tómstundir sem teljast til hefðbundinna kvennastarfa, s.s. hannyrðir, á meðan karlar sinna starfsnámi eða verklegum störfum sem hafa augljósari skírskotun í atvinnulífið. Að mati nefndarinnar er um mismunun að ræða sem festir í sessi úreltar hugmyndir um hlutverk kynjanna.<sup>66</sup>

Hafa ber í huga að að atvinnuþátttaka kvenfanga fyrir afplánun er almennt dræm hér á landi. Könnun á félagslegum högum fanga sem gerð var á árunum 1998 til 2003 leiddi í ljós að meirihluti kvenfanga var án atvinnu fyrir

<sup>62</sup> Sjá t.d. *Imprisonment. Extract from the 2<sup>nd</sup> General Report of the CPT, published in 1992*, CPT/Inf(92)3-part2, málsgr. 47. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ce96b> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>63</sup> Sbr. 1. mgr. 25. gr. og 1. mgr. 26. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>64</sup> Sbr. 98. og 99. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

<sup>65</sup> Sbr. 26.4 gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

<sup>66</sup> Sjá *Women in Prison, factsheet*, CPT/Inf(2018)5, bls. 3. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168077ff14> [sótt á vef 30. júní 2023].

afplánun, eða 64 prósent. Til samanburðar var atvinnuleysi karla í sömu stöðu undir 50 prósentum og þeir karlfangar sem glimdu við langvarandi atvinnuleysi voru, ólíkt kvenföngunum, oft og tíðum með langa afbrotasögu og höfðu áður setið í fangelsi.<sup>67</sup> Að þessu virtu sýnist brýnt að konur hafi ekki síðri möguleika en karlar á störfum innan fangelsanna og þeirri endurhæfingu sem í því getur falist til framtíðar.

Í Fangelsinu Hólmsheiði stendur föngum til boða vinna alla virka daga, á vinnustofu fangelsisins eða við vinnu í verslun, þrif á heimsóknaraðstöðu, verkstjórn í vinnusal, þrif á sameiginlegum rýmum fangelsisins eða vinnu í þvottahúsi. Einnig býðst stundum vinna við tilfallandi verkefni, s.s. þrif á starfsmannabílum, málningarvinna og garðyrkja á sumrin.

### **Myndir 7–9**

Vinnustofa kvenna í fangelsinu á Hólmsheiði



<sup>67</sup>

Sjá Margrét Sæmundsdóttir: „Konur í fangelsi og félagsleg staða þeirra“. *Verndarblaðið. Um afbrot, fanga og fangelsismál*, 36. árg. 2004, bls. 6. Birt á vefslóð: [https://issuu.com/betristofan/docs/verndarbladid\\_2004/1](https://issuu.com/betristofan/docs/verndarbladid_2004/1) [sótt á vef 30. júní 2023].



Þegar umboðsmaður heimsótti fangelsið voru langflestir kvenkyns fangar í vinnu á vinnustofunni, þar sem þeir fengust við handverk undir handleiðslu verkstjóra. Um var að ræða þrjón, hekl, saumskap og skrautmálun en afurðir sem þykja söluvænlegar eru seldar undir merkjum Fangaverks.<sup>68</sup> Auk þess

Sjá vefsíðu Fangaverks, <https://fangaverk.is/> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>68</sup>

starfaði ein kona í þvottahúsi fangelsisins og við skúringar. Þær konur sem rætt var við á Hólmsheiði höfðu ólíka upplifun af starfinu í listasmíðju fangelsisins. Á meðan sumar kvennanna nutu starfsins og höfðu ekkert við framboð á atvinnu að athuga voru aðrar sem töldu vinnuna óhentuga og lítið væri á henni að græða þegar kæmi að færni og starfsreynslu þegar fram í sækti. Lýstu þær yfir áhuga á að sinna öðrum störfum, stæðu þau til boða.

Í samanburði við þá vinnu sem í boði er á Litla-Hrauni er framboðið af vinnu á Hólmsheiði fábreytt. Sömuleiðis eru störfín sem í boði eru þess eðlis að þau veita takmarkaðan undirbúning fyrir atvinnulífið, nema þá helst umrædd tilfallandi störf, s.s. bílaþrif og málningarvinna, en eðli málsins samkvæmt eru þau oftast til takmarkaðs tíma. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að karlkyns fangar dvelja yfirleitt til skamms tíma á Hólmsheiði við upphaf afplánunar og eru þeir sem afplána lengri dóma því yfirleitt fluttir fljótlega á Litla-Hraun þar sem framboð af vinnu er fjölbreyttara. Konur eiga hins vegar ekki kost á afplánun á Litla-Hrauni og taka því oft út stóran hluta dóms síns á Hólmsheiði, auk þess sem aðgengi þeirra að opnum úrræðum kann að vera takmarkað, eins og áður hefur verið vikið að.

Á Sogni dvelja mest þrír kvenkyns fangar hverju sinni og umgjörð atvinnu sem þeim stendur til boða er ekki með sama formfasta hætti og á Hólmsheiði. Starfsmöguleikar kvenfanga á Sogni eru að mestu leyti bundnir við húsværk í fangelsinu, s.s. störf í eldhúsi, hreingerningar og þvott. Kvenfangi sem umboðsmaður ræddi við þegar á heimsókninni stóð fékkst við að hekla eyrnabönd en að eigin sögn falaðist hún sjálf eftir að inna þá vinnu af hendi. Almennt mátti ráða af viðtölum við konur sem höfðu afplánað á Sogni að þær teldu framboð á störfum fyrir kvenfanga takmarkað. Sumar höfðu orð á því að þær hefðu viljað eiga þess kost að sinna störfum sem eingöngu voru ætluð körlum, s.s. störfum utandyra.

Umboðsmaður hefur skilning á því að ákveðinn munur geti verið á framboði starfa eftir fangelsum og þá jafnframt að kyn kunni, í undantekningartilvikum, að hafa þýðingu fyrir þau störf sem bjóðast föngum. Umboðsmaður bendir hins vegar á að sú aðstaða, að konur séu að verulegu leyti vistaðar á Hólmsheiði til lengri tíma, kallar á sértækar aðgerðir varðandi aðbúnað þeirra með það fyrir augum að þær njóti eftir því sem framast er kostur sambærilegra möguleika og karlar, m.a. að því er varðar fjölbreytileika starfa.

**Mynd 10**

Í vinnusmiðju á Sogni



*Þeim tilmælum er beint til Fangelsismálastofnunar og Fangelsanna Hólmsheiði og Sogni að leita leiða til að auka framboð á atvinnu fyrir kvenfanga í fangelsunum tveimur. Hafa skal í huga að störf sem þeim bjóðist séu til þess fallin að auka starfsfærni þeirra og undirbúa þær fyrir þátttöku á atvinnumarkaði eftir að afplánun lýkur. Gæta skal þess að atvinnuþátttaka kvenfanga takmarkist ekki við störf sem teljast til hefðbundinna kvennastarfa, s.s. hannyrðir og þrif.*

### 6.3

#### Nám

Fangar skulu eiga kost á að stunda nám, þ.m.t. fjarnám og starfsþjálfun, og er nám fanga í fangelsum á ábyrgð menntamálayfirvalda.<sup>69</sup> Umboðsmaður hefur í fyrri skýrslum sínum vegna heimsóknar í fangelsi fjallað um takmarkað framboð náms sem hentar þörfum fanga.<sup>70</sup> Þar hefur verið sagt frá því að í svörum Íslands við skýrslu CPT-nefndarinnar, vegna heimsóknar hennar til landsins árið

<sup>69</sup>  
<sup>70</sup>

Sbr. 1. og 4. mgr. 26. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019, bls. 36-38. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023], Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Hólmsheiði 13.-15. janúar 2020, bls. 50-51. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheiði-skyrsla.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023] og Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Kviabryggju 22.-23.

2019, kom fram að ráðuneyti menntamála hafi ákveðið að setja saman starfshóp um endurmat á inntaki og umgjörð menntunar fanga og fangavarda.<sup>71</sup> Hópurinn tók til starfa í júní 2020 og var áætlað að skýrsla með tillögum hans yrði gefin út á haustmánuðum 2021.<sup>72</sup> Umboðsmaður hefur fylgst með framvindu vinnunnar en er ekki kunnugt um að skýrslan hafi komið út.

**Mynd 11**

Orðsendingar á töflu í fangelsinu að Sogni



Í Fangelsinu Hólmsheiði er ekki boðið upp á staðnám fyrir fanga. Samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu er föngum frjálst að stunda hvaða viðurkennda nám sem er að því marki að hægt sé að sinna því frá fangelsinu en yfirleitt eru fangar skráðir í áfanga á framhaldsskólastigi. Fjölbrautaskóli Suðurlands er sá skóli sem hefur aðallega séð um að sinna menntun fanga undanfarin ár. Síðasta vetur störfuðu fjórtán kennarar skólans við skólahlald í fangelsum, ýmist við fjar- eða

<sup>71</sup> mars 2022, bls. 25-29. Birt á vefslóð: [https://www.umbodsmadur.is/asset/10199/ua\\_opcat\\_kvibryggja.pdf](https://www.umbodsmadur.is/asset/10199/ua_opcat_kvibryggja.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

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. júní 2023].

<sup>72</sup> 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%CC%81lefnir%20fanga-heildarsky%CC%81rsla.X.pdf> [sótt á vef 3. júlí 2023].

staðkennslu í Fangelsunum Litla-Hrauni og Sogni.<sup>73</sup> Enginn kennari þjónustar fanga á Hólmsheiði en námsráðgjafi á vegum skólans hefur þar viðveru einu sinni í viku.

Sú staða sem hér hefur verið lýst ber með sér að ekki eru nein tækifæri til staðnáms á Hólmsheiði og aðgangur fanga að kennurum sem hafa reynslu og þekkingu af menntun fanga er ekki sá sami og í Fangelsunum Litla-Hrauni og Sogni. Ekkert verk- eða starfsnám er í boði fyrir fanga á Hólmsheiði, sem kemur sérstaklega illa niður á föngum sem eiga erfitt með bóklegt nám en hafa hug á að rækta hæfileika sína og tileinka sér færni á öðrum sviðum. Í þessu samhengi má nefna að rúmlega 70 prósent fanga hér á landi hafa fengið greiningu sem tengist námsörðugleikum, s.s. ofvirkni, lesblindu, skrifblindu og/eda athyglisbresti.<sup>74</sup>

Eins og áður hefur komið fram er Fangelsið Hólmsheiði hugsað sem mótöku- og gæsluvarðhaldsfangelsi fyrir karlkyns fanga og því kunna sjónarmið um stutta dvöl að hafa áhrif á námsframboð og stuðning við fanga í námi hvað þá varðar. Hólmsheiði er hins vegar aðalvistunarstaður kvenfanga og ólíkt körlum í sömu stöðu eiga þær þess ekki kost að flytjast í Fangelsið Litla-Hrauni þar sem staðkennsla fer fram og aðgangur að kennurum er greiðari.

Það fellur utan efnistaka þessarar skýrslu að fjalla um menntunarmál fanga almennt. Hins vegar verður að líta svo á að við núverandi aðstæður hafi kvenfangar síðri möguleika en karlkyns fangar til þess að stunda nám við hæfi og þá án þess að sá munur verði skýrður með öðru en þeim takmörkuðu kostum við afplánun þeirra fyrrnefndu sem áður ræðir. Án tillits til stöðu þessara mála almennt verður að telja slíka aðstöðu ósamrýmanlega þeim markmiðum lög-gjafans um jafnrétti kynjanna sem áður hefur verið vikið að.

<sup>73</sup> Sjá Fjölbrautaskóli Suðurlands: *Skýrsla um skólastarf í fangelsum skólaárið 2021–2022*, bls. 1-2. Birt á vefslóð: <https://www.fsu.is/static/files/pdf/svidstjorar/V22/skyrsla-um-skolastarf-i-fangelsum-21-22.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>74</sup> Hildur Hlökkversdóttir: „Það er ástæða fyrir endurkomum, engin vinna eða tækifæri og enginn gegð-læknir“. *Félagslegur bakgrunnur fanga og aðlögun þeirra að samfélaginu að lokinni afplánun*. Loka-verkefni til MA-gráðu í félagsfræði. Félagsvísindasvið Háskóla Íslands 2015, bls. 67. Birt á vefslóð: <https://skemman.is/bitstream/1946/21209/1/Ritger%c3%b0loka%c3%batg%c3%a1fa.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

**Mynd 12**

Skólastofa í fangelsinu að Sogni



*Þeim tilmælum er beint til mennta- og barnamálaráðherra, í samráði við Fangelsismálastofnun og Fangelsin Hólmsheiði og Sogni, að taka til skoðunar hvort unnt sé að bæta úr menntamálum kvenfanga, og þá einkum í Fangelsinu Hólmsheiði, með það í huga hvort hægt sé að bjóða upp á staðnám og verknám og auka að öðru leyti fjölbreytni þess náms sem föngum stendur til boða. Við slíkar umbætur verði höfð í huga sú sérstaða kvenfanga sem varpað er ljósi á í umfjöllun kaflans.*

**6.4**

**6.4.1**

**Önnur virkni**

**Skipulagt virknistarf**

Kvenföngum sem rætt var við á Hólmsheiði var tíðrætt um að þar væri lítið um skipulagt virknistarf. Samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu stendur körlum og konum sem þar vistast til boða að taka þátt í hugleiðslu/jóga einu sinni í viku en starfseminni er haldið úti af sjálfboðaliðum. Auk þess stendur Bataskóli Íslands fyrir vikulegu námskeiðahaldi fyrir karlkyns fanga. Þótt ljóst sé að fangar njóti góðs af virknistarfi sem skipulagt er af sjálfboðaliðum vakna spurningar um hvort annars konar fyrirkomulag væri betur til þess fallið að tryggja festu í starfinu. Af viðtölum við fanga og starfsfólk mátti ráða að skipulögð virkni félli stundum niður hjá konunum með stuttum fyrirvara, svo sem vegna dræmrar



þátttöku, og því gátu þær ekki treyst á að þátttaka í slíku starfi væri fastur liður í dagskrá vinnunnar.

Fangelsið Hólmsheiði hefur upplýst umboðsmann um að til þess að koma til móts við kvenkyns fanga sem þar vistast standi til að innleiða verkefni Rauða krossins sem kallast *aðstoð eftir afplánun*. Í því felst að sjálfboðaliðar koma til kvennanna tvisvar í mánuði með einhvers konar dagskrá. Hugmyndin sé að dagskráin muni samrýmast áhugasviði kvennanna og þær verði hafðar með í ráðum við skipulagningu hennar. Samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu er áætlað að verkefnið hefjist fljótlega.

*Þeirri ábendingu er beint til Fangelsisins Hólmsheiði að fylgja eftir áformum um að efla skipulagt virknistarf fyrir konur sem þar vistast.*

#### 6.4.2

#### Meðferðarstarf og þarfir kvenna með vímuefnavanda

Stór hluti kvenna í fangelsum hér á landi glímir við vímuefnavanda. Afbrot sem konur sitja inni fyrir hér á landi eru gjarnan tengd þessum vanda, s.s. auðgunarbrott til að fjármagna neyslu eða akstur undir áhrifum áfengis eða vímuefna. Nýleg rannsókn á reynsluheimi kvenfanga og reynslu þeirra af meðferðarúræðum í íslenskum fangelsum hefur sýnt fram á að vímuefnavandi kvenna í afplánun er langvarandi, flókinn og áfallatengdur. Því sé mikilvægt að nýta tímann meðan á afplánun stendur með því að bregðast við vandanum með viðunandi hætti.<sup>75</sup> Þessar niðurstöður fengu stóð í viðtölum umboðsmanns við kvenfanga sem glímdu við vímuefnavanda, en flestar þeirra höfðu sögu um áföll, þær höfðu ítrekað vistast á meðferðarstofnunum og stóðu gjarnan frammi fyrir heimilisleysi eða ótryggri búsetu.

<sup>75</sup>

Sjá Arndís Vilhjálmsdóttir, Sigríður Halldórsdóttir og Sigrún Sigurðardóttir: „Reynsluheimur kvenna í íslensku fangelsi og reynsla þeirra af meðferðarúræðum innan og utan fangelsis“. *Tímarit hjúkrunarfræðinga*, 1. tbl. 97. árg. 2021. Birt á vefslóð: [https://hjukrun.cdn.prismic.io/hjukrun/c073a128-6fc9-4528-b03f-77eba916ac46\\_ReynsluheimurKvenna.pdf](https://hjukrun.cdn.prismic.io/hjukrun/c073a128-6fc9-4528-b03f-77eba916ac46_ReynsluheimurKvenna.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

**Mynd 13**

Dreifisþjöld frá AA-samtökunum, fangelsið á Hólmsheiði



Þegar CPT-nefndin gerði úttekt hér á landi 2019 var áfengis- og vímuefnavandi tilgreindur sem ein helsta áskorunin sem íslensk fangelsi standa frammi fyrir. Voru m.a. gerðar athugasemdir við skort á heildstæðri áætlun til þess að stemma stigu við vímuefnavanda í fangelsum hér á landi og frumkvæðisleysi fangelsismálayfirvalda við að innleiða skaðaminnkandi úrræði í fangelsum. Fór nefndin fram á það við fangelsismálayfirvöld að útfæra áætlun til þess að sporna gegn vímuefnavanda í íslenskum fangelsum í samræmi við athugasemdir nefndarinnar.<sup>76</sup> Í kjölfarið skipaði dómsmálaráðherra starfshóp til að taka til skoðunar heilbrigðisþjónustu í fangelsum, einkum geðheilbrigðisþjónustu og úrræði vegna vímuefnavanda, en starfshópurinn skilaði aðgerðaráætlun í desember 2019 sem var samþykkt af ráðherrum dóms- og heilbrigðismála.<sup>77</sup> Þar segir m.a. að föngum skuli tryggður greiður aðgangur að fíknimeðferð sem sniðin sé að mismunandi þörfum þeirra og að til þess að auka líkur á árangursríkri meðferð skuli tryggja að fangi sé vistaður í vímuefnalausum rými meðan á meðferð stendur og eftir að meðferð lýkur.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.–24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, bls. 24–25. Birt á vefslóð <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmalaraduneytid/Iceland%20CPT%20report%202019.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>77</sup> Sjá nánar frétt á vefsíðu Stjórnarráðsins 11. desember 2019, <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/12/11/Adgerdaraetlun-um-heilbrigdismal-fanga/> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>78</sup> Sjá Aðgerðaráætlun um heilbrigðisþjónustu fanga. Reykjavík 2019, bls. 2–3. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04->

Eins og sakir standa er aðeins eitt fangelsi hér á landi, Litla-Hraun, búið þeirri aðstöðu að geta vistað fanga á vímuefnalausri meðferðardeild. Einn meðferðarfulltrúi starfar hjá Fangelsismálastofnun og hefur hann aðsetur á Litla-Hrauni þar sem hann starfar einkum við meðferðardeild fangelsisins.<sup>79</sup> Í fangelsunum tveimur þar sem konur vistast, á Hólmsheiði og að Sogni, eru mun takmarkaðri möguleikar fyrir fanga sem vilja ná tökum á fíkn sinni.

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði er körlum sem vistaðir eru í Fangelsinu Hólmsheiði boðið upp á AA-fundi fjórum sinnum í viku og er einn þeirra skipulagður með þeim hætti að AA-menn koma með mat og borða með fögum eftir fundinn. AA-fundir fyrir kvenfanga eru haldnir tvisvar í viku. Að sögn kvenfanga falla fundir stundum niður vegna dræmrar þátttöku. Af þeim sökum geti verið erfitt fyrir þennan hóp að taka markvissan þátt í starfinu. Það athugast að þótt AA-starf njóti stuðnings af hálfu fangelsisins er hér um að ræða sjálfboðaliðastarf sem ekki er rekið af því sjálfu eða Fangelsismálastofnun. Öðru skipulegu meðferðarstarfi var ekki til að dreifa fyrir konur sem vistaðar eru á Hólmsheiði. Hér ber þó að halda því til haga að öllum fögum stendur til boða að sækja um viðtal hjá áðurnefndum meðferðarfulltrúa, óháð vistunarstað.<sup>80</sup> Af viðtölum umboðsmanns varð hins vegar ekki ráðið að vitneskja um þessa þjónustu væri almennt til staðar í hópi kvenfanga.

Af öllu framangreindu verður ekki annað séð en að konur séu sá hópur innan refsivörslukerfisins sem fær hvað minnsta virka aðstoð við að ná tökum á vímuefnavanda sínum. Vekur það upp spurningar hvort sú takmarkaða þjónusta sem stendur til boða að þessu leyti sé til þess fallin að gera kvenfögum með alvarlegan vímuefnavanda kleift að vinna í vanda sínum á markvissan hátt eða eftir atvikum halda bindindi sínu áfram meðan á afplánun stendur þannig að fullnægi markmiðum fullnustulaga um farsæla betrun og aðlögun að samfélaginu. Þessi staða er ekki sist hvítleið þegar haft er í huga það sem áður segir um tíðni og alvarleika vímuefnavanda þeirra kvenna sem um ræðir þegar þær hefja afplánun.

*Með vísan til umfjöllunar í kaflanum er þeim **tilmælum** beint til Fangelsismálastofnunar og fangelsanna á Hólmsheiði og að Sogni að efla meðferðarstarf ætlað konum, t.d. með því að auka aðkomu fagfólks.*

<sup>79</sup> 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. júní 2023].

Sjá *Skýrslu stýrihóps um málefni fanga*. Félagsmálaráðuneytið 2021, bls. 43. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20st%C3%BDrih%C3%B3ps%20um%20ma%CC%81lefni%20fanga-heildarsky%CC%81rsla.X.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>80</sup> Sjá nánar á vefsíðu Fangelsismálastofnunar, <https://www.fangelsi.is/afplanun/afplanun-i-fangelsi/> [sótt á vef 30. júní 2023].

*Þá er þeirri ábendingu komið á framfæri við Fangelsismálastofnun að leita leiða til þess að þeir kvenfangar sem þess þurfa geti, á sama hátt og karlkyns fangar, vistast í vímuefnalausum rými, uppfylli þær skilyrði til þess.*

### 6.4.3

#### Meðferðaráætlun

Í 24. gr. fullnustulaga segir að Fangelsismálastofnun skuli í samvinnu við fanga gera meðferðaráætlun fyrir fanga sé það talið nauðsynlegt að mati sérfræðinga stofnunarinnar. Áætlunina á að gera eins fljótt og auðið er eftir að afplánun hefst og hana skal endurskoða eftir atvikum meðan á afplánun stendur.<sup>81</sup> Tekið skal fram að meðferðaráætlun er ekki bundin við áfengis- eða vímuefnamedferð, heldur er ætlunin með henni að meta þörf fanga fyrir sálfræðilegan, félagslegan og annan stuðning og vinna markvisst að því að fangi nái að fóta sig í samfélaginu eftir afplánun.<sup>82</sup>

Eins og fyrrgreint lagaákvæði ber með sér er Fangelsismálastofnun ekki skylt að gera meðferðaráætlun fyrir hvern einasta fanga, líkt og fyrri lög áskildu. Í greinargerð með núgildandi lögum segir að breytingin sé tilkomin vegna þess að skortur á fjármagni hafi gert það að verkum að ekki hafi verið hægt að sinna þessu lögbundna verkefni með fullnægjandi hætti í gildistið eldri laga.<sup>83</sup> Þegar CPT-nefndin heimsótti Ísland árið 2019 gerði hún athugasemdir við að lög bundin skylda fangelsisyrvalda til þess að gera meðferðaráætlun fyrir hvern og einn fanga skyldi hafa verið afnumin með tilkomu nýrra fullnustulaga árið 2016. Benti hún á að í framkvæmd væri hlutfall þeirra fanga sem hefði virka meðferðaráætlun afar lágt og mæltist til þess að skylda til þess að gera meðferðaráætlun fyrir hvern og einn fanga yrði lögfest á ný.<sup>84</sup>

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heim-sóknirnar er í framkvæmd stuðst við þau viðmið að einungis sé gerð meðferðaráætlun hafi fangi hlotið dóm sem er fimm ár eða lengri fyrir ofbeldisbrot eða kynferðisbrot, eða dóm fyrir brot gegn barni og þá óháð lengd hans. Fallast má á þau sjónarmið Fangelsismálastofnunar að mikilvægt sé að einstaklingar sem dæmdir eru til lengri refsingar fái meðferðaráætlun enda fær það stöð í athuga-semdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna. Af athugasemdunum er hins vegar einnig ljóst að matið á þörf fyrir áætlun er einstaklingsbundið. Þannig segir að gert sé ráð fyrir að við upphaf afplánunar sé gerð sérstök meðferðaráætlun „fyrir hvern fanga, enda sé það mat sérfræðinga Fangelsismálastofnunar, svo sem sálfræðinga og félagsfræðinga, að nauðsynlegt sé í tilviki viðkomandi fanga að

<sup>81</sup> Sbr. 24. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>82</sup> Sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 240/2018, um fullnustu refsinga.

<sup>83</sup> Sjá III. kafla almennra athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, 145. löggj.þ. 2015–2016, þskj. 399. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/alttext/145/s/0399.html> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>84</sup> Sjá Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.–24. maí 2019, CPT/Inf(2020)4, málsg. 23. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmalaraduneytid/Iceland%20CPT%20report%202019.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

gerð sé meðferðaráætlun“[áh.br. skýrsluhöf.]. Verður þannig ekki betur séð en að viðmið Fangelsismálastofnunar þrengi óhóflega að því mati á þörf fyrir meðferðaráætlun sem ákvæðið gerir ráð fyrir eða jafnvel afnemi það.<sup>85</sup>

Vegna þeirra brotategunda sem algengast er að konur hljóti dóm fyrir er sjaldgæft að þær hljóti dóm sem er fimm ár eða lengri eða dóm fyrir brot gegn börnum. Þar með er ljóst að stærstur hluti þeirra kvenna sem er í afplánun nær ekki ofangreindum viðmiðum í tengslum við gerð meðferðaráætlunar. Samkvæmt upplýsingum frá fangelsismálayfirvöldum hefur aðeins einn kvenkyns fangi haft virka meðferðaráætlun á undanförunum fimm árum. Að mati umboðsmanns liggur þó ekkert fyrir um að þörf kvenfanga fyrir meðferðaráætlanir sé ekki fyrir hendi nema síður sé.<sup>86</sup> Má t.d. ráða af gögnum frá Fangelsismálastofnun að hér á landi sé ákveðinn hópur kvenna sem afplánar ítrekað í fangelsi en vegna tímalengdar dóma og eðlis brota þeirra er viðmiðum um gerð meðferðaráætlunar allt að einu ekki náð.

Svo sem áður greinir verður að telja þá framkvæmd ósamrýmanlega efnislegu inntaki 24. gr. fullnustulaga að líta eingöngu til almennra viðmiða við mat á nauðsyn meðferðaráætlunar í stað þess að fram fari einstaklingsbundið mat á því hvort slíkrar áætlunar sé þörf. Með hliðsjón af því sem áður greinir um sérstakar aðstæður kvenfanga verður enn fremur að telja líklegt að þetta fyrirkomulag sé til þess fallið að koma þyngra niður á þeim en körlum. Í ljósi markmiða laganna um farsæla betrun og aðlögun fanga að samfélaginu er því sérlega brýnt að í þeirra tilvikum fari fram einstaklingsbundið mat á þörf fyrir slíka áætlun þar sem lítið er til fleiri þátta en lengdar dóms og brotategundar, s.s. félagslegrar stöðu, andlegrar heilsu og hvort um ítrekuð brot sé að ræða.

*Í ljósi framangreindrar umfjöllunar er þeim **tilmælum** beint til Fangelsismálastofnunar að hverfa frá beitingu almennra viðmiða eingöngu við ákvörðun um gerð meðferðaráætlunar og leggja þess í stað einnig mat á nauðsyn hennar á grundvelli einstaklingsbundinna þátta í samræmi við fyrirsmæli 24. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.*

<sup>85</sup> Sem dæmi um álit umboðsmanns Alþingis þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að viðmið sem stjórnvöld byggðu niðurstöðu sína á hefðu afnumið að miklu eða öllu leyti það mat sem þeim bar að viðhafa samkvæmt settum reglum má nefna álit umboðsmanns Alþingis frá 25. október 2018 í máli nr. 9616/2018 og frá 16. júní 2022 í máli nr. 11436/2021.

<sup>86</sup> Um félagslega hagi kvenfanga visast nánar til umfjöllunar í 3. kafla skýrslunnar.

# 7 Öryggi

## 7.1

### Viðvera fangavarða og virkt öryggi

Virkt öryggi byggir á þeirri hugmynd að viðvarandi jákvæð samskipti milli fanga og fangavarða geri þeim síðarnefndu auðveldara um vik að grípa snemma inn í aðstæður sem kunna að ógna öryggi í fangelsinu án þess að grípa þurfi til vald-beitingar. Einnig stuðlar virkt öryggi að velferð fanga, t.d. með aukinni öryggis-tilfinningu og greiðara aðgengi að starfsfólki. Af þessum sökum er talið að starfsfólk eigi að leggja áherslu á að eiga bein samskipti við fanga.<sup>87</sup> Um virkt öryggi er fjallað í evrópsku fangelsisreglunum en þar segir að það skuli koma til fyllingar hefðbundnum öryggisráðstöfunum í fangelsum.<sup>88</sup>

Í handbók fíkniefna- og afbrotamálaskrifstofu Sameinuðu þjóðanna (UNODC) um fangelsun kvenna segir að sjónarmið um virkt öryggi falli vel að þörfum kvenfanga og sé því ákjósanleg stefna í fangelsum þar sem konur af-plána. Ástæðan sé m.a. sú að vistun við hátt öryggisstig<sup>89</sup> geti komið illa niður á andlegri heilsu kvenna og því æskilegt að sporna við því með jákvæðum samskiptum.<sup>90</sup> Þá má nefna að reglubundin samskipti við fanga auðvelda fanga-vörðum að koma auga á geðræn vandamál eða vísbendingar um að fangi sé í sjálfsskaða- eða sjálfsvígshættu.<sup>91</sup> Í því samhengi ber einnig að nefna að andleg veikindi, fíkn og áföll hrjá þennan hóp fanga umfram aðra og þörf á stuðningi og eftirliti því ríkari en ella.

Af viðtölum við kvenfanga í Fangelsinu Hólmsheiði mátti ráða að viðvera fangavarða á deildum tengdist nær eingöngu reglubundnum innlitum eða við-bragði við tilfallandi beiðnum frá föngum. Viðmælendur voru sammála um að jákvæð afskipti fangavarða væru almennt af hinu góða og töldu að viðvera fangavarða á deild kvenna mætti vera meiri.

<sup>87</sup> Sjá United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*. Vín 2015, bls. 29. Birt á vefslóð: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_Handbook\\_on\\_Dynamic\\_Security\\_and\\_Prison\\_Intelligence.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Handbook_on_Dynamic_Security_and_Prison_Intelligence.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>88</sup> Sbr. 51.2 gr. evrópsku fangelsisreglnanna.

<sup>89</sup> Um öryggisstig er nánar fjallað í kafla 3.3.2.

<sup>90</sup> Sjá United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): *Handbook on Women and Imprisonment*. 2. útg. Vín 2014, bls. 37. Birt á vefslóð: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women\\_and\\_imprisonment\\_-\\_2nd\\_edition.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women_and_imprisonment_-_2nd_edition.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>91</sup> Sjá í þessu samhengi d-lið 76.1 gr. Nelson Mandela-reglnanna en þar segir að fangaverðir skuli þjálfaðir til þess að koma auga á geðræn vandamál í hópi fanga.

## 7.2

**Kynjahlutföll í starfsliði**

Í evrópsku fangelsisreglunum og viðmiðum CPT-nefndarinnar segir að í starfsliði fangavarða skuli hlutföll kynjanna vera sem jöfnust.<sup>92</sup> Hugsunin þar að baki er m.a. að lágmarka hættu á kynferðislegri áreitni og skapa aðstæður þar sem hægt sé að tryggja að fangavörður af sama kyni sé til taks þegar framkvæmd eru verkefni sem þess krefjast, s.s. líkamsleit.<sup>93</sup>

Í skýrslu vegna heimsóknar umboðsmanns í Fangelsið Sogni árið 2019 var gerð athugasemd við samsetningu kvenna og karla í starfsliði fangavarða en innan þess voru t.d. ekki nægilega margar konur til þess að tryggja að kvenkyns fangavörður væri á vakt hverju sinni.<sup>94</sup> Samkvæmt upplýsingum frá fangelsinu eru aðstæður óbreyttar en að sögn starfsfólks eru kvenkyns fangaverðir kallaðir út ef aðstæður krefja.

Þótt ekkert hafi komið fram í heimsókninni sem gefur til kynna að upp hafi komið atvik þar sem ekki hafi fengist kvenkyns fangavörður vegna verkefna sem þess krefjast er ljóst að betur færi á að kynjasamsetning starfsliðsins í Fangelsinu Sogni væri með þeim hætti að hægt væri að tryggja þar samfellda viðveru kvenkyns fangavarðar, a.m.k. þegar kvenkyns fangar dvelja þar. Hefur hér þýðingu að kvenfangar eru í miklum minnihluta í fangelsinu og væri viðvera kvenkyns fangavarðar því einnig til þess fallin að auka öryggiskennd þeirra kvenna sem þar dvelja.<sup>95</sup>

Í settum reglum hér á landi er ekki sérstaklega vikið að störfum karlkyns fangavarða á deildum þar sem kvenfangar vistast. Um þetta álitæfni er hins vegar fjallað í Nelson Mandela-reglunum þar sem kveðið er á um að karlkyns starfsmenn fangelsa skuli ekki koma inn í vistarverur kvenkyns fanga nema í viðurvist kvenkyns starfsmanns.<sup>96</sup> Formlegum verklagsreglum um störf karlkyns fangavarða á deildum kvenna er ekki til að dreifa í fangelsunum tveimur en hins vegar mátti ráða af viðtölum við starfsfólk að reynt sé að lágmarka umgang karlkyns fangavarða á deildum kvenna. Þá fullyrtu flestir af þeim karlkyns fangavörðum sem rætt var við að þeir forðuðust að fara inn í klefa kvenkyns fanga. Engu að síður lýstu sumir fangar óþægindum í tengslum við viðveru karlkyns fangavarða á deildum kvenna, einkum á morgnana þegar fangaverðir

<sup>92</sup> Sbr. 85. gr. evrópsku fangelsisreglnanna, *Women in Prison, factsheet*, CPT/Inf(2018)5, bls. 7. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168077ff14> [sótt á vef 30. júní 2023] og *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 23. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023]. Í 2. mgr. 70. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, segir að leit á fanga innanklæða skuli gerð af fangelsisstarfsmanni sama kyns.

<sup>93</sup> Sjá m.a. athugasemd við 85. gr. evrópsku fangelsisreglnanna. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> [sótt á vef 30. júní 2023], *Women in Prison, factsheet*, CPT/Inf(2018)5, bls. 7. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/168077ff14> [sótt á vef 30. júní 2023] og *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 23. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023]. Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í fangelsið Sogni 8. –9. október 2019*, bls. 46. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>94</sup> Í þessu sambengi visast nánar til umfjöllunar um öryggismál kvenfanga í Fangelsinu Sogni í kafla 7.3. Sbr. 2. mgr. 81. gr. Nelson Mandela-reglnanna.

<sup>95</sup>

<sup>96</sup>

banka á hurðir klefa og opna í kjölfarið. Sumar kvennanna lýstu því að þær upplifðu sig berskjaldaðar á þessum augnablikum og dæmi var um kvenfanga sem svaf í klæðnaði af ótta við að karlkyns fangavörður sæi hana fáklædda.

*Þeirri ábendingu er komið á framfæri við Fangelsið Sogni og Fangelsismálastofnun að leitast verði við að hafa samsetningu starfsmannahópsins með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa bæði karlkyns og kvenkyns starfsmann á vakt hverju sinni.*

*Þeim tilmælum er beint til fangelsanna á Hólmsheiði og að Sogni að sýna kvenföngum nærgætni við reglubundið innlit, m.a. þannig að karlkyns fangaverðir gæti þess að banka á hurðir og gefa kvenföngum hæfilegan fyrirvara áður en dyr eru opnaðar.*

*Þeirri ábendingu er komið á framfæri við fangelsin á Hólmsheiði og að Sogni að leita leiða til að haga störfum fangavarda þannig eftir föngum að karlkyns fangaverðir fari ekki á deildir þar sem konur vistast án þess að vera í fylgd með kvenkyns fangaverði.*

### 7.3

#### Blöndun kynja og hætta á kynbundnu ofbeldi

Fullnustulögin heimila að karlar og konur taki þátt í daglegu starfi saman ef kynin eru aðskilin að næturlagi.<sup>97</sup> Það er því gengið út frá því að almennt séu vistarverur kynjanna aðskildar. Í viðmiðum CPT-nefndarinnar segir sömuleiðis að aðgreina skuli vistarverur karl- og kvenfanga. Tekið er fram að nefndin hafi orðið þess áskynja í störfum sínum að kynferðisleg áreitni karlfanga í garð kvenfanga tíðkist einkum í fangelsum þar sem vistarverur eru ekki aðgreindar.<sup>98</sup>

Sjónarmið að baki kynjaskiptingu í fangelsum hafa lotið að því að tryggja öryggi kvenkyns fanga. Á hinn bóginn samræmist blöndun kynja betur sjónarmiðum um að fangelsisvist eigi að líkjast sem mest venjubundnu lífi utan veggja fangelsa, en þessi sjónarmið virðast hafa hlotið aukið vægi í þjóðarétti á síðustu árum. Eru þá höfð í huga bæði Nelson Mandela- og evrópsku fangelsisreglurnar.<sup>99</sup> Að mati CPT-nefndarinnar getur blöndun kynja verið æskileg að

<sup>97</sup> Sbr. 1. og 2. mgr. 43. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Sjá einnig b-lið 18.8 gr. evrópsku fangelsisreglnanna þar sem segir að við ákvörðun á dvalarstað fanga skuli taka mið af þörfinni til að vista karlfanga aðgreinda frá kvenföngum. Í 18.9 gr. er undantekning frá reglunni en þar segir að föngum sem aðgreindir eru sé heimilt að taka í sameiningu þátt í skipulögðu virknistarfi.

<sup>98</sup> Sjá *Women deprived of their liberty: Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 24. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>99</sup> Sjá Jill van de Rijt, Esther van Ginneken og Miranda Boone: „Lost in translation: The principle of normalisation in prison policy in Norway and the Netherlands“. *Punishment & Society*, 3. tölubl. 25. árg. 2022. Birt á vefslóð: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14624745221103823> [sótt á vef 30. júní 2023]. Sjá í þessu samhengi 99. gr. Nelson Mandela-reglnanna og 5. gr. evrópsku fangelsisreglnanna.



einhverju marki, svo lengi sem samþykki fanga liggur fyrir og þátttakendur séu vandlega valdir úr fangahópnum. Við kringumstæður sem þessar þurfi eftirlit jafnframt að vera fullnægjandi.<sup>100</sup>

Sé litið til þróunar í refsivörslukerfinu hér á landi á síðustu árum má merkja aukna tilhneigingu í átt að aðskilnaði kynjanna. Fyrstu árin í starfsemi Fangelsisins Hólmsheiði deildu karl- og kvenfangar vinnurými í listasmiðju fangelsisins en nú er rýmið kynjaskipt. Sömuleiðis var gerð sú breyting á Fangelsinu Sogni árið 2020 að einn af göngum aðalbyggingarinnar var tekinn frá fyrir kvenfanga, sem fyrr segir. Umferð karlfanga um ganginn er óheimil og karlkyns fangar vistast ekki í herbergjum þar undir neinum kringumstæðum.

Á Hólmsheiði er samneyti milli kven- og karlfanga nú afar takmarkað. Vistarverur, starfsstöðvar og útisvæði eru með öllu kynjaskipt og gætt er að því að konur og karlar noti ekki líkamsræktaraðstöðu á sama tíma. Þær aðstæður geta komið upp að kvenfangar og karlfangar mætist í almennum rýmum fangelsisins en að sögn þeirra fanga sem rætt var við er þeim óheimilt að eiga samskipti við þessar aðstæður.<sup>101</sup>

Viðtöl við kvenfanga á Hólmsheiði gáfu til kynna að ekki ríkti einhugur um fulla aðgreiningu kynjanna. Á meðan sumar kvennanna lýstu yfir vilja til þess að eiga kost á samskiptum við samfanga af öðru kyni fannst öðrum ekki nægilega langt gengið við aðgreiningu kynjanna. Í síðari hópnum voru konur sem höfðu upplifað veruleg óþægindi við að mæta karlföngum sem þær höfðu neikvæð tengsl við í almennarými fangelsisins. Viðtöl við starfsfólk fangelsisins báru með sér að reynt væri að nokkru leyti að koma til móts við báða þessa hópa. Til að mynda fengust þær upplýsingar að kven- og karlfangi hjálpuðust að við lærdóm á bókasafni fangelsisins öðru hverju en umrætt rými er myndvakt að og eru báðir aðilar hlyntir ráðstöfuninni. Þá var upplýst um að reynt væri að hafa aukið eftirlit í almennum rýmum þegar umgangur þar er sem mestur, m.a. til þess að koma í veg fyrir óþægilega árekstra milli kvenkyns og karlkyns fanga.

Í skýrslu umboðsmanns í kjölfar heimsóknar á Sogn árið 2019 var m.a. fjallað um fyrirkomulag vistunar kvenfanga í fangelsinu. Bent var á að aðstæður þar byðu ekki upp á algjöra kynjaskiptingu og því vöknudu spurningar um hvort öryggi kvenfanga væri nægilega tryggt. Minnihlutastaða kvenna í fangelsinu gæti jafnframt haft þær afleiðingar að kvenfangar upplifðu þrúgandi andrúmsloft eða ótta. Var því jafnframt velt upp hvort konur sem uppfylla skilyrði til þess að afplána í opnu fangelsi kynnu að veigra sér við að óska eftir flutningi í slíkt úrræði vegna ofangreindra aðstæðna.<sup>102</sup> Vegna þessa beindi umboðsmaður þeirri ábendingu til Fangelsismálastofnunar að taka til skoðunar hvort með því

<sup>100</sup> Sjá *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 24. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>101</sup> Ekki er fjallað um þetta atriði í húsreglum fangelsisins en þetta var þó skilningur þeirra sem umboðsmaður ræddi við meðan á heimsókninni stóð.

<sup>102</sup> Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.–9. október 2019*, bls. 32. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

fyrirkomulagi að vista konur og karla sameiginlega í opnum fangelsum með þessum hætti væri tekið nægjanlegt tillit til aðstæðna, öryggis og þarfa kvenna.

Viðtöl við konur sem ýmist voru í afplánun eða höfðu afplánað í Fangelsinu Sogni vörpuðu nánara ljósi á afstöðu kvenkyns fanga til vistarinnar þar. Almennt mátti merkja ánægju með það frjálsræði sem tíðkast á Sogni og að því leyti töldu þær vistina þar minna íþyngjandi en á Hólmsheiði. Hins vegar báru viðtölin með sér að blöndun kynja í fangelsinu hefði í för með sér ýmis viðvarandi óþægindi fyrir kvenkyns fanga, s.s. óumbeðna athygli og ótta við kynferðislega áreitni.<sup>103</sup> Umboðsmaður varð þess jafnframt áskynja við gerð skýrslunnar að dæmi eru um að kven- og karlfangar eigi kynferðislegt samneyti sín á milli innan veggja blandaðra fangelsa hér á landi. Í því tilliti má nefna að [...]. Þótt kynferðislegt samband kunni að fara fram með gagnkvæmu samþykki þeirra sem eiga í hlut verður ekki litið fram hjá þeirri viðkvæmu stöðu sem m.a. var vikið að í kafla 3.2 og veldur því að þær kunna að vera berskjaldaðar gagnvart hvers kyns misnotkun, m.a. af kynferðislegum toga. Sú aðstaða sem hér hefur verið lýst gefur til kynna að konur njóti ekki nægilegrar verndar í afplánun þar sem þær afplána innan um karlkyns fanga. Hér ber að hafa í huga að á yfirmönnum stofnana hvílir skylda til að gera sérstakar ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir að skjólstæðingar verði fyrir kynbundnu ofbeldi, kynbundinni áreitni eða kynferðislegri áreitni á stofnuninni.<sup>104</sup> Eins hefur CPT-nefndin áréttað að ríkjum ber skylda til að veita frelsissviptum einstaklingum vernd gagnvart öðrum einstaklingum sem kunna að valda þeim skaða.<sup>105</sup>

*Í ljósi ofangreindrar umfjöllunar er þeim **tilmælum** nú beint til Fangelsismála-stofnunar og dómsmálaráðuneytisins að taka til skoðunar hvort með því að vista konur og karla sameiginlega í Fangelsinu að Sogni, við núverandi aðstæður, sé tekið nægjanlegt tillit til aðstæðna, öryggis og þarfa kvenna.*

<sup>103</sup> Í því tilliti má nefna að Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) hefur bent að að þrýstingur til þess að taka þátt í kynferðislegum athöfnum getur fallið undir skilgreiningu á kynferðisofbeldi. Sjá World Health Organization – regional office for Europe: *Prisons and Health*. Kaupmannahöfn 2014, bls. 21. Birt á vefslóð: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/128603/9789289050593-eng.pdf?sequence=3&isAllowed=y> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>104</sup> Sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

<sup>105</sup> Sjá *Women deprived of their liberty: Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 24. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023].

# 8 Heilbrigðisþjónusta

## 8.1

### Almennt

Fangar eiga sama rétt á heilbrigðisþjónustu og aðrir í samfélaginu<sup>106</sup> þótt þeir geti eðli máls samkvæmt ekki sótt sér hana á eigin vegum. Fangelsismálayfirvöld skulu tryggja að fangar hafi aðgang að viðhlítandi heilbrigðisþjónustu og heilnæmum aðbúnaði enda bera þau ábyrgð á og hafa eftirlit með föngum á meðan þeir afplána í fangelsi.<sup>107</sup> Það ráðuneyti sem fer með heilbrigðismál hverju sinni ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu í fangelsum að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun.<sup>108</sup>

Við upphaf afplánunar í fangelsi skal læknir skoða fanga og eftir þörfum meðan á afplánun stendur.<sup>109</sup> Læknisskoðun skal einnig fara fram við sérstakar aðstæður, n.t.t. þegar einangrun eða aðskilnaði er beitt eða þegar fangi er vistaður í öryggisklefa.<sup>110</sup>

Í Bangkok-reglunum segir að aðgengi kvenfanga að heilbrigðisþjónustu sem lýtur sérstaklega að kvenheilsu skuli ekki vera lakara en tíðkast í samfélaginu.<sup>111</sup> Í reglunum er fjallað með ítarlegum hætti um heilsufarslegar þarfir kvenfanga og hvernig skuli mæta þeim með viðhlítandi hætti. Má hér nefna val kvenfanga um kvenkyns heilbrigðisstarfsmann,<sup>112</sup> krabbameinsskimanir í forvarnarskyni,<sup>113</sup> sálfræðiaðstoð<sup>114</sup> og meðferðarstarf vegna vímuefnavanda.<sup>115</sup>

## 8.2

### Val um kvenkyns heilbrigðisstarfsmann

Læknisskoðun getur reynst kvenföngum þungbær sé hún framkvæmd af karlkyns heilbrigðisstarfsmanni. Ástæður þar að baki geta verið menningarlegar eða tengdar fyrri upplifunum, s.s. ofbeldi eða kynferðislegri misnotkun.<sup>116</sup>

<sup>106</sup>

<sup>107</sup>

<sup>108</sup>

<sup>109</sup>

<sup>110</sup>

<sup>111</sup>

<sup>112</sup>

<sup>113</sup>

<sup>114</sup>

<sup>115</sup>

<sup>116</sup>

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

Sjá til hliðsjónar umfjöllun í Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*. Reykjavík 2012, bls. 71-73.

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

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

Sbr. 77. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Sbr. 1. mgr. 10. gr. Bangkok-reglnanna.

Sbr. 2. mgr. 10. gr. Bangkok-reglnanna.

Sbr. 18. gr. Bangkok-reglnanna.

Sbr. 12. gr. Bangkok-reglnanna.

Sbr. 15. gr. Bangkok-reglnanna.

Sbr. athugasemd við 10. gr. Bangkok-reglnanna. Birt á vefslóð: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

Standi kvenkyns föngum ekki til boða að leita sér aðhlyningar hjá heilbrigðisstarfsmanni af sama kyni geta áhrifin jafnframt orðið þau að konur veigri sér við að leita sér lækniástoðar eða haldi aftur af sér við lýsingar á heilsufarsvanda sínum.<sup>117</sup> Með hliðsjón af þessu er í Bangkok-reglunum kveðið á um að ef kvenfangi óski eftir því að vera sinnt af kvenkyns lækni eða hjúkrunarfræðingi eigi að reyna að verða við því ef unnt er, þ.e.a.s. ef bráðrar aðhlyningar er ekki þörf.<sup>118</sup>

Í settum reglum hér á landi er ekki fjallað um rétt fanga til þess að óska eftir aðhlyningu heilbrigðisstarfsmanns af sama kyni. Í fangelsunum tveimur þar sem konur geta afplánað stendur ekki til boða að óska sérstaklega eftir kvenkyns heilbrigðisstarfsmanni. Í Fangelsinu Hólmsheiði hafa hjúkrunarfræðingar og læknar viðveru tvo virka daga í viku og tilviljun ræður því hvort kvenföngum sé sinnt af kvenkyns eða karlkyns hjúkrunarfræðingi/lækni. Í Fangelsinu Sogni er ekkert heilbrigðisstarfsfólk með fasta viðveru en þess í stað er farið með fanga á Heilbrigðisstofnun Suðurlands eftir þörfum. Þar eiga fangar þess jafnframt kost að panta tíma hjá lækni án milligöngu fangavardar.

Hluti þeirra fanga sem rætt var við í heimsóknunum lýsti yfir skýrum vilja til þess að hafa val um heilbrigðisstarfsmann af sama kyni. Voru í því samhengi t.d. nefnd óþægindi sem geta fylgt því að ræða áföll tengd kynferðisofbeldi við karlkyns sálfræðing eða geðlækni.

*Þeirri ábendingu er komið á framfæri við fangelsin á Hólmsheiði og að Sogni, eftir atvikum í samráði við Fangelsismálastofnun, að taka til skoðunar hvort unnt sé að koma til móts við kvenfanga sem óska eftir því að vera sinnt af heilbrigðisstarfsmanni af sama kyni.*

### 8.3

#### Krabbameinsleit

Í Bangkok-reglunum er sérstaklega tekið fram að kvenkyns fangar skuli hafa sama aðgang að krabbameinsskimunum, þ.e. leghálsstroki og skimun vegna brjóstakrabbameins, og aðrar konur í samfélaginu.<sup>119</sup> Líta verður svo á að hið sama leiði af kröfu fullnustulaganna um sambærilega heilbrigðisþjónustu til handa föngum og almennt gildir.<sup>120</sup>

Hér á landi er skimað fyrir vissum tegundum krabbameina á landsvísu. Konum á skilgreindum aldurs skeiðum býðst endurgjaldslaus skimun vegna tveggja tegunda krabbameina, í brjóstum og leghálsi. Skimun fyrir krabbameini

<sup>117</sup> Sjá skýrslu umboðs norska þjóðþingsins: *Women in prison. A thematic report about the conditions for female prisoners in Norway*, bls. 43. Birt á vefslóð: [https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM\\_temarapport\\_ENG\\_WEB\\_FINAL.pdf](https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM_temarapport_ENG_WEB_FINAL.pdf) [sött á vef 30. júní 2023].

<sup>118</sup> Sbr. 2. mgr. 10. gr. Bangkok-reglnanna.

<sup>119</sup> Sbr. 18. gr. Bangkok-reglnanna.

<sup>120</sup> Sbr. 29. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

er fyrirbyggjandi heilbrigðisþjónusta sem stuðlar að greiningu á frum- eða forstigi sjúkdóms og eykur þannig líkur á lækningu.<sup>121</sup> Boð í skimun berast til kvenna með nokkurra ára millibili og er fyrirkomulagið nú þeim hætti að bréf þess efnis berst inn um lúgu á lögheimili auk þess sem áminning birtist á vefnum island.is.

Samkvæmt upplýsingum frá starfsfólki fangelsanna geta kvenfangar óskað eftir krabbameinsskimun í gegnum heimilislækni. Þá sé reynt að aðstoða kvenfanga við að nálgast skilaboð á island.is með því að veita þeim tímabundinn aðgang að sínum þeirra svo þeim sé unnt að skrá sig inn á vefinn með rafrænum skilríkjum.

Þar sem kvenfangar dvelja ekki á lögheimili sínu er eðli málsins samkvæmt ekki öruggt að þær fái vitneskju um að þeim hafi borist bréflög boðun í krabbameinsskimun. Þá kom fram í viðtölum við kvenfanga sem vistuðust á Hólmsheiði að takmarkaður aðgangur að nettengingu gerði það að verkum að rafræn boðun í krabbameinsskimun kynni að berast þeim seint eða illa og ekki væri alltaf auðsótt að fá aðstoð við innskráningu með rafrænum skilríkjum.

*Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun er þeirri **ábendingu** komið á framfæri við Fangelsið Hólmsheiði, eftir atvikum í samráði við Fangelsismálastofnun, að taka til athugunar hvort unnt sé með einhverju móti að tryggja að boðun í krabbameinsskimun berist kvenföngum í fangelsinu með skjótum og öruggum hætti.*

#### 8.4 Sálfræðiþjónusta og geðheilbrigðismál

Geðræn vandamál eru algeng í hópi fanga án tillits til kyns og tengjast gjarnan fíkn, félagslegum aðstæðum, erfiðleikum í bernsku og áföllum. Taugabroskaraskanir, líkt og athyglisbrestur og ofvirkni, eru jafnframt mun algengari í hópi fanga en í almennu þýði.<sup>122</sup> Vísbendingar eru um að geðræn vandamál, s.s. þunglyndi, kvíði, áfallastreita og fíknivandi, hrjái sömuleiðis stóran hluta kvenfanga hér á landi.<sup>123</sup> Þetta fékk einnig stoð í viðtölum við fanga og starfsfólk í fangelsunum á Hólmsheiði og að Sogni en af þeim að dæma er þörf fyrir geðheilbrigðisþjónustu í hópi kvenfanga umtalsverð.

<sup>121</sup> Sjá *Embætti landlæknis – Skimun fyrir krabbameini*. Birt á vefslóð: <https://island.is/skimun-krabbamein> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>122</sup> Sjá t.d. Emil Einarsson, Jón Friðrik Sigurðsson, Gísli H. Guðjónsson, Anna Kristin Newton og Ólafur Örn Bragason: „Screening for attention-deficit hyperactivity disorder and co-morbid mental disorders among prison inmates“. *Nord J Psychiatry*, 5. tbl. 63. árg. 2009, bls. 361–367 og Rannveig Smáradóttir og Sigrún Alda Ragnarsdóttir: *Geðraskanir og afbrotahæðun. Meðferðarúrræði fyrir geðsjúka fanga*. Lokaverkefni til B.Sc.-gráðu í sálfræði. Birt á vefslóð: <https://skemman.is/bitstream/1946/29529/1/Ge%C3%B0raskanir%20og%20afbrotah%C3%B0un.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>123</sup> Sjá t.d. Arndís Vilhjálmisdóttir, Sigríður Halldórsdóttir og Sigrún Sigurðardóttir: „Reynsluheimur kvenna í íslensku fangelsi og reynsla þeirra af meðferðarúrræðum innan og utan fangelsis“. *Tímarit*

Meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar og geðheilsuteymi fangelsa annast sálfræði- og geðheilbrigðisþjónustu í fangelsum landsins. Á meðferðarsviði Fangelsismálastofnunar starfa fjórir sálfræðingar í þremur stöðugildum. Auk sálfræðilegrar meðferðar og ráðgjafar til fanga annast sviðið m.a. áhættu- og þarfamat fanga auk ráðgjafar innan Fangelsismálastofnunar varðandi einstök mál. Í meðferðarstarfi sviðsins er lögð áhersla á brotatengda þætti og þannig reynt að draga úr líkum á frekari afbrotum og stuðla að betri aðlögun að samfélaginu að afplánun lokinni.<sup>124</sup> Geðheilsuteymi fangelsa hefur starfað frá árinu 2020 og samanstendur af geðhjúkrunarfræðingum, geðlæknum, hjúkrunarfræðingum og klínískum sálfræðingum. Ólíkt meðferðarsviðinu, sem heyrir undir Fangelsismálastofnun, starfar geðheilsuteymið undir Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Teymið þjónar öllum fangelsum landsins og sinnir almennri geðheilbrigðisþjónustu við fanga.<sup>125</sup>

Á fundi umboðsmanns með teyminu kom m.a. fram að erlendar konur í afplánun sóttust áberandi sjaldan eftir sálfræðiþjónustu. Viðtöl starfsmanna umboðsmanns við erlenda fanga báru þó með sér að þörfin er fyrir hendi hjá þessum hópi en sumar kvennanna virtust ekki hafa vitneskju um að þjónustan stæði þeim til boða. Nánar er fjallað um upplýsingagjöf til erlendra kvenfanga í kafla 9.2.

*Þeirri ábendingu er komið á framfæri við fangelsin á Hólmsheiði og að Sogni og geðheilsuteymi fangelsa að upplýsa erlenda fanga um þá sálfræði- og geðheilbrigðisþjónustu sem stendur þeim til boða svo þessi hópur hafi í raun sömu möguleika á að sækja sér þjónustuna og fangar sem mæltir eru á íslensku.*

<sup>124</sup> *hjúkrunarfræðinga*, 1. tbl. 97. árg. 2021. Birt á vefslóð: [https://hjukrun.cdn.prismic.io/hjukrun/c073a128-6fc9-4528-b03f-77eba916ac46\\_ReynsluheimurKvenna.pdf](https://hjukrun.cdn.prismic.io/hjukrun/c073a128-6fc9-4528-b03f-77eba916ac46_ReynsluheimurKvenna.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023] og Margrét Sæmundsdóttir: „Konur í fangelsi og félagsleg staða þeirra“. *Verndarblaðið. Um afbrot, fanga og fangelsismál*, 36. árg. 2004. Birt á vefslóð: [https://issuu.com/betristofan/docs/verndarbladid\\_2004/1](https://issuu.com/betristofan/docs/verndarbladid_2004/1) [sótt á vef 30. júní 2023]. Sjá nánar á vefsíðu Fangelsismálastofnunar, <https://www.fangelsi.is/afplanun/afplanun-i-fangelsi/> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>125</sup> Sjá nánar á vefsíðu Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, <https://www.heilsugaeslan.is/gedheilsa/gedheilsuteymi-fangelsa/> [sótt á vef 30. júní 2023].

# 9 Sérstaða erlendra kvenfanga

## 9.1

### Almennt

Erlendir fangar standa oft hallari fæti en aðrir fangar, s.s. vegna áskorana tengdum tungumáli, menningu, fjarlægð við heimahaga og skorti á tengslaneti í vistunarlandinu.

Í lögum um fullnustu refsinga er m.a. kveðið á um að fangi skuli fá upplýsingar um réttindi og skyldur á tungumáli sem hann skilur við upphaf afplánunar og tækifæri til að greina aðstandendum og lögmanni frá vistuninni eins fljótt og auðið er.<sup>126</sup> Erlendur fangi á sömuleiðis rétt á túlki þegar honum eru kynnt réttindi og skyldur meðan á afplánun stendur, sé þess þörf og í samskiptum sínum við lögmann, þegar þurfa þykir.<sup>127</sup>

Þegar umboðsmaður heimsótti Hólmsheiði dagana 7-8. febrúar og 23. mars 2023 var mikið um erlenda fanga á kvennadeild. Við fyrri heimsóknina voru tíu erlendir kvenfangar vistaðir í fangelsinu frá sex löndum en hina síðari sjö frá sex löndum. Samkvæmt stjórnendum sem rætt var við hefur erlendum konum í fangelsum hér á landi fjölgað hratt undanfarin misseri en brot flestra þeirra tengjast innflutningi á fíkniefnum.

Þess má geta að umboðsmaður hefur áður fjallað um atriði sem snúa sérstaklega að erlendum föngum. Í kjölfar heimsóknar í Fangelsið Hólmsheiði 2020 var t.a.m. þeim tilmælum komið á framfæri við fangelsið að gæta þess að kynna föngum íþyngjandi ákvarðanir á tungumáli sem þeir skilja og hið sama ætti við um upplýsingagjöf til erlendra fanga við upphaf vistunar.<sup>128</sup> Þá var þeim tilmælum beint að Fangelsinu Sogni, í kjölfar heimsóknar umboðsmanns 2019, að bæta upplýsingagjöf til fanga við innkomu og gæta að því að upplýsingagjöf til erlendra fanga um réttindi og skyldur sé á tungumáli sem þeir skilja.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Sbr. 4. og 5. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>127</sup> Sbr. 3. mgr. 54. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

<sup>128</sup> Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Hólmsheiði 13.–15. janúar 2020, bls. 72–74. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10099/opcat-holmsheidi-skyrsla.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>129</sup> Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar 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 30. júní 2023].

## 9.2

**Tungumál**

Líkt og innlend löggjöf og fjölþjóðleg viðmið bera með sér er mikilvægt að fangar skilji þær upplýsingar sem þeim eru veittar um réttindi þeirra og skyldur. Þegar umboðsmaður heimsótti konur í Fangelsinu Hólmsheiði var mikill minnihluti þeirra mæltur á íslensku og sumar kvennanna höfðu sömuleiðis ekki tök á ensku. Þær erlendu konur sem umboðsmaður ræddi við sögðust hvorki hafa fengið túlkaþjónustu þegar þeim voru veittar upplýsingar við innkomu í fangelsið né upplýsingar um atriði sem snerta erlenda fanga sérstaklega, s.s. rétt til að hafa samband við sendiráð og leiðir til þess að halda sambandi við börn í heimalandinu. Aðrar mikilvægar upplýsingar, s.s. varðandi reglur fangelsisins og þjónustu sem þeim stendur til boða meðan á dvölinni stendur, voru þeim ýmist á huldu eða þá að þær höfðu fengið þær frá samföngum.

Innkombæklingur, sem fangar fá í hendur við upphaf afplánunar, hefur aðeins verið aðgengilegur á íslensku, ensku og að hluta til á pólsku.<sup>130</sup> Í bækl-ingnum eru upplýsingar sem hafa lykilþýðingu fyrir fanga, s.s. húsreglur fangelsis og réttindi fanga, eins og þau birtast í lögum og reglugerðum.<sup>131</sup> Þá urðu starfsmenn umboðsmanns þess áskynja að veggspjöld og orðsendingar í almannarýmum í Fangelsinu Hólmsheiði voru að megninu til á íslensku. Þykir hér rétt að áréttta að erlendir fangar standa almennt höllum fæti m. t. t. þekkingar á innviðum fangelsiskerfisins, réttarstöðu sinni og hvaða aðstoð stendur þeim til boða. Af þeim sökum er mikilvægt að fangelsið reyni eftir fremsta megni að koma til móts við þarfir þessa hóps með því að hafa frumkvæði að því að miðla upplýsingum á tungumálum sem viðkomandi skilja.

Erlendir kvenfangar lýstu jafnframt viðvarandi tungumálaörðugleikum sem höfðu áhrif á daglegt líf þeirra og möguleika til þess að sækja sér aðstoð og þjónustu. Vandinn var mestur hjá konum sem töluðu hvorki íslensku né ensku en af viðtölum mátti ráða að um aðstoð væru þær töluvert háðar samföngum sem töluðu sama mál og þær auk ensku og/eða íslensku.

Þegar heimsóknir umboðsmanns fóru fram voru aðstæður í Fangelsinu Hólmsheiði þannig að þær konur sem hvorki töluðu íslensku né ensku gátu allar leitað til samfanga með sama móðurmál en betri kunnáttu í ensku eða íslensku. Samkvæmt starfsfólki fangelsisins fengu þær konur sem túlkuðu reglulega fyrir samfanga sína þóknun fyrir ómakið. Þótt það sé almennt litið jákvæðum augum að fangar liðsinni hver öðrum geta þær aðstæður sem hér er lýst haft í för með sér ýmis vandkvæði, sér í lagi ef um er að ræða túlkun á mikilvægum upplýsingum er varða réttindi eða skyldur fangans sem á í hlut eða trúnaðarupplýsingar, t.d. varðandi heilsufar.

<sup>130</sup> Sjá t.d. *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.–9. október 2019*, bls. 55. Birt á vefslóð: <https://www.umboðsmaður.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>131</sup> Sjá Fangelsismálastofnun ríkisins: *Upplýsingar fyrir fanga við innkomu í fangelsi*. Birt á vefslóð: <https://www.fangelsi.is/media/skjol/Innkombaeklingur.pdf> [sótt á vef 30. júní 2023].



Í fjölþjóðlegum viðmiðum er áréttað mikilvægi þess að túlkar séu sjálfstæðir og óháðir í störfum sínum. Í athugasemd við 55. gr. Nelson Mandelareglanna eru fangelsisyrifvöld t.d. vöruð við þeim hættum sem það getur haft í för með sér að notast við túlka sem eru ekki sjálfstæðir í störfum sínum.<sup>132</sup> Má í því samhengi nefna að ýmis samtök túlka, bæði erlendis og hér á landi, hafa sett sér siðareglur sem eiga m.a. að varna því að upp komi misskilningur, hagsmunaaárekstrar eða trúnaðarrestur. Í siðareglum túlka hér á landi segir t.d. að túlkur skuli ekki vera tengdur málsaðila<sup>133</sup> enda gæti slíkt haft áhrif á hlutleysi þeirra upplýsinga sem túlkaðar eru. Er það vel þekkt að staða fanga og tengsl þeirra innbyrðis geti haft áhrif á miðlun upplýsinga, séu þeir settir í þá stöðu að túlka fyrir hvern annan.<sup>134</sup> Þá getur túlkunin jafnframt haft óheppileg áhrif á stöðu þess sem túlkar innan hópsins, hvort sem er þannig að hann öðlist óeski-lega valdastöðu eða verði fyrir aðkasti, s.s. vegna ætlaðra mistaka. Meðan á heimsókninni stóð fékk umboðsmaður t.d. veður af því að upp hefðu komið deilur á milli tveggja fanga vegna misskilnings við útfyllingu eyðublaðs er varðaði mikilvæg réttindi.

*Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Hólmsheiði að kalla ávallt til túlk við innkomu fanga sem hvorki skilja íslensku né ensku svo unnt sé að tryggja að upplýsingarnar komist til skila.*

*Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Hólmsheiði og Fangelsismálastofnunar að bæta upplýsingagjöf til erlendra fanga, s.s. með því að þýða mikilvægar upplýsingar og notast við túlkaþjónustu þegar komið er á framfæri upplýsingum sem ljóst er að hafi mikla þýðingu fyrir þá. Eins skal þess gætt að fangar túlki ekki fyrir hvern annan þegar um er að ræða viðkvæm einkamálefni eða upplýsingar sem varða réttindi eða skyldur þeirra.*

### 9.3

#### Afpreying

Starfsmenn umboðsmanns urðu þess áskynja að lítið var um afpreygingu á öðrum tungumálum en íslensku og ensku. Þótt bókakostur fangelsisins sé með ágætum var áberandi skortur á bókum á öðrum tungumálum en ensku og íslensku. Þá eru sjónvarps- og útvarpsstöðvar sem fangar hafa aðgang að aðeins á íslensku og ensku en í því samhengi ber að nefna að samkvæmt lögum skulu

<sup>132</sup> Sjá Penal Reform International: *Guidance document on the Nelson Mandela rules. Implementing the revised standard minimum rules for the treatment of prisoners*, 2018, bls. 30. Birt á vefslóð: [https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/389912\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/389912_0.pdf) [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>133</sup> Sbr. 2. gr. siðareglna túlka. Birt á vefslóð: <https://www.pantatulk.is/sidareglur> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>134</sup> Sjá t.d. Aida Martinez-Gomez: „Criminals interpreting for criminals: breaking or shaping norms?“ *Journal of Specialised Translation* 2014. Birt á vefslóð: [https://www.academia.edu/7783368/Criminals\\_interpreting\\_for\\_criminals\\_breaking\\_or\\_shaping\\_norms](https://www.academia.edu/7783368/Criminals_interpreting_for_criminals_breaking_or_shaping_norms) [sótt á vef 30. júní 2023].

fangar alla jafna eiga þess kost að fylgjast með gangi þjóðmála, m.a. í gegnum útvarp og sjónvarp.<sup>135</sup>

**Mynd 14**

Á kvennadeild fangelsisins á Hólmsheiði



*Með hliðsjón af greiðum aðgangi að erlendu afþreyingarefni í nútímasamfélagi er þeirri **ábendingu** komið á framfæri við Fangelsið Hólmsheiði að leita leiða til að auka aðgengi erlendra fanga að afþreyingu á tungumáli sem þeir skilja.*

**9.4**

**Samskipti við fjölskyldu og vini í heimalandinu**

Eðli málsins samkvæmt eiga erlendir fangar almennt ekki kost á að fá heim-sóknir frá aðstandendum í sama mæli og aðrir. Af þeirri ástæðu er sérstaklega mikilvægt að þeim standi til boða aðrar leiðir til að rækta sambönd við fjölskyldu og vini meðan á afplánun stendur.

<sup>135</sup>

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

Þær boðskiptaleiðir sem standa föngum í lokuðu fangelsi til boða eru símtöl,<sup>136</sup> bréfaskipti<sup>137</sup> og myndsímtöl sem fara fram á sérstökum tímum sem fangelsið ákveður. Samkvæmt fullnustulögunum greiða fangar sjálfir fyrir símtöl sín við aðra en lögmann, ráðuneyti, umboðsmann Alþingis, Fangelsismálastofnun eða sendiráð eigin ríkis.<sup>138</sup> Meðan á heimsfaraldri COVID-19 stóð var föngum hins vegar heimilað að hringja innanlands án endurgjalds og hefur sú framkvæmd haldið sér en eftir stendur að fangar þurfa að greiða úr eigin vasa fyrir símtöl erlendis. Hins vegar hefur verið komið til móts við erlenda fanga á þann hátt að veita þeim eina klukkustund á viku umfram íslenska fanga í myndsímtöl. Þá virtist komið til móts við fanga frá heimshlutum þar sem tímamismunur er mikill með því að hliðra áætluðum Skype-tímum um nokkrar klukkustundir. Er sú framkvæmd til fyrirmyndar. Viðtöl við erlenda fanga báru þó með sér að þeir væru ekki allir upplýstir um aukinn tíma á Skype og því ljóst að upplýsingar um þetta atriði hafa ekki skilað sér til allra með fullnægjandi hætti.

*Þeim tilmælum er beint til Fangelsisins Hólmsheiði að ganga úr skugga um að erlendum föngum berist ávallt upplýsingar um að þeir hafi rýmra aðgengi að myndsímtölum en aðrir fangar.*

<sup>136</sup>

<sup>137</sup>

<sup>138</sup>

Sbr. 49. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Sbr. 50. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Sbr. 6. mgr. 49. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

# 10 Verklag og þjálfun

## 10.1 Viðbrögð við ofbeldi eða áreitni í garð kvenna í fangelsi

Ofbeldi er algengara í fangelsum en annars staðar í samfélaginu.<sup>139</sup> Bæði karl- og kvenfangar eru útsettir fyrir ofbeldi af ýmsum toga en samkvæmt Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni má áætla að um fimm prósent fanga í heiminum verði fyrir kynferðisofbeldi í afplánun á ári hverju.<sup>140</sup> Líkt og áður hefur komið fram eru kvenfangar sem afplána í blönduðum fangelsum berskjaldaðri fyrir ofbeldi eða áreitni af hálfu samfanga en konur sem afplána í fangelsum sem eru aðgreind eftir kyni.<sup>141</sup>

Í Bangkok-reglunum er áréttað að ef upp koma ásanir um kynferðisofbeldi eða kynferðislega áreitni sé mikilvægt að fangelsi bregðist við þannig að hlúð sé að þolanda og ætluð brot rannsökuð af sjálfstæðum aðila.<sup>142</sup> Verður hér að hafa í huga að sú viðkvæma staða sem kvenfangi er í, hafi viðkomandi orðið fyrir ofbeldi eða áreitni af hálfu samfanga eða starfsmanns fangelsisins, kallar á sérstök viðbrögð, t.d. að kynntar séu kvörtunar- og kæruleiðir, eftir atvikum til lögreglu, og boðið upp á sálfræðiaðstoð eða aðra aðhlynningu. Með tilliti til frelsisskerðingar þolanda verður jafnframt að telja eðlilegt að gerðar séu ráðstafanir, í samráði við viðkomandi, um leiðir til þess að koma í veg fyrir frekari umgengni við geranda. Það vakti athygli umboðsmanns í heimsókninni að ekkert formlegt verklag er fyrir hendi í tilvikum líkt og þeim sem hér er lýst.

*Með vísan til framangreindrar umfjöllunar er þeim **tilmælum** beint til Fangelsismálastofnunar að útfæra formlega viðbragðsáætlun og verklag ef upp koma atvik þar sem grunur leikur á ofbeldi eða áreitni í garð fanga.*

<sup>139</sup> Sjá World Health Organization – regional office for Europe: *Prisons and Health*. Kaupmannahöfn 2014, bls. 19. Birt á vefslóð: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/128603/9789289050593-eng.pdf?sequence=3&isAllowed=y> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>140</sup> Sama heimild, bls. 19.

<sup>141</sup> Sjá *Women deprived of their liberty. Extract from the 10<sup>th</sup> General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf(2000)13-part, málsgr. 24. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806cd381> [sótt á vef 30. júní 2023].

<sup>142</sup> Sbr. 1. mgr. 25. gr. Bangkok-reglnanna.

## 10.2

**Þjálfun**

Í evrópsku fangelsisreglunum segir að starfsfólk sem kemur til með að starfa með ákveðnum hópum fanga, s.s. erlendum ríkisborgurum, konum, sakhæfum börnum í afplánun og föngum sem glíma við andleg veikindi, skuli hljóta sérstaka þjálfun þar að lútandi.<sup>143</sup> Þá er sérstaklega vikið að þjálfun fangavarða sem vinna með kvenföngum í Bangkok-reglunum en þar segir að starfsfólk sem vinnur með kvenföngum skuli hljóta fræðslu um sérstakar þarfir þeirra og réttindi.<sup>144</sup> Um sérstöðu kvenkyns fanga var fjallað í kafla 3.2 en þar kom m.a. fram að kvenkyns fangar séu líklegri til þess að glíma við fíknivanda og sjálfsskaðahegðun og er vandi þeirra gjarnan tengdur áföllum með einum eða öðrum hætti. Þessi atriði kalla á ólíka nálgun af hálfu fangavarða. Í því tilliti er vert að nefna að líkamleg valdbeiting af hálfu fangavarða getur reynst konum þungbærari en ella ef þær eiga að baki ofbeldistengd áföll.

Hér á landi er fangavörðum almennt gert að ljúka námi í fangavarðafræðum áður en þeir hljóta fastráðningu.<sup>145</sup> Fangelsismálastofnun ber ábyrgð á menntun fangavarða og hefur haft umsjón með Fangavarðaskóla ríkisins sem hefur verið starfræktur frá því á öndverðum tíunda áratugnum.<sup>146</sup> Samkvæmt reglugerð um menntun fangavarða er námið þrískipt; grunnám, starfsþjálfun og framhaldsnám, og nemur allt að níu mánuðum.<sup>147</sup> Frá árinu 2018 hefur bóklegur hluti námsins, sem er jafnframt stærsti hluti þess, verið kenndur í fjarnámi.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er komið inn á sérstöðu kvenfanga í þeim hluta námsins sem meðferðarsvið Fangelsismálastofnunar hefur umsjón með. Námsáætlun fyrir þennan hluta námsins ber þó ekki með sér að fangavarsla kvenna sé veigamikill þáttur í kennslunni enda hvergi minnst á þetta atriði sérstaklega. Af viðtölum við starfsfólk mátti jafnframt ráða að það hefði fengið litla sem enga fræðslu um sérstöðu kvenkyns fanga í náminu, þ.m.t. um aðferðir við valdbeitingu þegar kvenfangar eiga í hlut.

*Þeirri ábendingu er beint til Fangelsismálastofnunar að taka til athugunar hvort rétt sé að fræðsla um sérstakar þarfir kvenfanga fái veigameiri sess í námsefni Fangavarðaskólans.*

<sup>143</sup> Sbr. 81.3 grein evrópsku fangelsisreglnanna.

<sup>144</sup> Sbr. 1. mgr. 33 gr. Bangkok-reglnanna. Fallað var um sérstakar þarfir og sérstöðu kvenkyns fanga í kafla 3.

<sup>145</sup> Sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Þó segir að leggja megi að jöfnu sambærilegt nám sem viðurkennt er af Fangelsismálastofnun að fenginni umsögn stjórnar Fangavarðafélags Íslands. Þá er heimilt að vika frá þessu skilyrði ef um er að ræða ráðningu fangavarðar tímabundið til afleysinga enda hafi hann setið undirbúningsnámskeið í fangavörslu og staðist bakgrunnsskoðun, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna.

<sup>146</sup> Guðmundur Gíslason: „Fangavarðaskóli ríkisins – Um aðdraganda, skipulag og rekstur fangavarðaskóla á Íslandi“. *Afmælisrit finnska fangavarðafélagsins*, 2006, bls. 4.

<sup>147</sup> Sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 347/2007, um menntun fangavarða.

## 11 Eftirfylgni

Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun mála sem og viðbrögðum fangelsanna og Fangelsismálastofnunar í kjölfar þessarar skýrslu sem getur 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 hlutaðeigandi ráðherra.

Í því skyni að fylgja eftir tilmælum og ábendingum sem settar eru fram í skýrslunni er þess óskað að Fangelsið Hólmsheiði, Fangelsið Sogni, Fangelsismálastofnun og geðheilsuteymi fangelsanna upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim eigi síðar en 1. febrúar 2024. 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 og barna- og menntamálaráðuneytisins við þeim tilmælum og ábendingum sem beint er til þeirra.

