

Hugleiðing um einkarekstur fangelsa

1. Inngangur

Fangelsi hafa ekki staðið hjartanu næst þegar fjallað hefur verið um einkafjármagn eða einkarekstur í viðskiptum, a.m.k. ekki á Íslandi. Það er staðreynd að fangelsi eru dýr og umræða um fangelsismál hefur fremur snúist um að fangelsin væru útgjaldahít, klaði á hinu opinbera. Sem dæmi má nefna að ef tekinn er saman hugsanlegur brúttókostnaður á fanga hér á landi má gera ráð fyrir að hann sé um 18 þúsund krónur á dag án tillits til fjárfestingar (húsnæðis). Undirritaður hefur um áráðil starfað innan fangelsisgeirans og hefur áhuga á framvindu og nýmælum í málaflokknum. Var því athyglisvert að kanna umfjöllun um einkarekstur fangelsa í Englandi í sambandi við þetta verkefni, en Bretar hafa staðið framarlega á því sviði. Enn fremur hefur vinna við undirbúning að byggingu nýs fangelsis í Reykjavík staðið yfir um nokkurt skeið, auk margvíslegra annarra endurbóta á fangelsum, en í því sambandi hefur verið vikið að hugsanlegri einkaframkvæmd, þótt sú leið hafi ekki orðið fyrir valinu enn sem komið er. Að því leyti var einnig forvitnilegt að skoða þetta samhengi nánar.

Eftirfarandi grein er byggð á verkefni frá haustinu 2003 við Endurmenntun Háskóla Íslands, fjármálastjórn í opinberum rekstri. Umfjöllunin er með þeim hætti að fyrst er fjallað almennt um fangelsi og fangavist, síðan vikið að gögnum um ensku **PFI-fangelsin** (*Private Finance Initiative*), þá hugað að því hvernig mál gætu verið ef slík leið hefði verið valin hér á landi og að lokum reynt að meta kosti og galla miðað við starfsgrundvöll íslenskra fangelsismála.

2. Um fangelsi og fangavist

Fangelsun manna er ekki einfalt mál. Það að loka einstakling inni til lengri eða skemmri tíma er líklega mesta inn grip í líf manns sem stjórnvald getur framkvæmt í þvingunarskyni, ef miðað er við lýðræðissamfélög sem Íslendingar kjósa að bera sig saman við og látið vera að hugleiða dauðarefsingu eða líkamsmeiðingar. Fangelsun er refsing, samfélagslegt úrræði sem gripið er til þegar þegn brýtur lög, ógnar jafnvægi og góðri reglu borgaranna. Til þess að fullnusta refsivistardóm eða framfylgja gæsluvarðhaldsúrskurði þar til bærst stjórnvalds eru reist fangelsi, ráðnir fangaverðir og aðrir starfsmenn. „Það er skylda fangelsisyrvalda að yfirtaka tímabundið fullan ákvörðunarrétt yfir líkamlegri staðsetningu einstaklings og - ef nauðsyn krefur - að beita sérstökum þvingunum til að innna það starf af hendi. Ekkert annað yfirvald samfélagsins hefur, sem sitt sérhæfða hlutverk, svo augljóst eftirlit með ferðum einstaklinga innan sinna vébanda eða beitir þá sams konar þvingunum.“¹⁾

Fangelsismálum á Íslandi svipar mjög til þess sem gerist á hinum Norðurlöndunum. Réttarkerfið er af sama meiði, refsivistarúrræði að mestu svipuð og starfshættir, venjur og siðir keimlík. Hins vegar er alltaf þessi klassíski varnagli hvað Ísland varðar, þjóðin er svo smá að öll viðmið verða óraunhæf í samhengi við stærri samfélög. Fangelsismálageirinn hér á landi, - fangar, fangaverðir, stjórnendur, fangelsismálastofnun, - allt þetta telur u.þ.b. 250 manns sem er kannski svipuð tala og í einu sæmilegu fangelsi í öðrum löndum. Fangatalan á Íslandi er einnig hlutfallslega lægri en gerist annarsstaðar. Hér á landi eru um 40 fangar í fangelsi per 100 þúsund íbúa en á hinum Norðurlöndunum er þessi tala í kringum 60 fangar. Í Bretlandi er talan umtalsvert hærri eða kringum 130 fangar per 100 þúsund íbúa svo ekki sé talað um Bandaríkin, þar sem áætlað er að talan sé næstum 800, sem er hreinlega hrollvekjandi. Það hlýtur að vera umhugsunarefni hvaða ástæður liggja að baki því að stjórnvöld fangelsa svo stóran hluta þegna sinna.

Á Íslandi eru fimm fangelsi með samtals 137 fangapláss: Hegningarhúsið í Reykjavík, Fangelsið Kópavogsbraut 17, Fangelsið Litla-Hrauni, Fangelsið Akureyri og Fangelsið Kvíabryggju. Öll eru þau mjög lítil nema Litla-Hraun þar sem hægt er að vista 87 fanga í afplánun refsivistar og gæsluvarðhaldi. Aðeins Hegningarhúsið var upprunalega reist sem

fangelsi árið 1874, fyrir rúmum 130 árum. Fangelsið Litla-Hrauni var í upphafi byggt sem Sjúkrahús Suðurlands en verkefnið fór í þrot þegar byggingin var fókheld og landsstjórnin keypti allt saman árið 1929 og breytti í fangelsi, eða eins og sagði í þingskjöllum, - letigarð fyrir slæpingja og landshornamenn. Í rúm 40 ár hefur staðið til að byggja nýtt fangelsi á Reykjavíkursvæðinu, en um 1960 var Valdimar Stefánssyni sakadómara falið að gera tillögur að fangelsi við Úlfarsá í Korpúlfsstaðalandi en ekkert varð úr því. Síðan hafa nefndir og ráð skipulagt og teiknað fangelsi, - en alltaf hefur verið hætt við og verkinu slegið á frest. Þannig má segja að saga fangelsisbygginga á Íslandi sé langdregin og lítt spennandi. Árið 2001 skipaði þáverandi dómsmálaráðherra starfshóp á vegum dómsmálaráðuneytis og framkvæmdasýslu ríkisins sem vann að þarfagreiningu vegna fyrirhugaðs alútboðs við byggingu fangelsis á Hólmsheiði, rétt við Geitháls í landi Reykjavíkur. Lagt var fyrir að því verki skyldi ljúka 2005. Ekki varð úr þeim áætlunum enda hefur margt breyst síðan eins og síðar verður vikið að.

3. Einkaframkvæmd við fangelsi

Það hefur orðið æ algengara að einkafyrirtæki hasli sér völl á vettvangi sem ríkisfyrirtæki voru áður nánast einráð á, sem þýðir að hlutverk einkaaðila í opinberum rekstri eykst stöðugt. Annars vegar má nefna sölu ríkisfyrirtækja þar sem fyrirtæki og rekstur eru hreinlega seld hæstbjóðanda. Því má hins vegar ekki rugla saman við annað hugtak, sem einnig hefur rutt sér til rúms í opinberum framkvæmdum, þ.e. einkaframkvæmd. Þá er átt við að ríkið leigi mannvirki sem einkaaðili hefur boðið í og tekið að sér að fjármagna, hanna og reisa, ásamt öllum búnaði og rekstri. Þetta hefur á ensku verið nefnt **Private Finance Initiative (PFI)** og felur í sér að framkvæmdin snýst um fjárfestingu, ásamt viðhaldi, rekstri og mismikilli þjónustu, sem ríkið leigir til afnota gegn umsömdu gjaldi, t.d. til 25 ára. Þetta geta verið jarðgöng, skólar, heilbrigðisstofnanir, íþróttahús eða fangelsi svo dæmi séu nefnd.²⁾

Hér verður ekki farið nánar út í skilgreiningar á tegundum eða eiginleikum einkaframkvæmdar, heldur vísað til gagna í heimildaskrá. Hins vegar gæti verið athyglisvert að taka saman nokkur atriði sem draga fram kosti og galla einkareksturs fangelsa. Í enskri skýrslu sem afhent var með námsgögnum endurmenntunar Háskólans: „**HM Treasury, -PFI: meeting the investment challenge**” segir m.a. á bls. 2: „*The Government's approach to PFI. ...The Government only uses PFI where it is appropriate and where it expects it to deliver value for money ... Evidence to date suggests PFI is appropriate where there are major and complex capital projects with significant ongoing maintenance requirements ... However PFI is unlikely to deliver value for money in other areas ...*”

Og áfram á bls. 3: „*To be effective PFI needs to be managed as a mature relationship between the public and private sectors that recognises their mutual responsibilities. PFI relationships are very different from privatisation, in which the market and price mechanism defines the service provided ... With PFI, the public sector defines what is required to meet public needs and remains the client throughout the life of the contract.*”³⁾

Hér á eftir verður fjallað um einn þátt slíkrar einkaframkvæmdar á Íslandi sem var til umræðu fyrir nokkrum árum en það var hugsanleg einkaframkvæmd við nýja fangelsisbyggingu á Reykjavíkursvæðinu. Til samanburðar verður fyrst vikið að fangelsisrekstri í Englandi, en þar er allgóð reynsla komin á einkarekstur fangelsa.

Hvað er það sem helst tengir hugmyndir um einkarekstur og fangelsi saman? Þar má t.d. nefna þann hluta enska textans hér að framan þar sem segir „*...PFI is appropriate where there are major and complex capital projects with significant ongoing maintenance requirements...*” Fangelsin eru slíkar stofnanir, flóknar, dýrar, langtíma (standa í 100 ár) og viðhaldsfrekar. Fangelsi í mismiklum einkarekstri, jafnvel sem einkafyrirtæki, eru þekkt bæði í Bandaríkjunum og Ástralíu svo dæmi séu tekin og hafa verið um langa hríð. Það er aftur á móti athyglisvert að yfirvöld í hvorugu þessara stóru landa hafa viljað gefa það út að einkarekin fangelsi (*private prisons*) séu betri kostur fyrir skattgreiðendur en venjuleg fangelsi hins opinbera. Skýrslur frá USA sýna t.a.m. að svonefndur falinn kostnaður (*hidden costs*) sé gróflega vanmetinn og jafnvel hefur verið talið að slíkur kostnaður geti numið allt að 35% af heildarrekstrarkostnaði (*total operating costs*).⁴⁾

Í Englandi hefur orðið athyglisverð þróun síðan 1997 eða þar um bil, en þá hófst þar einkaframkvæmd í tilraunaskyni í fangelsisgeiranum. Forsagan var í stuttu máli sú að árið 1990 urðu miklar óeirðir meðal fanga í breskum fangelsum, sérstaklega í London og Manchester, sem tengdust fjöldamótmælum vegna álagningar svonefnds nefskatts stjórnar Margrétar Thatcher. Tjón vegna óeirðanna nam milljónum punda og varð álitshnekkir fyrir fangelsisfyrirvöld. Lord Justice Woolf var falið að gera opinbera rannsókn á orsökum þessa og semja skýrslu um umbætur í fangelsismálum. Skilaði hann mikilli skýrslu þar sem harkalega var deilt á stjórnvöld fyrir gamaldags aðferðir, óþarfa hörku, yfirfull, ömurleg fangelsi, mannúðarskort og skeytingarleysi í garð fanga, svo nokkuð sé nefnt.⁵⁾ Lögð var fram umbótaáætlun í fangelsismálum og einn liður hennar var að opna dyrnar fyrir einkarekstri fangelsa, fyrst í stað við misgóðar undirtektir en í dag ber svo við að skýrslur sýna að þetta gengur vel, - að vissu marki. Þessi nýjung skilaði strax árangri að einu leyti, því að nokkur fangelsi voru reist tiltölulega hratt til að taka á vanda vegna aukins fangafjölda, en vandamál vegna vaxandi fjölda fanga á Bretlandseyjum voru orðin veruleg.

Eins og áður sagði segja nýlegar skýrslur jákvæða sögu af PFI-fangelsisþróun. Að vísu er það nokkuð misjafnt eftir því hvernig á málið er litið, en samt má segja að þær séu jákvæðari en fyrirfram var búist við. Þann 5. mars 2003 kom fram í svari Hilary Benn, innanríkisráðherra, að 6.683 fangar væru í haldi í breskum fangelsum með PFI-rekstri. Sama dag voru 65.732 fangar í öðrum fangelsum, sem gerir samanlagða fangatölu í heild 72.415. Þannig að á þessum tíma voru tæp 9% fanga í sjö fangelsum af alls 137 vistaðir í einkareknum fangelsum.⁶⁾

Sumarið 2003, nánar tiltekið 18. júní, gaf **NAO** (**National Audit Office**, enska ríkisendurskoðunin) út skýrslu þar sem kafað er ofan í frammistöðu PFI-fangelsanna og reynt að gera samanburð á þeim og hefðbundnum breskum fangelsum af svipuðum toga.⁷⁾ Þar kemur ýmislegt merkilegt fram sem of langt mál yrði að telja, en þó verður ekki hjá komist að staldra við nokkur lykilatriði.

Helstu niðurstöður skýrslu NAO eru að einkarekstur hafi bætt ímynd og ástand í breskum fangelsismálum. Reynslan er góð þrátt fyrir einstaka galla. Í skýrslunni segir að frammistaða PFI fangelsanna hafi verið mjög viðunandi, að undanskildu Ashfield-fangelsinu, þar sem yfirvöld urðu að rifta samningi árið 2002 og taka aftur við stjórninni af einkafyrirtækinu Premier Prison Services. Premier tók við á ný í apríl 2003 og síðan hefur fangelsið verið rekið á hálfum afköstum en fullmannað starfsmönnum, sem er óviðunandi.⁸⁾

Ljóst er að PFI kerfið hefur orðið lyftistöng fyrir jákvæða þróun í heild í bresku fangelsisstarfi. En til að vel gangi þarf líka að koma til samkeppni og samvinna, opinberi geirinn verður að vera tilbúinn til að taka nýjungum og breytingum. Sveigjanleiki í aðferðum og í starfsmannahaldi er lykilatriði. Það er viðurkennt að í fangelsisrekstri getur starfsmannahald numið allt að 80% af rekstrarkostnaði fangelsis og þ.a.l. hefur hagræðing í einkareknum fangelsum oftast beinst að betri nýtingu starfsfólks. Með því að taka upp sveigjanlegri vinnutíma, breytilegt vaktakerfi og verkaskiptingu hefur þar gengið betur á stjórnunar- og rekstrarsviði heldur en í eldri fangelsum, sem stöðugt þurfa að glíma við fagfélög starfsmanna og hefðbundinn vinnutíma.

Í skýrslunni segir að erfitt sé að bera saman PFI-fangelsin og eldri fangelsi rekin af hinu opinbera. Þau eru reist á mismunandi forsendum, - eru misstór, með ólíka hönnun, aldur, og starfsemi. Bestu PFI-fangelsin skara að flestu leyti fram úr sambærilegum hefðbundnum fangelsum, - en það lakasta var hins vegar meðal verstu fangelsisdæma.⁹⁾ Þessi nýlegu PFI fangelsi hafa það fram yfir gömlu fangelsin að þau eru hönnuð frá upphafi út frá væntingum sem samningsaðilar hafa um notkunina. Þá er til dæmis átt við að aðferðir við fangagæslu, ásamt hugmyndafræði um það sem starfsemin gengur út á, eins og meðferðarstarf, fangavinnu, tilfærslur fanga og sveigjanleika í starfi, endurspeglast í sjálfri hönnuninni. Það er ólíkt mörgum eldri fangelsanna, sem byggð voru samkvæmt gamalli hefð og þar sem í dag er sífellt verið að laga og endurbæta til þess að reyna að troða nýjum aðferðum inn í óhentugt rými.¹⁰⁾

Sérstaklega er nefnt að samkeppni við einkageirann hafi almennt gert fangelsiskerfinu gott, bæði hvað varðar stjórnun, eftirlit og aðstæður fanga. PFI-kerfið hafi t.d. bæði innleitt nýjungar við ráðningu starfsmanna og notkun rafræns tæknibúnaðar. Hins vegar virðist það lítil áhrif hafa haft á daglegar venjur í fangelsum að öðru leyti en því að laða fram betri samskipti milli fangavarda og fanga. Þrátt fyrir háværa gagnrýni í upphafi (1997) segir skýrslan að margt jákvætt megi rekja til PFI-kerfisins þótt það sé hvorki trygging fyrir velgengni né ávísun á mistök.¹¹⁾

Hvað varðar fangelsisfræðilegan mun á þeim og öðrum fangelsum, miðað við grundvöllinn sem skýrslan gengur út frá, virðast PFI fangelsin koma betur út varðandi meðhöndlun og samskipti fangavarda við fangahópinn. Fangar sem spurðir voru gáfu fangavörðum einkageirans yfirleitt betri umsögn en fangavörðum opinbera geirans. Hins vegar, þegar kom að öryggismálum og ýmsum eftirlitsþáttum (*security/safety*), þá komu einkareknu fangelsin lakar út. Það virtist sammerkt báðum fangelsisgerðum að erfitt var fyrir hvorn flokkinn um sig að fá háa einkunn bæði í samskiptum/samvinnu og í öryggi/eftirliti, sem sýnir hve jafnvægi í fangavörslu getur verið snúið.

Greinilegur munur á starfsmannahaldi kom í ljós í einkarekstri miðað við opinbera geirann varðandi hlutfall kynja, reynslu í starfi og aldur. Fangaverðir í PFI fangelsum eru að jafnaði yngri, hafa minni reynslu, lægra kaup og þar er hlutfall kvenna hærra. Talsmenn einkareksturs töldu að aldursþátturinn og hlutfall kvenna skýrði betri samskipti fangavarda og fanga. Yfirmenn fangelsa í opinbera geiranum töldu hins vegar að reynsluleysi væri augljós skýring á þeim öryggisvandamálum sem vildu tengjast PFI fangelsum, en berlega kom í ljós í könnun NAO að það var misbrestur í öryggismálum og atriðum er snerta grundvallareftirlit í sumum PFI fangelsanna. Einnig var áberandi mikil starfsmannavelta í einkareknu fangelsunum. Svo virðist sem laun grunnstarfsmanna séu þar nokkru lægri en annarsstaðar, auk þess eru þar færri fangaverðir miðað við fangahópinn, sem þýðir meira álag og erfiðari aðstæður ef eitthvað bjátar á. Mun meiri hreyfing var á þessum grunnstarfsmönnum, menn hætta fyrr, jafnvel eftir stutt stopp, sem er ókostur í umhverfi sem þarfnast stöðugleika.¹²⁾

Umtalsverðu rými í skýrslu NAO er varið í að útskýra frammistöðumat á einkareknu fangelsunum, þ.e. hvernig yfirstjórn þeirra hafi staðið við samninga við stjórnvöld um að annast fangavörslu. Ekki er unnt að fara nánar út í það hér en ljóst er að ef fangelsin standa ekki undir væntingum eða geta ekki staðið við samning þá beita stjórnvöld hörðum fjársektum og ef umbætur eru ekki gerðar innan tilskilins frests þá er samningi rift tímabundið. Dæmi um ófullnægjandi frammistöðu: Yfirbókun (of margir fangar m.v. rými), agavandamál, árásir á starfsmenn, stök úr fangelsi, skortur á hreinlæti, lítil þjónustu- og meðferðartækifæri, misbrestur á að uppfylla öryggiskröfur og staðla, skortur á heilbrigðisþjónustu og ófullnægjandi framboð á námi og atvinnu fyrir fanga.¹³⁾

Það kemur vel í ljós þegar skýrslan er skoðuð hve mælikvarðinn á frammistöðu samningsaðila er afstæður, - það er ekki sama hvað er mælt og það skiptir verulegu máli fyrir útkomuna. Það er auðvelt að mæla **hlutlæga** (*quantitative*) magnþætti, - bein teljanleg atriði sem eru ófullnægjandi, skort á einhverju, eða atriði eins og stök úr fangelsi. En það er vandasamara að mæla **huglæga** (*qualitative*) eða gæðakennda þætti. Til dæmis hversu mikla áherslu yfirstjórn fangelsis leggur á árangur við meðhöndlun fanga, meðferðaráætlanir og atferlismótum eins og „*cognitive-skills*” prógrömm og önnur verkefni til að draga úr endurkomutíðni í fangelsi, en endurkomutíðni er sérstakt áhugamál stjórnmalamanna sem krefjast árangurs á því sviði og að hann sé mælanlegur.

Meðal þess sem valdið hefur erfiðleikum við að útfæra PFI-samninga eru breytingar sem orðið hafa í fangelsiskerfinu varðandi meðhöndlun fanga. Eins og áður var nefnt er erfitt að mæla huglæg gæði. Áherslur í fangelsismálum hafa breyst mikið undanfarin 25 ár varðandi innilokun fanga og þætti sem hvetja til endurhæfingar. Þess vegna er rík ástæða til að ætla að þetta muni breytast enn meira næstu 25 árin. Ljóst er t.d. að áherslubreytingar hafa þegar orðið í breskum fangelsum frá því fyrstu samningarnir voru gerðir 1997. Þá var megináherslan lögð á að föngum væri séð fyrir vinnu í fangelsinu, - nú er meiri áhersla á meðferðaráætlanir, atferlismótun, nám og annað sem tengist undirbúningi þess að fangar geti

lífað eðlilegu lífi eftir losun úr fangelsi. Það hefur gengið erfiðlega að innleiða markmið inn í PFI-samninga sem endurspeglar þessi nýju viðhorf, sem er slæmt.¹⁴⁾

Þau matskerfi (*measurement systems*) sem notast er við í dag gefa ekki heildarmynd af frammistöðu fangelsis. Hvort sem um er að ræða einkarekin fangelsi eða eldri fangelsi þá snýst málið um jafnvægi ákveðinna forgangsverka. Tvö grunnatriði í fangelsisstarfsemi snúast um að halda einstaklingum fangelsuðum við öruggt, mannúðlegt og heilbrigt umhverfi annars vegar, - og hins vegar að leitast við, með uppbyggilegum aðferðum, að draga úr hættu á endurteknu brotaferli fangans eftir losun úr fangelsi. Milli þessara tveggja sjónarmiða, öryggis og betrunar, getur myndast togstreita. Erfitt er að fullyrða hvernig mæla á gæði þessara meginverkefna eða annarra stuðningsverka. Að gera staðlað mat á frammistöðu á þann hátt að matið verði of **magnkennt** leiðir til þess að það verður óáreiðanlegt. Hátt hlutlægt skor gefur ekki rétta mynd af heildarframmistöðu fangelsis, þar verða líka að koma til hreinir **huglægir** þættir því annars er myndin ekki í jafnvægi, heldur röng. Magn og gæði fara ekki endilega saman í þessu samhengi. Hver er, svo dæmi sé tekið, mælikvarðinn á líðan, virðingu, öryggistilfinningu og það **hvernig** staðið er að verki en ekki bara **hvað** er gert?¹⁵⁾ Þá er einnig fjallað um að beinn samanburður á vel reknum PFI fangelsum og öðrum fangelsum sé ekki raunhæfur vegna þess að þar er ekki verið að bera saman sambærilega hluti. Það á m.a. við um mismunandi fjárhagsumhverfi, hönnunar- og byggingarþætti og vanda við að meta raunverulegan kostnað við reksturinn (relative costs).¹⁶⁾ Í viðauka 3 á bls. 42 í skýrslu NAO er vikið að þessum mismun, svo sem að í PFI fangelsum sjái framkvæmdaraðilinn fyrir stöðugum, jöfnum greiðslum (*consistent level of funding*) í 25 ár með margs konar fyrirvara um stöðugleika. Þetta skipulag auðveldar stjórnendum að gera áætlanir til langs tíma, meðan fangelsisstjórar í opinbera geiranum verða oft að vinna út frá eins árs fjárhagsáætlunum, jafnvel undir stöðugum hótunum um niðurskurð. Í PFI samningum eru ströng ákvæði um viðhald og endurbætur en hjá hinu opinbera eru viðhaldsverkefni oft látin sitja á hakanum af fjárhagsástæðum. Þá má nefna að núverandi PFI fangelsi eru tiltölulega nýjar byggingar meðan flest hinna eru í gömlum, úreltum byggingum, jafnvel frá Viktoríutímanum, sem henta nútímarekstri illa. Öll ný fangelsi í Englandi sem reist eru eftir 1997 eru PFI fangelsi.

Þegar reynt er að meta kostnað við einkarekin fangelsi andspænis öðrum fangelsum er komið að ákveðnum vanda. Sérfræðingar eru ekki sammála um það hvernig skuli meta hann. Reynt hefur verið að meta raunkostnað í ljósi þess gjalds sem ríkið greiðir fyrir heildarmyndina og greina út frá því kostnaðinn við einstaka þætti, sem síðan er borið saman við það hversu dýrt er að hafa einstakling í venjulegu fangelsi. Þetta virðist auðvelt, - hvað kostar að hafa fanga í ríkisfangelsi versus hvað það kostar í einkareknu fangelsi? En þetta er ekki svona auðvelt, til þess eru óvissuþættir of margir. Sérfræðingarnir eru ekki einu sinni sammála um hvernig eigi að reikna út kostnað við fanga hvern fangelsisdag. Þeir eru ekki sammála um hvað heyri til raunverulegs kostnaðar og hvað ekki. Í skýrslu NAO er bent á að kostnaðartölur, sem gefnar hafa verið upp í ársskýrslum PFI fangelsa, séu ekki sambærilegar við tölur frá venjulegum fangelsum vegna þess að kostnaðartölur einkafyrirtækja innihaldi langtíma endurgreiðslu stofnfjár vegna sjálfra fangelsisbygginganna.¹⁷⁾

4. Einkarekstur á Íslandi

Það hefur færst í vöxt hérlandis að einkaaðilar reisi og reki byggingar eins og skóla eða íþróttahús fyrir ríki og sveitarfélög. Þetta mun enn vera í fremur smáum stíl þó að aðferðin hafi reynst vel. Í þessu samhengi má nefna að í október 1993 gerði Hagsýsla ríkisins úttekt á hugsanlegri einkaframkvæmd við fangelsi hér á landi að beiðni framkvæmdanefndar í fangelsismálum sem þá starfaði. Þar var aðallega tekið mið af einkareknum fangelsum í Bandaríkjunum og niðurstöður skýrslunnar voru þær að slíkur rekstur fangelsis, fyrir 40 - 60 fanga á höfuðborgarsvæðinu, gæti verið fýsilegur kostur, en tekið var fram að ef til þess kæmi þyrftu að koma til lagabreytingar og umfangsmikil undirbúningsvinna varðandi samninga við BSRB og aðra hagsmunaaðila. Einnig að stjórnvöld (dómsmálaráðuneyti og fangelsismálastofnun) þyrftu að skilgreina ítarlega hvernig umfangið ætti að vera og móta stefnu, sem fæli í sér ákvæði um þetta nýja rekstrarform og þá sérstaklega skotheld ákvæði um réttindi fanga og hvernig staðið yrði að starfsmannahaldi, eftirliti og tryggingum. Í

niðurstöðum Hagsýslunnar frá 1993 segir m.a: „*Rekstur fangelsa í höndum einkaaðila eða skv. samningsstjórnun byggir á að verkefni fangelsa séu vel skilgreind, ljóst sé hvaða kröfur eru gerðar til þeirra hvað öryggismál áhrærir, húsakynni, umönnun, nám og vinnu fanga, réttindi fanga og að eftirlit sé með því að þessum kröfum sé fullnægt. Án tillits til rekstrarformsins er nauðsynlegt að fyrirbyggjandi séu reglur eða staðlar um þessi atriði.*”¹⁸⁾

Þetta var þegar átti að byggja nýtt fangelsi í Reykjavík 1994. Þær áætlanir urðu ekki að veruleika en þess í stað var Fangelsið Litla-Hrauni stækkað. Á árinu 2001 var myndaður starfshópur til að vinna að undirbúningi fyrir nýtt fangelsi í Reykjavík en þáverandi dómsmálaráðherra tók ákvörðun um byggingu þess. Þá kom aftur upp á yfirborðið hugmynd um einkaframkvæmd.

Í bréfi dómsmálaráðuneytis til fjármálaráðuneytis, dags. 21. maí 2001, er farið fram á að gerð verði athugun á hagkvæmni þess að bjóða út fyrirhugað fangelsi sem einkaframkvæmd, þ.e. fjármögnunina og mannvirkjagerðina, en hvorki rekstur eða viðhald. Eða eins og segir í bréfinu: „*Við opinberar byggingarframkvæmdir hefur einkaframkvæmd nú rutt sér til rúms sem valkostur ... Einkaframkvæmd í fangelsisbyggingu er þekkt frá Bretlandi ... Eftir nokkra athugun virðist einkaframkvæmd geta verið fýsilegur kostur í fangelsisbyggingu.*”¹⁹⁾

Þann 8. júní 2001 barst svar frá fjármálaráðuneyti þar sem m.a. segir: „*Einkaframkvæmd hefur verið að ryðja sér til rúms í opinberum rekstri og hefur í mörgum tilfellum skilað góðum árangri. Grundvöllur fyrir vel heppnaðri einkaframkvæmd er að kostir einkamarkaðarins séu nýttir við byggingu og rekstur viðkomandi mannvirkis. Skilgreina má markmið með einkaframkvæmd með eftirfarandi hætti:*

1. Hagkvæm innkaup á þjónustu.
2. Nýta þekkingu einkaaðila í opinberum rekstri.
3. Tilfærsla áhættu til einkaaðila.
4. Stuðla að samkeppni á markaði.
5. Búa til samanburð við hefðbundinn rekstur.
6. Hraða verkefnum með nýrri fjármögnunarleið.

Til að ná settum markmiðum er mikilvægt að sem flestir þættir í starfseminni séu á hendi einkaaðilans til að skerða ekki tækifæri til hagræðingar. Á móti kemur að skilgreina verður vel hver ábyrgð einkaaðilans er á móti ábyrgð verkkaupa. Ef ekki er veitt svigrúm til nýrra lausna er lítið sem einkaframkvæmd hefur fram yfir hefðbundna ríkisframkvæmd...”²⁰⁾

Ráðuneytið lagði til að verkefnið yrði skoðað betur út frá gefnum forsendum og gerð frumathugun þar sem eftirtalin atriði skyldu athuguð nánar: Skilgreining á starfsemi, greining á eðli og áhættu, greining á markaði, tímaáætlun og mótun meginþátta viðskiptaáætlunar. Af bréfinu virðist mega ráða að fjármálaráðuneytið hafði ekki mikla trú á að fangelsið yrði hannað og reist í einkaframkvæmd. Enda varð það ákvörðun dómsmálaráðherra fyrri hluta árs 2002 að fela framkvæmdasýslu ríkisins að undirbúa alútboð í hönnun og byggingu nýs fangelsis, alfarið undir forsjá ríkisins.

5. Hvað ef ?

Af gögnum sem hér hafa verið til umfjöllunar er ekki að sjá að neitt sérstakt hefði verið því til fyrirstöðu að nýtt fangelsi væri boðið út sem einkaframkvæmd, - íslensk útgáfa af PFI-fangelsi, að því gefnu að fyrst hefði verið farið út í undirbúningsvinnu við að breyta lögum og afla hugmyndinni stuðnings hjá hagsmunaaðilum. En stóra spurningin er hins vegar sú hvort slíkt hefði verið fýsilegt hér á landi í því umhverfi sem yfirvöld myndu væntanlega búa þannig framkvæmd og hvort hún hefði borgað sig og þá fyrir hvern. Færa má rök fyrir því að fangelsisýfirvöld, út frá faglegu sjónarmiði, hefðu haft hag af því að fangelsið væri hannað og reist með þessum hætti, að því gefnu að það hefði verið gert í góðri samvinnu og af sæmilegu viti. Fangelsi af þessari stærðargráðu með öllum búnaði gæti kostað rúman milljarð króna og ef einkaaðila yrði falið að hanna og reisa slíkt mannvirki eftir nákvæmri forskift gæti það tekið um 2 ár. Miðað við fyrrgreint bréf fjármálaráðuneytis frá 2001 virtust aðilar þar ekki hafa trú á að þetta væri áhugavert, enda hafnaði ríkisvaldið því að velja þessa leið. Það

hlýtur að vekja spurningar um hvaða forsendur þeir gáfu sér, t.d. varðandi stærð og væntanlegan byggingarkostnað, en þess ber að geta að upphaflegar hugmyndir gengu út á mun minni og ódýrari framkvæmd.

Staða mála nú er sú að fangelsismálastofnun ríkisins hefur lagt fram ítarlega framkvæmdaáætlun í fangelsismálum þar sem áherslur eru töluvert aðrar en lagðar voru fyrir áður nefndan undirbúningshóp (framkvæmdasýslu ríkisins). Áætlun fangelsismálastofnunar, sem samþykkt hefur verið af dómsmálaráðherra, miðar að því að leysa vandann á heildstæðan hátt með því að byggja nýtt fangelsi í Reykjavík en styrkja jafnframt Fangelsið Litla-Hraun, Fangelsið Kvíabryggju og Fangelsið Akureyri. Hegningarhúsið og Fangelsið Kópavogsbraut munu verða lögð niður.²¹⁾ Hins vegar, eins og oft áður, virðist málið þannig stætt að stjórnvöld vilja byggja en fjármagn skortir. Að því leyti væri gott að fá einkaaðila til að drífa þetta af og dreifa kostnaðinum á langan tíma. En auðvitað myndi ríkissjóður greiða framkvæmdina að lokum og gott betur. Þá er einnig ljóst að yfirvöld fangelsismála eru ekki tilbúin til að afsala ábyrgð í hendur einkaaðila hvað varðar starfsmannahald og daglegan rekstur nema í sambandi við viðhald, ræstingu o.þ.h. Fangelsisreksturinn yrði í höndum hins opinbera eins og áður svo og starfsmannahaldið. Fangaverðir eru skilgreindir sem opinberir embættismenn sem lögum samkvæmt fara í fangavarðaskóla og þjálfun um eins árs skeið áður en þeir fá fastráðningu og ekki verður séð að breyting verði á því. Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný lög um fullnustu refsinga. Þau tóku við af lögum nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist þar sem í 1. gr. sagði beinlínis að ríkið skyldi eiga og reka öll fangelsi hér á landi. Í þeim eldri stóð einnig í 2. gr. að fangelsismálastofnun annaðist daglega yfirstjórn á rekstri fangelsa, en forstöðumaður sæi um daglegan rekstur fangelsis skv. 5. gr. laganna. Svo virðist, ef sambærilegar greinar eru skoðaðar í nýju lögum, sem löggjafinn sé að opna fyrir möguleika á einkarekstri fangelsa. Þessum upphafsgreinum hefur verið breytt og þau ótvíræðu skilyrði að ríkið eigi og reki fangelsi felld brott. Þannig stendur ekki lengur í 1. gr. að ríkið skuli eiga og reka öll fangelsi hér á landi, heldur aðeins að dómsmálaráðherra fari með yfirstjórn fangelsismála. Og í 2. grein er eingöngu fjallað um hlutverk fangelsismálastofnunar og að hún hafi umsjón með rekstri fangelsa.²²⁾

6. Niðurlag

Ef ákveðið yrði að efna til einkaframkvæmdar um byggingu fangelsis á Íslandi þarf að vinna mikla undirbúningsvinnu ásamt því að skilgreina markmið og væntingar. Einkaframkvæmd verður ekki að veruleika nema einhver ávinningur felist í því ferli. Það virðist nokkuð ljóst að sá farvegur sem einkarekstur enskra PFI fangelsa er í samræmist illa íslensku starfsumhverfi. Til þess er hann of yfirgrípsmikill og gengur of langt varðandi fangelsislega umsýslu, rekstur og umsjón starfsmannamála. Sem dæmi má nefna að þar hefur verið hagrætt með því að draga úr mannafla. Fangelsin hér á landi eru þegar rekin með eins litlum mannskap og hugsast getur. Vandséð er hvernig hægt væri að fækka starfslíði meira til að ná fram hagræðingu í rekstri án þess að skerða markmið og öryggi fangavistarinnar. Hugsanlega mætti endurskipuleggja, taka upp breyttar starfsaðferðir og vaktir, - en vafasamt er að það myndi nægja. Ef einkaaðili á byggingar og búnað og leigir það ríkinu er spurning hvort það sé yfir höfuð eftirsóknarvert ef hann hefur lítið sem ekkert um rekstur, mannahald og aðra umsýslu að segja? Svo virðist sem verulegur hluti af gróða fyrirtækja á þessu sviði komi einmitt úr rekstrarhagræðingu eftir að heildarsamningur hefur verið gerður. Bretar reka sitt fangelsiskerfi á töluvert öðrum forsendum en hér er gert. Það virkar mun þvingaðra og hvílir á gamaldags hefðum. Fangar sæta meiri innlokun, þar er meiri stífni með ákveðnum hernaðarbrag og stéttapólitík eins og þar í landi tíðkast, fangelsin eru yfirleitt stór og þar þykir eðlilegt að strangur agi ríki í einu og öllu, nokkuð sem einhvern veginn hefur aldrei gengið sérstaklega vel í Íslendinga. Þar er líka rekið mjög virkt eftirlitskerfi gagnvart aðilum sem hafa heimild til að beita valdi og þvingunum, s.s. lögreglu og starfsmönnum fangelsiskerfisins.

Að lokum er skylt að víkja að því að ekki taka allir jákvæða afstöðu til fyrirkomulags einkaframkvæmda í Englandi, hvorki í fangelsismálum né öðrum rekstri. Sem dæmi má nefna hagsmunaaðila eins og félög opinberra starfsmanna sem sum hver hafa verið í herferð gegn einkarekstri. UNISON, sem mun vera stærsta félag starfsmanna í opinberri þjónustu,

hélt árlegan fund í Brighton í júlí 2003 og eitt helsta baráttumálið þar var andstaða gegn PFI. Á vefsíðu félagsins má m.a. finna skjal í sjö liðum sem ber heitið: **The case against PFI**. Þarna er um ítarlegan lista að ræða og fyrirsagnirnar hljóma kunnuglega sumar hverjar: “*The public service ethos.*” “*PFI is driven by public finances not public services.*” “*PFI does not give value for money.*” “*Private companies make unacceptable profits.*”²³⁾ Þetta er aðeins eitt dæmi en fleiri má finna á fréttavef BBC og vef Crimescene, þar sem starfsmannavandi PFI fangelsanna er gerður að umtalsefni. Þar segir að vandamál vegna starfsmannahalds hafi beinlínis grafið undan öryggismálum fangelsanna og að fangelsisfyrirvöld hyggist grípa til aðgerða vegna þessa. Komið hefur í ljós að í sjö PFI fangelsum hætti einn af hverjum fjórum starfsmönnum árin 2001/2002 meðan samsvarandi tölur um starfsmannaveltu í hefðbundnum fangelsum voru einn af hverjum tuttugu. Þetta má líklega rekja til þess að of hátt hlutfall starfsmanna er með litla sem enga reynslu af fangavarðarstarfi.²⁴⁾

Að þessu er vikið hér að lokum til að sýna fleiri hliðar á þessu máli. Margt er mjög áhugavert við einkaframkvæmd en ljóst er að það þarf að fara varlega og huga vel að undirbúningi. Það sem sagt var hér að ofan um starfsmannavelturna er það sem lítur verst út. Hér á landi, eins og á hinum Norðurlöndunum, hefur mikilli orku og fjármunum undanfarna áratugi verið varið í að efla menntun, þjálfun og starfshæfni fangavarda. Áhersla er lögð á gildi mannauðsins í starfsemi af þessu tagi, að fangelsun einstaklinga snúist fyrst og fremst um réttssýna meðferð, festu og umönnun, - um mannleg samskipti ekki síður en múra, rimla og steinsteypu. Þess vegna er afar ólíklegt að á Íslandi verði farið út í einkarekstur á jafn víðtækum grunni og gert hefur verið í þessum ensku fangelsum, þótt einkaframkvæmd við sjálfa fangelsisbygginguna sé aðlaðandi kostur. Athugasemdir um starfsmannahald, eins og þær sem fram koma í skýrslu NAO, hljóta að vekja efasemdir um réttmæti þess að fela einkaaðilum svo víðtæka stjórn yfir starfsemi sem byggir tilvistarlegan grundvöll sinn á að hafa eftirlit með einstaklingum - og beita þá sérstökum þvingunum til að inna það starf af hendi, eins og vikið var að í upphafi þessarar greinar.

25.08.05 Guðmundur Gíslason,
forstöðumaður fangelsa á höfuðborgarsvæðinu

Heimildaskrá:

- 1) Engbo, H.J: Demokratiske og etiske fordringer til fængslernes magtudövelse. Nord. Tidskr. for Krim. videnskab, 1991. Þýð. GG. Ársskýrsla Fang.m.stofn. 2000.
- 2) Sigfús Jónsson: Hvernig má bæta stjórnun og rekstur ríkisstofnana og fyrirtækja. Ágúst 2002. Sigfús Jónsson: Aukið hlutverk einkaaðila í verkefnum hins opinbera. Endurm. HÍ, glærur 2003.
- 3) HM Treasury. PFI: meeting the investment challenge. 2003.
- 4) Merna, Tony and Owen, James P: Understanding the Private Finance Initiative: The New Dynamics of Project Finance. 1st edition 1998. Chapter 7. PFI Case Study: DCMF Prison.
- 5) de Frisling, A: The maintenance of Security and Control in Prisons... Penological Information Bulletin no. 17, dec. 1992.
- 6) (www.parliament.the-stationery-office.co.uk).
- 7) National Audit Office (NAO): The Operational Performance of PFI Prisons. Report by the Comptroller and Auditor General. 18th June 2003.
- 8) NAO, The Operational Performance of PFI Prisons. Bls 6.
- 9) Sama bls. 7

- 10) Sama bls. 31 – 33
- 11) Sama bls. 9
- 12) Sama bls. 25 – 26
- 13) Sama bls. 13
- 14) Sama bls. 19
- 15) Sama bls. 28 – 29
- 16) Sama bls. 17
- 17) Sama, Appendix 3 bls. 42

- 18) Hagsýsla ríkisins: Einkarekstur fangelsa. Okt. 1993.

- 19) Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, bréf dags. 21. maí 2001.

- 20) Fjármálaráðuneytið, bréf dags. 8. júní 2001.

- 21) Fangelsismálastofnun ríkisins. Framkvæmdaáætlun varðandi uppbyggingu fangelsanna. 14. mars 2005.

- 22) Lög um fullnustu refsinga. 1. júlí 2005, 1. og 2. gr.

- 23) UNISON: Private Finance Initiative (PFI), The case against PFI. (www.unison.org.uk).

- 24) Centre for Crime and Justice Studies, (crimescene/july2003.html).

