

Umsögn
um frumvarp til laga
um atvinnuleysistryggingar
(bótaréttur fanga)

121. mál, lagafrumvarp
146. löggjafarþing 2016–2017.

Mars 2017

Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, telur að með frumvarpinu sé stigið jákvætt skref. Hafi einstaklingar sem losna úr afplánun bótarétt, og þar með örugga framfærslu, eru þeir líklegri til að snúa við blaðinu, leita sér að atvinnu og húsnæði. Félagið vill engu að síður taka eftirfarandi fram.

Frumvarpið á rót sína að rekja til 116. löggjafarþings en þá flutti minnihluti heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis breytingatillögu við frumvarp um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 93/1993. Var lagt til að lögum um atvinnuleysistryggingar yrði breytt til hagsbóta fyrir þá sem koma atvinnulausir úr fangelsi en tillagan var felld.

Þá var það kostnaðurinn við samþykkt tillögunnar sem sat í þingmönnum og vafalítið mun sú umræða skjóta kollinum upp að nýju fái mál þetta efnislega meðferð þingsins.

Margrét Frímannsdóttir, þáverandi þingmaður og fyrrverandi forstöðumaður fangelsisins Litla-Hrauni, flutti á 117. löggjafarþingi frumvarp sem var samhljóða breytingatillögu heilbrigðis- og trygginganefndar. Þegar hún mælti fyrir frumvarpinu sagði hún: „Ég vil biðja háttvirta þingmenn að íhuga vel hvort unnt er að meta til fjár þann ávinning sem fengist ef samþykkt þessa frumvarps gæti orðið til þess að koma í veg fyrir að fyrrum refsivistarfangi fari aftur inn á braut lögbrota. Einnig ættu menn að hugleiða hvort ekki sé rétt að gera það sem hægt er til að svo verði ekki.“

Afstaða tekur undir orð Margrétar og hvetur þingmenn til að kynna sér ræðu hennar

Um 1. gr.

Hér er lagt til að allir fangar sem eru í gæsluvarðhaldi eða afplánun hafi rétt á atvinnuleysisbótum að nokkrum skilyrðum uppfylltum, eins og að hafa stundað vinnu, nám eða starfsþjálfun í ákveðinn tíma allan tímann. Þá er lagt til að Fangelsismálastofnun ríkisins staðfesti slíkt fyrir hvern einstakling með skjali.

Afstaða bendir á að erfitt sé að láta menn uppfylla skilyrði ákvæðisins með þeirri vinnu sem stendur til boða í fangelsum. Sökum aðstæðna í fangelsunum er til dæmis ekki vinnu fyrir alla að hafa. Framboð starfa er breytilegt eftir fangelsum og fá fangar ekki að ráða því sjálfir í hvaða fangelsum þeir afplána refsingu sína.

Eðlilegra væri því að fyrirkomulagið gildi um þá fanga sem skuldbinda sig til að vinna hvort sem vinnu er að hafa eða ekki. Að sama skapi myndi rétturinn falla niður hafni þeir vinnu þegar hún býðst.

Hvað gæsluvarðhaldsfanga varðar þá væri að mati Afstöðu eðlilegra ef undanfarandi gæsluvarðhald teldist til afplánunar í þessu sambandi ef afplánun kemur í beinu framhaldi og viðkomandi hefur ekki verið frjáls maður á milli gæsluvarðhalds og afplánunar.

Gæsluvarðhaldsfangar eru í þeirri einkennilegu stöðu í réttarkerfinu að vera sviptir frelsi ódæmdir og þar með saklausir lögum samkvæmt. Þeir ættu því eðlilega að halda fullum rétti á bótum á meðan gæsluvarðhaldi stendur, enda mýmörg dæmi um að saklausir einstaklingar sæti gæsluvarðhaldi.

Í þessu sambandi má benda á að í Danmörku taka sveitarfélögin yfir allar skuldbindingar þessara manna og greiða af þeim þar til gæsluvarðhaldi líkur. Þannig er komið í veg fyrir að saklausir menn eigi það á hættu að missa allt sitt vegna þess að þeir hafa sætt gæsluvarðhaldi um tíma.

Um 53. gr. laga nr. 54/2006

Afstaða leggur til að ákvæði 53. gr. laganna falli brott enda stangast efni þess á við tilgang frumvarpsins. Óbreytt hljóðar greinin á þessa leið: „Hver sá sem hefur verið sviptur frelsi sínu með dómi telst ekki tryggður samkvæmt lögum þessum á þeim tíma er hann tekur út refsingu sína í fangelsi. Hið sama á við um þann sem hefur verið sviptur frelsi sínu með úrskurði dómara eða tekur út refsingu sína í samfélagsþjónustu.“

Almennt

Verulega hátt hlutfall fanga í afplánun er öryrkjar og hefur svo verið á umliðnum árum. Telja má öruggt að hlutfallið sé um eða yfir 50% og ástæða þess, að mati Afstöðu, er að á Íslandi er rekin refsistefna en ekki betrunarstefna. Íslensk fangelsi eru lítið annað en geymslustöðvar fyrir fólk sem farið hefur út af sporinu og fáir koma betri úr afplánun. Endurkomutíðni á Íslandi er mjög há eða 54% hjá þeim sem koma í annað skipti í fangelsi en 37% hjá þeim sem koma þrisvar eða fleiri skipti. Það er langhæsta endurkomutíðni á Norðurlöndunum.

Afstaða telur það í raun litlu máli skipta hvort fangar fái atvinnuleysisbætur eða örorkubætur þegar afplánun lýkur ef ekki fylgir heildstæð aðgerðaráætlun í fangelsismálum. Þótt frumvarp þetta sé jákvætt er það plástur og hann hylur ekki allt sárið.

Til þess að frumvarpið hafi þá virkni sem flutningsmenn virkilega vilja þarf að koma á fleiri störfum í fangelsi, skipulagðra bóknámi, verknámi og starfsþjálfun. Í dag er hvorki verknám né starfsþjálfun í boði í fangelsunum og atvinna af skornum skammti. Sú vinna sem býðst er aðallega að sópa gólf og þvo þvott. Öllum er ljóst að það eru ekki störf sem gagnast mönnum þegar út í frelsið er komið.

Sem áður segir þá er með frumvarpinu vissulega stigið jákvætt skref en þau þurfa að vera fleiri og stærri til þess að þetta verði ekki bara enn eitt frumvarpið sem lítur vel út á pappír en hefur lítil raunveruleg áhrif í átt til betrunarstefnu.

Ég lýsi mig tilbúinn til þess að mæta á fund nefndarinnar til þess að fara yfir umsögnina ef ég verð boðaður til þess, en þá þarf boðun að vera send pw@fangelsi.is og formadur@afstada.is í cc. tímanlega.

Grundarfjörður, 27. mars 2017.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Afstöðu, félags fanga,

Guðmundur Ingi Þóroddsson, formaður

Breytingartillaga

1. gr.

Á eftir 2. mgr. 13. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú hefur maður á ávinnslutímabili skv. 15. gr. afplánað refsivist, að meðtalinni gæsluvarðhaldsvist, og stundað vinnu, nám eða starfsþjálfun til samræmis við lög um fullnustu refsinga, og skal hann þá teljast tryggður samkvæmt lögum þessum eins og hann hefði verið í launaðri vinnu á sama tímabili, enda uppfylli hann önnur skilyrði til þess að teljast tryggður samkvæmt lögum þessum, þrátt fyrir e-lið 1. mgr. Takist fangelsi ekki að útvega starf nægir skrifleg skuldbinding refsifanga um að hann skuli takast á hendur starf þegar það býðst til þess að fullnægja skilyrðum ákvæðisins um að hafa stundað vinnu. Vottorð frá Fangelsismálastofnun þessu til staðfestingar skal fylgja umsókn um atvinnuleysisbætur.

2. gr.

53. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

Í stað tilvísunarinnar „3. mgr. 13. gr.“ í 1. mgr. 58. gr. laganna kemur: 4. mgr. 13. gr.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.



Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 24.3 2017
Tilvísun: 201703-0023

Efni: Frumvarp til lagga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006 (bótaréttur fanga) 121 mál.

Alþýðusamband Íslands styður þau sjónarmið sem búa að baki þessu frumvarpi en þau byggja á því að vinnu meðan á refsivist stendur skuli meta með sama hætti og aðra vinnu. Það samræmist einnig niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis frá 14.12 2007 í málinu nr. 3671/2002 en að því máli átti Alþýðusamband Íslands frumkvæði. Niðurstaða Umboðsmanns fylgir umsögn þessari. Vakin er athygli á því, að samhliða því að viðurkenna réttarstöðu vinnandi fanga eins og annars launafólks í þessu sambandi ætti samhliða að gera „launagreiðandanum“ að greiða nauðsynleg iðgjöld vegna atvinnuleysistryggingarinnar.

Virðingarfyllst,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Hjálagt:
Niðurstaða Umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 3671/2007.

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Álftamýri 7, 150 Reykjavík. Sími: 510 6700
Gjaldfrjálst nr: 800 6450. Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmaduralthingis.is

LJÓSRIT

Álit umboðsmanns Alþingis í tilefni af athugun á launa- og réttindamálum fanga tengdum vinnu þeirra. (Mál nr. 3671/2002).

I. Efni athugunar.

Þær athuganir sem umboðsmaður Alþingis hefur á síðustu árum gert á málefnum fanga og réttarstöðu þeirra hafa orðið umboðsmanni tilefni til að huga nánar að málum sem lúta að greiðslum sem fangar fá fyrir störf innan fangelsanna, stöðu fanga gagnvart ýmsum réttindum sem í lögum hafa verið tengd endurgjaldi fyrir vinnu og slysatryggingum fanga við vinnu. Þessi málefni eiga það sameiginlegt að þeim er í lögum skipað með þeim hætti að umboðsmaður hefur talið rétt að taka þau til athugunar með tilliti til þess ákvæðis laga um störf hans að ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skuli hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997. Hér skipta meðal annars máli þær viðmiðanir sem Evrópuráðið hefur beint til aðildarríkja sinna í formi hinna svonefndu Evrópsku fangelsisreglna.

Mál þetta hefur verið til meðferðar hjá mér allt frá árinu 2000 en frestun hefur orðið á því fyrst vegna áforma stjórnvalda um lagabreytingar á þessu sviði, síðar vegna framlagningar frumvarps til nýrra laga um fullnustu refsinga og samþykktar þess með lögum nr. 49/2005. Í kjölfar hinna nýju laga taldi ég enn rétt að bíða með framhald málsins meðan séð yrði hvort stjórnvöld hefðu frumkvæði að því að leysa úr þeim meiningarmun sem uppi er milli ráðuneyta dómsmála og fjármála um hvort „þóknun“ sem ber að greiða föngum fyrir ástundun vinnu eða náms samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005 sé skattskyldar tekjur í merkingu laga um tekjuskatt, og þá eftir atvikum með tilheyrandi ávinnslu réttinda sem miðuð er við hinar skattskyldu greiðslur og greidd iðgjöld af þeim. Eftir þeim upplýsingum sem ég hef aflað mér hefur ekki orðið þarna breyting á og ég hef því ákveðið að ljúka athugun minni með áliti þessu.

II. Tildrög athugunar.

Hinn 19. desember 2002 ákvað ég taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ákvæði laga um laun fanga og réttindamál tengd vinnu þeirra. Tildrög athugunar minnar voru þau að hinn 31. mars 2000 barst mér bréf frá Alþýðusambandi Íslands þar sem vakin var athygli á ákveðnum atriðum er beinast að réttindum fanga í vinnu samkvæmt 13. gr. þágildandi laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í bréfinu til mín kom

fram að sambandið teldi fulla ástæðu til þess að hugað yrði að vinnuréttarlegri stöðu fanga og hvort lög og reglur um réttindi launafólks og skyldur launagreiðenda kynnu að vera brotin á þeim föngum sem væru í launaðri vinnu hjá fangelsum ríkisins á meðan á afplánun þeirra stæði. Var þar vísað til bréfs fangelsismálastofnunar, dags. 30. ágúst 1999, til samtakanna í tilefni af fyrirspurn þeirra til stofnunarinnar um vinnuréttarlega stöðu fanga, en þar kæmi meðal annars fram að fangar nyttu ekki orlofsréttar af vinnu sinni og ekki væri greitt af henni í lífeyrissjóði. Í bréfi Alþýðusambandsins kom einnig fram að samtökin hefðu ritað dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf í tilefni af svarbréfi fangelsismálastofnunar þar sem athygli þess hefði verið vakin á málinu. Sagði þar að það væri álit samtakanna að föngum bæri samkvæmt lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisséttinda og starfsemi lífeyrissjóða, að eiga aðild að lífeyrissjóði og afla sér þar réttinda á grundvelli þeirrar launuðu vinnu sem þeir inntu af hendi meðan á afplánun stæði.

Af ofangreindu tilefni ritaði ég dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf, dags. 4. maí 2000, sem ég ítrekaði 20. nóvember 2000 og 15. maí 2001, og óskaði þess með vísan til 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið upplýsti hvort það hefði gengist fyrir athugun á því að hvaða marki lagareglur um lágmarksréttindi launþega og skyldur launagreiðenda ættu við um störf fanga á meðan á afplánun stæði eða hvort ráðuneytið hygðist taka málið til skoðunar í tilefni af framangreindu bréfi Alþýðusambands Íslands. Ég tók fram að upplýsinganna væri óskað í tilefni af athugun minni á því hvort ástæða væri til þess að ég tæki málið upp að eigin frumkvæði á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997.

Ráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 30. maí 2001, en þar kom meðal annars fram að ráðuneytið hefði skipað vinnuhóp til að gera tillögur að breytingum á þágildandi lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, þar sem kveðið yrði á um það að vinnulaun fanga og þóknun fyrir nám skyldu ekki teljast skattskyldar tekjur enda gætu þær hæst orðið 600.000 krónur á ári sem væri þó nærri skattleysismörkum.

Ég ritaði Alþýðusambandi Íslands bréf, dags. 1. júlí 2001, þar sem ég gerði grein fyrir að framangreint bréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefði borist mér. Einnig tók ég fram að ég hefði enn ekki tekið ákvörðun um hvort ég tæki mál það sem erindi samtakanna til mín fjallaði um til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þá tók ég fram að ég myndi síðar kynna samtökunum viðbrögð mín við áður nefndu bréfi þeirra í ljósi þeirra svara sem mér hefðu nú borist frá ráðuneytinu. Gaf ég samtökunum kost á því að senda mér athugasemdir vegna framangreinds bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín.

Í framhaldinu spurðist ég ítrekað fyrir um framgang málsins munnlega í samtölum við starfsmenn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins

og þá með tilliti til þess hvort og þá í hvaða mæli væri tilefni til þess að ég hefist handa með frumkvæðisathugun. Mér barst svo bréf frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, dags. 18. desember 2001, þar sem lýst var að í fyrirhuguðu frumvarpi til breytinga á lögum um fangelsi og fangavist yrði lagt til að „laun fanga [yrðu] nefnd þóknun fyrir að stunda vinnu eða nám, sem [yrði] undanþegin tekju-skatti og ennfremur undanþegin reglum um iðgjöld í lífeyrissjóð og mótframlag vinnuveitanda svo og um tryggingagjald“. Þá sagði í bréfi ráðuneytisins að „stefnt [væri] að því að leggja frumvarpið fram um leið og Alþingi [kæmi] saman að loknu jólahléi“.

Í ljósi þessa bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins ákvað ég að ljúka umfjöllun minni um erindi Alþýðusambands Íslands sem ég gerði með bréfi, dags. 21. desember 2001, til samtakanna. Ég tók þar fram að mér væri ekki ætlað að hafa afskipti af störfum Alþingis og þeirri starfsvenju hefði verið fylgt af hálfu umboðsmanns að tjá sig ekki um efni frumvarpa sem væru til meðferðar á Alþingi. Gerði ég Alþýðusambandinu grein fyrir því að ég gerði ekki ráð fyrir að taka sérstaklega til athugunar þessi atriði vegna launa- og réttindamála fanga sem beinlínis væri fjallað um í boðuðu frumvarpi meðan ekki væri ljóst hver yrðu úrslit málsins á Alþingi. Ég tók fram í bréfinu að ég hefði ekki aðrar upplýsingar um efni frumvarpsins en fram hefðu komið í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 18. desember 2001, til mín og ég myndi því bíða með frekari ákvarðanir vegna málsins þar til efni frumvarpsins lægi fyrir. Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. sama dag, óskaði ég eftir því að ráðuneytið afhenti mér eintak af hinu boðaða frumvarpi þegar það teldi það komið á það stig að rétt væri að afhenda mér það. Gæfist mér þannig kostur á því að taka ákvörðun um hvort og þá í hvaða mæli ég færi af stað með umrædda frumkvæðisathugun.

Þegar líða tók á árið 2002 varð ég þess var að ekkert hafði þá orðið af því að umrætt frumvarp yrði lagt fram á yfirstandandi lög-gjafarþingi. Átti ég fund með fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um fangelsismál 9. apríl 2002. Í framhaldi af þeim fundi barst mér bréf ráðuneytisins, dags. 22. apríl 2002, í tilefni af ritun skýrslu minnar til Alþingis fyrir árið 2001, þar sem m.a. var gerð grein fyrir því að í ráðuneytinu hefði á yfirstandandi vetri verið unnið að breytingum á lögum um fangelsi og fangavist sem vörðuðu skattalega meðferð launa fanga. Í lokagerð frumvarpsins sem lagt hafði verið fyrir Alþingi og væri þar til meðferðar hafi þáttur þess um skattalega meðferð tekna verið tekinn út úr frumvarpinu en að þessi þáttur yrði skoðaður að nýju í tengslum við heildarendurskoðun fangelsislöggjafarinnar. Í bréfinu var jafnframt gerð grein fyrir því að dóms- og kirkjumálaráðherra hefði skipað þriggja manna nefnd til að semja nýtt frumvarp til laga um fangelsi og fangavist. Sagði þar að þótt erfitt væri að segja fyrir um tímasetningar með fullri vissu að þessu leyti væri fullur vilji til þess að leggja

fram fullbúið frumvarp um þetta efni. Samkvæmt því mætti fastlega búast við því að ný lög um fangelsi og fangavist yrðu samþykkt fyrir þinglok á næsta löggjafarþingi.

Eins og að framan er rakið komu í svörum ráðuneytisins til mín meðal annars fram ráðagerðir um að setja reglur um ákveðin atriði, þar með talið tilteknar lagabreytingar og úrbætur á þeim sviðum sem fyrirspurnir mínar beindust að. Í samræmi við þau lagasjónarmið sem starf umboðsmanns Alþingis byggist á hef ég lagt áherslu á að í þeim tilvikum þegar stjórnvöld lýsa vilja til að bæta úr þeim atriðum sem til athugunar eru hjá mér fái þau hæfilegan tíma til þess áður en til frekari athugunar kemur af minni hálfu. Vegna þeirrar afstöðu sem lýst hafði verið af hálfu ráðuneytisins og fangelsismála- stofnunar kaus ég að bíða um stund með athugun mína á málinu og fylgjast með framgangi hinna boðuðu áforma af hálfu stjórnvalda. Eftirgrennslan mín leiddi hins vegar í ljós að þessi áform stjórnvalda hefðu ekki gengið eftir enn. Ég taldi því ekki rétt að bíða lengur með að hefja frumkvæðisathugun mína á málinu, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997. Þessi athugun mín hófst síðan formlega með bréfi sem ég ritaði 19. desember 2002 og lýst er í upphafi næsta kafla.

III. Samskipti umboðsmanns og stjórnvalda.

Í bréfi mínu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 19. desember 2002, rakti ég fyrst aðdraganda málsins, sbr. kafla II hér að framan, en á þeim tíma var í gildi ákvæði 13. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Síðan segir svo í bréfi mínu:

„Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, ber fanga að vinna þau störf sem honum eru falin. Í 3. mgr. 13. gr. segir ennfremur: „Fanga skal greiða laun fyrir vinnuna og skal tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa.“ Um endurgjald fyrir vinnu fanga er nú fjallað í reglugerð nr. 409/1998, um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga. Í 6. gr. reglugerðarinnar kemur fram að fangi skuli fá greidd laun fyrir hverja unna klukkustund. Þá er heimilt, sbr. 2. mgr. 6. gr., að greiða laun samkvæmt ákvæðislaunakerfi eða bönuskerfi í sérstökum tilvikum eða vegna sérstakra verkefna enda hafi fangelsismálastofnun samþykkt slíkt fyrirkomulag fyrirfram. Ákvæði 7. gr. reglugerðarinnar er síðan svo- hljóðandi:

„Fyrir hverja unna klukkustund skal greiða fanga 220, 250, 275 eða 290 krónur. Tímakaup fer eftir eðli starfs og ákveður Fangelsismálastofnun hvernig launa beri einstök störf. Hæsta tímakaup skal einungis greiða þeim er sinnir flokks- stjórn. Fangi í námi fær 220 krónur fyrir hverja kennslustund, en þó ekki fyrir fleiri kennslustundir en 5 á dag.“

Þá bendi ég einnig á að í 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 segir að ekki megi setja fanga til vinnu sem er hættu- leg heilsu hans. Þar er einnig mælt fyrir um að fangi skuli tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysa- tryggingar mæla.

Í Evrópskum fangelsisreglum, sem komið var á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherranefndar ráðsins frá 12. febrúar 1987, kemur m.a. fram í gr. 74.1 að ráð- stafanir til verndar öryggi og heilsu fanga skuli vera hinar sömu og gerðar eru þegar almennt verkafólk á í hlut. Þá skulu, samkvæmt gr. 74.2 gerðar ráðstafanir til að tryggja föngum

bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem ekki eru lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Samkvæmt gr. 75.1 skal daglegur og vikulegur hámarksvinnustundafjöldi fanga ákveðinn í samræmi við þær reglur eða venjur sem gilda um frjálst verkafólk og ber að veita föngum að minnsta kosti einn frídag á viku, sbr. gr. 75.2. Í gr. 76.1 er síðan mælt fyrir um að komið skuli á kerfi til að veita föngum sanngjörn laun fyrir vinnu sína.

Í íslenskri löggjöf er víða að finna ákvæði um almenn lágmarksréttindi tengd atvinnu og skyldum launagreiðanda í því sambandi, sbr. t.d. lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, lög nr. 19/1979, þar sem m.a. er mælt fyrir um rétt verkafólks til launa í sjúkdóms- og slysaforföllum, lög nr. 30/1987, um orlof og lög nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar. Þá eru dæmi um að ákveðið sé í lögum að launagreiðendur skuli greiða tiltekin gjöld af vinnulaunum og áþekktum greiðslum til ríkissjóðs, sjóða eða annarra aðila sem ráðstafað er til að mæta útgjöldum vegna launafólks. Sem dæmi um þetta má nefna tryggingagjald, sbr. lög nr. 113/1990, sem rennur m.a. til Atvinnuleysistryggingasjóðs og til að fjármagna lífeyris- og slysa-tryggingar almennatrygginga.

Með vísan til framangreinds er þess óskað, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að dóms- og kirkjumálaráðuneytið skýri viðhorf sitt til eftirfarandi:

1. Hvort og þá að hvaða marki lagareglur hér á landi um lágmarksréttindi launafólks og skyldur launagreiðenda eigi við um vinnu fanga á meðan á afplánun stendur og þeir fá laun fyrir, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988. Er sérstaklega óskað eftir að þetta atriði verði skýrt með hliðsjón af þeirri löggjöf og ákvæðum Evrópsku fangelsisreglnanna sem vísað er til hér að framan.
2. Óskað er eftir upplýsingum um framkvæmd á 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, um að fangi skuli tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysatryggingar mæla. Ég vek af þessu tillefni athygli á því að í 51. gr. laga nr. 117/1993, um almennatryggingar, er kveðið á um að ef bótaþegi samkvæmt lögnum er dæmdur til fangelsisvistar skuli allar bætur falla niður til hans meðan hann dvelst þar, sbr. þó bætur skv. síðustu málsgrein 43. gr. laganna og sjúkratryggingar, að undanskildum sjúkradagpeningum.
3. Óskað er eftir skýringum ráðuneytisins á því hvaða sjónarmið liggja til grundvallar því tímakaupi fanga sem mælt er fyrir um í 7. gr. reglugerðar nr. 409/1998. Sérstaklega er óskað eftir upplýsingum um afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það telji fjárhæðir þar sem tilgreindar eru í ákvæðinu samræmast þeim viðmiðum sem kveðið er á um í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist, um að við ákvörðun launa fanga skuli tekið tillit til arðsemi vinnunnar og launa á almennum vinnumarkaði.
4. Óskað er eftir upplýsingum um hvort einhverjar breytingar hafi orðið á fjárhæðum launa fyrir hverja unna klukkustund frá því að þær voru ákveðnar með 7. gr. reglugerðar nr. 409 frá 6. júlí 1998. Ef svo er ekki óska ég eftir afstöðu ráðuneytisins um hvort og hvernig það samrýmist því ákvæði 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 að auk arðsemi vinnunnar skuli tekið tillit til „launa á almennum vinnumarkaði við ákvörðun launa“. Ég hef þá meðal annars í huga þær breytingar sem orðið hafa á launagreiðslum samkvæmt samningum um kaup og kjör á almennum vinnumarkaði á þeim tíma sem liðinn er frá því reglugerð nr. 409/1998 var sett.

5. Í 8. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 segir að ef fangi er ekki settur til vinnu skuli honum ákvarðaðir dagpeningar. Nánari ákvæði um greiðslu dagpeninga eru síðan í IV. kafla reglugerðar nr. 409/1998 og þar segir í 8. gr.:

„Þegar og þar sem ekki er unnt að útvega fanga vinnu, skal hann fá greidda dagpeninga svo hann eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu svo sem hreinlætisvörum.“

Í 9. gr. reglugerðarinnar segir að fjárhæð dagpeninga sé 460 kr. á dag og dagpeningar séu einungis greiddir fyrir virka daga. Samkvæmt þessu nemur greiðsla á viku kr. 2.300. Ég óska af þessu tilefni eftir upplýsingum um á hvaða tölulegum grundvelli ákvörðun um fjárhæð dagpeninga var tekin árið 1998 og hvort hún sé enn óbreytt. Með tilliti til þess tilgangs dagpeninga sem lýst er í tilvitnaðri 8. gr. reglugerðar nr. 409/1998 óska ég eftir tiltækum upplýsingum um samanburð á verðlagi algengustu hreinlætisvara sem fangar eiga kost á að kaupa innan fangelsisins, annars vegar í júlí 1998 og hins vegar í desember 2002.

Ég ítreka að síðustu að ofangreindar fyrirspurnir og athugun beinist að framkvæmd þessara mála á grundvelli gildandi laga og reglna. Ég legg því áherslu á að svör ráðuneytisins taki mið af því en tek fram að það kann jafnframt að vera mér til glöggvunar við athugun mína ef ráðuneytið getur upplýst mig um ef það hefur ákveðið að leggja til laga-breytingar eða aðrar breytingar á framkvæmd þessara mála.“

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 3. febrúar 2003, þar sem segir m.a. svo:

„[Ráðuneytið fór] þess á leit við fangelsismálastofnun ríkisins að hún léti því í té upplýsingar og skýringar varðandi ofangreind atriði. Með bréfi, dags. 30. f.m., veitir hún svör við fyrirspurn yðar, í þeirri sömu röð og þar eru bornar fram í bréfi yðar. [...]

Til viðbótar þeim upplýsingum sem fram koma í bréfi forstjóra fangelsismálastofnunar ríkisins, skal upplýst að allnokkur skriður er loks kominn á störf þeirrar nefndar, sem vinnur að endurskoðun laganna um fangelsi og fangavist.

Að því er snertir laun fanga hefur ekki verið litið svo á að 3. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988 mæli fyrir um að greiða beri föngum laun er nema jafngildi lægstu launa á almennum vinnumarkaði, heldur aðeins að höfð skuli hliðsjón af launum á almennum vinnumarkaði sem og hliðsjón af arðsemi vinnunnar. Í raun má segja að fremur beri að líta á vinnulaun fanga sem umbun eða þóknun fyrir ástundun vinnu (eða náms sem er lagt að jöfnu) heldur en sem endurgjald vegna vinnuframlags samkvæmt ráðningarsamningi. Þar sem orðalagið þykir óheppilegt eru fyrirhugaðar breytingar á þessu ákvæði.

Þá er rétt að áréttta að nýverið hafa fjárhæðir samkvæmt 7. gr. reglugerðar nr. 409/1998 um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga verið hækkaðar með reglugerð nr. 905/2002. Þar var höfð hliðsjón af breytingum á vísitölu neysluverðs og launaþróun. Þegar fjárhæðirnar voru upphaflega ákveðnar árið 1998 var horft til ótal atriða, og því ekki unnt að rekja þá þætti í sundur nú.

Að lokum er beðist velvirðingar á því að ekki virðist unnt að upplýsa hvert verðlagið var á hreinlætisvörum í fangelsinu á Litla-Hrauni í júlí 1998.“

Í bréfi fangelsismálastofnunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 2003, sem vísað er til í svarbréfi ráðuneytisins, segir meðal annars svo:

„Í fyrsta lagi óskar umboðsmaður eftir viðhorfum til þess hvort og þá að hvaða marki lagareglur hér á landi um lágmarksréttindi launafólks og skyldur launagreiðenda eigi við um vinnu fanga meðan á afplánun stendur og þeir fá laun fyrir.

Fangelsismálastofnun lítur svo á að áratuga hefð sé fyrir því að sú þóknun er fangar fá fyrir vinnuframlag sitt séu ekki laun í venjubundnum skilningi og að lagaákvæði um launagreiðslur eigi því ekki við um þessa þóknun. Fangelsismálastofnun hefur ítrekað áður skýrt ráðuneytinu frá því viðhorfi sínu að lögfesta þurfi reglur um eðli þóknunar til fanga fyrir vinnu í fangelsi.

Í öðru lagi óskar umboðsmaður eftir upplýsingum um framkvæmd á 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 um að fangi skuli tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysatryggingar mæla.

Af þessu tilefni vill Fangelsismálastofnun benda á að ákvæði 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 er efnislega óbreytt frá 45. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Árið 1925 voru sett lög um slysatryggingar, nr. 44/1925. Þau lög voru afnumin með lögum um alþýðutryggingar 1936. Þegar almenn hegningarlög voru sett árið 1940 virðist sem 45. gr. þeirra vísi til laganna frá 1925. Eins og umboðsmaður bendir á í bréfi sínu falla batur samkvæmt almannatryggingalögum niður meðan bótaþegi sem dæmdur er til fangelsisvistar dvelur þar samanber þó batur samkvæmt 43. gr. laganna og sjúkratryggingar að undanskildum sjúkradagpeningum. Fangelsismálastofnun er ekki kunnugt um að reynt hafi á túlkun 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist. Með vísan til þess sem rakið hefur verið er ljóst að réttaróvissa er til staðar.

Í þriðja lagi óskar umboðsmaður m.a. eftir skýringum á því hvaða sjónarmið liggja til grundvallar því tímakaupi fanga er mælt er fyrir um í 7. gr. reglugerðar um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga nr. 409/1998.

Fangelsismálastofnun telur að þrjú atriði hafi aðallega verið höfð í huga þegar tímakaup samkvæmt 7. gr. framangreindrar reglugerðar var ákveðið. Þau atriði eru lágmarks-tímakaup verkamanna, arðsemi vinnunnar og að fanginn gæti með launum sínum orðið sér út um þær nauðsynjar sem fangelsið útvegar ekki. Þegar Fangelsismálastofnun gerði tillögur um breytingar á fjárhæðum reglugerðarinnar nú í desember var m.a. höfð hliðsjón af breytingum á vísitölum launa og neyslu.

Í fjórða lagi óskar umboðsmaður eftir upplýsingum um hvort einhverjar breytingar hafi orðið á fjárhæðum launa fyrir hverja unna klukkustund frá því að þær voru ákveðnar með 7. gr. reglugerðar um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga nr. 409/1998.

Fjárhæðir 7. gr. framangreindrar reglugerðar voru óbreyttar þar til þeim var breytt með reglugerð nr. 905/2002 um breytingu á reglugerð nr. 409/1998.

Í fimmta lagi óskar umboðsmaður eftir upplýsingum um á hvaða tölulega grundvelli ákvörðun um fjárhæð dagpeninga var tekin 1998 og hvort hún sé óbreytt. Þá fer umboðsmaður jafnframt fram á yfirlit yfir verðlag helstu hreinlætisvara í fangelsum, annars vegar í júlí 1998 og hins vegar í desember 2002.

Fangelsismálastofnun hefur ekki upplýsingar um hvort einhver tölulegur grundvöllur hafi legið fyrir við ákvörðun dagpeninga árið 1998. Þegar Fangelsismálastofnun gerði tillögu um breytingu á dagpeningum í desember voru breytingar á vísitölum neysliverðs og launa frá setningu reglugerðarinnar 1998 hafðar til hliðsjónar.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um verðlag hreinlætisvara í fangelsum í júlí 1998 en listi yfir verð á helstu hreinlætisvörum í fangelsinu Litla-Hrauni í desember 2002 fylgir hjálagt.“

Á 130. löggjafarþingi 2003 lagði dóms- og kirkjumálaráðherra fram á þingfundi Alþingis 12. desember 2003 frumvarp til laga um fullnustu refsinga á, þskj. 673, 465. mál. Þar voru lagðar til tilteknar breytingar á launa- og réttindamálum fanga. Með tilliti til boðaðra lagabreytinga og í samræmi við þá starfsvenju umboðsmanns Alþingis að fjalla ekki um efni lagafrumvarpa ákvað ég að fresta um sinn vinnu við þessa athugun mína þar til ljóst væri hvert yrði efni hinna nýju laga. Frumvarpið varð ekki útrætt og var aftur lagt fram á næsta þingi, 131. löggjafarþingi 2004-2005, þskj. 379, 336. mál og var samþykkt sem lög nr. 49/2005, um fullnustu refsinga sem tóku gildi 1. júlí 2005. Lögin leystu af hólmi lög nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í 18.-19. gr. laga nr. 49/2005 eru ákvæði um vinnuskyldu, nám og starfsþjálfun fanga og í 20. gr. laganna er ákvæði um greiðslu „þóknunar“ til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms en þessi ákvæði leystu af hólmi 13. gr. laga nr. 48/1988.

Með bréfi til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 12. júlí 2005, og ítrekunarbréfi, dags. 8. desember 2005, óskaði ég með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, eftir upplýsingum um viðhorf ráðuneytisins til þess hvort það teldi að framangreind ákvæði 18.-20. gr. laga nr. 49/2005 hefðu í för með sér einhverjar breytingar á réttarstöðu fanga og ef svo væri þá hvaða breytingar. Ég óskaði jafnframt eftir því að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort framangreindar lagabreytingar hefðu áhrif á þær skýringar sem mér voru látnar í té í bréfum ráðuneytisins, dags. 30. maí 2001 og 3. febrúar 2003. Einnig óskaði ég eftir upplýsingum um hvort fyrirhugað væri að setja nýja reglugerð sem leysti af hólmi reglugerð nr. 409/1998, um vinnu, nám og dagpeninga afplánunarfanga og ef svo væri, hvaða sjónarmið yrðu lögð til grundvallar efni hennar. Þess var óskað að svör ráðuneytisins yrðu send mér eigi síðar en 15. september 2005.

Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins er dags. 30. janúar 2006. Þar segir m.a.:

„Í tilefni aferindi yðar fór ráðuneytið þess á leit við fangelsismálastofnun ríkisins að hún léti í té upplýsingar og skýringar varðandi þau atriði er þar koma fram. Með bréfi dags. 23. desember 2005 veitti forstjóri stofnunarinnar svör við erindinu og eru þau meðfylgjandi. Ráðuneytið tekur undir það sem þar kemur fram og bætir eftirfarandi athugasemdum við:

Varðandi fyrstu spurningu yðar þá telur ráðuneytið að réttarstaða fanga hvað varðar vinnu, nám og endurgjald hafi breyst með lögfestingu hinna nýju ákvæða að því leyti að nú er skýrt kveðið á um í lögum þær reglur sem áður voru ólögfestar meginreglur eða voru í reglugerð nr. 409/1998. Þótt ekki hafi efni þeirra reglna sem áður giltu breyst til mikilla muna má þó nefna nokkur atriði. Í hinum nýju ákvæðum er t.d. kveðið skýrar á um hvers eðlis endurgjald fyrir vinnu í fangelsi er en nú er það nefnt þóknun, í stað launa í eldri lögum, til aðgreiningar frá launum á hinum almenna vinnumarkaði. Er hér um að ræða staðfestingu á þeim skilningi sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur lagt í endurgjald fyrir vinnu fanga í fangelsum. Af þessu leiðir að ekki eru af því greidd gjöld, s.s. skattar og önnur opinber gjöld eða lífeyrisgreiðslur,

líkt og um launagreiðslur væri að ræða. Vísar ráðuneytið í þessu sambandi nánar til þess sem kemur fram í meðfylgjandi bréfi fangelsismálastofnunar. Þó skal vakin athygli á ummælum í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins sem fylgdi frumvarpi til laga um fullnustu refsinga þegar það var lagt fram á Alþingi.

Þá má einnig nefna, sem bót á réttarstöðu fanga, að ákvæði reglugerðar nr. 409/1998 sem kvað á um að heimilt væri að taka 70% af launum eða dagpeningum fanga og síðustu greiðslu að öllu leyti upp í greiðslu skaðabóta eða annarra útgjalda sem þeir stofnuðu til á meðan afplánun stóð, var ekki tekið í óbreyttri mynd upp í hin nýju lög heldur má nú einungis taka helming af þóknun og fjórðung af dagpeningum, sbr. 21. gr. laganna.

Varðandi aðra spurningu yðar upplýsir ráðuneytið að lögfesting hinna nýju ákvæða hefur ekki áhrif á þær skýringar sem yður voru látnar í té í bréfum þeim sem þér nefnið, nema að því leyti sem þær samræmast ekki því sem getið hefur verið að framan og því sem nú verður getið.

Fyrst ber að nefna að þær skýringar sem voru látnar í té í bréfinu frá 3. febrúar 2003, varðandi 7. mgr. 13. gr. laga um fangelsi og fangavist nr. 48/1988, eiga ekki lengur við þar sem ákvæðið var ekki tekið upp í hin nýju lög. Fer nú um þetta atriði eftir lögum um almannatryggingar. Þá var ekki kannað sérstaklega nú hvort framkvæmd varðandi vinnulaun fanga á Norðurlöndum sem getið var um í bréfi ráðuneytisins frá 30. maí 2001, hafi breyst og getur ráðuneytið því ekki staðfest að framkvæmdin sé sú sama en telur það þó líklegt. Loks vill ráðuneytið geta þess að sá starfshópur sem vísað er til í síðastnefndu bréfi var settur á laggirnar og skilaði tillögum um breytingar á lögum um fangelsi og fangavist. Þóttu ákvæði um sjúkra- og slysatryggingar, atvinnuleysistryggingar og atvinnuleysisbætur, lífeyrisréttindi, lífeyrisiðgjöld vera mál sem ekki tengdust fullnustu refsinga og því var ákveðið að þau ættu ekki heima í lögum þess efnis. Um þessi réttindaatriði fanga gilda því lög um almannatryggingar.

Loks vill ráðuneytið áréttta varðandi þriðju spurningu yðar að með gildistöku nýrrar reglugerðar um fullnustu refsinga, nr. 961/2005, var reglugerð nr. 409/1998 felld úr gildi. Í hinni nýju reglugerð er í 3.-5. gr. kveðið á um vinnu, nám, þóknun og dagpeninga.

Um leið og ráðuneytið biðst velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á svári við fyrirspurn yðar vonast það til að erindi þetta svári henni með fullnægjandi hætti en er jafnframt reiðubúið að veita nánari skýringar verði talin þörf á."

Í bréfi fangelsismálastofnunar, dags. 22. desember 2005, sem vísað er til í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins segir m.a.:

„Við gildistöku reglugerðar nr. 961/2005, um fullnustu refsinga sem sett var samkvæmt heimild í 80. gr. laga nr. 49/2005 féllu eftirtaldar reglugerðir niður:

Reglugerð nr. 29/1993, um fullnustu refsíðoma.

Reglugerð um gæsluvarðhaldsvist nr. 179/1992.

Reglugerð um leyfi afplánunarfanga til dvalar utan fangelsis nr. 719/1995.

Reglugerð um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga nr. 409/1998.

Reglugerð um bréfaskipti, símtöl og heimsóknir til afplánunarfanga nr. 119/1990 var felld úr gildi 15. nóvember sl.

Af hálfu fangelsisýfirvalda hefur í gegnum tíðina verið lögð áhersla á að framboð af vinnu fyrir fanga sé nægjanlegt, fjölbreytilegt og stöðugt í þeim fangelsum sem því verður við komið. Sama má segja um nám og starfsþjálfun fanga enda jákvæður þáttur í meðferð fanga og eykur möguleika þeirra á því að sjá sér farborða og getu til að lifa lífinu án afbrota þegar afplánun lýkur.

Í 20. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005 segir að greiða skuli fanga þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu, skal hann fá greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Fangelismálastofnun ákveður fjárhæð dagpeninga og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu. Ákvæði 20. gr. er í samræmi við IV. kafla þágildandi reglugerðar nr. 409/1998. Hins vegar er nú notað orðið þóknun í stað vinnulauna og var það gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi.

Fangelismálastofnun lítur svo á að áratugahefð sé fyrir því að sú þóknun, er fangar fá fyrir vinnuframlag sitt, séu ekki laun í venjubundnum skilningi og að lagaákvæði um launagreiðslur eigi því ekki við um þessa þóknun. Vilji löggjafans til að viðhalda þeirri framkvæmd er skýr enda kemur fram með afdráttarlausum hætti í athugasemdum við frumvarp til laga um fullnustu refsinga að skilja eigi á milli þeirrar greiðslu er fangar fá fyrir störf sín í fangelsi og launa hins almenna vinnumarkaðar. Eru umræddar greiðslur engan veginn sambærilegar því sem gerist á hinum almenna vinnumarkaði og væri skattheimta afar ósanngjörn í garð fanga og fjölskyldna þeirra þar sem slíkt myndi t.d. fela í sér kjaraskerðingu fyrir þær fjölskyldur sem nýta sér skattkort fanganna. Litið hefur verið svo á að vinna í fangelsum sé til að gera föngum kleift að nýta tímann til gagnlegrar iðju og afla sér þekkingar. Er þóknunin hugsuð sem hvatning til að stunda vinnu eða nám og gera þannig föngum kleift að njóta endurhæfingar meðan á fangavistinni stendur.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005 um fullnustu refsinga skal Fangelismálastofnun setja gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám, upphæð dagpeninga fanga og greiðslufyrirkomulag. Skal gjaldskráin endurskoðuð árlega. Stofnunin hefur nú sett reglur þessar sem gildi taka 1. janúar 2006 og fylgja með bréfinu."

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins, dags. 20. febrúar 2006, sendi ég afrit af framangreindu svarbréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 30. janúar 2006. Í bréfi mínu til fjármálaráðuneytisins segir m.a.:

"Afrit af svarbréfi ráðuneytisins, dags. 30. janúar 2006, fylgir þessu bréfi. Þar kemur fram sá skilningur ráðuneytisins að réttarstaða fanga varðandi vinnu, nám og endurgjald hafi breyst. Nú sé skýrt kveðið á um þær reglur sem áður voru ólögfestar meginreglur eða voru í reglugerð nr. 409/1998. Í hinum nýju ákvæðum sé kveðið skýrar á um eðli endurgjalds fyrir vinnu í fangelsi. Endurgjaldið nefnist þóknun, í stað launa í eldri lögum, til aðgreiningar frá launum á hinum almenna vinnumarkaði. Ráðuneytið telur breytinguna staðfesta þann skilning sem það hafi lagt í endurgjald fyrir vinnu í fangelsum. Af þessu leiði að ekki séu greidd af því gjöld, svo sem skattar og önnur opinber gjöld eða lífeyrisgreiðslur. Ráðuneytið vísar varðandi framkvæmdina til þess sem fram kemur í bréfi fangelismálastofnunar, dags. 22. desember 2005, en afrit af því fylgir þessu bréfi.

Í framhaldi af þessu er vísað til fylgiskjals frá fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem fylgdi frumvarpi til laga um fullnustu refsinga þar sem segir:

"Í frumvarpinu er lagt til að orðið „þóknun“ verði notað í stað orðsins „vinnulaun“ í nágildandi lögum vegna endurgjalds fyrir vinnu fanga. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að þetta sé gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi. Fjármálaráðuneytið

vekur athygli á því að það telur að breytt orðalag að þessu leyti feli ekki í sér skattfríðindi til handa föngum eða mökum þeirra. Eftir sem áður er það álit ráðuneytisins og skattyfirvalda að þessar tekjur séu skattskyldar og að af þeim beri að greiða tryggingagjald og iðgjald í lífeyrissjóð, eins og kynnt hefur verið fyrir Fængelsismálastofnun og dómsmálaráðuneytinu."

Áður en ég tek ákvörðun um framhald frumkvæðisathugunar minnar á launa- og réttindamálum fanga tengdum vinnu þeirra óska ég eftir viðhorfi ráðuneytis yðar til túlkunar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og framkvæmdar fængelsismálastofnunar á 18.-20. gr. laga nr. 49/2005, sbr. meðfylgjandi afrit af bréfum þessara aðila, og þar með hvort ráðuneyti yðar sé sam- mála því að af lögum nr. 49/2005 leiði að greiðslur fanga fyrir vinnu sem þeir vinna innan fængelsanna séu ekki skatt- skyldar tekjur í merkingu laga um tekjuskatt, sbr. lög nr. 90/2003.

Það er ósk mín að svar við bréfi þessu verði sent mér eigi síðar en 20. mars nk."

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, dags. 6. mars 2006, segir m.a.:

"Ráðuneytið vekur athygli á því að mál þetta hefur verið til umfjöllunar hjá fjármálaráðuneytinu og dóms- og kirkju- málaráðuneytinu. Þegar frumvarp til laga um fullnustu refsinga var lagt fram á haustþingi 2003, óskaði dóms- og kirkju- málaráðuneytið eftir athugasemdum fjármálaráðuneytisins, en í frumvarpinu var þá lagt til að tilteknar greiðslur til fanga yrðu undanþegnar tekjuskatti, reglum um iðgjald í lífeyrissjóð og mótframlagi vinnuveitanda svo og tryggingagjaldi. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2003, var lagst gegn þessari fyrirætlun og hún almennt talin mjög óheppileg. Eru sjónarmið ráðuneytisins útskýrð á eftirfarandi hátt í umræddu bréfi:

"Með frumvarpi þessu er lagt til að laun fanga fyrir vinnu eða nám verði talin þóknun en ekki laun. Í athugasemdum með 21. gr. frumvarpsins segir að þetta sé gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fængelsi. Þá er ennfremur lagt til að þóknun fanga fyrir að ástunda vinnu eða nám og dagpeningar fanga sem þeir fá ef þeir eru ekki settir til vinnu skuli vera undanþegnar tekjuskatti. Í athugasemdum með 23. gr. frumvarpsins kemur fram að sú vinna sem fangar vinna í fængelsum er ekki fyrst og fremst til að nýta vinnuafli fanga, heldur er miklu fremur verið að gera föngum kleift að nýta tímann til gagnlegrar iðju og afla sér verklegrar starfs- þekkingar eða bóklegs náms sem geti komið þeim að góðu gagni þegar afplánun lýkur. Umbunin eða þóknunin er hugsuð til að vera frekari hvatning fyrir fanga til að stunda vinnu eða nám. Vinna og nám hefur verið lagt að jöfnu varðandi þóknun.

Vegna þessara ummæla skal það tekið fram að ávallt hefur verið talið að greiðslur til fanga fyrir að stunda vinnu eða nám hafa talist til launa í skilningi laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Sú fullyrðing í athugasemdum með frumvarpi þessu um að hingað til hafi ekki verið lagður tekju- skattur á tekjur fanga fyrir vinnu eða nám helgast af því að greiðslur þessar hafa verið undir skattleysismörkum.

Þrátt fyrir að endurgjald til fanga vegna vinnu verði með lögum talin þóknun en eigi laun fyrir vinnu þá breytir það ekki eðli greiðslunnar og þóknunin fellur undir tekjuhugtak 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt. Líta verður á þóknunina sem endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu. Af þóknuninni ber að greiða tryggingagjald, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald og iðgjald í lífeyrissjóð, sbr. ákvæði laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Greiðsla fyrir nám felur

í sér örlætisgerning með kvöð um námsástundun og má því líta svo á að sú greiðsla falli undir 2. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003. Greiðsla dagpeninga má telja að falli undir 2., sbr. 4. tölul. A-liðar 7. gr. laganna. Ráðuneytið getur því ekki fallist á að greiðslur skv. frumvarpinu séu annars eðlis en aðrar tekjur. Ljóst er að allar þær greiðslur sem um er getið í 23. gr. frumvarpsins mynda stofn til tekjuskatts.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að tekjur fanga verði undanþegnar reglum um tryggingagjald. Á það ber að benda að tryggingagjald er skattur sem lagður er á atvinnulífið, en ekki launþega. Í því dæmi sem hér er til skoðunar væri því ekki verið að undanþiggja fanga einhverjum sköttum heldur launagreiðanda hans, Fangelsismálastofnun.

Í 23. gr. frumvarpsins er lagt til að undanþiggja tekjur fanga reglum um iðgjald í lífeyrissjóð og móttframlag vinnuveitanda. Í þessu sambandi skal bent á að greiðslur fanga og launagreiðanda hans í lífeyrissjóð mynda rétt til handa fanga samkvæmt reglum viðkomandi lífeyrissjóðs. Lagaákvæði sem undanþiggur tekjur frá iðgjaldsstofni til öflunar lífeyrisréttinda er víst til að veikja rétt einstaklingsins til tóku lífeyrisréttar síðar meir á ævinni. Undanþágan er í bága við þá meginreglu sem fram kemur í 2. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, að stofn til iðgjalds skal vera allar tegundir launa eða þóknana fyrir störf sem skattskyld eru skv. 1. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003. Slíkt lagaákvæði er einnig undantekning frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 4. mgr. 1. gr. laga nr. 129/1997, að öllum launamönnum sé rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrisjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs."

Fulltrúar ráðuneytanna hittust á fundi þann 28. nóvember 2003 þar sem málefnið voru rædd enn frekar og þann 9. febrúar 2004 ritaði fjármálaráðuneytið dóms- og kirkjumálaráðuneytinu bréf þar sem ítrekað var það sem fram kom í bréfi ráðuneytisins frá 11. nóvember 2003 og í bréfinu sagði jafnframt;

„Að lokum skal áréttað að greiðslur til handa föngum skal fara með eins og hvers konar önnur laun. Meðhöndlun þessara greiðslna er ekki í neinu frábrugðið því sem almennt gerist með launagreiðslur almennt.“

Í lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, er ekki að finna ákvæði sem tilgreina að greiðslur til fanga séu undanskildar skatti. Það eitt að nefna endurgjaldið þóknun í stað launa í eldri lögum hefur að mati ráðuneytisins engin áhrif á skattskyldu greiðslnanna, sbr. umfjöllun í bréfum ráðuneytisins hér á undan.

Með hliðsjón af ofangreindu og með tilvísun í umsögn fjárlagaskrifstofu ráðuneytisins, telur ráðuneytið að líta beri svo á að greiðslur til fanga skv. 18.-20. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, séu skattskyldar tekjur í merkingu laga nr. 90/2003 um tekjuskatt."

Eftir viðtöku á þessu bréfi hef ég verið upplýstur um að umræður hafi farið fram milli ráðuneyta dómsmála og fjármála og þá einnig með atbeina fangelsismálastofnunar, um framkvæmd þessara mála og hvernig beri að skipa þeim til frambúðar án þess að niðurstaða hafi orðið. Þar hefur bæði verið rætt um hugsanlega breytingu á ákvæðum gildandi laga og um auknar fjárveitingar til fangelsismálastofnunar til að mæta kostnaði sem leiddi af því að greidd yrðu m.a. launatengd gjöld af þeirri „þóknun“ sem fangar fá greidda fyrir ástundun vinnu og náms. (Sjá viðtal við forstjóra Fangelsismálastofnunar í Morgunblaðinu 30. september 2007.)

IV. Álit umboðsmanns Alþingis.

1. Afmörkun athugunar.

Eins og fram kemur í bréfaskiptum mínum við stjórnvöld vegna þessa máls hefur athugun mín í meginatriðum beinst að gildandi laga-reglum um laun og réttindi fanga og hvernig framkvæmd þeirra hefur verið. Hef ég í því sambandi spurst fyrir um viðhorf stjórnvalda til atriða á borð við hvort lagareglur hér á landi um lágmarksréttindi launafólks og skyldur launagreiðenda eigi við um vinnu fanga meðan á afplánun stendur, hvort fangar séu tryggðir gegn slysum við vinnu og eftir hvaða viðmiðum föngum eru ákvarðaðar greiðslur fyrir þá vinnu sem þeir inna af hendi. Þá hafa fyrirspurnir mínar einnig lotið að fjárhæð dagpeninga sem þeim föngum sem stunda nám eða eru óvinnu-færir eru greiddir.

Ljóst er að lagareglur um vinnu fanga og réttindi þeirra tengd vinnu hafa tekið nokkrum breytingum meðan á athugun minni hefur staðið. Hef ég af þeim sökum nokkrum sinnum gert hlé á athuguninni þar sem ég hef talið eðlilegt að bíða og sjá hver yrði afrakstur fyrirhugaðrar endurskoðunar á þeim lagareglum sem athugunin hefur beinst að og þá með tilliti til þess hvort skipan þessara mála yrði hugsanlega komið í slíkt horf með lagasetningu að ekki yrði tilefni til athugasemda af minni hálfu. Með hliðsjón af því að sú endurskoðun sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið boðaði á reglum um laun fanga og vinnutengd réttindi þeirra liggur nú fyrir í búningi laga nr. 49/2005, hef ég ákveðið að takmarka athugun mína, út frá þeim forsendum sem lýst er hér að framan, við framkvæmd ákvæðis 20. gr. laga nr. 49/2005 um greiðslur þóknunar til fanga og hvernig farið er með þær greiðslur með tilliti til skattlagningar og réttinda sem háð eru greiðslum bæði af hálfu þess sem fær greitt fyrir vinnu sína og þess sem greiðir fyrir hana, svo sem greiðslu iðgjalda í lífeyrissjóð. Þá hefur athugun mín jafnframt beinst að því hvort ákvæði almannatryggingalaga nr. 100/2007 um slysa-tryggingar fanga sé í samræmi við ákvæði hinna Evrópsku fangelsis-reglna sem komið var á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherranefndar ráðsins frá 11. janúar 2006 (Recommendation Rec (2006)2) og fela í sér lágmarksvernd til handa föngum. Í áliti þessu er hins vegar ekki fjallað sérstaklega um ákvörðun fjárhæðar þeirra þóknana og dagpeninga sem greiddar eru föngum á grundvelli laga nr. 49/2005.

2. Ákvæði laga nr. 49/2005 um vinnu fanga og þóknun fyrir hana.

Eins og að framan er rakið gilda nú um vinnu fanga lög nr. 49/2005, um fullnustu refsinga. Um vinnu fanga er fjallað sérstaklega í 18. og 20. gr. laganna en í 18. gr. þeirra segir svo um vinnu fanga í fangelsi:

„Fanga er rétt og skylt, eftir því sem aðstæður leyfa, að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi.

Forstöðumaður fangelsis ákveður hvaða vinnu fanga er falið að inna af hendi. Við ákvörðun um vinnu fanga skal tekið tillit til aðstæðna hans og óska eftir því sem unnt er.

Fanga er heimilt að útvega sér aðra vinnu en greinir í 1. og 2. mgr. að fengnu samþykki forstöðumanns fangelsis. Forstöðumaður fangelsis getur heimilað fanga að uppfylla vinnuskyldu sína í klefa sínum ef aðstæður leyfa og aðrar ástæður mæla ekki gegn því.

Fangi skal vinna alla virka daga nema laugardaga. Vinna skal að jafnaði innt af hendi frá kl. 8 til kl. 17, þó þannig að daglegur vinnutími verði að jafnaði ekki lengri en átta klukkustundir. Vinnu sem tengist rekstri fangelsis má inna af hendi utan dagvinnutíma."

Af athugasemdum við 18. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 49/2005 verður ráðið að ákvæði 18. gr. séu að efni til úr 1. gr. þágildandi reglugerðar nr. 409/1998, um vinnu, nám og dagpeninga til afplánunarfanga. Þá sé ákvæði 1. mgr. samhljóða 2. mgr. 13. gr. gildandi laga um fangelsi og fangavist, auk þess sem litið hafi verið til ákvæða í dönsku fullnustulögunum. Þá er þar rakið að með tilvísun ákvæðisins til annarrar viðurkenndrar starfsemi hafi verið átt við þátttöku í ýmiss konar námskeiðum og meðferðaráætlunum, sbr. Alpt. 2004-2005, A-deild, bls. 1446.

Um þóknun fanga fyrir vinnu, og eftir atvikum greiðslur dagpeninga til hans, þegar ekki er unnt að útvega honum vinnu eða fangi er ófær um að sinna vinnu, er fjallað í 20. gr. sömu laga en ákvæðið er svohljóðandi:

"Fanga skal greiða þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu, skal hann fá greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Fangelsismálastofnun ákveður fjárhæð dagpeninga og skal hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu.

Fangi sem á kost á vinnu, eða útvegar sér hana sjálfur, fær ekki dagpeninga. Sama gildir um fanga sem vikið er úr vinnu eða neitar að vinna án gildrar ástæðu."

Af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 49/2005 segir meðal annars svo:

"Hér eru ákvæði um þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms fanga og dagpeninga sé ekki unnt að útvega fanga vinnu eða geti hann ekki stundað vinnu eða nám. Ákvæðið er í samræmi við IV. kafla reglugerðar nr. 409/1998.

Lagt er til að í stað þess að rætt verði um vinnulaun verði notað orðið þóknun og er það gert til að skilja á milli launa á almennum vinnumarkaði og þeirrar greiðslu sem fangar fá fyrir störf í fangelsi.

Gert er ráð fyrir að þóknun sé greidd fyrir þá daga sem fangi stundar vinnu en dagpeningar eru greiddir fyrir þá daga sem fangi hefði ella unnið. Er sá háttur hafður á til að gæta samræmis við þóknun vegna vinnu og náms. Fangelsismálastofnun skal ákvarða fjárhæð dagpeninga og miðast hún við að fangar eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu." (Alpt. 2004-2005, A-deild, bls. 1446-1447.)

Samkvæmt 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 setur dómismálaráðherra reglugerð um nánari framkvæmd laganna, þar á meðal reglur um

fangelsismálastofnun og hlutverk hennar. Segir þar jafnframt að með reglugerð sé „einnig heimilt að mæla fyrir um vinnu og nám fanga, um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám.“ Í athugasemdum við ákvæðið segir að ákvæðið tiltaki nokkur atriði í dæmaskyni sem sett verði í reglugerð og með því sé reglugerðarheimildum laganna safnað saman í eina grein til að gefa skýra mynd af þeim atriðum sem gert er ráð fyrir að kveðið verði nánar á um í reglugerð, sbr. Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 1460. Tekið skal fram að í 3. mgr. 80. gr. segir að fangelsismálastofnun setji reglur fangelsa.

Af framangreindu ákvæði 1. mgr. 80. gr. verður ráðið að lög-gjafinn hafi ætlað ráðherra það hlutverk að mæla fyrir um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám. Dómsmálaráðherra hefur á grundvelli framangreinds reglugerðarákvæðis sett reglugerð nr. 961/2005, um fullnustu refsinga. Um vinnu fanga og þóknun fyrir hana er fjallað í 4. gr. reglugerðarinnar en þar segir:

„Fangelsismálastofnun skal setja gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám, upphæð dagpeninga fanga og greiðslufyrirkomulag. Þóknun fyrir hverja klukkustund fer eftir eðli starfs. Fangi í námi skal fá þóknun fyrir hverja kennslustund, en þó ekki fyrir fleiri kennslustundir en fimm á dag. Þóknun og dagpeningar skulu greiddir eftir á og að lágmarki á tveggja vikna fresti. Gjaldskráin skal endurskoðuð árlega.

Heimilt er að greiða þóknun samkvæmt ákvæðislaunakerfi eða bónuskerfi í sérstökum tilvikum eða vegna sérstakra verkefna enda hafi fangelsismálastofnun samþykkt slíkt fyrirkomulag fyrirfram.“

Ljóst er að ráðherra hefur ekki í framangreindu ákvæði reglugerðarinnar tekið afstöðu til greiðslu og fjárhæðar þóknunar fyrir vinnu og nám fanga með þeim hætti sem lagt er til grundvallar í 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005. Ráðherra hefur á hinn bóginn kveðið á um það í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar að fangelsismálastofnun setji „gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám, upphæð dagpeninga fanga og greiðslufyrirkomulag“ og kveðið á um að „þóknun fyrir hverja klukkustund [fari] eftir eðli starfs.“

Fangelsismálastofnun hefur á grundvelli þessa reglugerðarákvæðis sett gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám og upphæð dagpeninga fanga, dags. 1. febrúar 2007. Er í 1. gr. þeirrar gjaldskrár fjallað um þóknun afplánunarfanga fyrir ákveðin störf í fangelsum, en auk þess er í 2. gr. gjaldskrárinnar kveðið á um fyrirkomulag ákvæðisvinnu vegna beitningar-, línu- og netavinnu í fangelsinu Kvíabryggju og fangelsinu Litla-Hrauni með ákveðnum hætti. Þá er fjallað um fjárhæð dagpeninga í 4. gr. gjaldskrárinnar.

Ekki er hins vegar með neinum hætti í gjaldskránni gert ráð fyrir aðkomu dómsmálaráðherra að ákvörðun þeirrar fjárhæðar sem föngum er þar ákvörðuð í formi þóknunar eða greiðslu dagpeninga. Er þannig ekki annað að sjá en að ráðherra hafi falið fangelsismálastofnun það verkefni að mæla fyrir um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám þrátt fyrir að ákvæði 1. mgr. 80. gr. geri ráð fyrir að ráðherra mæli fyrir um þessi atriði á grundvelli reglu-

gerðarheimildar ákvæðisins. Í ljósi þess að ákvæði 1. mgr. 80. gr. felur ráðherra með þessum hætti það verkefni að mæla fyrir um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám fanga í reglugerð, fæ ég ekki séð að ráðherra hafi á grundvelli sömu reglugerðarheimildar verið heimilt að fela það í hendur fangelsismálastofnunar að setja gjaldskrá um sömu atriði án nokkurs áskilnaðar um aðkomu ráðherra að slíkri gjaldskrá, t.d. með staðfestingu hans á efni hennar. Með vísan til þess er það niðurstaða mín að það fyrirkomulag sem 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005 mælir fyrir um með þessum hætti sé ekki í samræmi við ákvæði 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005. Eru það tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það taki ákvæði reglugerðarinnar til endurskoðunar að þessu leyti þannig að þau verði í samræmi við þá skipan sem ákvæði 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 gerir ráð fyrir.

3. Skattlagning greiðslna þóknana og dagpeninga til fanga og greiðsla launatengdra gjalda og iðgjalda af slíkum greiðslum sem grundvöllur réttinda, svo sem í lífeyrissjóði.

Í skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín frá 30. janúar 2006, sem raktar eru í kafla III hér að framan, kemur fram að ráðuneytið telji efni þeirra reglna sem áður giltu um laun fanga ekki hafa „breyst til mikilla muna en þó [megi] nefna nokkur atriði“. Er því síðan lýst í bréfi ráðuneytisins að í nýjum ákvæðum laganna hafi til dæmis verið „kveðið skýrar á um hvers eðlis endurgjald fyrir vinnu í fangelsi er en nú [sé] það nefnt þóknun, í stað launa í eldri lögum, til aðgreiningar frá launum á hinum almenna vinnumarkaði.“ Um breytinguna segir í skýringum ráðuneytisins að um sé að ræða „staðfestingu á þeim skilningi sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur lagt í endurgjald fyrir vinnu fanga í fangelsum“ en af því leiði „að ekki eru af því greidd gjöld, s.s. skattar og önnur opinber gjöld eða lífeyrisgreiðslur, líkt og um launagreiðslur væri að ræða.“

Með bréfi, dags. 20. febrúar 2006, sendi ég fjármálaráðuneytinu afrit af svörum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín um skattlagningu greiðslna til fanga þar sem ég óskaði eftir því að ráðuneytið upplýsti mig um hvort það væri sammála þeirri afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að af lögum nr. 49/2005 leiddi að greiðslur til fanga fyrir vinnu sem þeir ynnu innan fangelsanna væru ekki skattskyldar tekjur í merkingu laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins til mín, sem rakið er í kafla III hér að framan, frá 6. mars 2006 kemur fram að ráðuneytið telji að líta beri svo á að greiðslur til fanga samkvæmt 18. - 20. gr. laga nr. 49/2005 séu skattskyldar tekjur í merkingu laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Jafnframt segir í bréfi ráðuneytisins að fullyrðing í frumvarpi því er varð að lögum nr. 49/2005 um að ekki hafi verið

lagður tekjuskattur á tekjur fanga fyrir vinnu eða nám helgist af því að greiðslur þessar hafi verið undir skattleysismörkum.

Ljóst er af skýringum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til mín að afstaða þess um að greiðslur til fanga séu ekki skattskyldar samkvæmt lögum nr. 90/2003 byggist efnislega á því að með lögum nr. 49/2005 hafi verið ákveðið að nefna greiðslur til fanga „þóknun“ en ekki „laun“ eins og áður hafi verið raunin. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til mín er hins vegar vísað til þess að þrátt fyrir að endurgjald fyrir vinnu fanga verði með lögum talið „þóknun“ en ekki „laun“ þá breyti það ekki eðli greiðslunnar og því að þóknun falli undir tekjuhugtak 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, en líta verði á þóknunina sem „[endurgjald] fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu“ í skilningi ákvæðisins.

Af hálfu fjármálaráðuneytisins er jafnframt lýst þeirri afstöðu að samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, beri fangelsismálastofnun að greiða tryggingagjald af þóknuninni, auk iðgjalds í lífeyrissjóð, sbr. lög nr. 123/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Jafnframt kemur þar fram að greiðsla fyrir nám feli í sér „örlætisgerning með kvöð um námsástundun og [megi] því líta svo á að sú greiðsla falli undir 2. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003“ auk þess sem telja verði að greiðsla dagpeninga falli undir 2., sbr. 4. tölul. A-liðar 7. gr. laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 90/2003, sem fjármálaráðuneytið vísar til í bréfi sínu, teljast til skattskyldra tekna, með þeim undantekningum og takmörkunum, er greinir í lögnum, „hvers konar gæði, arður, laun og hagnaður sem skattaðila hlotnast og metin verða til peningaverðs og skiptir ekki máli hvaðan þær stafa eða í hvaða formi þær eru.“ Í ákvæði A-C liðar 7. gr. er lýst nánar hvað flokkast undir skattskyldar tekjur í skilningi laganna. Þannig segir í 1. másl. 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 7. gr. að til skattskyldra tekna teljist „endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu, án tillits til viðmiðunar, sem innt er af hendi fyrir annan aðila.“

Í ljósi þess að ákvæði 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005 miðar orðalagi sínu samkvæmt við að þóknun sé greidd „fyrir ástundun vinnu“ fæ ég ekki séð að tilefni sé til athugasemda af minni hálfu við þá afstöðu fjármálaráðuneytisins að greiðsla þóknunar til fanga fyrir vinnu falli undir ákvæði 1. tölul. A-liðar 1. mgr. 7. gr. Þá tel ég að fallast megi á þá afmörkun ráðuneytisins að greiðsla þóknunar fyrir nám og dagpeningar falli undir 2. og 4. tölul. A-liðar 7. gr. sömu laga, en í þeim ákvæðum er byggt á því að styrkir og beinar gjafir í peningum falli undir tekjuhugtak laganna. Ég tel í þessu sambandi rétt að minna á að ákvæði 7. gr. núgildandi laga nr. 90/2003 var að stofni til að finna í lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi

Því er varð að síðastnefndu lögnum kemur fram að í ákvæðinu séu taldar upp í dæmaskyni helstu tegundir skattskyldra tekna. Segir þar enn fremur að umrædd upptalning geti aldrei orðið tæmandi og verði því ekki gagnályktað frá þeirri upptalningu sem fram kemur í ákvæðinu. (Alþt. 1977-78, A-deild, bls. 2568.) Í því sambandi er vísað til ákvæðis sem í nágildandi lögum er að finna í 9. tölul. C-liðar 7. gr. laganna en þar segir að aðilar skuli telja sér til tekna „[s]érhverjar aðrar tekjur eða ígildi tekna sem eigi eru sérstaklega undanskildar í [lögnum] eða sérlögum“. Því verður ekki um villst að ákvæði 7. gr. laga nr. 90/2003 grundvallast á þeirri meginstefnu að aðilar skuli telja sér til tekna sem mest af fjármunum og hlunnindum, sem þeim hlotnast, en frádráttur sé veittur vegna fjármuna sem ekki þykir rétt að skattleggja. Er þá mælt sérstaklega fyrir um slíkan frádrátt í III. kafla laganna. Hér má einnig minna á dóm Hæstaréttar frá 9. október 2003 í málinu nr. 144/2003 þar sem dómur héraðsdóms var staðfestur með vísan til þeirra raka sem þar komu fram en þar sagði meðal annars að skýra yrði tekjuhugtak þágildandi laga um tekjuskatt nr. 75/1981 rýmkaði lögskýringu.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið fæ ég ekki séð að sú afstaða sem lýst er af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um skattskyldu þóknana sem fangar fá fyrir vinnu sína sé í samræmi við ákvæði laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Er því ljóst að hafi það verið ætlun löggjafans með setningu 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005 að búa svo um hnútana að þóknarir og greiðsla dagpeninga til fanga féllu utan tekjuhugtaks laga nr. 90/2003 þá hefur það markmið ekki náðst og frekari lagabreytinga er þörf eigi svo að verða.

Á stjórnvöldum hvílir hverju sinni sú skylda að fylgja gildandi lögum í störfum sínum og leysa úr málum borgaranna í samræmi við þau. Að því er varðar greiðslu þóknana til fanga fyrir að ástunda vinnu og nám sem og greiðslu dagpeninga til þeirra leiðir af áðurgreindum ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, að þar er um að ræða skattskyldar tekjur. Ríkinu, og þá fangelsismálastofnun og einstökum fangelsum, sem greiðanda þessara greiðslna ber að haga þeim og lögbundnum skilum, bæði á upplýsingum og öðrum greiðslum í samræmi við þá stöðu að lögum meðan ekki verður breyting á henni.

Ég legg á það áherslu að af hálfu Alþingis hefur í ýmsum atriðum verið farin sú leið að tryggja viðtakendum greiðslna sem falla undir svonefnt launahugtak skattalaga ákveðin félagsleg réttindi tengd því að greidd séu tiltekin gjöld eða iðgjöld sem taka mið af eða hafa hin greiddu laun eða aðrar þær greiðslur sem teljast til þeirra í merkingu skattalaga sem gjaldstofn. Þá hefur í öðrum tilvikum verið ákveðið með lögum að það sé skilyrði til þess að njóta ákveðinna félagslegra réttinda eða greiðslna að viðkomandi hafi verið launþegi í tiltekinn tíma. Bendi ég í því sambandi á að ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga nr. 113/1990 tilgreinir með skýrum hætti

sem stofn til greiðslu tryggingagjalds allar tegundir launa eða þóknana fyrir starf, hverju nafni sem nefnist, sem skattskyld eru skv. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þá er í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 129/1997 kveðið á um að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs samkvæmt 2. gr. laganna skuli reiknað af heildarfjárhæð greiddra launa og endurgjalds fyrir hvers konar vinnu, starf og þjónustu og að stofn til iðgjalds skuli vera allar tegundir launa eða þóknana fyrir störf sem skattskyld eru skv. 1. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003. Ég tel ekki þörf á því að tilgreina hér öll þau ákvæði laga þar sem umræddar greiðslur skipta máli um það hvort viðkomandi ávinnur sér tiltekin réttindi eða hvort litið er svo á að viðkomandi hafi verið launþegi. Ég tek þó fram að eins og vikið verður nánar að hér síðar í álitinu kann þetta að skipta máli um rétt til slysatrygginga við vinnu samkvæmt almannatryggingalögum og réttindi tengd greiðslu tryggingagjalds s.s. atvinnuleysisbætur.

Samkvæmt lögum er föngum skylt að stunda vinnu eða aðra viðurkennda starfsemi í fangelsi og geta þeir einnig fengið heimild til að útvega sér vinnu, sbr. 18. gr. laga nr. 49/2005. Það verður að hafa í huga að afplánun fangelsisvistar hér á landi felur almennt í sér tímabundna frelsisskerðingu, mislanga að vísu, og meðan hún varir þarf viðkomandi að sæta ýmsum takmörkunum á athafnafrelsi sínu. Á ríkinu hvíla skyldur til að sjá föngum fyrir húsnæði, mat og læknishjálp meðan á fangelsisdvölinni stendur. Það að svipta fanga möguleikanum á því að geta að aflokinni afplánun notið ýmissa félagslegra réttinda, vegna þess eins að greiðslur fyrir vinnu hans eða þátttöku í öðru starfi innan fangelsisins hafa í framkvæmd ekki lotið sömu reglum og lög kveða á um að almennt skuli fylgja launagreiðslum, verður ekki talinn þáttur í þeirri frelsisskerðingu sem leiðir af dæmdri fangelsisrefsingu. Þvert á móti getur það skipt fanga og fjölskyldu hans verulegu máli að geta sem fyrst eftir að afplánun lýkur átt þess kost að njóta hliðstæðra félagslegra réttinda og almennt gilda um þá sem sinna launaðri vinnu. Í þessu efni getur hins vegar verið þörf á að setja sérstakar reglur um þau frávik sem óhjákvæmilega leiða af þeirri frelsisskerðingu sem fylgir afplánun í fangelsi svo sem um töku fæðingar- og foreldraorlofs. Ég bendi í þessu sambandi á að eins og rakið er í næsta kafla álits þessa verður ekki annað séð en að baki því ákvæði sem nú er í 56. gr. almannatryggingalaga nr. 100/2007 hafi legið það sjónarmið að ekki væri talin þörf á að fangi nyti örorkulífeyris frá ríkinu á sama tíma og ríkið stæði straum af kostnaði við framfærslu hans í fangelsi.

Með tilliti til þess sem rakið hefur verið hér að framan eru það tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslum „þóknana“ til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms, sem og greiðsla dagpeninga til fanga, verði færð til þess horfs að þær sam-

rýmist ákvæðum gildandi skattalaga og þá bæði um skil upplýsinga og tilheyrandi gjalda sem og um greiðslu annarra gjalda sem byggja á hinum skattskyldu greiðslum sem gjaldstofni. Ég tek það fram að sé það enn afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að umræddar greiðslur „þóknana“ til fanga og dagpeningar eigi að falla utan skattskyldra tekna samkvæmt 7. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 fæ ég ekki séð að slíkt verði gert nema með því að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga sem hafi að geyma skýr ákvæði þar um og fá þannig endanlega afstöðu löggjafans til málsins, og þar með til þess ágreinings sem verið hefur uppi um málið milli ráðuneyta dómsmála og fjármála og lýst hefur verið hér fyrir í áliti þessu. Ég tek jafnframt fram að verði það niðurstaða ráðuneytisins og fangelsisyrivalda að fella greiðslur „þóknana“ og dagpeninga til fanga í þann farveg sem leiðir af nefndu ákvæði tekjuskattslaga kann engu að síður að vera ástæða til þess að kveða á um það með skýrum hætti í löggjöf hvort og þá hvernig þau réttindi sem til verða vegna slíkra greiðslna meðan á fangelsisvist stendur geti orðið virk á afplánunartímanum. Þá kann að vera sérstakt tilefni til að huga að því hvernig fara eigi með greiðslu dagpeninga til að mæta brýnustu nauðsynjum fanga til persónulegrar umhirðu, eins og segir í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 49/2005, og þá bæði um skattskyldu slíkra greiðslna og hvernig þessum nauðsynjum fanga er mætt í rekstri fangelsanna. Ég ítreka að í þessu áliti er ekki fjallað um fjárhæðir þessara greiðslna og þar með hvernig þær ná að mæta þeim þörfum fanga sem þeim er átlað samkvæmt 1. mgr. 20. gr.

Með tilliti til þess umsjónar- og eftirlitshlutverks sem fjármálaráðuneytinu og ríkisskattstjóra eru fengin í lögum að því er varðar skatta og lífeyrissjóði hef ég ákveðið að kynna þeim þetta álit mitt.

4. Slysatryggingar fanga.

Auk þess sem að framan er rakið hefur athugun mín lotið sérstaklega að því hvernig er háttað slysatryggingu fanga við vinnu þeirra á vegum fangelsanna. Meðan athugun mín á þessu máli hefur staðið yfir hafa verið gerðar breytingar á ákvæðum laga um þessi mál og eftir samþykkt nýrra laga um fullnustu refsinga, lög nr. 49/2005, eru ekki ákvæði um þessi mál í hinum sérstöku lögum um fangelsi heldur koma þar til athugunar hin almennu ákvæði nógildandi laga um almannatryggingar nr. 100/2007, annars vegar um slysatryggingu við vinnu og hins vegar sérstakt ákvæði laganna í 56. gr. um niðurfellingu bóta til fanga. Ég hef í þessu sambandi sérstaklega staðnæmst við hvort slysatryggingar fanga við vinnu séu í samræmi við ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna sem komið var á framfæri við aðildarríki Evrópuráðsins með tilmælum ráðherranefndar ráðsins frá 11. janúar 2006 (Recommendation Rec (2006)2). Þær fela í sér lágmarksvernd til handa föngum og leystu af hólmi fyrri reglur sem til-

mæli ráðherranefndar ráðsins frá 12. febrúar 1987 (Recommendation No (87)3) settu fram til aðildarríkjanna. Í ákvæði 13. mgr. 26. gr. reglnanna segir að gerðar skuli ráðstafanir til að tryggja föngum bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem eru ekki lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Sambærilegt ákvæði var áður að finna í 2. mgr. 27. gr. fyrri reglna, sbr. þau tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 1987 sem vitnað er til hér að framan.

Mikilvægt er að hafa í huga að reglur þær sem hér um ræðir fela í sér lágmarksvernd til handa föngum. Í samræmi við framangreint hefur af hálfu umboðsmanns Alþingis, þrátt fyrir að reglurnar feli ekki í sér beinar skuldbindingar að þjóðarétti, verið byggt á því að yfirvöldum fangelsismála hér á landi beri í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti að gæta ákvæða Evrópsku fangelsisreglnanna í störfum sínum, sbr. álit mín frá 20. nóvember 1996 í máli nr. 1506/1995 og 7. júlí 2000 í máli nr. 2426/1998. Hef ég þá einnig litið til þess að ekki hefur komið fram að íslensk stjórnvöld hafi gert neinn fyrirvara að því er reglurnar snertir.

Við upphaf athugunar minnar í desember 2002 óskaði ég eftir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið veitti mér upplýsingar um framkvæmd þessara mála á grundvelli þágildandi ákvæðis 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, en þar sagði að fangi skyldi tryggður gegn slysum við vinnu eftir því sem lög um slysatryggingar mæla. Vakti ég í því sambandi athygli ráðuneytisins á ákvæði 51. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, en þar var þá kveðið á um að væri bótaþegi samkvæmt lögum dæmdur til fangelsisvistar skyldu allar bætur til hans falla niður meðan á henni stæði, sbr. þó bætur samkvæmt síðustu málsgrein 43. gr. laganna og sjúkratryggingar, að undanskildum sjúkradagpeningum.

Ráðuneytið svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 3. febrúar 2003, og vísaði þar til bréfs fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins frá 30. janúar 2003. Í bréfi stofnunarinnar til ráðuneytisins er vísað til þess að bætur samkvæmt almannatryggingalögum falli niður þegar bótaþegi er dæmdur til fangelsisvistar. Er þar jafnframt rakið að fangelsismálastofnun sé ekki kunnugt um að reynt hafi á túlkun 7. mgr. 13. gr. laga nr. 48/1988, en með vísan til þess sem rakið hefði verið væri „ljóst að réttaróvissa [væri] til staðar“. Ég tel rétt að geta þess að í dómsmáli sem höfðað var fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur 4. desember 2002 (mál nr. E-17038/2002) og dæmt var 21. október 2003 var fjallað um bótakröfu fyrrverandi fanga á hendur íslenska ríkinu vegna afleiðinga slyss sem hann varð fyrir er hann féll úr stiga við vinnu sína í fangelsinu á Litla-Hrauni árið 1999. Niðurstaða dómsins var sú að ábyrgð á slysinu var ekki felld á ríkið vegna eigin athafna og þekkingar mannsins á því hvernig standa hefði átt að umræddu verki. Í málinu var meðal annars lagt fram bréf Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 17. mars

2000, til stefnanda málsins sem var svar við umsókn hans um slysa-
bætur vegna umrædds slyss. Umsókninni er þar hafnað með svofelldum
rökum:

„Samkvæmt a-lið 1. mgr. 24. gr. laga um almannatryggingar
nr. 117/1993 eru slysatryggðir samkvæmt lögnum launþegar sem
starfa hér á landi. Samkvæmt upplýsingum Fængelsismálastofnunar
teljast greiðslur þær sem fangar fá í tengslum við vinnu í
fængelsi ekki vera laun. Greiðslurnar eru ekki skattskyldar og
hvorki er greitt í lífeyrissjóð, tryggingagjald né orlof af
þessum greiðslum. Fangar teljast því ekki launþegar í skilningi
24. gr. almannatryggingalaga. Að auki er kveðið á um það í 51.
gr. almannatryggingalaga að sé bótaþegi dæmdur til fængelsis-
vistar falli niður allar bætur til hans meðan hann dvelst þar.“

Eins og þarna kemur fram var það afstaða tryggingastofnunar í
þessu máli að fanginn hefði ekki verið slysatryggður samkvæmt
almannatryggingalögum við vinnu sína innan fængelsisins þar sem hann
hefði ekki verið launþegi í merkingu þágildandi 24. gr. laganna. Af
þessu leiddi að fyrrverandi fangi nyti ekki bóta úr slysatryggingu
almannatrygginga, þótt skilyrði til bótagreiðslna hefðu að öðru
leyti enn verið fyrir hendi, eftir að afplánun dóms lyki. Samkvæmt
þessari afstöðu tryggingastofnunar hafði ákvæði 51. gr. þágildandi
laga um almannatryggingar ekki einungis í för með sér að slysa-
trygging fangans félli niður tímabundið á meðan fangavist hans stæði
heldur leit stofnunin svo á að hann nyti heldur ekki bóta úr slysa-
tryggingum vegna slyss í fængelsi eftir að afplánun hans væri lokið.
Ég vek athygli á því að ákvæði 51. gr. hefur nú verið breytt, sjá nú
56. gr. laga nr. 100/2007, sem rakið er hér síðar.

Í kjölfar þess að lög um fullnustu refsinga nr. 49/2005 voru
sett spurðist ég sérstaklega fyrir um það í bréfi mínu til ráðu-
neytisins, dags. 12. júlí 2005, sem ég ítrekaði með bréfi, dags. 8.
desember sama ár, að hvaða leyti ákvæði 18. - 20. gr. laga nr.
49/2005 hefðu haft í för með sér einhverjar breytingar á réttarstöðu
fanga og ef svo væri hvaða breytingar. Í svarbréfi ráðuneytisins,
dags. 30. janúar 2006, segir um slysatryggingar fanga:

„Fyrst ber að nefna að þær skýringar sem voru látnar í té
í bréfinu frá 3. febrúar 2003, varðandi 7. mgr. 13. gr. laga
um fængelsi og fangavist nr. 48/1988, eiga ekki lengur við þar
sem ákvæðið var ekki tekið upp í hin nýju lög. Fer nú um þetta
atriði eftir lögum um almannatryggingar. [...] Þóttu ákvæði um
sjúkra- og slysatryggingar, atvinnuleysistryggingar og
atvinnuleysisbætur, lífeyrisréttindi, lífeyrisiðgjöld vera mál
sem ekki tengdust fullnustu refsinga og því var ákveðið að þau
ættu ekki heima í lögum þess efnis. Um þessi réttindaatriði
fanga gilda því lög um almannatryggingar.“

Af framangreindum skýringum ráðuneytisins til mín verður ekki
annað séð en að einu reglurnar sem nú eru í gildi og geta haft
þýðingu um slysatryggingar fanga við vinnu séu ákvæði laga nr.
100/2007, um almannatryggingar. Það hefur áður komið fram að hin
almennu ákvæði þeirra laga um tryggingar vegna slysa við vinnu kveða
á um að hinir tryggðu þurfi að vera „launþegar“ og launþegi telst

hver sá sem tekur að sér vinnu gegn endurgjaldi án þess að vera sjálfur atvinnurekandi í því sambandi, hvort sem um er að ræða tímakaup, föst laun, aflahlut eða greiðslu fyrir ákvæðisvinnu, sjá 29. gr. laganna. Hér að framan var lýst þeirri afstöðu sem fram kom af hálfu tryggingastofnunar á árinu 2000 og kom síðar fram í dómsmáli um að stofnunin teldi á grundvelli upplýsinga frá fangelsismálastofnun að fangar væru ekki launþegar í þessari merkingu og þá vegna þess fyrirkomulags sem haft væri á um greiðslur til þeirra fyrir störf innan fangelsanna. Mér er ekki kunnugt um að breyting hafi orðið á þessari afstöðu enda framkvæmd og afstaða fangelsismálastofnunar til þess hvernig beri að líta á umræddar greiðslur til fanga enn óbreytt. Ég tek þó fram að þarna er aðeins um að ræða afstöðu tveggja stofnana ríkisins sem fara með framkvæmd umræddra mála. Mér er ekki kunnugt um að reynt hafi beinlínis á það fyrir úrskurðaraðilum eða dómi hvort sú afstaða haldi að fangar við vinnu innan fangelsis séu ekki slysatryggðir sem launþegar vegna þess eins og fangelsisyrðing telja greiðslur til þeirra ekki vera laun. Með tilliti til þess sem sagt hefur verið hér að framan um lagagrundvöll hinnar tilvitnuðu afstöðu fangelsismálastofnunar verður að setja fyrirvara þar um. Það leiðir hins vegar væntanlega af sjálfu sér að verði framkvæmd á greiðslu „þóknana“ til fanga fyrir ástundun vinnu færð til þess horfs að um sé að ræða skattskyldar tekjur samkvæmt 7. gr. laga um tekjuskatt, eins og lýst var í kafla IV.3. hér að framan, væri sá þáttur í launþegahugtaki slysatrygginga almannatrygginga sem lýtur að greiðslum fyrir vinnuna uppfylltur. Hins vegar kann að vera þörf á því að tryggja að fangar verði ekki felldir undan slysatryggingunni á þeim grundvelli að þeir uppfylli ekki það hugtaksskilyrði launþegahugtaks slysatrygginganna samkvæmt 3. mgr. 29. gr. laga nr. 100/2007 að launþegi teljist hver sá „sem tekur að sér vinnu“ gegn endurgjaldi. Til viðbótar yrði að huga að því hvort sérákvæði almannatryggingalaga eða annarra laga kunna að fella niður tryggingavernd fanga eða greiðslur til þeirra t.d. tímabundið.

Um það síðastnefnda reynir fyrst og fremst á þá reglu sem fram kemur í 56. gr. almannatryggingalaga nr. 100/2007. Hliðstætt ákvæði var áður í 51. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993 og þá var þar kveðið á um að ef bótaþegi væri dæmdur til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaður til dvalar á einhverri stofnun skyldu falla niður allar bætur til hans meðan hann dveldist þar, sbr. þó ákveðnar greiðslur skv. 43. gr. Þessu ákvæði var breytt með lögum nr. 91/2004 og í stað þess að bæturnar féllu niður strax frá upphafi dvalar eða vistunar í fangelsi falla þær nú niður eftir fjögurra mánaða samfellda fangelsisvist eða dvöl á stofnun.

Ákvæði um brottfall bótagreiðslna til þeirra sem sæta fanga-
vist hafa verið í lögum frá því að lög nr. 74/1937, um alþýðu-
tryggingar, voru sett en í 3. tölul. 54. gr. þeirra laga var kveðið

á um að enginn gæti notið „örorkulífeyris fyrir sama tíma sem hann [dveldi] í fangelsum, vinnuhælum eða öðrum slíkum stofnunum, samkvæmt opinberri ráðstöfun, enda [væri] dvalartíminn á hælínu eða stofnuninni skemmst einn mánuður“. Ég tel rétt að vekja athygli á því að sú sérstaka takmörkun sem mælt var fyrir um í 3. tölul. 54. gr. að þessu leyti var efni sínu samkvæmt bundin við greiðslur örorkulífeyris. Lög nr. 74/1937 kváðu því ekki á neinn hátt á um sambærilega takmörkun annarra greiðslna sem fjallað var um lögnum, svo sem greiðslur slysatrygginga, sjúkratrygginga eða atvinnuleysis-trygginga. Verður þannig ekki annað séð en að af hálfu löggjafans hafi verið gengið út frá því að fangar nytu að undanskildum greiðslum örorkulífeyris eftir sem áður allra annarra réttinda sem lög nr. 74/1937 mæltu fyrir um. Þessi afstaða löggjafans virðist hafa verið áréttuð sérstaklega að því er varðar slysatryggingar fanga í ákvæði 2. málsl. 45. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 en þar sagði að fangar skyldu „tryggðir fyrir slyshættu við vinnu, eftir því, sem lög um slysatryggingar [mæltu], og með þeim breytingum, sem nánar [skyldi] ákveða í konunglegri tilskipun“. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 19/1940 kemur fram að gert sé ráð fyrir því að fangar verði slysatryggðir við þá vinnu sem tryggingarskyld sé að lögum, en þó með þeim breytingum, t.d. um greiðslu dagpeninga, sem úttekt refsingar gefi tilefni til, sbr. Alþt. 1939, A-deild, bls. 364.

Samkvæmt framangreindu verður ekki annað séð en að við upphaf almannatrygginga hér á landi hafi verið gert ráð fyrir því að fangar nytu almennt sömu slysatrygginga við vinnu og aðrir einstaklingar. Með ákvæði 1. mgr. 72. gr. laga nr. 50/1946, um almannatryggingar, var hins vegar sú breyting gerð á réttindum fanga að þessu leyti að sú takmörkun sem mælt var fyrir um í 3. tölul. 54. gr. var ekki lengur bundin við greiðslu örorkulífeyris til fanga heldur sagði þar að ef bótapegi væri dæmdur til fangelsisvistar eða á annan hátt úrskurðaður til dvalar á einhverri stofnun, skyldu falla niður „allar batur til hans“, meðan hann dveldi þar. Í 2. mgr. 72. gr. var enn fremur aukið við ákvæði um að tryggingastofnun gæti þó ákveðið að greiða bæturnar eða hluta af þeim „konu hans og börnum eða einhverjum þriðja aðila, sem [sæi] um að bæturnar kæmu þeim að sem mestu gagni“.

Ekki er annað að sjá en að það hafi verið ætlunin með fyrrgreindu ákvæði 72. gr. laga nr. 50/1946 að taka af skarið um það að réttur fanga til annarra bóta en örorkulífeyris félli einnig niður við fangavist. Því til sannindamerkis má vísa til athugasemda við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 50/1946 en þar kom fram að ákvæðið fæli í sér þá efnislegu breytingu að það væri víðtækara en ákvæði 3. tölul. 54. gr. laga nr. 74/1937. (Alþt. 1945, A-deild, bls. 630) Af orðalagi 2. mgr. 72. gr. má hins vegar ráða að löggjafinn hafi á hinn bóginn komið til móts við félagslegar aðstæður

hjá fjölskyldum fanga með því að gera ráð fyrir að batur fanga gætu runnið til þeirra.

Framangreint ákvæði 72. gr. laga nr. 50/1946 hefur haldist efnislega óbreytt í lögum um almannatryggingar frá því að það var sett, utan þess að bætt var nýjum málslíð í 1. mgr. 51. gr. laga nr. 117/1993, með 6. gr. laga nr. 123/1997, um breytingu á lögum nr. 48/1988, um fangelsi og fangavist. Í ákvæðinu sem nú er að finna í 2. másl. 1. mgr. 56. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, er kveðið á um að fangar skuli njóta sjúkratrygginga, annarra en sjúkradagpeninga, samkvæmt almennum reglum sem um þær gilda. Í athugasemdum greinargerðar með 6. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 123/1997 segir m.a. svo:

„Lögð er til breyting á 51. gr. laga um almannatryggingar þannig að skýrt sé kveðið á um að fangar séu sjúkratryggðir samkvæmt almennum reglum um sjúkratryggingar. Undanþegnar eru þó greiðslur sjúkradagpeninga þar sem forsendur fyrir greiðslu þeirra eru ekki fyrir hendi er einstaklingur dvelur í fangelsi. Í 51. gr. almannatryggingalaga segir að sé bótapegi samkvæmt lögnum dæmdur til fangelsisvistar falli niður allar batur til hans meðan hún varir. Ákvæðið hefur verið túlkað og framkvæmt þannig að fangar falli þar með utan sjúkratrygginga Tryggingastofnunar ríkisins. Með breytingunni er komið til móts við þau sjónarmið að forðast beri hvers konar mismunun gagnvart fóngum jafnframt því sem framkvæmd verður einfaldari með þessu fyrirkomulagi.“ (Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2023-2024).

Batur almannatrygginga eru margvíslegar og ekki tilefni til þess að fjalla hér almennt um hvaða áhrif ákvæði 56. gr. laga nr. 100/2007 hafa á slíkar greiðslur til fanga eða fjölskyldna þeirra. Viðgangsefni í þessu áliti er fyrirkomulag á slysatryggingu fanga við vinnu þeirra. Þegar hugað er að þýðingu 56. gr. í því efni reynir á hvort af því verði leidd sú regla að réttur sem fangi kann að öðlast til slysatryggingar við vinnu í fangelsi á þeim grundvelli að hann sé launþegi falli niður og þá ekki bara tímabundið meðan fangelsisvistin varir heldur varanlega, eða hvort af 56. gr. leiðir að batur vegna vinnuslyss til fanga sem slasast í fangelsi falli aðeins niður meðan á fangelsisvistinni stendur. Ég minni á að í upphafi tók sú regla sem nú er í 56. gr. aðeins til niðurfellingar á örorkulífeyri meðan á dvöl viðkomandi í fangelsi eða á stofnun varði. Verður að ætla að þar hafi búið að baki það viðhorf að ekki væri rétt að viðkomandi nyti örorkubóta úr ríkissjóði fyrir milligöngu tryggingastofnunar ríkisins á sama tíma og ríkið greiddi kostnað af framfærslu hans í formi húsnæðis og fæðis meðan hann dveldi í fangelsi eða á annarri stofnun ríkisins. Af fyrirbyggjandi gögnum um breytingar á þessu ákvæði og um framkvæmd þess á liðnum árum sést að þess hefur gætt að ákvæðið væri túlkað rýmra og þannig var talin þörf á því að mæla sérstaklega fyrir um rétt fanga til sjúkratrygginga samkvæmt lögnum.

Með hliðsjón af þeirri framkvæmd sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan fæ ég ekki annað séð en að það sé afstaða fangelsisýfirvalda og einnig tryggingastofnunar ríkisins að það fyrirkomulag sem haft er á um greiðslu fyrir vinnu fanga innan fangelsanna leiði til þess að fangar séu ekki taldir launþegar í merkingu ákvæða almannatryggingalaga um slysatryggingar við vinnu. Þar með líti stjórnvöld svo á að þeir séu ekki tryggðir samkvæmt þeim reglum. Ég minni hér á að í samræmi við ákvæði 13. mgr. 26. gr. Evrópsku fangelsisreglnanna skulu gerðar ráðstafanir til að tryggja föngum bætur vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma með kjörum sem eru ekki lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Það eru því tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að það hlutist til um að annað hvort verði framkvæmd stjórnvalda á greiðslum fyrir vinnu fanga í fangelsunum færð til þess horfs að þeir teljist að þessu leyti launþegar í merkingu ákvæða um slysatryggingu almanna-tryggingalaganna eða um endurskoðun gildandi lagareglna þannig að slysatryggingar fanga uppfylli að lágmarki þær kröfur sem leiða af nefndu ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna. Í báðum tilvikum þarf sérstaklega að huga að því, með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 19/1979, um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, hvornig fari um rétt fanga sem slasast við vinnu í fangelsi til þess að njóta áfram hliðstæðra greiðslna og koma fyrir vinnu þannig að gætt sé að því ákvæði fangelsisreglnanna að kjörin séu ekki lakari en lög almennt kveða á um fyrir verkafólk. Þá hef ég jafnframt ákveðið að vekja athygli heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og Tryggingastofnunar ríkisins á þessu atriði.

V. Niðurstaða.

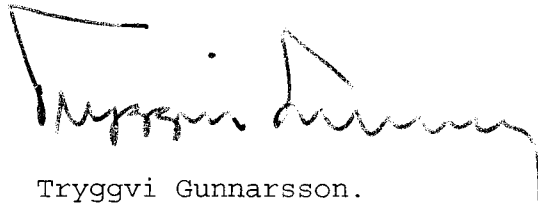
Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða mín að ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005, sem felur fangelsismálastofnun að ákvarða fjárhæð þóknunar og dagpeninga afplánunarfanga, sé ekki í samræmi við ákvæði 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, þar sem dómsmálaráðherra er falið að setja ákvæði um sömu atriði í reglugerð. Er athygli dóms- og kirkjumálaráðherra hér með vakin á ófullnægjandi lagastoð 4. gr. reglugerðarinnar, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Ég fæ ekki séð að sú afstaða sem lýst er af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, um að þóknanir sem fangar fá fyrir vinnu sína séu ekki skattskyldar tekjur og á var byggt við flutning þess frumvarps sem varð að lögum nr. 49/2005, sé í samræmi við ákvæði laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Ef ná á því markmiði er þörf á frekari lagabreytingum. Það eru tilmæli mín til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslum „þóknana“ til fanga fyrir ástundun vinnu eða náms, sem og greiðsla dagpeninga til fanga, verði færð til þess horfs að samrýmist ákvæðum gildandi skattalaga og þá

bæði um skil upplýsinga og tilheyrandi gjalda sem og um greiðslu annarra gjalda sem byggja á hinum skattskyldu greiðslum sem gjaldstofni. Þá eru það tilmæli mín til sama ráðuneytis að annað hvort verði framkvæmd stjórnvalda á greiðslum fyrir vinnu fanga í fangelsunum færð til þess horfs að þeir teljist að þessu leyti launþegar í merkingu ákvæða um slysaftryggingu almannatryggingalaganna eða gildandi lagareglur verði endurskoðaðar þannig að slysaftryggingar fanga uppfylli að lágmarki þær kröfur sem leiða af ákvæði Evrópsku fangelsisreglnanna um lágmarksvernd fanga um slysaftryggingar við vinnu.

Þau tilmæli sem ég hef beint til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í þessu álitni eru sett fram vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, vegna þeirra meinbuga sem ég tel að séu á hlutaðeigandi stjórnvaldsfyrirmælum og starfsháttum stjórnvalda að þessu leyti. Eru tilmælin þá jafnframt eftir atvikum sett fram vegna meinbuga á gildandi lagaákvæðum um skattskyldu greiðslna til fanga fyrir vinnu, ef það er afstaða dómsmálaráðherra að nauðsynlegt sé að leita eftir skýrari afstöðu Alþingis til þess viðhorfs sem á var byggt við flutning þess frumvarps sem síðar var að lögum nr. 49/2005 að umræddar greiðslur væru ekki skattskyldar. Með tilliti til þess umsjónar- og eftirlitshlutverks sem fjármálaráðuneytinu og ríkisskattstjóra eru fengin í lögum að því er varðar skatta og lífeyrissjóði hef ég ákveðið að kynna þeim þetta álit mitt. Það sama geri ég gagnvart heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og Tryggingastofnun ríkisins að því er lýtur að slysaftryggingum fanga og framkvæmd á reglum almannatryggingalaga um slysaftryggingar við vinnu.

Reykjavík, 14. desember 2007.



Tryggvi Gunnarsson.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 6. apríl 2017

1703042SA TP
Málalykill: 00.63

Efni: Breyt. á atvinnuleysistryggingalögum (bótaréttur fanga) - 121. mál 146. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. mars sl., þar sem ofangreint þingmannafurvarp er sent til umsagnar hjá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga.

Hliðstæð mál hafa verið flutt af þingmönnum á fyrri löggjafarþingum, en ekki hefur fyrr komið til þess að sambandið fengi frumvarp til umsagnar. Sambandið sendi hins vegar inn ítarlega umsögn um frumvarp það sem varð að lögum um fullnustu refsinga á 145. löggjafarþingi (sjá bréf dags. 10. desember 2015 á þingmáli nr. 332, dbnr. 564).

Í þeirri umsögn er sérstaklega vikið að ástundun vinnu eða náms meðan á afplánun stendur og kallað eftir því að ákvæði um það sem innt er af hendi fyrir vinnu/nám sé byggt á heildarhugsun. Gerð var athugasemd við að óskýrt væri hvers konar endurgjald felist í „þóknun“ til handa fanga. Taldi sambandið að skoða þyrfti ákvæðið betur og benti á að ef til vill færi betur á því að tala um endurgjald en „þóknun“ og að taxtar séu gefnir út fremur en að „gjaldskrá“ sé sett. Þá ætti að vísa til þess að slíkir taxtar séu ákvarðaðir á hlutlægum forsendum.

Í umsögn sinni tók sambandið ekki afstöðu til þess að í fastmótaðri skilgreiningu á endurgjaldi (eða töxtum) fælist að framlag fanga í afplánun væri lagt að jöfnu við launaða vinnu á ávinnslutímabili í skilningi laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar. Á hinn bóginn er ljóst að skipan í þá veru getur verið eðlileg og réttmæt. Sú staða að maður er sviptur frelsi í refsingarskyni vegna afbrots ætti ekki sjálfkrafa að þýða að honum sé meinað að ávinna sér tiltekin samfélagsleg réttindi. Skoða ætti málin út frá því sjónarmiði hvort það þjónar markmiðum réttarvörslukerfisins að svipta fanga fleiri réttindum samhliða frelsissviptingu eða hvort í því felist „betrun“ í einhverjum skilningi að fangi geti verið virkur þrátt fyrir afplánun.

Með vísan til þessara sjónarmiða telur sambandið að taka eigi tillögur í ofangreindu frumvarpi til rækilegrar umfjöllunar. Verði það gert mun væntanlega koma fram að skiptar skoðanir eru um það hvernig fjármagna eigi að fangar ávinni sér réttindi í atvinnuleysistryggingakerfinu með því að stunda vinnu, nám eða starfsþjálfun innan fangelsis. Er þá fyrst og fremst horft til þess hvort fangelsisyrðing eigi, sem launagreiðandi, að standa skil á tryggingargjaldi vegna umræddra fanga.

Sambandið tekur út af fyrir sig ekki afstöðu til þess hvernig haga eigi fjármögnun þessarar réttindaávinnslu, en leyfir sér að benda á að í núverandi ástandi eru þeir sem ljúka afplánun að jafnaði í mjög slæmri stöðu gagnvart vinnumarkaðinum. Afleiðingar af því lýsa sér m.a. í tvennu: Annars vegar að umræddir einstaklingar þurfi margir að sækja um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og eigi jafnvel á hættu að festast þar til langframa. Hins vegar að menn sem ljúka refsivist séu útsettir gagnvart svartri atvinnustarfsemi og séu því líklegri en ella til þess að brjóta af sér á ný eftir afplánun.



Í greinargerð flutningsmanna er sérstaklega vísað til þessara atriða og nauðsynlegt að þau fái gaumgæfilega rýni. Jafnframt ber að hafa hugfast að mögulegur kostnaðarauki vegna iðgjaldagreiðslna fangelsisyrvalda eða almennra útgjalda Atvinnuleysis-tryggingasjóðs kann að jafnast út gagnvart þeirri fjárhagsaðstoð sem sveitarfélögin myndu eða inna af hendi. Vakin er athygli á þeirri þróun sem orðið hefur í fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga, þ.e. að horfa beri á fjárhag hins opinbera í heild þegar tekin er afstaða til einstaklingsbundinna réttinda af þessu tagi.

Í ljósi þessara atriða styður sambandið að málið hljóti vandaða umfjöllun af hálfu velferðarnefndar og frekari umræðu í þingsal.

Það athugast að í greinargerð með frumvarpinu er vísað til eldri, brottfallinna laga um fullnustu refsinga. Rétt tilvísun mun að líkindum eiga að vera til 26. og 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson,
framkvæmdastjóri