

Umsögn

Breyting á lögum um almannatryggingar (einföldum bótakerfis, breyttur lífeyristökualdur o.fl.)

857. mál, lagafrumvarp
145. löggjafarþing 2015–2016.

SEPTEMBER 2016

Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, vísar til tölvubrúfs velferðarnefndar, dags. xx. september 2016, þar sem óskað er umsagnar félagsins um frumvarp um breytingu á lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar (857. mál á 145. löggjafarþingi 2015-2016, þskj. 1624). Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 56. grein núgildandi laga sem félagið telur ástæðu til að gera athugasemdir við.

Forsagan

Lögum samkvæmt falla örorkubætur niður þegar lífeyrisþegi hefur afplánun fangelsisvistar sem lengri en fjórir mánuðir. Þeir sem undir þetta falla fengu fram til ársins 2011, vasapeninga á grundvelli heimildar í 1. mgr. 56. gr. laga nr. 100/2007 og án þess að þeir þyrftu sérstaklega að sækja um það. Vasapeningarnir voru lág upphæð, um 42 þúsund krónur mánaðarlega árið 2011, sem vega átti upp á móti því að öryrkjar hafa ekki sömu möguleika og aðrir fangar til vinnu í fangelsum. Eftir að í ljós kom að einhverjir fangar þáðu bæði vasapeninga frá TR og þóknun fyrir vinnu í fangelsi, breytti TR verklagsreglum sínum stofnunarinnar þannig að engir vasapeningar yrðu greiddir frá stofnunni til lífeyrisþega í fangelsum nema vegna sérstakra aðstæðna sem réttlættu slíkar greiðslur. Rök stofnunarinnar fyrir breytingunni voru m.a. þau að meðal annars með þeim rökum að allir refsifangar sem stunduðu ekki vinnu í fangelsum fengju greidda dagpeninga frá Fangelsismálastofnun. Eftir þessa verklagsbreytingu fór ráðstöfunarfé óvinnufærs öryrkja í fangelsi úr 42.000 kr. niður í 12.600 kr. Fangi í námi sem alla jafna hefur töluvert lægri tekjur en fangi sem í vinnu, fær þó 30.400 kr.

Í maí 2011, ákvað TR enn að breyta verklagi sínu og felldi niður allar greiðslur vasapengina. Afstaða höfðaði þá dómsmál og eftir þingfestingu þess féll TR frá hinu breytta verklagi og greiddi þeim föngum afturvirkir sem orðið höfðu af greiðslum vegna þessa.

Með úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga frá 25. janúar 2013, í máli 331/2012, varð ljóst að hið breytta verklag TR var ólögmætt enda lá því ekki til grundvallar nein reglugerð með stoð í lögum. Í kjölfar úrskurðarins var sett reglugerð á grundvelli heimilda í 10. mgr. 48. gr. og 70. gr. laga nr. 100/2007. Nýr úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála frá 25. maí 2016, í máli 264/2015, kvað svo upp úr um að hin nýja reglugerð stæðist heldur ekki lög.

Og nú fimm árum síðar á að reyna að festa þetta óréttláta fyrirkomulag í lög. Alþingi hefur því kjörið tækifæri til að taka afstöðu í málinu og vonandi vinda ofan af vitleysunni.

Breytingin

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði það fyrirkomulag að vasapeningar verði ekki greiddar til öryrkja sem eru vistaðir í fangelsi nema þegar um sérstakar aðstæður er að ræða. Þetta gengur þvert gegn upprunalegum vilja löggjafans sem var sá að lífeyrisþegar í fangelsum nyttu sömu réttinda og lífeyrisþegar sem dvelja á sjúkrahúsi. Engin málefnaleg rök standa með því að skerða ráðstöfunarfé þessara einstaklinga úr 58.000 niður í 12.500 kr. á mánuði og setja þá þannig skör neðar en alla aðra

fanga og aðra lífeyrisþega sem eru vistaðir á stofnunum. Þeir einstaklingar sem hér um ræðir eiga sömu réttindi sem öllum eru tryggð í 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Með lagabreytingu á 144. löggjafarþingi var sú breyting gerð að lífeyrisþegar misstu bætur sínar um leið og afplánun í fangelsi hefst en fyrir breytinguna féllu bætur niður fjórum mánuðum eftir að afplánun hófst. Í umræðum um málið á Alþingi sagði Eygló Harðardóttir, velferðarráðherra, að með breytingunum væri lögð áhersla á að öryrkjar væru ekki betur settir en aðrir þeir sem fara í fangelsi. Afstaða getur vel tekið undir þetta viðhorf en með breytingunni sem nú er lögð til er hins vegar lagt til að öryrkjar verði færðir skör neðar en aðrir fangar. og það getur varla verið áherslumál velferðarráðherra eða velferðarnefndar.

Í töflunni hér fyrir neðan hefur verið tekið saman – úr ársskýrslum Tryggingastofnunar – fjöldi allra þeirra öryrkja sem þáðu ráðstöfunarfé frá Tryggingastofnun á árunum 2008-2014. Hafa ber í huga að um er að ræða þá sem dvöldu á sjúkrastofnunum og í fangelsum, af báðum kynjum. Hlutfall karlmannna er um sextíu prósent en nánari sundurliðun var ekki að finna í ársskýrslunum.

Heildarfjöldi þeirra sem þáði ráðstöfunarfé og útgjöld í milljónum króna							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fjöldi	209	180	161	112	105	99	95
Útjöld	75	59	65	60	57	59	47

Ef miðað er við þá fækkun sem orðið hefur frá því verklagsreglum Tryggingastofnunar var breytt er ekki um stóra sneið af kökunni að ræða, ekki síst ef höfð er í huga sú breyting sem gerð var á löggjöfinni á síðasta þingi og minnst var á hér að framan Verði umrætt frumvarp óbreytt að lögum verður sparnaður ríkisins því óverulegur.

Dagpeningar

Í athugasemdum með frumvarpinu má sjá að gengið er út frá því að dagpeningar fangelsismálastofnunar séu sambærilegir við ráðstöfunarfé Tryggingastofnunar, þar sem segir:

„Skv. 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, skal greiða fanga þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu eða námi, fær hann greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Ráðherra ákveður fjárhæð dagpeninganna með gjaldskrá og miðast hún 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 námi eða neitar að vinna eða vera í námi án gildrar ástæðu. Þá segir í 3. mgr. 27. gr. laganna að fangi sem fær greiðslur frá Tryggingastofnun missi rétt til dagpeninga frá Fangelsismálastofnun. Ráðstöfunarfé samkvæmt lögum um almannatryggingar sem greitt er lífeyrisþegum þegar lífeyrisgreiðslur hafa verið stöðvaðar vegna dvalar á stofnun er ætlað að mæta sömu þörfum.“

Um talsmenn fanga skv. 58.gr. laga nr. 15/2016:

„Fangar geta kosið sér talsmenn til að vinna að málefnum fanga og til að koma fram fyrir þeirra hönd.“

Segja má að þarna sé kominn kjarni málsins. Ráðstöfunarfé samkvæmt lögum um almannatryggingar sem greitt er lífeyrisþegum þegar lífeyrisgreiðslur hafa verið stöðvaðar vegna dvalar á stofnun er ætlað að mæta sömu þörfum og dagpeningar fanga. Dagpeningar fanga mæta nefnilega ekki sömu þörfum og ráðstöfunarfé samkvæmt lögum um almannatryggingar. Ráðstöfunarfé Tryggingastofnunar eru rúmar 58.000 kr. á mánuði en dagpeningar frá Fangelsismálastofnun eru í kringum 12.500. kr. á mánuði.

Innanríkisráðherra ákveður fjárhæð dagpeninganna með gjaldskrá og hefur hún ekki tekið breytingum síðan 2006. Með lagabreytingunni sem lögð er til hér er stefnt að því að lögfesta það viðhorf að fangar þurfi ekki sömu nauðþurftir og löggjafinn reiknar með að sjúklingar á stofnunum þurfi. Ekki er unnt að koma auga á önnur rök fyrir þessum gríðarlega mun á upphæðum þeim sem hér um ræðir en viðhorf þeirra sem reglurnar setja til þeirra þjóðfélagshópa sem um ræðir

Framfærsla

Misskilnings hefur gætt í umræðunni um framfærslu fanga. Fangar eru ekki á framfærslu ríkisins þegar þeir eru í afplánun og hefur Fangelsismálastofnun gefið það sértstaklega út að það sé ekki hennar hlutverk. Dagpeningar, þóknun eða ráðstöfunarfé mun óbreytt heldur aldrei duga nokkrum manni til framfærslu.

Einu fangarnir sem geta framfleytt sér svo vel sé innan fangelsa landsins eru þeir sem stunda vinnu sem þeir hafa útvegað sér sjálfir og geta unnið inni á sínum klefa. Dæmi eru um að fangar stjórni rekstri fyrirtækja, sinni bókhaldi, þýði bækur, prenti merki og gangi frá veiðilínum svo fátt sé nefnt. Þessir fangar fá raunveruleg laun og geta leyft sér þann munað að fara til tannlæknis, gefið börnum sínum afmælis- og jólagjafir, keypt vetrarfátnað þegar kólna fer í veðri eða greitt annan tilfallandi kostnað.

Þeir fangar sem eru duglegir, kannski í vinnu innan fangelsis og námi, fá þóknun og hafa í sig en varla á og þá sitja þeir eftir sem þiggja eingöngu dagpeninga. Þeir líta sjaldan glaðan dag.

Skylda er fyrir óvinnufæra að stimpla sig inn hjá verkstjóra á hverjum morgni til að fá greidda dagpeninga. Þrátt fyrir að fyrirkomulagið eiga að virka þannig að þeir sem eru veikir þurfi ekki að stimpla sig inn hefur reynslan verið önnur. Þá eru öryrkjar margir hverjir andlega veikir og misveikir frá degi til dags. Þetta hefur leitt til þess að öryrkjar hafa ekki alltaf fengið þá litlu dagpeninga sem þeir áttu rétt á.

Kostnaður

Í kaflanum hér á undan var ferð til tannlæknis flokkuð sem munaður. Tannheilsa íslenskra fanga staðfestir þá flokkun. Fangar fá engan afslátt af tannlæknaþjónustu og þurfa að greiða fyrir hana fyrirfram. Bráðaaðgerðir greiða fangelsin og draga síðan skuldina af dagpeningum eða þóknun.

Nærtækt dæmi er að finna í úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála, þeim sama og leiddi til þessarar fyrirhuguðu lagabreytingu. Í úrskurðinum segir af óvinnufærum öryrkja í íslensku fangelsi

sem sótti um ráðstöfunarfé til Tryggingastofnunar. Fangelsið dregur af honum alla dagpeninga vegna tannlæknakostnaðar en engu að síður sér hann fram á frekari tannviðgerðir auk þess sem annar kostnaður blasir við.

Tryggingastofnun synjaði honum um ráðstöfunarfé en úrskurðarnefndin taldi að skilyrði reglugerðar hefðu ekki átt sér nægilega lagastoð og var synjunnin því hrundið. Maðurinn fékk því ráðstöfunarféð, eins og aðrir öryrkjar eftir að úrskurðurinn var kveðinn upp, eða alla vega þeir sem sótt um.

Einnig má nefna kostnað við nám. Öryrkjum stendur til boða styrkur fyrir námi og kennslubókum en engu að síður fara fæstir þeirra nokkurn tíma í nám. Það er ekki áhugaleysi heldur verða þeir að leggja út fyrir kostnaði sem Tryggingastofnun endurgreiðir síðan. Slíkt er mörgum um megn.

Fleiri á sama máli

Sökum þess að reynt var að lögfesta umrædda breytingu á síðasta löggjafarþingi liggur afstaða ýmissa samtaka fyrir. Rauður þráður í umsögnum þeirra var sá að ekkert jafnræði felist í því að gera öryrkja jafnsetta þeim verst settu í fangelsum landsins.

Alþýðusamband Íslands: „Ákvæðið er fortakslaust og tekur ekki tillit til þess að almennt gefst föngum tækifæri til launaðrar vinnu meðan á afplánun stendur, vinnu sem öryrki í afplánun á ekki tækifæri til þess að sinna. Slíkur fangi er ekki jafnsettur öðrum föngum og eðlilegt að lögin geri ráð fyrir að taka megi tillit til slíkra tilvika.“

BSRB: „BSRB telur rétt að skoðað verði hvort tryggt sé að með því að örorku- og ellilífeyrir falli niður verði þeir fangar í reynd jafnsettir öðrum m.a. vegna tækifæra fanga til vinnu á meðan á afplánun stendur.“

Landssamband eldri borgara: „Við teljum það all harkalegt að fella niður allar bætur við þessar aðstæður og vitna til þess í greinargerð að þar sé um sanngirnisástæður að ræða gagnvart öðrum föngum. Ellilífeyrisþegar hafa tæplega möguleika á því að taka launaða vinnu meðan á afplánun stendur, eins og yngri fangar og er því ekki jafnræði að því leyti milli lífeyrisþega og annarra fanga. Slíkur tekjumissir getur haft þau áhrif að viðkomandi missi eignir s.s. húsnæði og getur þá verið afar illa staddur þegar afplánun lýkur. Við teljum því að þetta ákvæði ætti að fella niður.“

Mannréttindaskrifstofa Íslands: „MRSÍ bendir á að ekki er tryggt algert jafnræði með föngum með því að lífeyrisgreiðslur fanga falli niður við afplánun, þar sem vinna sem föngum stendur til boða í fangelsum landsins er að miklum meirihluta þess eðlis að fyrir einstakling með skerta starfsgetu getur verið erfitt eða jafnvel ómögulegt að stunda hana. Því hvetur MRSÍ til þess að kannað verði hvort ekki sé rétt að lögin geri ráð fyrir að taka megi tillit til slíkra tilvika og gera ráð fyrir möguleika á einhverjum greiðslum til fanga sem ekki eru færir um að stunda vinnu í fangelsum landsins.“

Öryrkjabandalag Íslands: „ÖBÍ leggur til að í stað heimildarákvæðis verði sett inn ákvæði sem tryggir föngum, sem einnig eru lífeyrisþegar, greiðslu ráðstöfunarfjár (í dag vasapeningar) þegar lífeyrir fellur niður. Einstaklingar með skerta starfsgetu eru ekki í sömu stöðu og aðrir fangar hvað varðar

möguleika til vinnu á meðan á afplánun stendur. ÖBÍ tekur undir athugasemdir í umsögnum MRSÍ, BSRB, LEB og ASÍ að þessu leyti. Ef þessir einstaklingar missa ráðstöfunarfé sitt myndu greiðslur til þeirra fara niður í 13.800 kr. á mánuði Grundvallarhugmynd ákvæðisins, eins og það er sett fram í frumvarpinu, er að koma í veg fyrir að einstaklingar geti hagnast á því að vera með skerta starfsgetu. Útfærslan sem hér er lagt upp með veldur því hins vegar að ekki er komið til móts við einstaklinga, sem eru með skerta starfsgetu og þeir því verr staddir en aðrir fangar. Mikilvægt er enn fremur að gæta jafnræðis, þ.e. að öllum einstaklingum með örorkumat hjá TR, sem vistaðir eru á stofnun sé tryggt ráðstöfunarfé, þegar örorkubætur falla niður.“

Ákvörðun Tryggingastofnunar um að fara gegn upphaflegum vilja löggjafans og breyta almennu ákvæði almannatryggingalaga um ráðstöfunarfé í undanþáguákvæði var ranglát. Sjálfsagt er að nýta tækifærið sem gefst með úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála öryrkjum í fangelsum landsins til að breyta af þeirri leið. Fangar eiga sér kannski ekki marga málsvara en einn verst setti hópur innan þess samfélags, öryrkjar, á þá fæsta. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun þessi litli hópur hafa það enn verra.

Að því sögðu mælist Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun til þess að 11. grein frumvarpsins falli brott í meðförum velferðarnefndar.

Grundarfjörður, 19. september 2016

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Afstöðu

Guðmundur Ingi Þóroddsson, formaður