

Frumvarp til laga

um almennar sanngirnibætur.

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Sanngirnibætur.

Einstaklingar geta krafist greiðslu sanngirnibóta hafi þeir orðið fyrir varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt vegna illrar meðferðar eða ofbeldis sem þeir hafa orðið fyrir vegna háttsemi opinberra aðila hjá stofnunum ríkisins eða sveitarfélögum eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða samkvæmt opinberu leyfi samkvæmt lögum.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. sem valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt.

Lög þessi taka til stofnana á vegum ríkisins og sveitarfélaga og einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða samkvæmt opinberu leyfi samkvæmt lögum. Þar undir falla m.a. sjúkrastofnanir, vistheimili, félagsmálastofnanir, skólar, sérskólar fyrir fatlaða einstaklinga, fangelsi og aðrar stofnanir sem starfa á grundvelli heimilda í lögum eða samkvæmt ákvörðun eða samningi við ríkið eða sveitarfélög.

Ekki eru greiddar sanngirnibætur vegna varanlegs skaða einstaklinga sem stafar af háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. sem tengjast almennum atburðum sem snertu marga. Þar geta fallið undir m.a. náttúruhamfarir, hópslys og farsóttir.

Einstaklingar eiga ekki rétt til sanngirnibóta nema þeir hafi áður tæmt önnur réttarúrræði, þar á meðal fyrir dómstólum, sem skapað geti rétt til bóta vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. Sama gildir ef einstaklingar hafa áður fengið greiddar bætur á grundvelli heimilda í lögum nr. 47/2010, samkvæmt ákvörðun stjórnvalda eða dómi dómstóla.

Aðstandendur og eftirlifandi ættingjar einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. eiga ekki rétt til sanngirnibóta nema þeir hafi sjálfir orðið fyrir varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt vegna illrar meðferðar eða ofbeldis gagnvart þeim einstaklingi sem þeir tengjast vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr.

3. gr.

Fjárhæð sanngirnisbóta.

Sanngirnisbætur til einstaklings skulu aldrei vera hærri en 5 millj. kr. Hámark þetta breytist 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs.

Við ákvörðun fjárhæðar sanngirnisbóta skal, eftir því sem unnt er, líta til:

- a. alvarleika illrar meðferðar eða ofbeldis,
- b. aðstæðna sem kunna að hafa gert reynsluna sérlega þungbæra,
- c. alvarleika afleiðinga illrar meðferðar eða ofbeldis, bæði afleiðinga sem unnt er að leggja læknisfræðilegt mat á og annarra erfiðleika og missis tækifæra sem rekja má til þeirra atvika sem um ræðir.

4. gr.

Umsóknir.

Umsókn um sanngirnisbætur skal senda til matsnefndar sanngirnisbóta og skal nefndin aðstoða og leiðbeina umsækjanda við gerð umsóknar, sbr. 2. mgr.

Í umsókn skulu koma fram ástæður þess að einstaklingur telur sig eiga rétt til sanngirnisbóta samkvæmt lögum þessum. Þá skal umsækjandi, eins og kostur er, leggja fram gögn máli sínu til stuðnings, þar á meðal læknisvottorð og vitnisburði einstaklinga. Í umsókn skal einnig veita samþykki fyrir því að aflað verði gagna um viðkomandi hjá stjórnvöldum eða einkaáðilum sem tengjast málinu. Niðurstöður og skýrslur um einstakar rannsóknir sem ráðist er í um illa meðferð eða ofbeldi gagnvart tilteknum hópi einstaklinga eru einnig gagn máls samkvæmt þessari málsgrein ef umsækjandi er hluti af þeim hópi sem slík sérstök rannsókn tekur til.

Ef vankantar eru á umsókn skal matsnefndin gefa umsækjanda færi á að bæta úr þeim innan tiltekins tíma og leiðbeina umsækjanda að öðru leyti um málsmeðferðina. Ef umsókn uppfyllir ekki skilyrði 2. mgr. og ekki hefur verið bætt úr vanköntum á henni skal vísa umsókn frá. Þrátt fyrir frávísun matsnefndarinnar er einstaklingi þó heimilt að sækja um að nýju hafi hann bætt úr vanköntum á fyrri umsókn samkvæmt leiðbeiningum matsnefndarinnar.

5. gr.

Skipun matsnefndar sanngirnisbóta.

Ráðherra skipar fimm einstaklinga í matsnefnd sanngirnisbóta og fimm til vara. Nefndarmenn og varamenn þeirra skulu skipaðir til fimm ára í senn. Einn nefndarmaður skal skipaður án tilnefningar og fullnægja skilyrðum til að vera hæstaréttardómari og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Skal einn tilnefndur af ráðherra sem fer með félagsmál og einn af ráðherra sem fer með dómsmál. Tveir fulltrúar skulu skipaðir án tilnefningar, annar með menntun í sálfræði og hinn með menntun í læknisfræði. Um sérstök hæfisskilyrði gilda reglur stjórnvísingulaga. Varamenn skulu fullnægja sömu hæfisskilyrðum og aðalmenn.

Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist af ráðuneytinu. Nefndinni er heimilt að ráða sér starfslíð í samráði við ráðuneytið.

6. gr.

Málsmeðferð og tillögugerð matsnefndar sanngirnisbóta.

Matsnefnd sanngirnisbóta skal taka afstöðu til umsókna einstaklinga um sanngirnisbætur, enda fullnægi þær kröfum skv. 2. og 4. gr., og öll gögn sem nauðsynleg eru svo nefndin geti tekið afstöðu til þeirra liggja fyrir. Skal nefndin gera tillögu til sanngirnisbótanefndar um hverjir

eigi rétt til sanngirnissbóta, hversu háar þær skuli vera og vegna hvaða stofnana á vegum ríkisins, sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða sammings við opinberan aðila eða opinbers leyfis samkvæmt lögum.

Við mat á umsóknum og við tillögugerð skal matsnefnd sanngirnissbóta leitast við að staðreyna eins og kostur er hvort og þá í hvaða mæli umsækjendur hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr.

Matsnefnd sanngirnissbóta skal hafa frjálstan og óheftan aðgang að öllum gögnum í vörslu ríkisins, sveitarfélaga og einkaaðila sem að gagni koma við mat á því hvort og þá í hvaða mæli umsækjendur hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr. Umsækjanda skal boðið að gefa skýrslu fyrir nefndinni. Þá skal nefndinni vera heimilt að taka skýrslur af hverjum þeim öðrum sem nefndin telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum í starfi hennar enda veiti þeir samþykki sitt.

Læknum eða öðru heilbrigðisstarfsfólki og opinberum starfsmönnum sem ella væru bundnir þagnarskyldu er skylt að veita nefndinni upplýsingar sé þess óskað, eftir atvikum með því að gefa nefndinni skýrslu. Hið sama gildir um þá sem látið hafa af störfum. Nefndinni er heimilt að óska eftir umboði umsækjanda til að afla læknisfræðilegra gagna um heilsufar hans, ef slík gögn skipta sérstöku máli að áliti nefndarinnar.

Við mat á því hvað teljist ill meðferð eða ofbeldi koma einkum til skoðunar eftirfarandi þættir:

- a. hvers kyns refsiverð líkamleg valdbeiting gagnvart einstaklingi,
- b. önnur líkamleg valdbeiting þar sem valdið er óþarfa sársauka,
- c. ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi háttsemi gagnvart einstaklingi,
- d. hvort vegna háttsemi hafi einstaklingi verið misboðið eða hann vanræktur á annan hátt svo mjög að líkamlegri eða andlegri heilsu hans eða þroska sé mikil hætta búin.

Með varanlegum skaða er átt við varanlegar neikvæðar líkamlegar, sálrænar eða félagslegar afleiðingar.

7. gr.

Sanngirnissbótanefnd.

Ráðherra skipar þrjá einstaklinga í sanngirnissbótanefnd og þrjá til vara. Nefndarmenn og varamenn þeirra skulu skipaðir til fimm ára í senn. Einn nefndarmaður skal skipaður án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Skal einn tilnefndur af ráðherra sem fer með opinber fjármál og annar af Hæstarétti Íslands. Um sérstök hæfisskilyrði gilda reglur stjórnarsýslulaga. Varamenn skulu fullnægja sömu hæfisskilyrðum og aðalmenn.

Sanngirnissbótanefnd tekur tillögur matsnefndar sanngirnissbóta til skoðunar, kveður upp úr með þá illu meðferð eða ofbeldi sem staðfest er að viðkomandi einstaklingur hefur orðið fyrir og tekur ákvörðun um greiðslu sanngirnissbóta til hans. Gjaldldagi sanngirnissbóta er 30 dögum eftir að ákvörðun er tekin, skulu greiðast út í einu lagi og annast ráðuneytið greiðslu bótanna. Ráðherra getur, í samráði við ráðherra sem fer með málefni sýslumanna, falið tilteknum sýslumanni að annast greiðslu bótanna.

Nefndin getur vísað einstökum málum aftur til matsnefndar sanngirnissbóta ef hún telur þörf á frekari rannsókn máls skv. 6. gr.

Ákvarðanir sanngirnissbótanefndar eru endanlegar á stjórnarsýslustigi.

Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist af ráðuneytinu.

Ráðherra skal árlega gefa Alþingi skýrslu um störf sanngirnissbótanefndar. Í skýrslunni skal ráðherra jafnframt taka afstöðu til þess, eftir því sem við á hverju sinni, hvort einstakar ákvarðanir sanngirnissbótanefndar gefi tilefni til að ráðast í sérstaka rannsókn á illri meðferð

eða ofbeldi gagnvart tilteknum hópi einstaklinga, hvort sem er á grundvelli laga um rannsóknarnefndir, sérstökum lögum þar um eða að tiltekinni ríkisstofnun sé falið að framkvæma slíka rannsókn.

8. gr.

Þagnarskylda.

Fundir sanngirnisbótanefndar og matsnefndar sanngirnisbóta þar sem fjallað er um umsóknir samkvæmt lögum þessum skulu vera lokaðir. Nefndarmenn og starfsmenn matsnefndar sanngirnisbóta sem meðhöndla umsóknir um sanngirnisbætur eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnisýslulaga, nr. 37/1993. Þá eru þeir bundnir þagnarskyldu um hvaðeina er varðar einkalíf einstaklinga sem þeir fá upplýsingar um við störf nefndanna.

9. gr.

Skattar o.fl.

Um sanngirnisbætur samkvæmt lögum þessum fer skv. 2. tölul. 28. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Óheimilt er að skuldajafna kröfum ríkisins, sveitarfélaga eða stofnana þeirra á móti greiðslum samkvæmt lögum þessum.

Ekki er heimilt að framselja kröfu samkvæmt lögum þessum, nema hún sé viðurkennd og fjárhæð hennar ákvörðuð af sanngirnisbótanefnd. Bætur eru undanþegnar aðför skv. 46. gr. laga um aðför, nr. 90/1989.

Aðrar greiðslur sem einstaklingur kann að njóta, t.d. á grundvelli laga um almannatryggingar eða úr lífeyrissjóðum, hafa ekki áhrif á ákvörðun sanngirnisbóta samkvæmt lögum þessum. Greiddar sanngirnisbætur mynda ekki heldur stofn til frádráttar vegna slíkra annarra greiðslna, né hafa áhrif á réttindi einstaklinga í almannatryggingakerfinu að öðru leyti.

10. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að gefa út og birta í B-deild Stjórnartíðinda nánari reglur um fyrirkomulag umsókna um sanngirnisbætur, meðferð bótakrafna, aðgang að gögnum, viðmið við ákvörðun fjárhæða, fyrirkomulag greiðslu bóta og önnur atriði sem varða framkvæmd laga þessara.

11. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu.

Árið 2007 voru sett lög um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, nr. 26/2007. Í samræmi við þau lög tók nefnd, sem jafnan gekk undir heitinu vistheimilanefnd, til starfa og skilaði á næstu árum nokkrum skýrslum um aðbúnað barna á tilteknum vist- og meðferðarheimilum, þar á meðal um Kópavogshælið í skýrslu frá árinu 2016. Í framhaldi af skýrslu vistheimilanefndar um vistheimilið í Breiðavík voru sett lög árið 2010 (lög nr. 47/2010) sem fjalla um fyrirkomulag á greiðslum sanngirnisbóta fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem féllu undir lögin frá 2007. Meðal skilyrða fyrir greiðslu bóta var að skýrsla vistheimilisnefndar lægi fyrir.

Árið 2020 var ákveðið að gera breytingar á lögum nr. 47/2010, sbr. lög nr. 148/2020, og ná þau nú til þeirra sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum fyrir fötluð börn sem starfræktar voru á vegum hins opinbera og þar sem börn voru vistuð sólarhringsvistun. Með lögum nr. 148/2020 voru jafnframt lög nr. 26/2007 felld úr gildi frá 1. janúar 2021 og mælt fyrir um brottfall laga nr. 47/2010 31. desember 2023.

Þess má geta að Reykjavíkurborg skipaði haustið 2022 nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa fyrir börn sem reknar voru í Reykjavík á síðustu öld, sbr. lög um heimild Reykjavíkurborgar til að skipa nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa, nr. 45/2022. Þá liggur fyrir greinargerð Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála um starfsemi meðferðarheimilisins í Varpholti og á Laugalandi á árunum 1997–2007. Loks má nefna að Alþingi ályktaði hinn 12. júní 2021 með þingsályktun nr. 30/151 að fela forsætisráðherra að skipa þriggja manna nefnd til að undirbúa rannsókn á aðbúnaði og meðferð fullorðins fatlaðs fólks með þroskahömlun og fullorðinna með geðrænan vanda. Skýrsla nefndarinnar var afhent forsætisráðherra vorið 2022 og 8. júní 2022 lagði forsætisráðherra skýrsluna fram á Alþingi í samræmi við ályktun þingsins (152. lögþ., þskj. 1171). Í skýrslunni er að finna þá tillögu nefndarinnar að rannsókn, verði hún ákveðin, fari fram samkvæmt fyrirætlum laga um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011. Skýrslan er til meðferðar hjá velferðarnefnd Alþingis.

Niðurstöður slíkra rannsókna munu nýtast við mat á umsóknum og afgreiðslu einstakra mála sem borin kunna verða undir matsnefnd sanngirnibóta og sanngirnibótanefnd.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði umgjörð um greiðslu bóta til einstaklinga sem hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila sem valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt. Þannig verði almennt horfið frá þeim einstöku, umfangsmiklu og tímafreku rannsóknum sem hafa hingað til verið grundvöllur greiðslu sanngirnibóta og þess í stað mælt fyrir um almennan og um leið einstaklingsbundinn farveg fyrir slík mál. Ekkert er þó því til fyrirstöðu að stjórnvöld taki ákvörðun um að umfang og eðli illrar meðferðar eða ofbeldis gagnvart hópi einstaklinga kalli á sérstaka rannsókn. Niðurstöður slíkra rannsókna verða þá hluti þeirra gagna sem til skoðunar koma þegar umsóknir einstaklinga sem falla undir slíkar rannsóknir eru metnar.

Sanngirnibætur sem lagt er til í frumvarpinu að greiddar verði fyrir varanlegan skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt eru viðleitni samfélagsins gagnvart þeim sem hafa þurft að þola mannskemmandi stofnanaraglæti. Bæturnar eru hugsaðar sem stuðningur við að lifa síður í skugga reynslunnar og frekar í ljósi hennar. Mikilvægt er að samhliða greiðslum sanngirnibóta standi þeim sem þær þiggja til boða úrræði heilbrigðis- og velferðarkerfisins, lögum samkvæmt, eins og við á hverju sinni, á vegferð til bata.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 um könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952–1979, frá 31. janúar 2008, er að finna þá tillögu að stjórnvöld hafi við ákvarðanir um frekari útfærslu þessara mála til hliðsjónar það fyrirkomulag um greiðslur bóta, sem lagt hefur verið til grundvallar í Noregi. Í skýrslu vistheimilaneftar um könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952–1993, frá 19. desember 2016, kemur fram að nefndin mæli eindregið með því að mótað verði nýtt fyrirkomulag um könnun og uppgjör sanngirnibóta vegna illrar meðferðar og ofbeldis gagnvart börnum á stofnunum og vísar nefndin í því sambandi til þess að hafa megi til hliðsjónar fyrirkomulag slíkra mála í Noregi. Þá er loks í skýrslu um framkvæmd á greiðslu sanngirnibóta á grundvelli laga nr. 47/2010 frá því í desember 2018 sú leið nefnd að setja almenn lög um sanngirnibætur líkt og er í Noregi.

Í ljósi þessa hefur verið til skoðunar í forsætisráðuneytinu hvort unnt sé, samhliða hugsanlegum og einstökum rannsóknum á tilteknum heimilum eða stofnunum, að setja á fót almennan farveg fyrir þá sem sætt hafa illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila á stofnunum ríkisins, sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða sammings við opinberan aðila eða opinbers leyfis samkvæmt lögum sem valdið hefur þeim varanlegum skaða á heilsu sem ekki fæst bættur á annan hátt. Í því sambandi hefur verið litið til Noregs þar sem á vegum norska Stórþingsins er starfandi sanngirnissbótanefnd sem fjallar um beiðnir einstaklinga um bætur fyrir tjón eða óhagræði sem einstaklingar hafa orðið fyrir og sem ekki er hægt að fá bætt á annan hátt. Þessi leið Norðmanna byggist á ólögfestum grunni og hefur þróast í framkvæmd á vegum nefndar Stórþingsins sem sett var á laggirnar árið 1953. Móttaka og umsýsla með umsóknir um bætur á þessum grundvelli er hjá stofnun sem heyrir undir dómismálaráðuneytið. Stofnunin fer yfir umsóknir og aflar umsagna hjá öðrum stjórnvöldum og fagaðilum eins og þörf krefur hverju sinni. Síðan tekur stofnunin saman álit á því hvernig eigi að bregðast við hverri og einni umsókn og sendir sanngirnissbótanefnd Stórþingsins. Í sanngirnissbótanefnd sitja tveir fyrrverandi dómamar og tveir þingmenn. Úrlausnir sanngirnissbótanefndarinnar eru endanlegar og ekki hægt að skjóta þeim til dómstóla. Áhersla hefur verið lögð á að önnur sjónarmið geti ráðið ferðinni en eingöngu lögfræði- eða stjórnsýsluleg.

Við útfærslu á því hvernig heimfæra megi hina norsku leið upp á íslenska stjórnsýslu þarf að huga að því annars vegar hvort og hvaða lagalegu umgjörð þarf að setja utan um slíkt fyrirkomulag og hins vegar hvaða skilyrði er rétt að setja varðandi það hverjir geti átt rétt til bóta á slíkum grundvelli. Hvað varðar umgjörð slíks fyrirkomulags koma einkum tvær leiðir til skoðunar: að byggja á ólögfestum grunni á grundvelli þingsályktunar eða með setningu sérлага um málefnið.

Fyrri leiðin felur í sér að Alþingi ákveði með þingsályktun að koma á fót sanngirnissbótanefnd sem hafi það verkefni að taka á móti og afgreiða beiðnir um slíkar bætur. Það mælir með slíkri leið að það gefur Alþingi tækifæri til að þróa slíka umgjörð og útfærslu, jafnvel til lengri tíma, og þannig stíga varlega til jarðar og halda væntingum borgaranna í skefjum á meðan ekki er ljóst hvert umfang slíkra bóta kunni að verða, hvernig úrræðið reynist og, ef vilji væri síðar til, að snúa til baka og vinda ofan af slíkum áformum. Það mælir gegn slíkri leið að meiri líkur eru á að pólitísk sjónarmið hverju sinni ráði ferð við útfærsluna eða jafnvel hvort slíkt úrræði lifi af sviptingar í stjórnámálum líðandi stundar.

Að setja sérlæg felur í sér heildstæða nálgun á viðfangsefnið þar sem mælt er fyrir um í lögum hvernig staðið sé að greiðslu bóta, hverjir eigi rétt til bóta, vegna hvaða misgjörða og af völdum hverra. Það mælir með slíkri leið að með lagasetningu er hægt að festa slíkt fyrirkomulag í sessi með skýrari hætti en telja verður að unnt sé ef farin er leið þingsályktunar. Það mælir gegn slíkri lögfestingu að hún er varanlegri en þingsályktun sem gæti verið ókostur þar sem erfitt er að sjá fyrir umfang verkefnisins og hvernig útfærslan reynist, ef vilji væri til að snúa til baka vegna umfangs eða vandkvæða í framkvæmd slíks úrræðis.

Þrátt fyrir að einhver óvissa ríki um umfang bóta verður að telja að skýr útfærsla í lögum sé betur til þess fallin að tryggja að þeir einstaklingar sem falla hér undir fái bætur vegna þeirra misgjörða sem þeir hafa orðið fyrir af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr.

Hvað varðar þá umgjörð sem eigi að setja varðandi það hverjir geti átt rétt til bóta á slíkum grundvelli er litið til þess að norska leiðin gerir ráð fyrir mjög almennri nálgun í því efni og engar efnislegar takmarkanir eru á því hvað hægt er að biðja um bætur fyrir. Þó þarf að liggja fyrir að hið opinbera eða einkaaðilar á þess vegum hafi brugðist. Í þessu ljósi er gert ráð fyrir að allir þeir einstaklingar sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. sem valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst

bættur á annan hátt geti fengið bætur. Gert er ráð fyrir að undir slíka umgjörð bótagreiðslna falli stofnanir sem starfræktar eru á vegum ríkisins, sveitarfélaga og af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða opinbers leyfis samkvæmt lögum. Þó er gert ráð fyrir að utan gildissviðs slíkrar umgjörðar falli tjón einstaklinga sem rekja megi til almennra atburða sem snerta marga.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að greiða megi bætur úr ríkissjóði til þeirra einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila á stofnunum ríkisins, sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða samkvæmt opinberu leyfi samkvæmt lögum sem valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt.

Gert er ráð fyrir að sérstök matsnefnd sanngirnibóta taki við umsóknum, leggi mat á umsóknir og geri tillögu til sanngirnibótanefndar um greiðslu sanngirnibóta til einstaklinga sem falla undir gildissvið frumvarpsins. Sanngirnibótanefnd taki síðan endanlega ákvörðun hverju sinni um greiðslu bóta til einstaklinga.

Um er að ræða sanngirnibætur sem er ekki ætlað að bæta fjárhagslegt tjón einstaklinga að fullu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar segir að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Með því að stjórnvöld bregðist við þegar fram koma vísbendingar um óforsvaranlega umönnun barna sem opinberir aðilar bera ábyrgð á þá er það í anda þessa ákvæðis stjórnarskrárinnar. Þótt frumvarpið mæli fyrir um rétt óháð því hvort viðkomandi var barn þegar atvik átt sér stað þá er ljóst að börn sem viðkvæmur hópur munu sérstaklega falla þar undir. Einnig má vísa til 19. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna þar sem segir að aðildarríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar m.a. til að vernda barn gegn hvers kyns illri meðferð meðan það er í umsjá foreldra eða nokkurs annars.

Þá er frumvarpið til þess fallið að tryggja að gætt verið jafnræðis gagnvart öllum þeim sem eru í sambærilegri stöðu, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hingað til hefur löggjöf um þetta efni náð til barna sem vistuð voru á vist- eða meðferðarheimilum á vegum hins opinbera eða sem störfuðu samkvæmt sérstöku leyfi. Þótt þau mörk sem hingað til hafa verið dregin hafi í sjálfu sér verið málefnaleg þá eru fleiri viðkvæmir hópar sem rök standa til að boðið verði upp á sambærilegt úrræði. Þess hefur verið gætt að draga hin nýju mörk þannig að það sem skipti sköpum er hvort opinber aðili eða einkaaðili skv. 1. gr. sé með einhverjum hætti ábyrgur fyrir hinni illu meðferð. Verður ekki betur séð en það sé í fyllsta máta málefnalegur skilsmunur.

Í tilmælum þings Evrópuráðsins 1934/2010: Misnotkun á börnum á stofnunum, að tryggja fulla vernd fyrir fórnarlömb, segir m.a. að hrinda eigi af stað ferlum og athugunum á landsvísu til að fást við misnotkun í fortíðinni. Í því eigi að felast umfangsmikið mat og skjalfesting atvika þannig að fyllsta réttlætis sé gætt gagnvart fórnarlömbum ásamt einhvers konar bótum og auðveldu aðgengi að sálfræðilegri hjálp.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 25. nóvember 2022 (mál nr. S-235/2022). Ein umsögn barst frá Landssamtökunum Þroskahjálp. Í umsögninni er áformunum fagnað en tekið fram að leggja þurfi mikla

áherslu á að við lagasetninguna verði þess sérstaklega gætt að taka fullt tillit til aðstæðna, þarfa og réttinda fatlaðs fólks.

Þá voru drög að frumvarpi kynnt í samráðsgáttinni hinn 2. desember 2022 (mál nr. S-240/2022) og bárust alls 40 umsagnir. Landssamtökin Þroskahjálp áréttuðu umsögn sína sem barst í tengslum við samráð um áform um lagasetningu og aðrar umsagnir voru frá einstaklingum sem lýstu reynslu sinni af vistun á ýmsum heimilum á vegum ríkisins eða sveitarfélaga. Hvað viðkemur efni frumvarpsins komu einkum fram tvær athugasemdir. Annars vegar að hámarksfjárhæð sanngirnisbóta væri of lág og hins vegar að veita ætti aðstandendum og eftirlifandi ættingjum rétt til að krefjast bóta óháð því hvort þeir hafi sjálfir orðið fyrir varanlegum skaða.

Enda þótt hámarksfjárhæð sanngirnisbóta samkvæmt frumvarpinu eins og það var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 2. desember 2022 sé í ágætu samræmi við hámarksfjárhæð slíkra bóta í Noregi, þangað sem fyrirmyndin er sótt, var í ljósi athugasemda sem bárust í samráðsgáttina ákveðið að hækka hámarksfjárhæð bóta og láta þær nema 5 millj. kr. Þá er í frumvarpinu gengið lengra en almennt hefur verið framkvæmdin í Noregi varðandi rétt til greiðslu bóta til aðstandenda og eftirlifandi ættingja, sbr. 5. mgr. 2. gr., þar sem að þrátt fyrir að ekki sé loku fyrir það skotið í Noregi að aðstandendur eða eftirlifandi ættingjar sem sjálfir hafa orðið fyrir varanlegum skaða geti fengið bætur, hafa bætur til slíkra aðila ekki verið greiddar í meira en 15 ár. Með vísan til þessa eru ekki gerðar breytingar á 5. mgr. 2. gr.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarp þetta að lögum mun kostnaður ríkissjóðs vegna greiðslu sanngirnisbóta aukast en ekki er hægt að leggja mat á umfang þess kostnaðar á þessu stigi. Þó má búast við að ekki verði í sama mæli þörf á stórum, tímafrekum og fjárhagslega dýrum rannsóknum varðandi tiltekna hópa og að þar með verði kostnaður í lágmarki. Þá er gert ráð fyrir að hámarksbætur til einstaklinga séu 5 millj. kr.

Þess má geta að veitt hafa verið tímabundin framlög til sanngirnisbóta sem greiddar hafa verið á grundvelli laga um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn, nr. 47/2010. Á árunum 2011 til 2021 voru framlögin á bilinu 35–633 millj. kr. eða að meðaltali 286 millj. kr. á ári. Beinn kostnaður forsætisráðuneytisins vegna vinnu vistheimilaneftnda á tíu ára tímabili á árunum 2007 til 2017 nam alls um 150 millj. kr., á verðlagi hvers árs, og er þá ekki tekið tillit til innri kostnaðar ráðuneytisins. Heildarkostnaður dómsmálaráðuneytisins frá árinu 2010, þegar ráðuneytið tók við málaflokknum, er rúmar 134 millj. kr. Sá kostnaður er launakostnaður hjá embætti sýslumannsins á Norðurlandi eystra, stöður tengiliða vegna vistheimila og starfshóps vegna barnaheimilisins á Hjalteyri. Þá er heildarfjárhæð útgreiddra sanngirnisbóta á tímabilinu rúmir 3,6 milljarðar kr. Hlutfall útgreiddra sanngirnisbóta af heildarkostnaði verkefnisins er því um 92%. Sjá nánar svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Indriða Inga Stefánssyni um sanngirnisbætur (153. lögþ., þskj. 1402).

Samkvæmt upplýsingum um þróun slíkra bótagreiðslna í Noregi má gera ráð fyrir að kostnaður vegna sanngirnisbóta fari lækkandi á næstu árum þar sem fjöldi mála hefur þegar verið afgreiddur.

Skipaðir verða alls átta nefndarmenn í þær tvær nefndir sem ætlað er að fjalla um umsóknir um sanngirnisbætur. Þá er hugsanlegt að matsnefnd sanngirnisbóta ráði starfsfólk í samráði við ráðuneytið.

Þrátt fyrir hugsanlegan kostnað af lagasetningunni þarf að líta til þess að hin fyrirhugaða lagasetning skapar tækifæri fyrir þá hópa fólks sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða vegna misgjörða opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. til að fá viðurkenningu á misgjörðunum

og bætur vegna þeirra. Það ætti að hafa jákvæð áhrif á stöðu þeirra sem hafa sætt slíkum misgjörðum. Þannig stendur lagasetningin einkum til þess að bæta stöðu viðkvæmra þjóðfélags-hópa sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða vegna misgjörða opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. og fá viðurkenningu á slíkum misgjörðum þegar öll önnur réttarræði eru tæmd.

Þær rannsóknir sem fram að þessu hafa verið gerðar á einstökum stofnunum og vistheimilum hafa ýmist snúið að heimilum drengja, sbr. þess tíma skilgreiningu á kynjum (Breiðavík), og stúlkna, sama skilgreining á kynjum (Laugaland/Varpholt), eða heimilum óháð kyni (m.a. Kópavogshæli). Ekki liggur fyrir tölfræði yfir það hvert hlutfall kynja er varðandi þá sem sótt hafa um og fengið bætur vegna fyrri rannsókna á einstökum stofnunum og vistheimilum. Þrátt fyrir það hefur verið litið til þess við mótun lagasetningarinnar að greiða fyrir aðgengi allra kynja að sanngirnissbótum þar sem ekki þarf að liggja fyrir sérstök rannsókn á tilteknum heimilum eða stofnunum eins og hingað til hefur viðgengist. Í ljósi þessa verður ekki talið að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um í hvaða tilvikum einstaklingar geta gert kröfu um sanngirnissbætur. Takmarkast það við að ekki séu önnur úrræði möguleg til að fá bætur, svo sem vegna þess að slíkur réttur sé þegar fyrndur. Loks er nánar skilgreint í ákvæðinu hvaða aðilar teljast opinberir aðilar og einkaaðilar.

Ákvæði laga um sanngirnissbætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn, nr. 47/2010, ganga framur ákvæðum þessa frumvarps og er tekið fram í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins að aðilar sem fengið hafa bætur á grundvelli laga nr. 47/2010 eigi ekki rétt á bótum samkvæmt þessu frumvarpi.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er nánar skilgreint hvert gildissviðið er varðandi það hverjir geta krafist sanngirnissbóta, vegna hvers konar háttsemi og hvaða stofnanir um ræðir.

Í 1. mgr. er skilgreining í 1. gr. ítrekuð til áréttingar.

Í 2. mgr. er að finna skilgreiningu á þeim opinberu aðilum og einkaaðilum sem falla undir gildissvið laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Er í ákvæðinu í dæmaskyni taldar upp stofnanir sem væntanlega mun helst reyna á við meðferð þessara mála. Upptalningin er ekki tæmandi en gefur vísbandingu um hve sviðið er umfangsmikið.

Í 3. mgr. kemur fram í hvaða tilvikum einstaklingar eiga ekki rétt til sanngirnissbóta. Frumvarpinu er ætlað taka til greiðslu bóta vegna einstaklingsbundins varanlegs skaða en ekki þegar um er að ræða tjón eða skaða sem margir verða fyrir vegna einstaks atburðar eða atviks. Um þarf að vera að ræða háttsemi tiltekinna opinberra aðila eða einkaaðila gagnvart tilteknum einstaklingi þó að fleiri aðilar geti fallið þar undir vegna tiltekins opinbers aðila eða einkaaðila.

Í 4. mgr. kemur fram það einkenni sanngirnissbóta að vera úrræði sem ríkið veitir borgurunum þegar öll önnur úrræði eru tæmd lögum samkvæmt, hvort sem er á vegum ríkisins eða sveitarfélaga, en þó verði að telja við nánari skoðun að brotið hafi verið gegn einstaklingi með háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila svo rétt sé að veita viðkomandi lágmarksbætur til viðurkenningar á misgjörð sem getur hjálpað þeim sem fyrir verða að sættast við orðinn hlut og ná þeim bata sem mögulegur er miðað við aðstæður.

Í 5. mgr. er kveðið á um þau tilvik að aðstandendur eða eftirlifandi ættingjar þess einstaklings sem sannanlega hefur orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila geta sýnt fram á að þeir hafi einnig orðið fyrir varanlegum skaða vegna þeirra

háttsemi sem bitnaði á einstaklingi sem látinn er og þannig átt rétt til sanngirnibóta. Gera verður sömu sönnunarkröfur til slíkra aðila við meðferð mála fyrir matsnefnd sanngirnibóta og við ákvörðun bóta hjá sanngirnibótanefnd. Má ætla að oftar en ekki væri mælt fyrir um hlutabætur í slíkum tilvikum.

Um 3. gr.

Sanngirnibótum er ekki ætlað að bæta tjón einstaklinga að fullu heldur er um að ræða bótagreiðslur þar sem annar réttur til skaðabóta er fyrndur. Því reynir ekki á ákvæði skaðabótalaga, nr. 50/1993, við ákvörðun um greiðslu sanngirnibóta. Þá er sett hámark á fjárhæð sanngirnibóta sem endurspeglar að ekki er um að ræða fullnaðarbætur vegna liðinna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila. Í Noregi eru hámarksbætur 250.000 norskar krónur en algengast að bætur séu á bilinu 70.000 til 180.000 norskar krónur. Þá má til samanburðar nefna að samkvæmt lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, greiðir ríkissjóður ekki hærri fjárhæð en 3 millj. kr. fyrir miska.

Við útreikning á breytingu hámarksfjárhæð sanngirnibóta skal nota *vísitölu neysluverðs og breytingar, grunnur 1988=100* með húsnæði, sbr. vef Hagstofu Íslands. Skal viðmið vísitölu einungis reiknast til hækkunar.

Einstakir stafliðir ákvæðisins taka mið af 4. gr. laga um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötlud börn, nr. 47/2010, og endurspeglar þá þrjá þætti sem líta skal til við ákvörðun um fjárhæð bóta, þ.e. alvarleika háttseminnar, hverjar aðstæður viðkomandi voru, en t.d. slæmar fjölskylduaðstæður geta aukið á hinn varanlega skaða sem varð af tiltekinni háttsemi. Vænta má að einnig verði litið til tímalengdar ofbeldis þar sem við á. Loks er mikilvægt að meta hverjar afleiðingarnar urðu fyrir viðkomandi einstakling þegar frá leið þeirri háttsemi sem til skoðunar er í hverju tilviki.

Um 4. gr.

Gert er ráð fyrir að umsóknum um sanngirnibætur verði skilað til matsnefndar sanngirnibóta.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að í upphafi fari fram lágmarksskoðun á umsóknum með tilliti til þess hvort þær fullnægi því að teljast gildar umsóknir. Það kann síðan að mati matsnefndar sanngirnibóta að vera nauðsynlegt að afla frekari gagna.

Enda þótt í ákvæðinu sé mælt fyrir um að umsóknum skuli fylgja gögn máli viðkomandi til stuðnings er mikilvægt að það sé ekki eingöngu lagt í hendur viðkomandi að afla gagna enda geta aðstæður umsóknaraðila verið á ýmsa lund. Því er mælt fyrir um í ákvæðinu að umsóknaraðili veiti matsnefnd sanngirnibóta heimild til að afla frekari gagna málinu til stuðnings. Verður enda að telja að það standi almennt stjórnvöldum nær að afla slíkra viðbótargagna, einkum frá öðrum stjórnvöldum, sem þau telja nauðsynleg við meðferð þessara mála. Mikilvægt er að áréttu að ekki er ætlunin að leggja endanlega af einstakar og stærri rannsóknir ef talin er þörf á að skoða illa meðferð eða ofbeldi gagnvart tilteknum hópi einstaklinga. Munu niðurstöður slíkra rannsókna vera gagn í máli þeirra umsækjenda sem tilheyra slíkum hópum.

Loks er mikilvægt að mæla sérstaklega fyrir um leiðbeiningarskyldu matsnefndarinnar í ljósi þess hversu fjölbreyttur hópur einstaklinga er líklegur til að sækja um sanngirnibætur og í því ljósi kveða skýrt á um að sú skylda taki til þess að leiðbeina og aðstoða umsækjendur við gerð umsókna, sem kann í einhverjum tilvikum að vera hindrun fyrir þá sem vilja sækja um sanngirnibætur. Þá er einnig mikilvægt að allir eigi rétt til að leita eftir sanngirnibótum að

nýju, ef ekki hefur tekist áður að leggja fram gilda umsókn þrátt fyrir leiðbeiningar matsnefndarinnar.

Um 5. og 6. gr.

Í ákvæðunum er mælt fyrir um skipan matsnefndar sanngirnibóta, málsmeðferð fyrir nefndinni og tillögugerð. Endurspeglast í ákvæðunum að gert er ráð fyrir að um sé að ræða sérfræðinefnd sem ætlað er að framkvæma ítarlega rannsókn á þeim umsóknum sem lagðar eru fyrir nefndina. Þá er mælt fyrir um heimild umsækjanda til að gefa skýrslu fyrir nefndinni og þannig fá tækifæri til að segja sögu sína. Slík skýrslutaka er til þess fallin að hjálpa umsækjanda að finni að á hann sé hlustað með virkum hætti, virðingu og samlíðan.

Mat á því hvað teljist ill meðferð eða ofbeldi tekur mið af upptalningu í ákvæði 3 gr. laga um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn, nr. 47/2010. Sama gildir um það hvað teljist varanlegur skaði.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að hin endanlega ákvörðun um greiðslu sanngirnibóta á stjórnáslustigi sé í höndum nefndar sem skipuð er fulltrúum samkvæmt tilnefningu ráðherra sem fer með opinber fjármál og Hæstaréttar Íslands auk formanns.

Fyrirkomulag sanngirnibóta samkvæmt frumvarpinu tekur mið af norskri framkvæmd. Sá munur er þó á að í Noregi er nefndin sem tekur ákvörðun um sanngirnibætur á vegum þingsins en hér er lagt til að um verði að ræða stjórnáslunefnd, sem yfirfari og taki til endanlegrar ákvörðunar tillögur matsnefndar sanngirnibóta. Miðar það að því að tryggja gæði ákvörðunartökunnar í hverju og einu tilviki, sérstaklega í ljósi þess að gert er ráð fyrir að ákvarðanir sanngirnibótanefndar séu endanlegar á stjórnáslustigi.

Ekki er gert ráð fyrir að frekari sönnunarfærsla eigi sér sérstaklega stað við málsmeðferð sanngirnibótanefndar enda á þá að liggja fyrir könnun matsnefndar sanngirnibóta á umsóknum og í framhaldinu frekara mat og málsmeðferð fyrir nefndinni. Þó gilda almennar meginreglur stjórnásluréttar um málsmeðferð sanngirnibótanefndar, þar á meðal reglan um fullnægjandi rannsókn mála. Getur nefndin á þeim grundvelli lagt fyrir matsnefnd sanngirnibóta að taka einstök mál til frekari skoðunar á grundvelli 6. gr. og rannsaka til hlítar einstaka þætti máls sem sanngirnibótanefndin telur ekki full rannsakaða.

Lagt er til að ráðherra gefi Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sanngirnibótanefndar. Tilgangurinn með slíkri skýrslugjöf er einkum að tryggja að saga þeirra sem fyrir illri meðferð og ofbeldi verða sé sögð. Eru enda í því falin varnaðaráhrif. Þá getur umfjöllun í slíkri skýrslu leitt að þeirri niðurstöðu að ráðherra telji þörf á að ráðast í sérstaka rannsókn á illri meðferð eða ofbeldi gagnvart tilteknum hópi einstaklinga. Kæmi þá til skoðunar, og þyrfti að taka afstöðu til þess í skýrslunni, hvort rétt væri, að mati ráðherra og í ljósi aðstæðna hverju sinni að setja á fót rannsóknarnefnd á grundvelli laga um rannsóknarnefndir, setja sérstök lög um tiltekna rannsókn eins og dæmi eru um eða jafnvel fela eftirlitsstofnun, sem lögum samkvæmt hafi eftirlit með starfsemi sem til skoðunar væri, að taka að sér einstaka rannsókn.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er ítrekuð þagnarskylda sem gildir um einkalíf einstaklinga sem eru til meðferðar hjá nefndunum tveimur og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 9. gr.

Ákvæðið sækir fyrirmynd sína í 12. gr. laga um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn, nr. 47/2010, og þarfnast ekki frekari skýringa.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að um rétt til framsals gildi sömu reglur um kröfu um sanngirnisbætur og gilda um bætur fyrir varanlegt líkamstjón. Þannig er lagt til að óheimilt verði að framselja kröfu nema hún hafi verið viðurkennd og fjárhæð hennar ákvörðuð af sanngirnisbótanefnd. Þá er miðað við að sanngirnisbætur verði undanþegnar aðför skv. 46. gr. laga nr. 90/1989 um aðför.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er að finna heimild fyrir ráðherra til útgáfu reglna sem ekki þarfnast skýringa.

Um 11. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.