

Nefndarálit

um frv. til l. um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið. Á fund nefndarinnar komu Páll Þórhallsson frá forsætisráðuneyti, Svanhildur Bogadóttir frá Borgarskjalasafni Reykjavíkur, Ragnar Aðalsteinsson hæstaréttarlögmaður, Bárður Ragnar Jónsson frá Breiðavíkursamtökunum, Jóhanna Agnarsdóttir, Erna Agnarsdóttir og María Haraldsdóttir.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um greiðslu sanngirnibóta úr ríkissjóði til þeirra sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi, bæði andlegu og líkamlegu, á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn.

Nefndin fjallaði um málið á fundum sínum og ræddi fjölmörg atriði frumvarpsins sem á sér ekki hliðstæðu í íslenskri réttarsögu. Helgast það m.a. af því hversu langt er liðið frá þeim atburðum sem bótagrundvöllur frumvarpsins er byggður á. Þær stofnanir og þau vistheimili sem um ræðir eru: vistheimilið Breiðavík, Heyrnleysingjaskólinn, vistheimilið Kumbaravogi, skólaheimilið Bjarg, vistheimilið Reykjahlíð, vistheimilið Silungapólli, heimavistarskólinn Jaðar, Upptökuheimili ríkisins og Unglingaheimili ríkisins. Nefnd sem skipuð var samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur þegar lokið könnun á fjórum af níu vistheimilanna, þ.e. Breiðavík, Heyrnleysingjaskólanum, vistheimilinu Kumbaravogi og skólaheimilinu Bjargi.

Framkvæmd laganna.

Í frumvarpinu kemur eingöngu fram í greinargerð undir hvaða ráðherra framkvæmd laganna skuli heyra, þ.e. að gengið sé út frá því að dómsmála- og mannréttindaráðherra verði falin framkvæmd laganna. Styðst það annars vegar við þau rök að dómsmála- og mannréttindaráðherra fer með málefni þolenda ofbeldisbrota og að sýslumanni sem heyrir undir hann er falið veigamikil hlutverk. Nefndin telur að það sé ekki nægilega skýrt að kveða einungis á um þetta í greinargerð, m.a. vegna þess að forsætisráðherra leggur frumvarpið fram og skipaði nefndina sem falið var að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimilanna samkvæmt lögum nr. 26/2007. Nefndin telur því nauðsynlegt að taka skýrt fram í 1. gr. frumvarpsins að dómsmála- og mannréttindaráðherra fari með yfirstjórn og framkvæmd laganna og leggur til breytingu á greininni í því skyni.

Málsmeðferð.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt upp með mjög einfalda málsmeðferð þar sem sýslumanni er falið, að höfðu samráði við ráðherra, að gera umsækjendum sáttaboð telji hann að bótaskilyrði laganna séu uppfyllt. Byggist það á því sjónarmiði að málsmeðferðin taki ekki of langan tíma og verði ekki of íþyngjandi fyrir umsækjendur eins og ítrekaðar skýrslutökur geta verið. Nefndin tekur fram að slíkt samráð við ráðherra er óvenjulegt. Fyrir nefndinni

kom fram að þetta væri einungis hugsað sem varúðarákvæði og að ekki væri ætlunin að ráðherra færi ofan í einstök mál heldur að hann gæti frekar ýtt undir að mál hljóti frekar úrlausn hjá sýslumanni og að samræmis sé gætt milli mála. Umsækjandi getur hafnað sáttaboði og leitað til úrskurðarnefndar og eru úrskurðir hennar endanlegir á stjórnarsýslustigi og því ekki kæránlegir til ráðherra. Þannig mun ráðherra ekki endurskoða úrskurði nefndarinnar sem eru að vissu leyti endurskoðun á sáttaboðum sýslumanns. Nefndin telur því eðlilegt að ráðherra fari með eftirlit með framkvæmdinni hjá sýslumanni og sé leiðbeinandi að þessu leyti gagnvart honum.

Nefndin telur einnig að með því að fela einu sýslumannsembætti að fara með úrlausn þessara mála sé unnt að tryggja samræmi í sáttaboðum og afgreiðslu mála. Þá er enn fremur gert ráð fyrir því í lokamálslið 1. mgr. 6. gr. að sýslumaður skuli eftir því sem kostur er fjalla samtímis um allar kröfur er líta að einu og sama heimilinu eða stofnuninni og tryggir það enn frekar samræmi í afgreiðslu mála. Ef málafjöldi verður mjög mikill telur nefndin að efla þurfi það embætti sem fær verkefnið og að ráðherra leiti þá eftir tímabundinni heimild til þess.

Sönnunarfærslur.

Nefndin telur nauðsynlegt að taka fram að í því frumvarpi sem hér er til meðferðar er ekki tekin afstaða til þess hvernig meðferð viðkomandi einstaklingar fengu á vistheimilum og stofnunum þeim sem um ræðir heldur er verið að skapa ramma um sanngirniseftur til handa þeim sem urðu fyrir þessari óþolandi lífsreynslu. Með frumvarpinu er lagt til að sýslumaður meti hvort hann telji líkur á því að bótaskilyrði laganna séu uppfyllt. Rík rannsóknarskylda er lögð á úrskurðarnefndina sem viðkomandi getur leitað til. Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir á stjórnarsýslustigi og þarf umsækjandi því að leita til dómstóla ef hann fellst ekki á úrskurð nefndarinnar.

Skilyrði þess að greiddar verði sanngirniseftur eru þær að umsækjandi hafi orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi meðan á vistun stóð sem olli honum varanlegum skaða, þ.e. varanlegum neikvæðum líkamlegum, sálrænum eða félagslegum afleiðingum. Nefndin ræddi nokkuð um sönnunarfærslur en fyrir liggur að sönnun í hefðbundnum skilningi er torveld og nánast útilokuð þegar svo langt er um liðið.

Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að rannsóknir vistheimilisnefndar hefðu m.a. byggst á vitnisburði hópa sem bjuggu á vist- og meðferðarheimilum á mismunandi tímabilum og við ólíkar aðstæður, aðbúnað og meðferð og því væri ekki unnt að bera saman án þess að greinarmunur væri gerður á frásögnum þeirra. Fram kom að á tímabili voru börnin á Kumbaravogi látin vinna við framleiðslufyrirtæki án þess að nokkurt fullorðið vinnufólk væri á staðnum. Þá kom einnig fram að á tímabili hefðu mörg þeirra sætt kynferðislegu ofbeldi.

Nefndin tekur fram að við mat á sönnun verði að líta til opinberra gagna og upplýsinga sem liggja fyrir um viðkomandi stofnun eða heimili, þess tímabils sem um ræðir svo og framburðar þeirra sem á heimilunum dvöldu eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Bótagrundvöllur.

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um skilyrði sanngirniseftur og þar segir að greiða skuli sanngirniseftur hafi vistmaður orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi meðan á vistun hans stóð. Í skýringum við 3. gr. frumvarpsins kemur fram að við túlkun á hugtökunum illri meðferð og ofbeldi sé ætlast til að litið verði til þeirra samfélagsviðmiða sem voru ríkjandi á þeim tíma er atvik gerðust eins og hefðbundið er að gera við sakarmat í skaðabótarétti. Enn fremur verði að líta til þess að almenn viðhorf til uppeldis barna hafi breyst umtalsvert á undan-

förnum áratugum og að ekki sé unnt að fella undir hugtökin illa meðferð eða ofbeldi atriði, sem þrátt fyrir að teljast óásættanleg núna, voru í samræmi við gildandi viðmið á umræddum tíma og tíðkuðust víðar, m.a. á einkaheimilum og spítölum. Sama gildi um hugtökin athafnir og athafnaleysi sem voru í samræmi við ríkjandi stefnu stjórnvalda á umræddum tíma. Nefndin telur ekki unnt að fallast á þessi sjónarmið. Enda er áskilið í 3. gr. frumvarpsins að um varanlegan skaða sé að ræða hjá viðkomandi vegna illrar meðferðar eða ofbeldis sem viðkomandi sætti meðan á vistun stóð. Hafi umsækjandi því orðið fyrir varanlegum skaða af þeirri meðferð og vist sem hann var í reynd skikkaður í skipti í raun ekki máli hvort meðferðin hafi verið í samræmi við ríkjandi viðmið þar sem með áskilnaði um varanlegan skaða er fallist á að bótagrundvöllur sé fyrir hendi.

Ljóst er að ábyrgð stjórnvalda af inngripum í friðhelgi einkalífs einstaklinga er mikil og telur nefndin að gera verði kröfu til að lausnir séu faglegar hvort heldur er vistun eða meðferð. Nefndin telur að illa meðferð barna og unglinga sem hið opinbera tekur að sér verði aldrei hægt að bæta að fullu með fjármunum.

Sanngirnishættur.

Í 2. mgr. 4. gr. er tekið fram að við ákvörðun fjárhæðar sanngirnishættu skuli, eftir því sem unnt er, tekið mið af dómaframkvæmd á sambærilegum sviðum. Nefndin fjallaði nokkuð um þetta ákvæði og telur að það frumvarp sem hér um ræðir fjalli um mjög sérstakt svið sem erfitt sé að bera saman við dóma í einstökum dómsmálum þar sem málin beinast t.d. að ákveðnum tjónvaldi. Hér er leitast við að gera upp mál fjölda einstaklinga í einu. Viðurkennt er að bæturnar byggjast á vanræktir eftirlitsskyldu stjórnvalda með börnum sem voru vistuð á þeirra vegum á meðferðarheimilum og stofnunum jafnvel um margra ára skeið. Frumvarpið er því byggt á þeirri viðleitni stjórnvalda að bæta viðkomandi þann varanlega skaða sem hann hefur orðið fyrir vegna þessa þrátt fyrir að mjög langt sé um liðið og að bótaréttur sé fyrndur samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar. Viðleitni stjórnvalda byggist á því að viðkomandi eigi rétt á sanngirnishættu og að bótonum sé markaður ákveðinn rammi en fjárhæðin getur ekki farið yfir 6 millj. kr. til hvers umsækjanda.

Aðgangur að gögnum.

Í 3. og 4. gr. frumvarpsins er fjallað um skilyrði og fjárhæð sanngirnishættu en skilyrðin eru mjög einstaklingsbundin og því getur greining á þeim verið erfið. Með því að fela sýslumanni að veita umsækjendum sáttaboð er því í reynd slakað mjög mikið á sönnunarkröfum þar sem sýslumanni er gert að bjóða fram sátt telji hann líkur standa til þess að bótaskilyrði séu uppfyllt. Sýslumaður skal skv. 5. gr. gefa út eyðublað fyrir þá sem hyggjast lýsa kröfum sínum. Skal sá/sú er lýsir kröfu tilgreina svo sem kostur er dvalartíma á stofnun eða heimili og helstu ástæður þess að hann/hún telur sig eiga rétt til bóta samkvæmt lögnum. Þar skal umsækjanda einnig gefinn kostur á að veita sýslumanni heimild til aðgangs að gögnum um sig, í vörslum vistheimilisnefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Nefndin telur fram að sýslumaður hefur ekki rannsóknarskyldu eins og úrskurðarnefndin og hefur því ekki sama aðgang að gögnum og hún. Það er því mikilvægt við kröfugerð að umsækjandi veiti samþykki sitt fyrir aðgangi að gögnum um sig þar sem hann hefur það í hendi sér hvaða gögnum sýslumaður fær aðgang að og þá einnig að hvaða marki hann getur metið mál viðkomandi, sem verður grundvöllur sáttaboðs. Nefndin telur þó nauðsynlegt að leggja til þá breytingu á 2. mgr. 5. gr. að viðkomandi kröfuhafi geti ekki eingöngu heimilað sýslumanni aðgang að gögnum um sig sem eru í vörslum nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 heldur einnig hjá öðrum stjórnvöldum þar sem þau geta skipt máli við mat sýslumanns.

Nefndin tekur einnig fram í þessu sambandi að hún telur heppilegt að öflun gagna fari að nokkru leyti fram í gegnum vistheimilisnefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 sem hefur unnið að könnun á starfsemi þeirra heimila sem um ræðir, en í 6. gr. þeirra er tekið fram að sýslumaður skuli að loknum kröfúlýsingarfresti afla staðfestingar nefndarinnar á því að viðkomandi hafi verið vistaður á því heimili eða stofnun sem um ræðir.

Úrskurðarnefnd.

Telji umsækjandi ekki unnt að fallast á sáttaboð sýslumanns eða ef kröfu hans er hafnað getur hann leitað til úrskurðarnefndar sem hefur sjálfstæðar heimildir til að afla gagna óháð samþykki umsækjanda, og getur því m.a. fengið aðgang að hljóðupptökum og endurritum viðtala við kröfuhafa. Þá getur úrskurðarnefndin kvatt viðkomandi til viðtals sem og aðra einstaklinga, svo sem fyrrverandi starfsfólk, og einnig óskað eftir lækisfræðilegum gögnum samkvæmt umboði viðkomandi telji hún þau skipta sérstöku máli. Nefndin telur því ljóst að málsmeðferð fyrir nefndinni er meira íþyngjandi fyrir umsækjanda en sáttaboð sýslumanns og tímafreakari þótt tekið sé fram í 5. mgr. 8. gr. að úrskurðarnefndin skuli ljúka meðferð hverrar kröfu eins fljótt og auðið er.

Nefndin telur því mikilvægt að sáttaboð sýslumanns séu sanngjörn og til þess fallin að leysa sem flest mál eins fljótt og auðið er þar sem annars megi ætla að mikill tími fari í að rannsaka mál einstakra umsækjenda og málsmeðferðartíminn gæti því dregist, sem og ef málafjöldi verður mikill.

Erfðaréttur.

Nefndin fjallaði einnig um ákvæði 11. gr. frumvarpsins um erfðarétt en í greininni er sérákvæði um að hafi tjónþoli fallið frá áður en honum var unnt að lýsa kröfu skv. 5. gr. erfist rétturinn til að lýsa kröfu til eftirlifandi barna hans sem geta hvert um sig eða sameiginlega fylgt henni eftir. Nefndin vill taka fram að ákvæðið á sér ekki fyrirmynd í íslenskum rétti og er einungis bundið við börn eftirlifandi tjónþola. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að rökin fyrir þessari heimild séu m.a. þau hve langan tíma það hefur tekið fyrir ríkisvaldið að bjóða fram bætur og að margir þeirra sem hafa dvalið á þessum heimilum og hefðu átt bótarétt eru fallnir frá. Nefndin telur í þessu sambandi nauðsynlegt að leggja til breytingu á frumvarpinu þannig að eftirlifandi börn tjónþola sem geta átt kröfurétt geti fengið aðgang að gögnum í vörslu vistheimilisnefndar og annarra stjórnvalda. Þannig geti þau gengið úr skugga um sinn rétt og eftir atvikum einnig veitt sýslumanni aðgang að gögnunum þegar gengið er frá kröfu/umsókn um bætur.

Málshöfðunarfrestir.

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt um málshöfðunarfresti en samkvæmt frumvarpinu skal sá sem telur sig eiga rétt til bóta lýsa kröfum sínum innan þriggja mánaða frá síðari birtingu innköllunar sýslumanns, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Verði kröfu ekki lýst innan þess frests fellur hún niður. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að þessi frestur væri mjög stuttur en nefndin bendir í því sambandi sérstaklega á að víkja má frá þessu í allt að tvö ár frá því að kröfúlýsingarfresti lýkur ef sýnt þykir að þeim sem lýsir kröfu hafi ekki verið unnt að gera það fyrr eða ef önnur veigamikil rök mæla með því. Nefndin telur að með þessu sé ákveðinnar sanngirni gætt en jafnframt settur ákveðinn tímarammi svo að unnt sé að ljúka þessum málum eins fljótt og unnt er. Nefndin tekur einnig sérstaklega fram að túlka beri þá fresti og þá málsmeðferð sem sýslumanni og úrskurðarnefnd er falin samkvæmt frumvarpinu með hliðsjón af reglum stjórnslulaga.

Tengiliður vegna vistheimila.

Nefndin bendir sérstaklega á að skv. 10. gr. skal ráðherra skipa sérstakan tengilið sem skal með virkum hætti koma á framfæri upplýsingum til þeirra sem kunna að eiga bótarétt samkvæmt lögum. Þannig hvílir á tengiliðnum frumkvæðisskylda, gagnvart fyrrverandi vistmönnum sem og eftirlifandi börnum þeirra vistmanna sem fallið hafa frá, við að koma upplýsingum á framfæri við þá sem kunna að eiga bótarétt. Nefndin vill áréttta mikilvægi þessarar frumkvæðisskyldu tengiliðarins.

Fjöldi mála og gagnaöflun.

Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefði við vinnu sína einungis haft úrtak mála, eða einungis um 20% þeirra sem vistaðir voru á Silungapólli, Unglingaheimili ríkisins og Upptökuheimili ríkisins. Um 90% barna á þessum heimilum voru send á vegum barnaverndaryfirvalda í Reykjavík og mál þeirra eru varðveitt á Borgarskjalasafni Reykjavíkur en skjöl Unglinga- og Upptökuheimilis ríkisins eru varðveitt á Þjóðskjalasafni Íslands. Ljóst er því að umfangsmikil vinna er fram undan við upplýsingaöflun vegna mála þeirra fjölmörgu sem ekki lentu í úrtakinu. Nefndin telur því nauðsynlegt að leggja til þá breytingu á 12. gr. frumvarpsins að ráðherra kveði einnig í reglugerð á um aðgang sýslumanns eða úrskurðarnefndar að gögnum hjá sveitarfélögum, stofnunum þeirra og ríkisstofnunum svo að unnt sé að afla þeirra gagna sem þarf til að unnt sé að ljúka afgreiðslu málanna.

Þá telur nefndin rétt að taka fram að kostnaður af vinnu við gagnaöflun sem viðkomandi sveitarfélag, stofnun eða ríkisstofnun verður fyrir greiðist úr ríkissjóði. Nefndin telur í því sambandi rétt að ráðherra skoði hvort líta eigi á það sem kostnað við vinnu vistheimilisnefndar eða úrskurðarnefndar.

Nefndin fékk ábendingu um að ekki væri tekið fram í frumvarpinu ef umsækjendur þyrftu að nýta tülkaþjónustu. Nefndin tekur fram að það falli undir kostnað við störf tengiliðarins eða störf úrskurðarnefndarinnar og því ekki nauðsynlegt að leggja fram breytingu á frumvarpinu vegna þessa.

Skipun úrskurðarnefndar o.fl.

Í 1. mgr. 7. gr. er mælt fyrir um skipun úrskurðarnefndar og skulu nefndarmenn og varamenn þeirra skipaðir til allt að þriggja ára í senn. Samkvæmt því er ekki unnt að skipa nefndina aftur til styttri tíma en þriggja ára þó að fyrirsjáanlegt sé að vinnu verði lokið innan t.d. tveggja ára frá síðari skipun. Nefndin telur nauðsynlegt að ráðherra geti metið þetta og leggur því til að nefndarmenn og varamenn þeirra skuli skipaðir til allt að þriggja ára í senn.

Í 2. mgr. 7. gr. er nefndinni heimilað að ráða sér starfslið. Nefndin tekur fram að þessi heimild er mjög opin og telur nauðsynlegt að leggja til breytingu á greininni í þá veru að nefndin hafi samráð við ráðherra varðandi ráðningu starfsliðs, fjölda starfsmanna o.þ.h.

Nefndin tekur fram að með samþykkt frumvarpsins er verið að heimila að greiddar verði sanngirnisbætur úr ríkissjóði til fyrrverandi vistmanna meðferðarheimila og stofnana fyrir misgjörðir sem stjórnvöld hafa viðurkennt að bera ábyrgð á þar sem þau fylgdu eftirlitskyldu sinni ekki eftir gagnvart þeim sem þau sendu til meðferðar á þessi heimili og stofnanir.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Ólafur Þór Gunnarsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 12. maí 2010.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir,
form., frsm.

Þuríður Backman.

Birgir Ármannsson.

Valgerður Bjarnadóttir.

Vigdís Hauksdóttir.

Ólöf Nordal.

Róbert Marshall.

Þráinn Bertelsson.