



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um sanngirnisbætur.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið.
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	25. nóvember 2022.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Í skýrslu nefndar skv. 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 vistheimilaneftndar 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 sanngirnisbóta 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 sanngirnisbóta á grundvelli laga nr.47/2010 frá því í desember 2018 sú leið nefnd að setja almenn lög um sanngirnisbætur, líkt og er í Noregi, eins og segir í skýrslunni.

Í ljósi þessa hefur forsætisráðuneytið haft til skoðunar hvort unnt sé, samhliða einstökum rannsóknum á tilteknum heimilum eða stofnunum, að setja á fót almennan farveg fyrir þá sem sætt hafa illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila á stofnunum ríkisins, sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða opinbers leyfis skv. lögum og valdið hefur þeim varanlegum skaða á heilsu sem ekki fæst bætt á annan hátt. Í því sambandi hefur verið litið til Noregs þar sem á vegum norska stórþingsins er starfandi sanngirnisbótanefnd 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 byggir á ólögfestum grunni og hefur þróast í framkvæmd á vegum nefndar stórþingsins sem sett var á laggirnar árið 1953. Móttaka og umsýsla með umsóknum um bætur á þessum grundvelli eru hjá stofnun sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið. 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 sanngirnisbótanefnd stórþingsins. Í sanngirnisbótanefnd sitja tveir fyrrverandi dómarmenn og tveir þingmenn. Úrlausnir sanngirnisbótanefndarinnar eru endanlegar og ekki er hægt að skjóta þeim til dómstóla. Áhersla hefur verið lögð á að önnur sjónarmið geti ráðið ferðinni en eingöngu lögfræði- eða stjórnsýsluleg.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að innleiða í íslenskan rétt lagaumgjörð sem skapar farveg fyrir einstaklinga sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða vegna misgjörða af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila á þeirra vegum til að fá greiddar sanngirnisbætur að álitum.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Gildandi löggjöf um sanngirnisbætur tekur eingöngu til fatlaðra barns sem vistuð voru á stofnunum sem starfræktar voru á vegum hins opinbera og þar sem börn voru vistuð

sólarhringsvistun. Þá gilda lögin eingöngu um starfsemi þessara stofnana fram til 1. febrúar 1993. Loks er gert ráð fyrir að þessi lög falli úr gildi 31. desember 2023.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Ekki er fjallað um málefnið í gildandi fjármálaáætlun.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmiðið lagasetningarinnar er að fyrir hendi sé farvegur fyrir einstaklinga sem telja sig hafa orðið fyrir varanlegum skaða vegna misgjörða opinberra aðila eða einkaaðila á þeirra vegum að fá bætur að álitum og þar með viðurkenningu á misgjörðunum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Þá er engan slíkan almennan farveg að finna í lögum og engin úrræði fyrir þá sem telja sig hafa orðið fyrir misgjörðum og eiga ekki rétt á bótum samkvæmt öðrum almennum reglum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til greina þar sem hið fyrirhugaða sannbirnisbótakerfi verður að byggja á heimild í lögum sem ekki er fyrir hendi.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Litið er til þeirra framkvæmdar sem verið hefur við líði í Noregi í mörg ár. Við útfærslu á því hvernig heimfæra megji hina norsku leið upp á íslenskan veruleika, 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 fyrirkomulag koma einkum tvær leiðir til skoðunar: að byggja á ólögfestu grunni á grundvelli þingsályktunar eða með setningu sérlega um málefnið.

Fyrri leiðin felur í sér að Alþingi með þingsályktun ákveði 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 þinginu tækifæri til að þróa slíka umgjörð og útfærslu, jafnvel yfir lengir tíma, og þannig stíga varlega til jarðar og draga úr væntingum borgaranna á meðan ekki er ljóst hvert umfang slíkra bóta kann að vera, hvernig úrræðið reynist og ef vilji er síðar til að snúa til baka og vinda ofan slíkum áformum. Það mælir gegn slíkri leið að hún er ekki föst í hendi og meiri líkur að pólitísk sjónarmið hverju sinni ráði ferð við útfærsluna eða jafnvel hvort slíkt úrræði lifi af sviptingar í stjórnámálum líðandi stundar.

Að setja sérlög felur í sér heildstæða nálgun á viðfangsefnið þar sem mælt er fyrir um í lögum hvernig staðið sé að greiðslu bóta, hverjir eigi rétt á bótum, 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 leið þingsályktunar 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 fallinn að tryggja að þeir einstaklingar sem falla hér undir fái bætur vegna þeirra misgjörða sem þeir hafa orðið fyrir af hálfu opinberra aðila.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Sú leið er áformuð að setja heildarlög um sanngirnissbætur. Hvað varðar hvaða umgjörð eigi að setja varðandi það hverjir geti átt rétt til bóta á slíkum grundvelli er litið til þess að norska leiðin gerir ráð fyrir almennri nálgun í því efni. Þó þarf að liggja fyrir að hið opinbera eða einkaaðilar á þeirra vegum hafi brugðist. Í þessu ljósi er gert ráð fyrir að allir þeir einstaklingar sem orðið

hafa fyrir illa meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila á þeirra vegum og valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bætt á annan hátt geti fengið bæt看. 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 skv. lögum. Þó er gert ráð fyrir að utan gildissviðs slíkrar umgjarða sé ef tjón einstaklinga má rekja til almennra atburða sem snertu marga. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Fyrirhugað er að setja heildarlög um sanngirnibætur þar sem einstaklingar sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt vegna illrar meðferðar eða ofbeldis sem þeir hafa orðið fyrir vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila hjá stofnunum ríkisins eða sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða samkvæmt opinberu leyfi samkvæmt lögum eiga rétt til greiðslu sanngirnibóta. Gert verður ráð fyrir að umsóknir séu sendar til dómsmálaráðuneytisins sem yfirfari umsóknir m.t.t. þess hvort að þær uppfylli lágmarkskröfur. Matsnefndsannngirnibóta fá síðan umsóknir til meðferðar og gerir tillögur til sanngirnibótanefndar um það hverjir eigi að fá bætur og hversu háar þær eigi að vera. Miðað er við að ákvarðanir sanngirnibótanefndar séu endanlegar á stjórnsýslustigi.	E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.	F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Allur almenningur og þá sérstaklega þeir sem telja sig hafa orðið fyrir misgjörðum af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila á þeirra vegum. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Skörun er við stjórnarmálefni dómsmálaráðuneytisins sem fer með málefni sanngirnibóta. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Haft hefur verið samráð við dómsmálaráðuneytið vegna skörunar á stjórnarmálefnum og einnig við Alþingi vegna þess að hin fyrirhugaða lagasetning er að norskri fyrirmynd. 4. Fyrirhugað samráð. Áform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum verða kynnt í samráðsgátt. Í framhaldi af því, og að teknu tilliti til athugasemda sem kunns að berast um áform um lagasetningu, verða drög að frumvarpi um sanngirnibætur einnig kynnt í samráðsgátt ásamt endanlegu mati á áhrifum.	G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Hin fyrirhugaða lagasetning mun auka kostnað ríkissjóðs vegna greiðslu bóta en ekki er hægt að leggja mat á umfang þess kostnaðar á þessu stigi. Þó má búast við að þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að hámarks bótafjárhæð sé óveruleg og þar sem ekki verður þá þörf á stórum, tímafrekum og fjárhagslega dýrum rannsóknum varðandi tiltekna hópa, sem einnig mundu kalla á greiðslu bóta, verðir kostnaður af lagasetningunni í lágmarki. Ekki er nauðsynlegt að auka mannafla í dómsmálaráðuneytinu enda er þegar í ráðuneytinu að finna mannafla sem sinnir málefnum sanngirnibóta. Þá þarf alls að greiða laun tíu	

nefndarmanna sem skipa þarf í matnefndsanngirnibóta og sanngirnibótanefnd, verði hin fyrirhugaða lagasetning að lögum.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Ekki er gert ráð fyrir að það þurfi aðdraganda að gildistöku áformaðrar lagasetningar, enda er þegar fyrir hendi í dómsmálaráðuneytinu þekking og mannaflí til að sinna þeirri frumrannsókn sem ráð er fyrir gert að eigi sér stað í ráðuneytinu. Þá er ráð fyrir gert að þegar frumvarp um sanngirnibætur taki gildi sem lög frá Alþingi verði skipað í þær tvær nefndir sem fjalla munu um umsóknir einstaklinga um sanngirnibætur. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Fjármagn á fjárlögum svo unnt sé meðhöndla umsóknir einstaklinga og greiða sanngirnibætur á grundvelli ákvarðana sanngirnibótanefndar. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Að ekki skapist þörf á einstökum, umfangsmiklum og dýrum rannsóknum á misgjörðum opinberra aðila og einkaaðila á þeirra vegum gagnvart einstaklingum sem ekki fást bættar með öðrum leiðum. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Ekki á þessu stigi máls.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum