

SAMANTEKT STARFSHÓPS Á VEGUM FORSÆTISRÁÐUNEYTTISINS

Dags.: 13. maí 2026

Efni: Framkvæmd á Norðurlöndum - rannsóknir á aðbúnaði barna í vistun á vegum opinberra aðila og greiðsla sanngirnisbóta

1 INNGANGUR

Á síðustu áratugum hafa mál sem varða meðferð og aðbúnað barna sem vistuð voru utan heimilis síns á vegum hins opinbera á 20. öld komið til skoðunar á Norðurlöndunum. Í kjölfar þeirra hafa verið gerðar ýmsar rannsóknir, afsökunarbeiðnir hafa verið settar fram af hálfu hins opinbera og mismunandi bótaúrræðum komið á laggirnar. Almenn markmið slíkra viðbragða og úrræða hefur verið að viðurkenna að misnotkun, ofbeldi eða ill meðferð á börnum, sem voru vistuð utan heimilis síns á vegum opinberra aðila, hafi átt sér stað.

2 NOREGUR

Í Noregi hefur verið ráðist í ýmsar rannsóknir á einstökum stofnunum og vistheimilum á undanförunum áratugum sem almennt er lokið. Á árunum 1990-2010 voru t.d. settar á fót fjölmargar rannsóknarnefndir á vegum ríkis og sveitarfélaga sem fjölluðu um barnaheimili, sérskóla og fósturheimili. Niðurstöður þeirra vörpuðu ljósi á kerfisbundna vanrækslu og ofbeldi sem hafði átt sér stað og annmarka á eftirliti. Leiddi sú vinna til opinberra afsökunarbeiðna og bótagreiðslna af hálfu viðkomandi sveitarfélaga.

Sem dæmi má nefna rannsókn á þessu sviði sem kennd er við Befring-nefndina (*Befring-utvalget*) sem skilaði af sér umfangsmikilli skýrslu árið 2004 sem laut að rannsókn á ofbeldi og vanrækslu á barnaheimilum og í sérskólum á árunum 1945-1980.¹ Var það niðurstaða nefndarinnar að alvarleg vanræksla og ofbeldi hefði átt sér stað í garð barna innan þeirra úrræða víða í Noregi á tímabilinu. Þá var það talið hafið yfir vafa að kynferðislegt ofbeldi hefði átt sér stað og eftirlit ekki verið fullnægjandi.

Þá hafa mörg stærri sveitarfélög í Noregi skipað eigin rannsóknarnefndir til að fara yfir sögu stofnana á þeirra vegum. Ítarleg skýrsla var gefin út um rannsóknir á yfir 100 stofnunum og fósturheimilum sem borgin Osló nýtti sem staðfesti kerfisbundna vanrækslu og ofbeldi.² Í Þrándheimi var gerð sambærileg rannsókn sem náði allt aftur til ársins 1930 og fram til 1980. Í skýrslu sem var skilað um rannsóknina var fjallað um

¹ NOU 2004:23 Barnevern i Norge 1945-1980: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-23/id387932/?ch=1>

² Barneverninstitusjoner benyttet av Oslo kommune 1954-1993: 1. desember 2005. Gransking av overgrep, omsorgssvikt, tilsyn og tvangsplasseringer. Skýrsla frá Granskingsutvalg oppnevnt af Fylkesmannen i Oslo og Akershus

aðbúnað barna sem Þrándheimur bar ábyrgð á og sýndu niðurstöður hennar m.a. alvarleg brot gegn börnum.³

Eftir að þessar nefndir luku störfum voru þær almennt lagðar niður. Í framhaldinu var komið á fót tímabundnum bótaúrræðum þar sem þolendur gátu sótt um bætur sem flestum er lokið. Þar var almennt gengið út frá vægari sönnunarkröfum en samkvæmt almennum reglum. Í flestum tilvikum var bótaábyrgð því á herðum sveitarfélaga sem báru ábyrgð á vistun barnanna.

Í kjölfarið kom Stórþingið á fót varanlegu kerfi um sanngirnisbætur (*rettferdsvederlag*)⁴ sem er einkum hugsað til fyllingar öðrum bótaleiðum, þ.e. til að grípa þá sem höfðu ekki fengið bætur frá sveitarfélögum eða í gegnum almenn úrræði. Þar eru engin föst tímamörk heldur er um að ræða kerfi þar sem hægt er að senda inn umsókn og óska eftir sanngirnisbótum. Þetta kerfi hefur verið kallað bætur fyrir tapaða æsku (*erstatning for tapt barndom*).

Bæturnar eru veittar eftir mat á hverju máli og eru hugsaðar sem sanngirnisbætur en ekki ætlað að bæta að fullu tjón. Bæturnar eru því hugsaðar sem viðurkenning á því að viðkomandi hafi verið beittur órétti en ekki viðurkenning á lagalegri skaðabótaskyldu og upphæðirnar því að jafnaði lægri en í almennum skaðabótamálum. Almennt eru greiðslur úr kerfinu á bilinu 70.000 og 180.000 norskrar krónur, en hámarksupphæðin er 250.000 norskar krónur (um 3,3 milljónir íslenskra króna). Dæmi um önnur mál sem heyra undir kerfið eru mál sem varða anmarka á störfum barnaverndar, misbresti sem tengjast skólagöngu eða líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi sem átti sér stað fyrir 1. janúar 1975. Viðkomandi getur ekki átt rétt á bótum úr þessu kerfi ef hann á möguleika á bótum annars staðar.

3 DANMÖRK

Í Danmörku hafa stjórnvöld beitt sér fyrir sögulegum rannsóknum á vistun barna utan heimilis. Rannsóknir hafa verið settar þar á fót til að bregðast við einstökum málum.

Dæmi um rannsóknir á einstökum málum í Danmörku eru t.d. Godhavn-rannsóknin (*Godhavnsundersøgelsen*) og eftirmálar hennar.⁵ Um var að ræða opinbera rannsókn sem hófst í kjölfar heimildarmyndar sem sýnd var í Danska ríkissjónvarpinu árið 2005 og varpaði ljósi á aðstæður barna sem vistuð voru á drengjaheimilinu Godhavn á sjöunda áratugnum. Var þetta fyrsta opinbera rannsóknin á ofbeldi gegn börnum á barnaheimilum þar í landi og voru niðurstöður rannsóknarinnar birtar í skýrslu árið 2011.

Helstu niðurstöður skýrslunnar voru þær að meiri líkur en minni voru taldar á því að drengirnir hefðu sætt ofbeldi, þeir notaðir í læknisfræðilegar tilraunir og að skortur hefði verið á fullnægjandi eftirliti. Danska ríkið bar í fyrstu fyrir sig fyrningu, þegar

³ Omsorg og overgrep: Gransking av barnehjem, skolehjem og fosterhjem i Trondheim kommunue.

Sjá: <https://www.sfm.no/gamle-siden/Barnevern/Gransking-Trondheim.pdf>

⁴ Upplýsingar um úrræðið má finna á heimasíðu Sivilrettsforvaltningen: <https://www.sivilrett.no/rettferd>. Úrræðið á rætur aftur á 19. öld og var framan af á könnu sérstakrar þingnefndar en um síðustu aldamót var settur um það skýrari rammi og undirbúningur afgreiðslu er á hendi framkvæmdarvaldsins.

⁵ Godhavnsrapporten. En undersøgelse af klager over overgreb og medicinske forsøg på Dreng- og Skolehjemmet Godhavn samt 18 andre børnehjem i perioden 1945-1976.

komu fram kröfur um bætur, og skort á lagastoð. Í framhaldinu var gefin út formleg afsökunarbeiðni og opnað á að þolendur gætu sótt um sanngirnissbætur. Þetta úrræði var síðar útvíkkað til fjölda annarra vistheimila.

Þá hefur einnig reynt á ýmis málefni grænleuskra barna, t. a. m. mál sem varða börn tekin frá fjölskyldum sínum og sett í fóstur í Danmörku árið 1951 sem hluti af félagslegri rannsókn.⁶ Málið var rannsakað og voru á endanum greiddar bætur vegna þess að fjárhæð 250.000 danskra króna (nú um 4,8 milljónir íslenskra króna).

Þróunin í Danmörku á undanförunum árum hefur verið að sífellt fleiri hópar hafa komið fram sem telja sig hafa orðið fyrir kerfislægu ofbeldi eða vanrækslu vegna vistunar á vegum hins opinbera. Nefna má „*De anbragte i særfor sorgen*“, en það er hópur fólks með fötlun eða þroskaskerðingu sem vistaður var á ríkisstofnunum á tímabilinu 1933–1980.⁷ Þessi hópur fékk sameiginlega afsökunarbeiðni árið 2023.⁸ Þessir hópar hafa þó þurft að leita til dómstóla með mál sín þar sem fyrningarreglur og strangar sönnunarkröfur hafa gert þeim einstaklingum erfitt fyrir að fá bætur.

Líkt og í öðrum norrænum löndum er þar almennt miðað við ákveðinn skurðpunkt í tíma í rannsóknum, oft árið 1980, en þá áttu sér stað breytingar á löggjöf, m.a. breyting á eftirliti með barnavernd og félagsþjónustu í Danmörku en lykilmreytingar áttu sér þó stað á lögum fyrir þar í landi, t.d. árið 1976 þegar barnaverndarmál voru færð yfir til sveitarfélaga.

Danir hafa ekki komið á fót samræmdu bótakerfi. Í stað þess hafa bótaákvæðanir verið í höndum dómstóla eða náðst með sátt í einstökum málum. Godhavns-drengirnir fengu 300.000 danskar krónur hver í sáttum sem voru gerðar við þá einstaklinga, grænleusku börnin sem voru hluti af fyrrnefndri tilraun fengu 250.000 danskar krónur hvert. Í fyrsta dómsmálinu gegn ríkinu vegna „særfor sorgen“ í október 2025 fékk þolandi einungis 50.000 danskar krónur, þar sem fyrningarreglur höfðu meðal annars áhrif, og hefur ríkið verið alfarið sýknað í einhverjum slíkum málum.

4 SVÍÞJÓÐ

Í Svíþjóð voru sett sérlög um bætur til þeirra sem urðu fyrir ofbeldi eða vanrækslu í umsjá hins opinbera í æsku, sbr. *lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall* (2012:663).⁹

Lögin voru sett í kjölfar umfangsmikillar rannsóknar *Vanvårdsutredningen* (2006–2011),¹⁰ sem leiddi í ljós að þúsundir barna hefðu orðið fyrir alvarlegu ofbeldi á

⁶ Historisk udredning om de 22 grønlandske børn, der blev sendt til Danmark i 1951: https://stm.dk/media/glpdfeek/historiskudredning_final.pdf

⁷ Historisk udredning vedrørende børn, unge og voksne anbragt i særfor sorgens institutioner 1933–1980: <https://www.sm.dk/arbejdsomraader/handicap/saer-og-aandssvagefor sorgen/historisk-udredning>

⁸

⁹ Lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2012663-om-ersattning-pa-grund-av-overgrepp_sfs-2012-663/

¹⁰ Vanvård i social barnavård – slutrapport SOU 2011:61 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2011/09/sou-201161/>

barnaheimilum og í fóstri á tímabilinu 1920–1980. Ólíkt því sem gerðist í Noregi og Danmörku, þar sem ferlið var oft knúið áfram af einstökum sveitarfélögum eða stofnunum, valdi sænska ríkið að setja tímabundna rammalöggjöf sem náði til alls landsins.

Helstu einkenni sænsku leiðarinnar voru þau að lögin giltu aðeins um alvarleg atvik sem áttu sér stað á tímabilinu 1. janúar 1920 til 31. desember 1980. Skilyrði fyrir bótum var að um væri að ræða „alvarlegt ofbeldi eða vanrækslu“ (*allvarliga övergrepp eller försummelse*).

Sett var á fót bótanefnd (*Ersättningsnämnden*) sem afgreiddi umsóknir um bætur og var ákveðin föst eingreiðsla upp á 250.000 sænskar krónur (nú um 3,3 milljónir íslenskra króna). Ekki var lagt einstaklingsbundið mat á fjárhæðina; annaðhvort fékk umsækjandi alla upphæðina eða ekkert. Gerð var krafa um að frásögn umsækjanda væri trúverðug og styddist við gögn eða aðrar upplýsingar, en dregið var úr ströngustu sönnunarkröfum skaðabótaréttarins til að koma til móts við aldur málanna. Ástæðan virðist einkum hafa verið til forðast að stjórnarsýslan þyrfti að meta „virði“ hvers konar ofbeldis, sem þótti siðferðislega erfitt. Umsóknarfrestur var strangur og lauk 31. desember 2014. Eftir þann tíma var úrræðið lagt niður.

Alls sóttu um 5 þúsund einstaklingar um bætur til nefndarinnar, en hlutfall þeirra sem fengu samþykktar bætur var 46 prósent.¹¹

Sænska leiðin virðist hafa verið skilvirk en hefur sömuleiðis verið gagnrýnd fyrir að þykja harkaleg þar sem hún lokaði dyrunum fyrir mörgum þolendum eftir árið 2014. Þá þóttu skilyrði bótagreiðslu oft vera heldur ströng í ljósi tilgangs úrræðisins og var það talið endurspeglast í lágu hlutfalli umsækjenda sem fengu greiddar bætur.¹² Í dag verða þeir sem telja sig eiga kröfu á hendur hinu opinbera í Svíþjóð að fara í gegnum hefðbundna dómsstóla, þar sem fyrningarreglur og strangar sönnunarkröfur gera úrlausn mála erfiðari.

5 FINNLAND

Í Finnlandi virðist skipulagt uppgjör vegna illrar meðferðar á vistbörnum hafa byrjað síðar en á öðrum Norðurlöndum. Árið 2014 hófst umfangsmikil rannsókn á vegum finnska félags- og heilbrigðismálaráðuneytisins á meðferð barna í barnaverndarúrræðum á tímabilinu 1937–1983.¹³

Rannsóknartímabilið var ákvarðað með vísan til lagabreytinga. Árið 1937 tóku fyrstu heildstæðu barnaverndarlögin gildi í Finnlandi, en árið 1984 tóku gildi ný barnaverndarlög sem bættu réttarstöðu og eftirlit til muna. Spannaði tímabil rannsóknarinnar því gildistíma fyrstu barnaverndarlaganna og laut að atvikum sem áttu sér stað í tíð þeirra.

¹¹ Svar félags- og heilbrigðisráðherra við fyrirspurn á þinginu (Riksdagen) á löggjafarþingi 2017-2018: <https://data.riksdagen.se/fil/E58A9B07-342E-4A6F-993C-6E9DDFA69AA0>.

¹² Den särskilda statliga ersättningen för vanvård i den sociala barnvården – från utredning till ersättning. <https://www.lu.se/lup/publication/4239099>. Sjá einnig: <https://forskning.se/2019/03/29/fa-barn-som-for-illa-i-fosterhem-fick-upprattelse/>

¹³ Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja kaltoinkohtelu 1937–1983. <https://stm.fi/epakohdat-lastensuojelun-sijaishuollossa>

Rannsóknin náði til allra barna sem vistuð voru utan heimilis á ábyrgð hins opinbera. Líkt og í Noregi og Svíþjóð var ekki gerður greinarmunur á því hvort barn var vistað á stofnun eða á fósturheimili (einkaheimili). Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að ofbeldi og vanræksla var algeng í þeim úrræðum sem um ræddi.

Finnland sker sig úr frá hinum Norðurlöndunum hvað varðar bótagreiðslur. Í nóvember 2016 var haldin opinber athöfn þar sem ríkisstjórnin baðst formlega afsökunar á þeim órétti sem börn sem vistuð voru á vegum hins opinbera höfðu verið beitt. Hins vegar var tekin pólitísk ákvörðun um að greiða ekki almennar sanngirnibætur til þolenda.¹⁴ Í stað bótagreiðslna ákvað finnska ríkið að leggja aukna fjármuni í að styðja við þá sem höfðu orðið fyrir ofbeldi í æsku og efla núverandi barnaverndarkerfi og eftirlit til að koma í veg fyrir að atburðirnir endurtækju sig.

Þessi ákvörðun finnska ríkisins um að greiða ekki bætur hefur verið umdeild og mætt gagnrýni frá samtökum fyrrum vistbarna, sem telja að viðurkenning án bóta sé ófullnægjandi.

6 SAMANTEKT

Þegar reynsla Norðurlandþjóðanna er dregin saman má sjá að þjóðirnar hafa farið mismunandi leiðir til þess að mæta ákalli um viðbrögð stjórnvalda og þörf fyrir sanngirni og uppgjör til handa þeim sem brotið var á. Þrátt fyrir mismunandi útfærslur í hverju landi fyrir sig má draga af þeim eftirfarandi lærdóm:

Tímabil sérstakrar rannsóknar: Við afmörkun tímabils á sérstökum rannsóknum á aðbúnaði barna í vistun utan heimilis fyrir atbeina stjórnvalda hefur á Norðurlöndum almennt verið litið til breytinga á löggjöf á sviði barnaverndar og þá hvenær löggjöf og eftirlit komst í nútímalegra horf eða það tímamark þegar ábyrgð færðist frá ríki til sveitarfélaga.

Svíar miða þannig við árið 1980 þegar ný félagsþjónustulög tóku gildi. Danir hafa t.d. miðað við tímabilið fram til 1976-1980 þegar tilteknir málaflokkar eins og barnaverndarmál og félagsþjónusta voru fluttir til sveitarfélaga. Finnar hafa miðað við tímabil fram til ársins 1984 þegar ný barnaverndarlög tóku gildi. Í Noregi hefur jafnframt í sérstökum rannsóknum almennt verið miðað við árið 1980 þegar ný barnaverndarlög tóku gildi og ábyrgð á viðkomandi málaflokkum fluttist til sveitarfélaga. Í núverandi kerfi í Noregi (rettferdsvederlag) er aftur á móti ekkert slíkt tímamark.

Þetta styður þá röksemd að á Íslandi væri málefnalegt að taka mið af árinu 2002, þ.e. þegar núverandi löggjöf um barnavernd tók gildi sem fól í sér breytingar á inntaki og efni reglna á þessu sviði, eða árið 2022 þegar sjálfstæð eftirlitsstofnun (Gæða- og eftirlitsstofnun) var sett á laggirnar sem fól í sér breytingar á stjórnsýslu og sjálfstætt eftirlit. Það tímamark er þó orðið afar nálægt í tíma miðað við rökin sem almennt eru fyrir stofnun sérstakra rannsóknarnefnda til að rannsaka sögulega atburði þegar kerfið var með öðrum hætti.

¹⁴ Valtiollinen kunnianosoitus sijaishuollossa kaltoinkohdelluille: <http://valtioneuvosto.fi/en/-/1271139/lastensuojelun-sijaishuollossa-kaltoin-kohdelluulta-pyydettiin-anteeksi>

Vistun á einkaheimilum: Sammerkt með kerfunum í Noregi, Svíþjóð og Danmörku er að ekki er gerður greinarmunur á ríkisstofnunum og einkaheimilum (fósturheimilum). Ef barn var vistað á grundvelli ákvörðunar opinbers aðila, samnings eða opinbers leyfis, ber hið opinbera ábyrgð þeirri vistun sem og eftirliti með henni. Bótaábyrgðin kemur þannig til vegna ákvörðunar hins opinbera um vistunina, óháð því hver rak heimilið. Þetta undirstrikar að eftirlitsskylda hins opinbera rofnar ekki þótt barn sé vistað á einkaheimili.

Ef bótaleiðir eru bornar saman má aðgreina úrræði Norðurlandabjóðanna með eftirfarandi hætti:

- **Noregur** hefur tekið upp varanlegt og sveigjanlegt kerfi (*rettferdsvederlag*) sem tekur á móti umsóknum um sanngirnibætur og hefur engin föst tímamörk.
- **Svíþjóð** valdi að setja sérlög með föstum fresti sem útilokaði marga. Ákvörðun um bætur var í höndum sérstakrar bótanefndar sem lauk störfum eftir að afgreiðslu bótanna var lokið.
- **Danmörk** hefur ekki komið á samræmdu bótakerfi á landsvísu. Bótaákvörðun hefur þess í stað verið í höndum dómstóla eða náðst með sáttum í einstökum málum.
- **Finnland** sker sig úr með því að rannsaka málin og biðjast afsökunar, en ákveða að greiða ekki almennar sanngirnibætur. Í stað þess er fjármunum veitt í stuðning og úrbætur á núverandi kerfi.

Norræn lagahefð sýnir að rannsóknarheimildir og bótaúrræði ná almennt til allra barna sem vistuð voru á ábyrgð hins opinbera fram að þeim tíma sem talið er að löggjöf hafi færst í nútímahorf, og þá óháð því hvort börn voru vistuð á stofnun eða einkaheimili. Með því að festa tímamörk við gildistöku heildstæðra laga um barnavernd hér á landi, t.d. árið 2002, má segja að norrænum fordæmum væri fylgt um að afmarka sögulegar rannsóknir við það tímabil þar sem réttarvernd barna var ekki eins rík og í núgildandi lögum.

Þá er rétt að nefna í þessu samhengi að Evrópuráðsþingið (PACE) samþykkti í janúar 2024 ályktun nr. 2533/2024 um misnotkun barna á stofnunum í Evrópu (e. Child abuse in institutions in Europe).

Megininntak ályktunarinnar er að aðildarríki eigi að tryggja heildstæða og óháða rannsókn á aðbúnaði og meðferð barna í slíkum úrræðum, hvort sem er á opinberum stofnunum, í vistun á einkaheimilum eða hjá trúfélögum, þar á meðal með tilliti til sögulegra brota. Jafnframt er lögð áhersla á að þolendur fái viðurkenningu á þeirri þjáningu sem þeir hafa orðið fyrir, aðgang að stuðningi og raunhæfum úrræðum, og eftir atvikum sanngjörnum bótum. Sérstök áhersla er lögð á að aldur þolenda eða langur tími frá brotum eigi ekki að standa í vegi fyrir því að mál séu rannsökuð eða viðeigandi úrræði séu veitt. Ályktunin undirstrikar þannig mikilvægi þess að aðildarríki horfist í augu við kerfisbundin eða söguleg brot gegn börnum í vistun utan heimilis, tryggi gagnsæi og ábyrgð og að þarfir og réttindi þolenda séu sett í forgrunn.