

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 47/2010, um bætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007 (lokauppgjör).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „eða heimilum sem falla undir lög um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, nr. 26/2007“ í 1. mgr. 1. gr. laganna kemur: fyrir fötluð börn sem starfræktar voru á vegum hins opinbera. Lögin taka til starfsemi þessara stofnana fram til 1. febrúar 1993.

2. gr.

Orðin „eða heimili“ og „skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og“ í 1. málsl. 2. gr. laganna falla brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. 1. málsl. 3. mgr. orðast svo: Nú hefur vistmaður verið vistaður á fleiri en einni stofnun sem fellur undir lög þessi og er þá heimilt að ákveða bætur til bráðabirgða og taka þá ákvörðun til endurskoðunar jafnóðum og innkallanir sýslumanns vegna þeirra liggja fyrir.
- b. Orðin „allt að 2 millj. kr.“ í 1. málsl. 4. mgr. falla brott.
- c. 2. og 3. málsl. 4. mgr. falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Þegar nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur lokið skýrslu um könnun sína á starfsemi heimilis eða stofnunar“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: Eigi síðar en 15. desember 2020; og á eftir orðinu „innköllun“ í sama málsl. kemur: vegna stofnana sem falla undir lögin.
- b. Orðin „eða heimili“ og „er skýrslan tók til“ í 3. málsl. 1. mgr. falla brott.
- c. Orðin „eða heimili“ í 2. málsl. 2. mgr. falla brott.
- d. Lokamálsl. 2. mgr. orðast svo: Þar skal einnig gefinn kostur á að veita sýslumanni heimild til aðgangs að gögnum um viðkomandi er málið varða hjá öðrum stjórnvöldum.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. 2. máls. 1. mgr. orðast svo: Hann skal afla staðfestingar á því að viðkomandi hafi verið vistaður á þeirri stofnun sem um ræðir.
- b. Í stað orðanna „einu og sama heimilinu eða“ í lokamáls. 1. mgr. kemur: einni og sömu.
- c. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Sá sem hefur lýst kröfu skal taka afstöðu til sáttaboðs innan 30 daga frá móttöku þess. Verði sáttaboði ekki tekið innan þess frests telst því hafa verið hafnað.

- d. Orðin „eða heimili“ í 1. máls. 3. mgr., sem verður 4. mgr., falla brott.
- e. Í stað orðanna „fyrsti dagur næsta mánaðar“ í 2. máls. 3. mgr., sem verður 4. mgr., kemur: 30 dögum.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Orðin „eða heimili“ í lokamáls. 1. mgr. falla brott.
- b. 3. mgr. orðast svo: Úrskurðarnefndin skal hafa aðgang að gögnum sem sýslumaður hefur aflað skv. 2. mgr. 5. gr.
- c. 1. máls. 4. mgr. orðast svo: Nú telur sá sem kröfu gerir að gögn skv. 3. mgr. séu ófullnægjandi við mat á rétti hans til sanngirnissbóta samkvæmt lögum þessum, eða hann óskar af öðrum ástæðum eftir því að tjá sig nánar um atriði sem gögnin taka til, og skal þá úrskurðarnefndin heimila honum að leggja fram skriflega greinargerð.
- d. Í stað orðanna „framkomna framburði“ í 2. máls. 4. mgr. kemur: framkomnar upplýsingar.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Orðin „eða heimili, einkum á grundvelli skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007“ í 2. mgr. falla brott.
- b. Í stað orðanna „1. dagur næsta mánaðar“ í 5. mgr. kemur: 30 dögum.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. 3. máls. orðast svo: Þá skal hann leiðbeina fyrrverandi vistmönnum sem eiga um sárt að binda í kjölfar vistunar um úrræði sem ríki og sveitarfélög bjóða upp á, svo sem varðandi endurhæfingu og menntun.
- b. Í stað dagsetningarinnar „1. janúar 2013“ í lokamáls. kemur: að kröfulýsingarfresti skv. 1. mgr. 5. gr. lýkur.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Tengiliður vegna stofnana fyrir fötluð börn.*

9. gr.

Orðin „vistheimilisnefndar og annarra“ í lokamáls. 2. mgr. 11. gr. laganna falla brott.

10. gr.

Ákvæði til bráðabirgða við lög in fellur brott.

11. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um sanngirnissbætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn.**

12. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2020 og falla brott 31. desember 2023.

Við gildistöku laga þessara falla brott lög nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í kjölfar umræðu um aðbúnað barna á vistheimilinu Breiðuvík árið 2007 samþykkti Alþingi lög nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Með þeim voru skapaðar forsendur til samfélagslegs uppgjors vegna aðbúnaðar barna á vistheimilum á árum áður. Vistheimilanefnd vann vandaðar skýrslur um fjölda vistheimila og í kjölfarið voru greiddar sanngirniseður til einstaklinga samkvæmt umsókn, sbr. lög nr. 47/2010, um sanngirniseður fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007. Síðasta skýrsla vistheimilaneðndar (2016) fjallaði um Kópavogshæli og var nefndinni falið að lýsa starfseminni að því er varðaði vistun fatlaðra barna sem þar dvöldust. Í henni komu fram meðal annars tillögur um framhald málsins að því er varðar aðrar stofnanir þar sem fötluð börn voru vistuð. Með lögum nr. 117/2015 var nýju ákvæði til bráðabirgða bætt við lög nr. 47/2010 sem heimilar ráðherra, að fenginni umsögn vistheimilaneðndar, að ákveða að aðrar skýrslur en skýrslur vistheimilaneðndar verði lagðar til grundvallar því að krafa um sanngirniseður verði tekin til meðferðar. Á grundvelli ákvæðisins voru sanngirniseður greiddar út vegna Landakotsskóla.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er lokauppgjör sanngirniseðna vegna sólarhringsvistunar fatlaðra barna á stofnunum þar sem hið opinbera bar ábyrgð á rekstri á árum áður. Í gildandi lögum er skilyrði þess að unnt sé að leggja fram kröfu um sanngirniseður að fyrir liggi skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 eða önnur skýrsla sem ráðherra hefur heimilað að lögð verði til grundvallar meðferð kröfu um sanngirniseður, að áður fenginni umsögn vistheimilaneðndar. Ekki er talin ástæða til að leggja í jafn ítarlegar og tímafrekar úttektir á þeim stofnunum sem út af standa og í fyrri málum. Litið er svo á að nægileg vitneskja sé fyrir hendi um tíðaranda, viðhorf, uppbyggingu og starfsemi stofnana og um það sem fór úrskeiðis eða betur mátti fara. Með skýrslum vistheimilaneðndar hafi farið fram ákvæðið uppgjör við fortíðina og skapast grundvöllur til að taka á aðgengilegri og einfaldari hátt en áður afstöðu til erinda frá þeim sem voru vistuð á barnsaldri á stofnunum fyrir fatlað fólk og telja sig hafa orðið fyrir illri meðferð og ofbeldi í þeirri vistun.

Í lögum nr. 47/2010 og nr. 26/2007 og framkvæmd þeirra birtist sú stefna að brugðist sé við sterkum vísbendingum um slæman aðbúnað viðkvæmra hópa barna á stofnunum sem hið opinbera bar ábyrgð á með rannsókn og greiðslu sanngirniseðna. Með frumvarpinu er stefnt að því að ljúka megi samfélagslegu uppgjöri vegna þeirra stofnana þar sem fötluð börn voru vistuð á árum áður á aðgengilegri og einfaldari hátt en gert hefur verið, sem gæti orðið til verulegra hagsbóta fyrir þessa einstaklinga þar sem unnt yrði að skoða og afgreiða mál þeirra á mun skemmri tíma en til þessa. Mikilvægt er að gætt sé jafnræðis milli fatlaðs fólks sem var vistað á barnsaldri á Kópavogshæli annars vegar og hins vegar á öðrum sambærilegum stofnunum fyrir fötluð börn.

2.1. Fjórar fyrstu skýrslur nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007, vistheimilaneðndar.

Hinn 23. mars 2007 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Í 5. gr. laganna var forsætisráðherra falið að kveða í erindisbréfi nánar á um skipun nefndar, þá starfsemi sem könnun hennar ætti að taka til, það verkefni sem nefndinni skyldi falið og það tímabil sem um væri að ræða.

Nefndinni var í fyrstu falið að kanna starfsemi vistheimilisins Breiðavík í Rauðasandshreppi. Nefndin skilaði skýrslu til forsætisráðherra um þá könnun 31. janúar 2008. Í kjölfar skýrslunnar var nefndinni falið að taka með almennum hætti afstöðu til þess hvaða stofnanir féllu undir gildissvið laga nr. 26/2007 og afmarka nánar það tímabil sem nefndin beindi sjónum sínum að, meðal annars í ljósi gildandi barnaverndarlöggjafar á hverjum tíma. Samkvæmt erindisbréfi bar nefndinni að leggja mat á hvort og þá hvaða stofnanir hún skyldi kanna sérstaklega með þeim hætti sem kveðið væri á um í lögum nr. 26/2007. Við mat sitt á því hvaða stofnanir hún teldi ástæðu til að kanna nánar bar nefndinni að hafa til hliðsjónar hvort tilefni væri til könnunar í ljósi fyrirbyggjandi upplýsinga, t.d. í formi þeirra frumgagna sem henni hefðu borist og í ljósi frásagna sem fram hefðu komið frá fyrirverandi vistmönnum, starfsmönnum eða öðrum. Eins bar nefndinni að líta til þess hversu líklegt það væri að könnun þjónaði tilgangi sínum, meðal annars vegna þess hversu langt væri um liðið frá því að starfsemi viðkomandi vist- eða meðferðarheimilis var hætt.

Hinn 31. ágúst 2009 skilað vistheimilanefnd til forsætisráðherra *Áfangaskýrslu nr. 1* um könnun á starfsemi Heyrnleysingjaskólans 1947–1992, vistheimilisins Kumbaravogs 1965–1984 og skólaheimilisins Bjargs 1965–1967. Hinn 31. ágúst 2010 skilaði nefndin *Áfangaskýrslu nr. 2* um könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapolls 1950–1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956–1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946–1972. Hinn 21. nóvember 2011 skilaði nefndin *Áfangaskýrslu nr. 3* um könnun á starfsemi Upptökuheimilis ríkisins 1945–1971, Unglingaheimilis ríkisins 1971–1994 og meðferðarheimilisins í Smáratúni og á Torfastöðum 1979–1994. Taldi vistheimilanefnd sig með þessu hafa lokið þeim störfum sem henni voru falin.

2.2. Gildissvið laga nr. 26/2007.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007 var forsætisráðherra veitt heimild til að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi „vist- og meðferðarheimila fyrir börn“. Heimildin tekur ekki til þeirra stofnana sem voru starfandi við gildistöku laganna. Í ákvæðinu er ekki nánar lýst uppbyggingu og lagalegri stöðu þeirra vist- og meðferðarheimila fyrir börn sem lögin taka til. Af greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 26/2007 verður ráðið að einkum sé átt við opinber vist- og meðferðarheimili. Þá verður einnig dregin sú ályktun af lögskýringargögnum að það hafi verið eitt af markmiðum lagasetningarinnar að athugun vistheimilaneftar gæti eftir atvikum tekið til hliðstæðra stofnana og sérskóla þar sem börn dvöldu.

Í fyrstu áfangaskýrslu vistheimilaneftar kemur fram að nefndin lagði til grundvallar við ákvörðun um til hvaða stofnana athugun hennar myndi ná að í fyrsta lagi skyldi horft til þeirra vist- og meðferðarheimila sem ekki voru starfandi við gildistöku laganna og rekin voru af ríki eða sveitarfélögum eða af hálfu einkaaðila á grundvelli opinbers leyfis sem veitt var á grundvelli laga. Í öðru lagi taldi nefndin að athuganir hennar samkvæmt lögum nr. 26/2007 gætu tekið til þeirra sérskóla sem áður voru starfandi á grundvelli sérákvæða í þágildandi fræðslulöggjöf og var þar einkum átt við Heyrnleysingjaskólann. Þá hafði nefndin það að leiðarljósi að samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna væri það ekki eitt af markmiðum nefndarinnar að kanna grunsemdir um refsiverða háttsemi einstaklinga heldur að kanna með almennum hætti þau atriði sem þar eru tilgreind, einkum hvort börn hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi á umræddum

stofnunum. Hafi nefndinni auk þess ekki verið fengnar að efni til valdheimildir til að haga athugunum sínum með slíkt markmið í huga, sbr. 3. gr. laganna.

2.3. Markmið laga nr. 26/2007 og viðbrögð stjórnvalda við skýrslum vistheimilaneftndar.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 26/2007 kemur fram að markmið könnunar samkvæmt frumvarpinu sé að staðreyna eins og kostur er hvort þau börn sem vistuð voru á árum áður á opinberum vist- eða meðferðarheimilum hafi sætt illri meðferð meðan á dvöl þeirra stóð. Í því samhengi verði að skoða starfsemi stofnunar heildstætt og hlutverk hennar samkvæmt þeirri löggjöf á sviði barnaverndarmála sem var í gildi á þeim tíma sem um ræðir. Þá skyldi könnunin taka til þess hvernig opinberu eftirliti með starfsemi stofnunar var háttað á því tímabili sem könnunin tekur til. Starfi nefndar á grundvelli frumvarpsins var ætlað að leggja grundvöll að tillögugerð til stjórnvalda um frekari viðbrögð. Þá skyldi fjallað um hvaða lærdóm mætti draga af niðurstöðum könnunarinnar og gera tillögur sem ætlað var að koma í veg fyrir að brotinn yrði réttur á börnum í opinberri forsjá.

Í þriðju áfangaskýrslu vistheimilaneftndar er greint frá því að nefndin hafi kannað starfsemi átta stofnana sem höfðu það hlutverk á árum áður að vista börn til skemmri eða lengri tíma, auk meðferðarheimilisins í Smáratúni og á Torfastöðum. Niðurstöður þeirra kannana gáfu augljóslega til kynna að víða hafi verið pottur brotinn við framkvæmd þessara mála af hálfu ríkisins og sveitarfélaga. Ákvörðun löggjafans um að efna til könnunar á þessum málum hafi ekki verið bundin að efni til við tiltekna stofnun eða heimili þótt atburðir á Breiðavíkurheimilinu hafi verið efst á baugi þegar lög nr. 26/2007 voru sett. Um var að ræða þá jákvæðu viðleitni löggjafans að upplýsa eins og kostur væri hvernig háttað var meðferð barna sem þurftu að sæta vistun á stofnunum hins opinbera á árum áður. Í skýrslunni er rakið að í framhaldinu hafi löggjafinn komið til móts við tillögur vistheimilaneftndar með lögum nr. 47/2010 sem gera ráð fyrir greiðslu sanngirnissbóta til þeirra fyrrum vistbarna sem uppfylla að öðru leyti efnisskilyrði laganna, auk þess sem hið opinbera hafi boðið upp á geðheilbrigðisþjónustu og félagslega þjónustu og Alþingi gert breytingar á skipulagi barnaverndarmála með lögum nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002.

Með þeim lögum var lögfestur nýr kafli í barnaverndarlög, XV. kafli A, um *mat og eftirlit með gæðum úrræða og vistun barna utan heimilis*, með fjórum nýjum greinum. Í þeim er í fyrsta lagi fjallað um markmið mats og eftirlits með gæðum úrræða og vistun barna utan heimilis. Í öðru lagi er mælt fyrir um það hlutverk barnaverndarneftndar að meta gæði og árangur vistunarúrræða á vegum barnaverndarneftndar. Í þriðja lagi er fjallað um mat Barnaverndarstofu á þörf fyrir úrræði fyrir börn sem vistast utan heimilis og að Barnaverndarstofa skuli safna upplýsingum um ráðstafanir og meta árangur tiltekinna úrræða með það að markmiði að auka gæði og stuðla að umbótum. Loks er mælt fyrir um að ráðuneyti (nú félagsmálaráðuneyti) hafi eftirlit með því að úrræði á ábyrgð ríkisins uppfylli hverju sinni þær kröfur sem gerðar eru í lögum, reglugerðum, stöðlum og þjónustusamningum eftir því sem við á.

2.4. Skýrsla vistheimilaneftndar um könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952–1993.

2.4.1. Almenn.

Hinn 5. mars 2008 barst forsætisráðuneytinu erindi frá Landssamtökunum Þroskahjálpar sem farið var fram á sérstaka rannsókn á aðbúnaði fatlaðra barna á stofnunum á vegum opinberra aðila á árum áður. Í kjölfarið ákvað forsætisráðherra að endurskipa vistheimilaneftnd. Samkvæmt erindisbréfi dags. 4. júlí 2012 var nefndinni falið að skoða vistun barna á Kópavogshæli. Vistheimilaneftnd lauk við skýrsluna 29. desember 2016 og skilaði nefndin í kjölfarið skýrslu sinni um könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952–1993. Þess skal getið að

11. janúar 2017 fluttist stjórnarmálefnið „rannsókn á starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn“ frá forsætisráðuneyti til dómsmálaráðuneytis, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 1/2017, og skilað nefndin því skýrslunni til dómsmálaráðherra.

Í skýrslunni kemur fram að Kópavogshæli var sett á laggirnar árið 1952 á grundvelli fyrstu laga hér á landi um fávítahæli, nr. 18/1936. Í þeim lögum var gert ráð fyrir að ríkið setti á laggirnar *skólaheimili* fyrir unga vanvita og hálfvita eða börn og unglinga sem kenna mætti ofurlítið til munns og handa, *hjúkrunarheimili* fyrir örvita eða þá fávita, unga og gamla, sem ekki gætu tileinkað sér nám eða unnið til gagns og *vinnuhæli* fyrir fullorðna fávita sem voru vinnufærir en gátu þó ekki staðið á eigin fótum. Styrkari stoðum var skotið undir starfseminna með lögum um fávítastofnanir, nr. 53/1967. Samkvæmt þeim átti ríkið að reka eitt aðalhæli fyrir fávita og þjónaði Kópavogshæli því hlutverki. Kópavogshæli var svokölluð altæk stofnun þar sem sameinuð var víðtæk þjónusta við börn og annað vistfólk sem þar bjó oft áratugum saman. Hælið var því allt í senn heimili barna og annars vistfólks þar sem þau áttu jafnframt rétt á sérstakri aðhlynningu, meðferð, þjálfun, kennslu og vinnu við hæfi. Þrátt fyrir að hlutverki hælisis hafi með þessu að mörgu leyti svipað til félagsleg úrræðis þá heyrði það alla tíð undir ráðuneyti heilbrigðismála og var formlega rekið sem sjúkrahús.

2.4.2. Helstu ályktanir.

Helstu ályktanir vistheimilaneftndar um hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á Kópavogshæli hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi eru eftirfarandi:

- að stjórnvöld hafi í verulegum mæli vanrækt að skapa skilyrði þar sem unnt hefði verið að mæta lögbundnum kröfum um aðbúnað barna sem vistuð voru á Kópavogshæli og að veruleg hætta hafi skapast á að börn vistuð á Kópavogshæli hafi þurft að þola illa meðferð og ofbeldi meðan á vistun þeirra stóð,
- að börn sem vistuð voru á fullorðinsdeildum Kópavogshælis hafi í verulegum mæli þurft að sæta líkamlegu og andlegu ofbeldi meðan á vistun stóð, og í verulegum mæli þurft að þola illa meðferð, þ.e. líkamlega, tilfinningalega, vistmunalega og félagslega vanrækslu, svo og vanrækslu varðandi umsjón og öryggi; líkamlegri og andlegri heilsu margra þessara barna hafi verið mikil hætta búin og neikvæðar líkamlegar, sálrænar eða félagslegar afleiðingar þessa verið varanlegar,
- að börn sem vistuð voru á Efra-Seli og á barnadeildum Kópavogshælis hafi í einhverjum mæli þurft að sæta líkamlegu og andlegu ofbeldi meðan á vistun stóð, og í verulegum mæli þurft að þola illa meðferð, þ.e. líkamlega, tilfinningalega, vistmunalega og félagslega vanrækslu, svo og vanrækslu varðandi umsjón og öryggi; líkamlegri og andlegri heilsu margra þessara barna hafi verið mikil hætta búin og neikvæðar líkamlegar, sálrænar eða félagslegar afleiðingar þessa verið varanlegar,

Helstu ályktanir um hvernig opinberu eftirliti með starfsemi Kópavogshælis hafi verið háttað eru eftirfarandi:

- að heilbrigðisráðuneytið hafi vanrækt eftirlitsskyldur sínar,
- að Barnaverndarráð Íslands, stjórnarnefnd Ríkisspítala, stjórnarnefnd um málefni þroskaheftra, stjórnarnefnd um málefni fatlaðra og landlæknir hafi vanrækt eftirlitsskyldur sínar
- að tilteknir yfirstjórnendur hafi ýmist vanrækt stjórnunar- og eftirlitsskyldur sínar eða skort hafi á að þeir hafi sinnt stjórnunar- og eftirlitshlutverkum sínum með viðunandi hætti.

2.4.3. Nýtt fyrirkomulag – Kópavogshæli og aðrar stofnanir.

Í skýrslunni mælir vistheimilanefnd eindregið með því að mótað verði nýtt fyrirkomulag um könnun og uppgjör sanngirnibóta vegna illrar meðferðar og ofbeldis gagnvart börnum á stofnunum. Þá fjallar nefndin um Kópavogshæli og aðrar stofnanir fyrir börn með þroskahömlun (bls. 340–342):

„Ljóst er að við setningu laga nr. 26/2007 höfðu verið lagðar niður nokkrar stofnanir fyrir fólk með þroskahömlun sem til álita kemur að fella undir skilgreiningu laganna með sambærilegum rökum og Kópavogshæli. Verður hér getið þeirra helstu en eftirfarandi upptalning er ekki tæmandi.

Áður en Kópavogshæli tók til starfa höfðu börn verið vistuð á sjálfsfærðastofnuninni *Sólheimum* í Grímsnesi frá því um 1930. Þá voru börn á *Kleppjárnssreykjum* í Borgarfirði sem rekið var af ríkinu frá árinu 1944. *Tjaldanes* í Mosfellssveit tók til starfa árið 1965 og var fyrstu árin rekið sem sjálfseignarstofnun, árið 1973 tók heilbrigðisráðuneytið við rekstrinum en stofnunin var lögð niður árið 2004. *Sólborg* á Akureyri tók til starfa sem vistheimili á vegum Styrktarfélags vangefinna á Norðurlandi árið 1970 og var rekin sem sjálfseignarstofnun allt þar til ríkinu voru afhentar eignir heimilisins árið 1984. Í ársbyrjun 1996 fluttu síðustu íbúarnir frá *Sólborg* í sambýli. Stofnanirnar *Bræðratunga* á Ísafirði og *Vonarland* á Egilsstöðum hafa nokkra sérstöðu þar sem þær virðast á mörkum þess að hafa verið vistheimili eða sambýli. Vistheimilið *Vonarland* hóf starfsemi 1981 en árið 1994 virðist *Vonarlandi* hafa verið breytt formlega í tvö sambýli í samtengdum húsum. *Bræðratunga* hóf starfsemi 1984 og virðist formlega hafa verið breytt í sambýli 1995. Álitamál er hvernig skilgreina megum *Skálatún* í Mosfellsbæ á þeim tíma þegar lög nr. 26/2007 tóku gildi. *Skálatún* tók til starfa 1954, starfsemin þróaðist smátt og smátt og eru þar nú rekin nokkur sambýli. Einnig má minna á að rekin voru meðferðarheimili fyrir einhverf börn, fyrst að Trönuhólum í Reykjavík og svo að Sæbraut á Seltjarnarnesi sem síðar var breytt í sambýli fyrir fatlað fólk. Þá voru fötluð börn til dæmis vistuð á *fjölskylduheimili Öskjuhlíðarskóla*, vistheimili fyrir börn við Holtaveg og Árland og á *einkaheimilum*, til lengri eða skemmri tíma.

Auk fyrrnefndra stofnana sem sérstaklega voru fyrir fötluð börn og/eða fatlaða fullorðna verður að nefna að fötluð börn voru vistuð ásamt öðrum börnum á *Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins*. Þá eru dæmi þess að fötluð börn hafi verið vistuð langtímum saman á *sjúkrahúsum* vegna skorts á öðrum úrræðum.

Þegar vistheimilanefnd hóf skoðun á vistun barna á Kópavogshæli var tekin ákvörðun um að fara ítarlega yfir löggjöf sem gildi á málefnasviðinu ásamt því að fjalla um hugmyndafræði, viðhorf og afleiðingar stofnanavistunar. Þá var ákveðið að fjalla nokkuð nákvæmlega um uppbyggingu og útfærslu aðbúnaðar og þjónustu við börn á stofnuninni. Nefndin telur ljóst að af þessari rannsókn megum draga ýmsan lærdóm um stöðu fatlaðra barna og foreldra þeirra, tildrög vistunar á stofnun og almennt um aðbúnað fatlaðs fólks á stofnunum. Kópavogshæli hafði þó óneitanlega talsverða sérstöðu meðal stofnana sem tekið hafa við fötluðum börnum hér á landi. Ljóst er að hlutverk stofnunarinnar sem aðalstofnunar landsins og hugmyndir um stærð hennar og gerð höfðu talsverð áhrif á ákvarðanir um vistun hverju sinni. Mikil ásókn virðist hafa verið í pláss, meðal annars fyrir þá sem aðrar stofnanir töldu sig ekki geta sinnt, og Kópavogshæli átti oft erfitt um vik að neita í ljósi aðstæðna sem einstaklingar bjuggu við í samfélaginu. Þá þykir ljóst að skortur á fjármagni til uppbyggingar og útfærslu þessarar stóru altæku stofnunar, skortur á eftirliti, fjöldi vistfólks og skortur á starfsfólki átti ríkan þátt í að skapa þann vítahring illrar meðferðar

og ofbeldis sem lýst hefur verið í skýrslunni. Nefnt hefur verið að útskriftir af Kópavogshæli hafi dregist úr hófi fram og margt bendir til þess að vistfólk hælísins hafi þurft að bíða lengur en vistfólk annarra stofnana eftir nauðsynlegum búsetuúrræðum.

Þrátt fyrir sérstöðu Kópavogshælis telur nefndin ljóst að þau vistheimili sem nefnd voru hér að ofan eigi margt sammerkt með hælínu. Flest þessi heimili voru sett á laggirnar sem altækar stofnanir og þar var oftlega glímt við sams konar vandamál, þ.e. vistfólk var fleira en húsnæði og starfsemi bauð upp á, skortur var á faglærðu starfsfólki og skortur á meðferð, þjálfun og kennslu. Athyglisvert er að Kópavogshæli var stundum talið skárri kostur en önnur vistheimili vegna þeirra sérfræðinga sem þar störfuðu og áttu að geta veitt betri þjónustu. Gögn sem minnst er á í þessari skýrslu gefa vísbendingar um atriði sem hefðu mátt betur fara á öðrum stofnunum. Má til dæmis nefna greinargerð Kristins Björnssonar til menntamálaráðuneytisins frá 1975 um greindarþroska vistfólks á fávítastofnunum og skýrslu sem unnin var fyrir landlækni á svipuðum tíma um tannlæknaþjónustu. Þá má geta þess að í þeim gögnum sem nefndin fór yfir í tengslum við vistanir barna á Kópavogshæli kom í nokkrum afmörkuðum tilvikum fram að börn hefðu verið fjötruð á öðrum stofnunum, svo og aðrar lýsingar á atvikum eða grun um illa meðferð eða ofbeldi. Einhverjar vísbendingar eru þó um að aðbúnaður barna og þjónusta við þau hafi upp að vissu marki verið skárri á öðrum stofnunum. Svo virðist sem fjárveitingar til sumra stofnana hafi verið rýmri og sums staðar voru ytri aðstæður betri á ákveðnum tímabilum. Þá áttu fámennari stofnanir kost á meiri sveigjanleika og aðlögun þjónustu.

Þegar gögn um viðhorf til fatlaðs fólks og stöðu málaflokksins eru metin heildstætt verður nefndin að telja að sannfærandi rök standi til þess að gera það með einhverju móti kleift að kanna og taka afstöðu til þess hvort og í hvaða mæli börn á öðrum stofnunum en Kópavogshæli hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi. Spurningin er hins vegar hvernig þessu verði best fyrir komið og hvort ástæða sé til að móta til framtíðar nýtt fyrirkomulag um uppgjör við fortíðina að þessu leyti.“

Þá kemur fram að nefndin telur að þær skýrslur sem þegar hafi verið unnar á grundvelli laga nr. 26/2007, að skýrslu um Kópavogshælið meðtalinni, gefi nokkuð glögga mynd af þeim skyldum sem hvíldu á hinum opinbera samkvæmt alþjóðasamningum og íslenskum lögum til að tryggja börnum lágmarksvernd og þjónustu. Þá gefa skýrslurnar nokkuð heildstæða mynd af tíðaranda, viðhorfum, uppbyggingu og starfsemi stofnana og því sem fór úrskeiðis eða betur mátti fara. Er það skoðun nefndarinnar að með þessum skýrslum hafi farið fram ákveðið uppgjör við fortíðina og skapast grundvöllur til að taka með aðgengilegri og einfaldari hætti en áður afstöðu til erinda frá þeim einstaklingum sem telja sig hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi. Gæti nýtt fyrirkomulag orðið til verulegra hagsbóta fyrir þessa einstaklinga þar sem vonandi yrði unnt að skoða og afgreiða mál þeirra á mun skemmri tíma en til þessa.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að lög nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, verði felld brott. Ekki er talin þörf á frekari könnunum nefndar samkvæmt lögnum. Litið er svo á að nægileg vitneskja sé fyrir hendi um tíðaranda, viðhorf, uppbyggingu og starfsemi stofnana þar sem fötluð börn voru vistuð, og því sem fór úrskeiðis eða betur mátti fara.

Í því samhengi eru lagðar til breytingar á lögum nr. 47/2010, um sanngirnissbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007. Nauðsynlegt er að breyta lögnum þannig að unnt verði að greiða sanngirnissbætur í nánar afmörkuðum tilvikum

án þess að skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 eða önnur skýrsla liggi fyrir og einfalda þannig bótauppgjör.

Helstu breytingar á lögum nr. 47/2010 eru eftirfarandi:

- Ekki verði lengur vísað til laga nr. 26/2007 og skýrsla vistheimilaneftndar ekki skilyrði þess að tiltekna kröfur verði teknar til meðferðar.
- Nánar verði afmarkað hvaða kröfur verði unnt að taka til meðferðar, bæði hvað varðar tegund stofnana og tímabil, og hvernig meðferð bótakrafna skuli háttað.
- Bætur verði heimilt að greiða út í einu lagi án tillits til bótafjárhæðar.
- Lögunum verði markaður ákveðinn líftími og þau falli brott að liðnum tilteknum tíma frá gildistöku breytinganna.

Eins og rakið er hér fram er með „vist- og meðferðarheimili fyrir börn“ í skilningi laga nr. 26/2007 átt við þau vist- og meðferðarheimili sem rekin voru af ríki eða sveitarfélögum eða af hálfu einkaaðila á grundvelli opinbers leyfis sem veitt var á grundvelli laga. Lögin voru einnig talin ná til þeirra sérskóla sem áður voru starfandi á grundvelli sérákvæða í þágildandi fræðslulöggjöf, sbr. könnun vistheimilaneftndar á starfsemi Heyrnleysingaskólans. Könnun á vist- og meðferðarheimilum á grundvelli laga nr. 26/2007 er lokið, utan stofnana fyrir fötluð börn, og er því orðalag laga nr. 47/2010 fært til samræmis við það. Lagt er til að vísað verði til „stofnana“ en ekki „heimila“ (þ.e. vist- og meðferðarheimila).

Lög nr. 26/2007 taka ekki til þeirra stofnana sem voru starfandi við gildistöku þeirra. Í þessu frumvarpi er hins vegar lagt til að tímamörk lokauppgjörs sanngirnibóta verði miðað við sama tímamark og Kópavogshælið, þ.e. 1. febrúar 1993 þegar Kópavogshælið var lagt niður og í stað þess tók til starfa ný endurhæfingar- og hæfingardeild Landspítalans í Kópavogi. Því skiptir ekki máli þó stofnun hafi starfað lengur en til 1. febrúar 1993 og ekki heldur þó enn sé við lýði annars konar starfsemi, svo sem sambýli, undir sama heiti. Við ákvörðun þessa tímamarks er horft til jafnræðissjónarmiða og eins þeirra breytinga á búsetumálum fatlaðra og þjónustu við fötluð börn sem urðu í tengslum við gildistöku laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og á árunum þar um kring.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Við undirbúning frumvarpsins var litið til jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Vistheimilaneftnd hefur þegar kannað almennt starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn en aðeins fjallað um vistun fatlaðra barna á Kópavogshælinu. Frumvarpið miðar að því að jafna stöðu þessa hóps þannig að fatlað fólk sem var vistað á barnsaldri á öðrum stofnunum sem hið opinbera bar ábyrgð á, og á sama tímabili, njóti sömu réttarstöðu og fatlað fólk sem var vistað á Kópavogshæli á barnsaldri.

5. Samráð.

Tekið skal fram að málefni er varða sanngirnisbætur og rannsókn á starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn heyra undir dómsmálaráðuneytið, sbr. b-lið 7. tölul. og 20. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 119/2018. Samkomulag er um að forsætisráðherra flytji frumvarpið.

Helstu hagsmunaaðilar eru þau sem voru vistuð á barnsaldri á stofnunum fyrir fötluð börn, Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands. Samráð hefur verið haft við dómsmálaráðuneytið, Sýslumannsembættið á Norðurlandi eystra, fyrrverandi og núverandi formenn vistheimilaneftndar, fyrrverandi tengilið vistheimila, Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands.

Áformaskjal og frummat á áhrifum vegna frumvarpsins voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 6. janúar 2020 og var umsagnarfrestur til 27. janúar 2020. Fjórar umsagnir bárust, frá Margréti Esther Erludóttur, Hlyni Má Vilhjálmssyni f.h. Félags fósturbarna, Landssamtökunum Þroskahjálpi og Barnaverndarstofu.

Umsagnir Margrétar Estherar, Félags fósturbarna og Barnaverndarstofu snúa að málefnum þeirra sem voru vístuð á barnsaldri á einkaheimilum á vegum barnaverndaryfirvalda. Að mati Barnaverndarstofu er mikilvægt að þessi hópur fái sömu tækifæri og þau sem vístuð voru á stofnunum til að tjá sig um dvöl sína á fóstur- eða vistheimilum sem þeim var ráðstafað á. Í umsögn Margrétar Estherar er saga hennar rakin og fram kemur að hún vilji uppreisn æru, fyrir sig og börnin sem komu á eftir henni. Í umsögn Félags fósturbarna segir meðal annars að uppkomin fósturbörn sem hafi orðið fyrir slæmri reynslu í fóstri og leitast eftir sanngirnissbótum séu fyrst og fremst að leitast eftir staðfestingu yfirvalda á ábyrgð sinni gagnvart fósturbörnum.

Frumvarp þetta afmarkast við vistun fatlaðra barna á stofnunum á vegum hins opinbera á árum áður. Ef ákveðið verður að skoða málefni fósturbarna mun það verða sérstakt mál. Enn sem komið er hefur ekki verið tekin ákvörðun um að hefja slíkt mál.

Í umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar kemur fram að samtökin styðja heils hugar þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Samtökin leggja mikla áherslu á að afgangið þessara mála verði flýtt eins og nokkur kostur er og að sanngirnissbætur verði að fullu greiddar til þeirra sem eiga rétt til þeirra í einu lagi á árinu 2021 en greiðslur dreifist ekki yfir lengri tíma. Komið er til móts við þessa athugasemd í 3. gr. frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að auðvelda uppgjör sanngirnissbóta vegna þeirra stofnana þar sem fötluð börn voru vístuð á árum áður á aðgengilegri og einfaldari hátt en gert hefur verið. Jafnframt að gæta jafnræðis milli fatlaðs fólks sem var vistað á barnsaldri á Kópavogshæli annars vegar og hins vegar á öðrum sambærilegum stofnunum fyrir fötluð börn.

Áætlaður kostnaður við verkefnið er 414–469 millj. kr. og má skipta í fjóra þætti. Í fyrsta lagi sanngirnissbætur sem áætlað er að taki til 80–90 einstaklinga. Ef miðað er við að meðalbótafjárhæð sé 4,87 millj. kr. er áætlaður heildarkostnaður 390–440 millj. kr. og bætur komi að mestu leyti til greiðslu árið 2021. Í öðru lagi kostnaður vegna starfs tengiliðar vistheimila skv. 10. gr. laga nr. 47/2010 og er gert ráð fyrir að tengiliður starfi að hámarki í 24 mánuði. Áætlaður kostnaður vegna hans er um 15–20 millj. kr. Í þriðja lagi er áætlaður kostnaður vegna starfa úrskurðarnefndar 4 millj. kr. sem dreifist á tímabilið 2021–2023. Loks er gert ráð fyrir 5 millj. kr. kostnaði við aðkeypta sérfræðiráðgjöf. Miðað er við að verkefninu verði að fullu lokið í árslok 2023.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs umfram fjárlög 2020 muni aukast um 9 millj. kr. árið 2020, 402–457 millj. kr. árið 2021, 2 millj. kr. árið 2022 og 1 millj. kr. árið 2023. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á útgjöld sveitarfélaganna.

Farvegur vegna verkefnisins er þegar fyrir hendi og ekki er gert ráð fyrir að langan tíma þurfi til aðlögunar breyttu verklagi. Þó ber að gera ráð fyrir tíma til upplýsinga- og gagnaoöflunar. Forsendur þess að lagasetningin beri árangur er að unnt verði að ná til þeirra einstaklinga sem hér um ræðir og staðfesta dvöl þeirra á tilteknum stofnunum.

Mælikvarðar á árangur og útkomu eru meðal annars að það náist að ljúka verkefninu á fyrirfram ákveðnum tíma, fjöldi þeirra sem leggja fram bótakröfu og að samþykki sáttaboða haldist hátt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til nánari afmörkun á þeim stofnunum sem lokauppgjör sanngirnibóta náí til. Með stofnunum sem starfræktar voru á vegum hins opinbera er átt við stofnanir reknar af ríki eða sveitarfélögum eða af hálfu einkaaðila á grundvelli opinbers leyfis sem veitt var á grundvelli laga. Rétt er að taka fram að sambýli teljast ekki til stofnana í þessum skilningi.

Lagt er til að tímamörk lokauppgjörs sanngirnibóta verði miðað við sama tímamark og könnun á starfsemi Kópavogshælis, þ.e. fram til 1. febrúar 1993. Í því samhengi ber að athuga að það að enn séu rekin sambýli með sama heiti og stofnanir sem áður voru starfandi girðir ekki fyrir bótarétt samkvæmt lögnum vegna vistunar fyrir 1. febrúar 1993.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um 3. gr.

Um a-lið.

Hér eru lagðar til lagfæringar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um b- og c-liði.

Með ákvæðunum er lagt til að framvegis verði heimilt að greiða bætur út í einu lagi í stað þess að dreifa bótagreiðslu á allt að 36 mánaða tímabil. Hvort tveggja er það einstaklingum til hagsbóta og til hagræðis fyrir sýslumann við framkvæmd bótagreiðslu.

Um 4. gr.

Um a-lið.

Með ákvæðinu er lagt til að sett verði tímamörk innköllunar sem liður í því lokauppgjóri sem lagt er til með frumvarpinu. Ráðherra skuli þannig í síðasta lagi 15. desember 2020 fela sýslumanni að gefa út innköllun vegna þeirra stofnana sem falla undir lögin. Með því er stuðlað að því að uppgjörð gangi sem greiðlegast og verði lokið áður en lögin falla úr gildi.

Um b-, c- og d-liði.

Hér eru lagðar til lagfæringar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um 5. gr.

Um a- og b-liði.

Hér eru lagðar til lagfæringar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um c-lið.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að sá sem hefur óskað eftir bótum og móttengið sáttaboð sýslumanns skuli taka afstöðu til þess innan 30 daga. Ákvæðið er sambærilegt 11. gr. reglna um sanngirnibætur, nr. 345/2011. Lagt er til að ákvæðið verði tekið upp í lögin til að greiða fyrir bótauppgjóri og girða fyrir óvissu í tengslum við bótauppgjör.

Um d-lið.

Hér eru lagðar til lagfæringar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um e-lið.

Samkvæmt 2. málsl. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 47/2010 er gjalddagi bóta fyrsti dagur næsta mánaðar eftir að sýslumanni berst skriflegt samþykki viðtakanda bótanna. Beri svo við að samþykki berist sýslumanni seinni hluta mánaðar er ekki mögulegt að standa við þann frest. Því er lagt til að frestur til að greiða bætur verði 30 dagar frá því skriflegt samþykki berst.

Um 6. gr.

Hér eru lagðar til lagfæringar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um 7. gr.

Um a-lið.

Hér eru lagðar til lagfæringar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um b-lið.

Hér vísast til skýringa við e-lið 5. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Hér er um að ræða lagfæringar á orðalagi til samræmis við hlutverk tengiliðar og þær breytingar sem leiða af öðrum ákvæðum frumvarpsins.

Um 9. gr.

Hér eru lagðar til lagfæringar á orðalagi sem leiða af brottfalli laga nr. 26/2007.

Um 10. gr.

Í greininni er mælt fyrir um brottfall ákvæðis til bráðabirgða enda á það ekki lengur við með brottfalli laga nr. 26/2007.

Um 11. gr.

Í greininni er lagt til breytt heiti laganna í samræmi við meginefni frumvarpsins.

Um 12. gr.

Í greininni er gildistaka ákveðin 1. september 2020 en jafnframt er mælt fyrir um brottfall laga nr. 47/2010. Lagt er til að lögin falli brott í árslok 2023 og með hliðsjón af fyrri bótauppgjörum á grundvelli laganna ætti sá tími að vera nægilega rúmur til að ljúka megi uppgjöri.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um brottfall laga nr. 26/2007 í samræmi við meginefni frumvarpsins.