

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á vistheimilinu á Hjalteyri í Arnarneshreppi.

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Gildissvið og yfirstjórn.

Lög þessi mæla fyrir um greiðslu sanngirnisbóta úr ríkissjóði til þeirra sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi sem börn á vistheimilinu á Hjalteyri í Arnarneshreppi, meðan á sólarhringsvistun stóð. Lög þessi taka til tímabilsins 1972-1979, þegar heimilið á Hjalteyri var rekið samkvæmt leyfi stjórnvalda.

Ráðherra fer með yfirstjórn og framkvæmd laga þessara.

2. gr.

Skilyrði þess að krafa sé tekin til meðferðar.

Sá sem vistaður var á vistheimilinu á Hjalteyri getur krafist sanngirnisbóta samkvæmt lögum þessum, enda liggi fyrir innköllun sýslumanns. Sýslumaður tekur afstöðu til krafna en sá sem krefst bóta getur leitað til úrskurðarnefndar skv. 7. gr. uni hann ekki niðurstöðu sýslumanns.

3. gr.

Skilyrði sanngirnisbóta.

Greiða skal sanngirnisbætur úr ríkissjóði á grundvelli laga þessara hafi vistmaður orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi meðan á vistun hans stóð, sem olli honum varanlegum skaða.

Með illri meðferð eða ofbeldi er átt við:

- hvers kyns refsiverða líkamlega valdbeitingu gagnvart barni og aðra líkamlega valdbeitingu þar sem valdið er óþarfa sársauka,
- ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi athafnir gagnvart barni,
- athafnir til þess fallnar að misbjóða barni eða vanrækja á annan hátt uppeldi þess svo mjög að líkamlegri eða andlegri heilsu þess eða þroska sé mikil hætta búin.

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

4. gr.

Fjárhæð sanngirnisbóta.

Við ákvörðun fjárhæðar sanngirnisbóta skal litið til:

- alvarleika ofbeldis eða illrar meðferðar, þ.m.t. með tilliti til tímalengdar vistunar og annarra aðstæðna sem kunna að hafa gert reynsluna sérlega þungbæra,

2. alvarleika afleiðinga ofbeldis eða illrar meðferðar, bæði afleiðinga sem unnt er að leggja læknisfræðilegt mat á og annarra erfiðleika og missis tækifæra sem rekja má til hinna bótaskyldu atvika.

Við ákvörðun fjárhæðar sanngirnishóta skal einnig, eftir því sem unnt er, tekið mið af dómaframkvæmd á sambærilegum sviðum. Bætur til einstaklings skulu aldrei vera hærri en 6 millj. kr.

Bætur samkvæmt sáttaboði skv. 6. gr. eða úrskurði skv. 9. gr. skal greiða út í einu lagi.

5. gr.

Innköllun.

Ráðherra skal fela tilteknum sýslumanni að gefa út innköllun vegna vistheimilisins á Hjalteyri. Innköllun skal birt tvívegis í Lögbirtingablaði, svo og tvívegis í útbreiddu dagblaði. Þar skal skorað á þá sem dvalið hafa á vistheimilinu á tilgreindu tímabili og telja sig eiga rétt til bóta samkvæmt lögum þessum að lýsa kröfum sínum innan þriggja mánaða frá síðari birtingu innköllunar í Lögbirtingablaði.

Sýslumaður ákveður form innköllunar og gefur út eyðublað fyrir þá sem hyggjast lýsa kröfum sínum. Á eyðublaðinu skal sá er lýsir kröfu tilgreina svo sem kostur er dvalartíma á vistheimilinu og helstu ástæður þess að hann telur sig eiga rétt til bóta samkvæmt lögum þessum. Þar skal einnig gefinn kostur á að veita sýslumanni heimild til aðgangs að gögnum um viðkomandi sem varða málið hjá öðrum stjórnvöldum.

Nú er kröfu ekki lýst innan þess frests sem greinir í 1. mgr. og fellur hún þá niður. Víkja má frá þessu í allt að eitt ár frá því að kröfulýsingarfresti lýkur ef sýnt þykir að þeim sem lýsir kröfu var það ekki unnt fyrir eða önnur veigamikil rök mæla með því.

6. gr.

Sáttaboð.

Að loknum kröfulýsingarfresti skal sýslumaður fara yfir þær kröfur sem lýst hefur verið og önnur tiltæk gögn. Hann skal afla staðfestingar á því að viðkomandi hafi verið vistaður á vistheimilinu Hjalteyri. Telji sýslumaður að líkur standi til að bótaskilyrði laga þessara séu uppfyllt skal hann að höfðu samráði við ráðherra gera viðkomandi einstaklingi skriflegt og bindandi sáttaboð. Að öðrum kosti skal hann synja kröfu með rökstuddu bréfi. Málsmeðferð af hálfu sýslumanns skal vera einföld og henni skal hraðað eins og kostur er. Honum er óskýlt að taka munnlegar skýrslur af þeim sem gera kröfur.

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.

Hafni sá sem kröfu hefur lýst sáttaboði eða hafi kröfu hans verið synjað getur hann innan þriggja mánaða frá dagsetningu bréfs sýslumanns leitað til úrskurðarnefndar skv. 7. gr.

Fallist sá sem kröfu hefur lýst á sátt samkvæmt þessari grein með skriflegum hætti felur það í sér afsal allra frekari krafna á hendur ríki vegna vistunar á vistheimilinu á Hjalteyri. Gjaldldagi er 30 dögum eftir að sýslumanni berst skriflegt samþykki viðtakanda bótanna.

7. gr.

Úrskurðarnefnd um sanngirnisbætur.

Ráðherra skipar, án tilnefningar, nefnd þriggja manna og þriggja til vara til þess að taka afstöðu til krafna um sanngirnisbætur samkvæmt lögum þessum ljúki málum ekki á grundvelli 6. gr. Nefndarmenn og varamenn þeirra skulu skipaðir til allt að þriggja ára í senn. Einn nefndarmaður skal fullnægja skilyrðum til að vera hæstaréttardómari, en hann skal jafnframt

vera formaður nefndarinnar. Einn skal vera lækni og einn sálfræðingur. Um sérstök hæfisskilyrði gilda reglur stjórnssýslulaga. Varamenn skulu fullnægja sömu hæfisskilyrðum og aðalmenn.

Kostnaður við störf úrskurðarnefndarinnar greiðist úr ríkissjóði. Nefndinni er heimilt að ráða sér starfslíð í samráði við ráðherra.

8. gr.

Meðferð bótakrafna af hálfu úrskurðarnefndar.

Í erindi til úrskurðarnefndar á grundvelli 3. mgr. 6. gr. skal greina helstu rök fyrir því að viðkomandi eigi ríkari rétt en niðurstaða sýslumanns ber vott um. Úrskurðarnefndin getur kvatt þann sem leitað hefur til nefndarinnar til viðtals þar sem aflað verður nánari upplýsinga um grundvöll kröfunnar. Þá getur hún sömuleiðis leitað eftir afstöðu sýslumanns til kröfunnar eða kvatt aðra einstaklinga til viðtals.

Úrskurðarnefndinni er heimilt að óska eftir umboði þess sem kröfu gerir til að afla læknisfræðilegra gagna um heilsufar hans, ef slík gögn skipta sérstöku máli að áliti nefndarinnar. Slík gagnaöflun skal vera á kostnað nefndarinnar.

Úrskurðarnefndin skal hafa aðgang að gögnum sem sýslumaður hefur aflað skv. 2. mgr. 5. gr.

Nú telur sá sem kröfu gerir að gögn skv. 3. mgr. séu ófullnægjandi við mat á rétti hans til sanngirnibóta 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. Úrskurðarnefndin skal meta framkomnar upplýsingar heildstætt.

Úrskurðarnefndin skal ljúka meðferð hverrar kröfu eins fljótt og auðið er.

9. gr.

Ákvörðun um bætur.

Úrskurðarnefndin skal kveða upp skriflegan úrskurð þar sem tekin er afstaða til kröfu þess sem leitar til nefndarinnar um bætur. Tilgreina skal helstu röksemdir sem niðurstaðan er reist á.

Við mat á því hvort nægilega sé í ljós leitt að bótaskilyrði 3. gr. séu uppfyllt, og við mat á þeim atriðum sem greinir í 4. gr., skal úrskurðarnefndin líta til fyrirbyggjandi gagna og þess hvernig frásögn viðkomandi samræmist því sem vitað er um aðstæður á vistheimilinu á Hjalteyri.

Nú hefur sá er kröfu gerir notið aðstoðar lögmanns við gerð kröfu og aðra ráðgjöf og skal þá úrskurðarnefndin jafnframt hugsanlegum sanngirnibótum úrskurða hæfilegan kostnað samkvæmt réttmætri, sundurliðaðri og tímasettri skýrslu lögmannsins. Að jafnaði skal ekki úrskurða hærri þóknun en svarar til 10 klst. vinnu.

Úrskurður nefndarinnar er endanlegur á stjórnssýslustigi. Ekki er hægt að bera niðurstöðu um bótarétt skv. 3. og 4. gr. undir dómstóla fyrr en úrskurður úrskurðarnefndar um sanngirnibætur liggur fyrir. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að úrskurðurinn var kynntur aðila máls og málsókninni skal beint að úrskurðarnefndinni.

Gjaldddagi bóta er 30 dögum eftir að úrskurður er kveðinn upp.

10. gr.

Framsal krafna og aðilaskipti fyrir erfðir.

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

Krafa um bætur samkvæmt lögum þessum erfist í samræmi við erfðalög, nr. 8/1962, hafi tjónþoli lýst kröfu skv. 5. gr. Hafi tjónþoli fallið frá áður en honum var unnt að lýsa slíkri kröfu erfist krafan til eftirlifandi barna sem geta hvert um sig eða sameiginlega fylgt henni eftir. Um aðgang að gögnum í vörslu stjórnvalda varðandi kröfu á þessum grundvelli fer samkvæmt ákvæðum 5. og 8. gr.

11. gr.

Ýmis ákvæði.

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.

Aðrar greiðslur sem einstaklingur kann að njóta, t.d. á grundvelli laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, 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.

Upplýsingalög gilda ekki um gögn úrskurðarnefndar um sanngirnisbætur. Gögnin skulu gerð aðgengileg að þeim tíma liðnum sem getur í lögum um opinber skjalasöfn.

Ráðherra er heimilt að gefa út og birta í B-deild Stjórnartíðinda, að fenginni tillögu sýslumanns eða úrskurðarnefndar, nánari reglur um viðmið við ákvörðun fjárhæða, meðferð bótaskrafa, aðgang sýslumanns eða úrskurðarnefndar að gögnum hjá sveitarfélögum, stofnunum þeirra og ríkisstofnunum, fyrirkomulag greiðslu bóta, viðmiðunarfjárhæð vegna lögmanskostnaðar og önnur atriði sem varða framkvæmd laga þessara.

12. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin falla brott 31. desember 2025.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu.

Í kjölfar umfjöllunar í fjölmiðlum um aðbúnað barna á vistheimilinu Breiðavík ákvað ríkisstjórnin í febrúar 2007 að láta fara fram rannsókn á því hvernig rekstri vistheimilisins var háttað á árabílinu 1950–1980 og eftir atvikum hliðstæðra stofnana og sérskóla þar sem börn dvöldu. Forsætisráðherra lagði fyrir Alþingi frumvarp til laga um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn sem varð að lögum nr. 26/2007. Með þeim voru skapaðar forsendur til samfélagslegs uppgjörs vegna aðbúnaðar barna á vistheimilum á árum áður. Vistheimilanefnd vann vandaðar skýrslur um fjölda vistheimila og stofnana sem síðar var byggt á þegar greiddar voru sanngirnisbætur til einstaklinga á grundvelli umsóknar.

Haustið 2009 skipaði forsætisráðherra starfshóp um bætur vegna misgjörða á vistheimilum fyrir börn. Verkefni starfshópsins var að semja drög að frumvarpi til laga þar sem mælt yrði fyrir um greiðslu bóta til þeirra sem höfðu orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum eða heimilum er heyrðu undir gildissvið laga nr. 26/2007. Starfshópurinn lauk störfum 10. mars 2010 og lagði fram tillögu að frumvarpsdrögum sem forsætisráðherra féllst að meginstefnu á.

Með frumvarpi því er varð að lögum nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, og reglum um sanngirnisbætur, nr. 345/2011, var fjallað um skilyrðin fyrir meðferð krafna um sanngirnisbætur og málsmeðferðina við ákvarðanatöku. Markmið laganna var að mæla fyrir um greiðslu sanngirnisbóta úr hendi ríkissjóðs til þeirra sem orðið höfðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum eða heimilum sem voru til rannsókna hjá vistheimilanefnd. Upphaflega var miðað við að skýrsla vistheimilanefndar yrði að liggja til grundvallar kröfu um sanngirnisbætur en með lögum nr. 117/2015, um breytingu á lögum nr. 47/2010, var bráðabirgðaákvæði bætt við lögina og skilyrðinu breytt þannig að aðrar skýrslur gætu jafnframt legið til grundvallar meðferð krafna. Á grundvelli ákvæðisins voru sanngirnisbætur greiddar út vegna illrar meðferðar og ofbeldis sem börn höfðu orðið fyrir í Landakotsskóla á árum áður.

Með lögum nr. 148/2020 um breytingu á lögum nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007 (lokauppgjör), voru gerðar ýmsar breytingar á framkvæmd sanngirnisbóta. Í fyrsta lagi voru lög nr. 26/2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn felld brott ásamt áskilnaði laganna um að skýrsla vistheimilanefndar eða annarra yrði að liggja til grundvallar greiðslu bóta. Rökin voru fyrst og fremst þau að ekki var talin lengur þörf á sérstakri könnun nefndarinnar eða annarra á starfsemi heimilis eða stofnunar, enda lægi nægileg vitneskja fyrir um tíðaranda, viðhorf, uppbyggingu og starfsemi stofnana þar sem börn voru vistuð og því sem fór úrskeiðis eða betur hefði mátti fara. Í öðru lagi var heiti laganna breytt þannig að þau myndu betur endurspeglar breyttar áherslur. Gildissvið núgílandi laga, nr. 47/2010, var þengt og látið takmarkast samkvæmt 1. gr. laganna við greiðslu sanngirnisbóta til einstaklinga sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum fyrir fötluð börn, fram til 1. febrúar 1993. Var þetta fyrst og fremst gert til að gæta jafnræðis milli fatlaðs fólks sem hafði annars vegar verið vistað á barnsaldri á Kópavogshælinu og fengið greiddar bætur, og hins vegar þeirra sem voru vistaðir á öðrum sambærilegum stofnunum fyrir fötluð börn. Samkvæmt skýrslu vistheimilanefndar um Kópavogshælið lágu fyrir upplýsingar um þær stofnanir sem vistuðu fötluð börn og uppgjör sanngirnisbóta hafði ekki farið fram. Lagabreytingar miðuðu þannig að því, að tryggja rétt fyrrum vistmanna þeirra stofnana til sanngirnisbóta. Í þriðja lagi var eins og áður greinir ekki talin þörf á frekari könnunum vistheimilanefndar eða annarra aðila til að ljúka uppgjöri sanngirnisbóta. Núgildandi lög miða því við að sýslumaður gefi út almenna innköllun til þeirra sem telja sig hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi meðan á vistun stóð, þannig að þeir geti lýst kröfu sínum um sanngirnisbætur í einu lagi, óháð því hvaða stofnun átti í hlut. Með þeim breytingum sem fylgdu lögum nr. 148/2020 var talið að unnt yrði að ljúka uppgjöri sanngirnisbóta og ná til þeirra sem eftir stæðu og höfðu ekki fengið greiddar bætur. Af þeirri ástæðu miðar 14. gr. laganna við að þau falli brott 31. desember 2023, þegar meðferð bótakrafna sem bárust fyrir lok innköllunarfrestsverður lokið.

Vistheimilanefnd hefur þegar kannað almennt starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn og hefur vistheimilið á Hjalteyri í Arnarneshreppi komið við sögu í störfum nefndarinnar.

Framangreint heimili nýtur þeirrar sérstöðu umfram önnur að það virðist með réttu hafa átt að hljóta rannsókn vistheimilaneftndar, miðað við þær forsendur sem lágu til grundvallar störfum nefndarinnar. Hinn 6. desember 2021 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga um starfsemi heimilisins á Hjalteyri, ásamt því að skila m.a. tillögu að frekari viðbrögðum um hvernig farsælast væri að afmarka verkefnið og vinna það áfram. Þar sem heimilið á Hjalteyri hefur þegar komið við sögu í störfum vistheimilaneftndar og telja má, miðað við frásagnir af heimilinu, að einstaklingar sem þar voru vistaðir kunni að hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi, þykir réttlætandi að gerðar séu upp misgjörðir á heimilinu með greiðslu sanngirnisbóta, með sambærilegum hætti og gagnvart þeim sem voru vistaðir á stofnunum fyrir fötluð börn. Þykja sjónarmiðin sem upphaflega lágu til grundvallar framkvæmd sanngirnisbóta og stefnan sem hefur verið afmörkuð styðja enn frekar við þá niðurstöðu.

Mikilvægt þykir að byggja á þeirri gríðarmiklu vinnu sem átt hefur sér stað við rannsóknir og framkvæmd verkefnisins, og halda þeirri stefnu sem mörkuð var frá upphafi þess. Þau gögn sem þegar liggja fyrir eftir vistheimilaneftnd um vistheimilið á Hjalteyri í Arnarneshreppi ásamt skýrslu starfshóps sem dómsmálaráðherra skipaði í desember 2021, eru talin nægur grundvöllur þess að ljúka afgreiðslu heimilisins með greiðslu bóta til þeirra einstaklinga sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi meðan á vistuninni stóð. Frekari kannanir þykja ekki til þess fallnar að bæta miklu við það sem þegar liggur fyrir um tíðaranda, viðhorf, uppbyggingu og starfsemi heimilisins og því sem fór úrskeiðis eða betur hefði mátti fara. Með þeim hætti yrði stefnt að því að ljúka uppgjöri sanngirnisbóta gagnvart fyrrum vistmönnum heimilisins á Hjalteyri, miðað við þær forsendur sem lágu til grundvallar verkefninu í upphafi.

Málefni er varða sanngirnisbætur heyra undir málefnasvið dómsmálaráðuneytisins samkvæmt b-lið 8. tölul. 2. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Samkvæmt 21. tölul. 3. gr. fyrri forsetaúrskurðar sama efnis, nr. 119/2018, fór dómsmálaráðuneytið jafnframt með rannsókn á starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Þar sem lög nr. 26/2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn voru hins vegar felld úr gildi með lögum nr. 148/2020, um breytingu á lögum nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007 (lokauppgjör), var framangreindur töluliður felldur úr gildandi forsetaúrskurði.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er uppgjör sanngirnisbóta við þá sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi sem börn meðan þeir voru vistaðir í sólarhringsvistun á vistheimilinu á Hjalteyri í Arnarneshreppi. Gilandi lög nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn takmarka samkvæmt 1. gr. laganna rétt til sanngirnisbóta við vistun á stofnunum fyrir fötluð börn og því er ekki hægt að byggja á þeim við uppgjör vegna heimilisins á Hjalteyri.

Vistheimilið á Hjalteyri nýtur þeirrar sérstöðu umfram önnur að það virðist með réttu átt að hljóta rannsókn vistheimilaneftndar, miðað við þær forsendur sem lágu til grundvallar störfum nefndarinnar. Skýrsla starfshópsins sem dómsmálaráðherra skipaði 6. desember 2021 og fyrri umfjöllun vistheimilaneftndar styður við þær frásagnir sem hafa komið upp undanfarið, þ.e. að einstaklingar sem þar voru vistaðir kunni að hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á heimilinu. Sú staða réttlætir að gerðar séu upp misgjörðir á heimilinu með

greiðslu sanngirnisbóta, með sambærilegum hætti og gagnvart þeim sem voru vistaðir á stofnunum fyrir fötluð börn. Þykja sjónarmiðin sem upphaflega lágu til grundvallar framkvæmd sanngirnisbóta og stefnan sem hefur verið afmörkuð í þessum efnum styðja enn frekar við þá niðurstöðu. Ekki er talin ástæða til að leggja í jafn ítarlegar og tímafrekar úttektir á heimilinu og gerðar voru í tíð laga nr. 47/2010, áður en þeim var breytt með lögum nr. 148/2020 um breytingu á lögum nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007 (lokauppgjör) og gera skýrslu vistheimilaneftar eða aðra sambærilega skýrslu að skilyrði fyrir greiðslu bóta. Litið er svo á að nægileg vitneskja sé fyrir hendi um tíðaranda, viðhorf, uppbyggingu og starfsemi vistheimila og um það sem fór úrskeiðis eða betur hefði mátti fara á vistheimilinu á Hjalteyri.

Eitt verkefna vistheimilaneftar samkvæmt lögum nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, var að leggja grundvöll að tillögum um frekari viðbrögð stjórnvalda við misgjörða á vistheimilum. Nefndin fól Viðari Má Matthíassyni prófessor að vinna álitserð um ýmis skaðabótaréttarleg atriði í tilefni af könnun nefndarinnar á starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur á árunum 1952-1979. Ljóst þótti að sakareglan gildi á starfstíma vistheimilisins Breiðavíkur sem meginregla um skaðabótaábyrgð ríkis og sveitarfélaga, en um orsakatengsl milli skaðabótaskyldrar háttsemi og þess tjóns sem aðilar urðu fyrir segir í framangreindri álitserð: „Ljóst má vera að sönnun á orsakatengslum þegar langt er um liðið frá því að hin meinta skaðabótaskylda háttsemi átti sér stað getur orðið tjónþolanum erfið. Hann þarf að sýna fram á, að tjónið verði rakið til háttseminnar, en ekki einhvers annars, sem drifið hefur á daga hans, eins og t.d. bágra heimilisaðstæðna fyrir dvöl og jafnvel eftir dvöl á vist- eða meðferðarheimili, óreglu síðar á lífsleiðinni eða annars konar áfalla,“. Meginreglan varðandi skaðabótakröfur er að þær farnast á fjórum árum frá þeim degi er tjónþoli fékk nauðsynlegar upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því eða bar að afla sér slíkra upplýsinga. Sé krafa um skaðabætur tilkomin vegna líkamstjóns, þ.m.t. fyrir ófjárhagslegt tjón, farnast krafan þó á tíu árum, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda. Þótt dæmi séu um að dómstólar hafi miðað við síðara tímamark ef tjón kemur fram eftir að bótaskyld háttsemi á sér stað, var það mat Viðars Mús að nánast útilokað væri að kröfur um skaðabætur vegna háttsemi, sem viðhöfð var fyrir árslok 1979, séu ekki fyrndar. Í álitserð sinni nefndi Viðar Már tvær færar meginleiðir hygðist íslenska ríkið, umfram skyldu, bæta þeim sem hefðu orðið fyrir tjóni vegna dvalar á vistheimilum skaðabætur. Annars vegar mætti leysa úr hverju máli fyrir sig á grundvelli krafna tjónþola. Hins vegar væri hægt að setja almenn lög, er heimiluðu að greiddar yrðu bætur til þeirra sem orðið hefðu fyrir tjóni. Þar kæmu fram reglur um skilyrði bóta og aðferð eða viðmiðanir við ákvörðun á fjárhæð þeirra. Síðari leiðin var farin með frumvarpi því er varð að lögum nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, þar sem mælt var almennt fyrir um heimild til greiðslu bóta til þeirra sem höfðu orðið fyrir tjóni vegna vistunar. Eins og áður greinir var gildissvið laganna hins vegar þrengt með breytingalögum nr. 148/2020, og þau nú látin einskorðast við vistun á stofnunum fyrir fötluð börn.

Talið er nauðsynlegt að lögfesta heimildir stjórnvalda til að ljúka uppgjöri sanngirnisbóta við einstaklinga sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á vistheimilinu á Hjalteyri. Þykir sú leið nauðsynleg í ljósi þess að bótakröfurnar eru fyrndar og því þurfi sértækar heimildir til að greiða út bætur. Að auki samræmist sérstök lög um uppgjörið þeirri stefnu sem mörkuð var verkefninu frá upphafi og tryggir jafnræði meðal tjónþola mismunandi heimila. Við samningu frumvarps til laga nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, var tekið til skoðunar hvort unnt

væri að ljúka uppgjöri með öðrum hætti, svo sem samkomulagi við fyrrum vistmenn, en sú leið var talin fela í sér ýmis vandkvæði sem leiddu til þess að lögfesting almennra laga var talin heppilegri valkostur. Vandkvæðin voru helst þau að óvíst var hvort samkomulagsgrundvöllur væri fyrir henni og að samkomulag gæti orðið ógagnsærra og skapað vandkvæði með tilliti til jafnræðis. Eðlilegra þótti að fela lýðræðislegri löggjafarsamkomu, sem jafnframt færi með fjárveitingarvaldið, að meta og marka þá leið sem fara ætti og lögfesta almennar reglur um hana. Lagasetning fæli þannig í sér skýrara, almennara, gagnsærra og lýðræðislega ferli og væri til þess fallið að veita öllum hlutaðeigandi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ákvörðun bótafyrirkomulags. Þótt liðinn sé rúmur áratugur frá samningu frumvarps er varð að lögum nr. 47/2010, þykja framangreind sjónarmið enn eiga rétt á sér. Til þess að gæta jafnræðis við þá sem þegar hafa fengið greiddar sanngirnissbætur vegna vistunar á öðrum heimilum, þykir réttast og eðlilegast að setja sérstök lög sem nái yfir alla þá sem voru vistaðir á vistheimilinu á Hjalteyri. Með því móti verður unnt tryggja þeim einstaklingum sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á heimilinu rétt til sanngirnissbóta með sambærilegum hætti og gert hefur verið gagnvart fyrrum vistmönnum annarra heimila.

Eitt af því sem huga verður að við lagasetningu af þessu tagi er fordæmisgildi bótagreiðslna á þessu sviði og krafa um jafnræði af hálfu þeirra sem þegar hafa fengið greiddar sanngirnissbætur vegna vistunar á stofnunum og öðrum heimilum sem féllu áður fyrr undir lög nr. 47/2010. Þá þarf einnig að huga að jafnræði gagnvart öðrum þolendum ofbeldisbrota. Í frumvarpinu er lagt til ákveðið hámark bóta, til samræmis við fyrri framkvæmd samkvæmt lögum nr. 47/2010, um sanngirnissbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, og lögfest sjónarmið sem líta skal til við ákvörðun bótafjárhæðar, þar á meðal það sjónarmið að tekið skuli mið af dómaframkvæmd á sambærilegum sviðum, eftir því sem unnt er.

Bótakröfur sem vistmenn kunna að hafa átt á grundvelli þeirra reglna skaðabótaréttar sem í gildi voru er atvik gerðust eru yfirleitt fyrndar. Með því að ákveða að setja lög sem þessi er ríkið því að viðurkenna bætur umfram skyldu og þá þarf að ákveða um hvers konar bætur verði að ræða. Ekki þykir fært að miða tillögur um ákvörðun bóta við reglur um bætur fyrir fjártjón eftir þeim reglum sem gilda í íslenskum rétti. Ástæður þessa eru þær að útilokað er að leggja einstaklingsbundið mat á það, þegar svo langt er um liðið, hvert fjártjón hvers einstaklings kann að hafa verið vegna þeirra misgjörða sem ætlunin er að bæta með sanngirnissbótum samkvæmt frumvarpinu. Þá hefur verið lengi í gildi sú regla að þeim sem verður fyrir tjóni beri að leitast við að takmarka það svo sem kostur er. Regla þessi er nú í 2. mgr. 5. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993. Loks er stuðningskerfi það sem byggt hefur verið upp í íslensku samfélagi, bæði af hálfu sveitarfélaga og ríkisins, mun frekar miðað við að hlaupið sé undir bagga með þeim sem ekki geta séð sér farborða fjárhagslega. Ekki er í því kerfi bætt ófjárhagslegt tjón, svo sem andlegar þjáningar. Af hálfu ríkisins er fyrst og fremst um að ræða örorkustyrk og örorkulífeyri, allt að því gefnu að skilyrði þessara greiðslna séu uppfyllt. Samkvæmt almennum uppgjorsreglum um skaðabætur mundu greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins koma til frádráttar bótum fyrir skerðingu á starfsorku. Ekki þykir fært að leggja til sanngirnissbætur í frumvarpi þessu sem fælu það í sér að meta þyrfti hvort skyldu til að takmarka tjón hefði verið fullnægt og hvernig hugsanlegar greiðslur örorkustyrks eða örorkulífeyris ættu að koma til frádráttar þeim sanngirnissbótum sem ákveðnar yrðu.

Þær bætur sem frumvarpið mælir fyrir um eru því í eðli sínu miskabætur, þ.e. bætur fyrir ófjárhagslegt tjón. Þær eru nefndar sanngirnissbætur og er þar hið sérstaka eðli þeirra haft í huga, sem bóta sem samfélagið telur eðlilegt að greiða viðkomandi einstaklingum, þrátt fyrir að skylda standi ekki til þess samkvæmt almennum réttarreglum. Markmiðið er því ekki að

greiða fullar bætur eins og þær yrðu dæmdar í dómsmáli um ófyrndar bótakröfur vegna líkamstjóns, enda er sem fyrr segir ófært að miða við hefðbundnar reglur um fjártjón. Markmiðið er á hinn bóginn að greiða viðkomandi einstaklingum bætur sem samfélagið telur sanngjarnt að þeir fái vegna þeirra misgjörða sem þeir hafa þurft að þola. Við útfærslu umræddra bóta í frumvarpi því er varð að lögum nr. 47/2010, var horft til þeirra miskabótaheimilda sem fyrir voru í íslenskum rétti, ekki síst 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, og 26. gr. sömu laga. Minnir sú nálgun raunar um margt á aðferðafræðina sem notuð er við beitingu 26. gr. skaðabótalaga í dómaframkvæmd, en þar er um að ræða þá bótaheimild sem tíðast er notuð í sakamálum vegna kynferðisbrota og líkamsárása. Þar er hins vegar engin bótafjárhæð nefnd, heldur meta dómstólar fjárhæð bótanna á grundvelli sjónarmiða sem mótast hafa í dómaframkvæmd. Þar skipta miklu máli atriði eins og alvarleiki brotanna og afleiðingar þeirra, auk þess sem horft er til fyrirbyggjandi dómaframkvæmdar í svipuðum málum. Í frumvarpi þessu er lagt til að farin verði sama leið og farin var í frumvarpi því er varð að lögum nr. 47/2010, þ.e. að sanngirnissbætur verði metnar á grundvelli svipaðra sjónarmiða og að framan greinir, en innan þeirrar hámarksfjárhæðar sem lögð er til í 4. gr. frumvarpsins.

Hvað sem framangreindum líkindum við 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, líður er í frumvarpinu slegið umtalsvert af þeim sönnunarkröfum sem gerðar eru til þess að bætur fáiast greiddar samkvæmt þeirri lagagrein. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga þarf til að mynda að liggja fyrir full sönnun á líkamstjóni, sem valdið hefur verið af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Í frumvarpinu er hins vegar m.a. lagt til að sýslumaður setji fram sáttaboð telji hann líkur standa til þess að bótaskilyrði laganna séu uppfyllt, þ.e. að viðkomandi hafi orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á umræddu heimili meðan á vistun viðkomandi stóð. Sömuleiðis segir í frumvarpinu að úrskurðarnefnd samkvæmt 7. gr. skuli meta hvort nægilega sé í ljós leitt að bótaskilyrði séu uppfyllt.

Eitt af því sem taka þurfti afstöðu til við samningu frumvarps er varð að lögum nr. 47/2010 var hvort bæturnar skyldu vera einstaklingsmiðaðar eða staðlaðar. Staðlaðar bætur mundu fela í sér að þær yrðu ákveðnar eftir mjög einföldum mælikvörðum án þess að taka tillit til aðstæðna hvers og eins. Einstaklingsmiðaðar bætur mundu hins vegar kalla á skoðun á hverju og einu tilviki. Segja má að almennt séu einstaklingsmiðaðar bætur sanngjarnari, enda miða þær að því að bótafjárhæðir ráðist af því sem hver og einn einstaklingur hefur þurft að þola. Hins vegar yrði mun einfaldara og fljótlegra að ákvarða staðlaðar bætur. Einnig getur reynst mjög erfitt að staðreyna atvik langt aftur tímann þar sem oft er einungis tjónþoli sjálfur til frásagnar. Hér má vísa í það sem segir í áfangaskýrslu vistheimilisnefndar: „Tilgangur könnunarinnar er ekki sá [...] að leggja mat á sannleiksgildi frásagna um dvöl hvers og eins [...] enda er slík aðferð, í ljósi fyrirbyggjandi gagna, eðli málsins samkvæmt ekki fær þannig að niðurstöður geti talist öruggar eða viðhlítandi. Kemur þar í fyrsta lagi til að ýmsir þeir, sem varpað gætu ljósi á einstaka tímabil í starfsemi stofnana, bæði vistmenn, nemendur og starfsmenn, eru látnir. Í öðru lagi er ljóst að frásagnir vistmanna eða nemenda eru misjafnar að efni til að því er varðar upplýsingar um dvölinna eða námstímann, enda jafnan verulega langt um liðið síðan þeir voru á viðkomandi stofnun. Í þriðja lagi er ljóst af skjallegrri gagnaöflun nefndarinnar að einstakar frásagnir um illa meðferð eða ofbeldi fá almennt ekki stuðning í rituðum gögnum frá þessum tíma.“ (Áfangaskýrsla I, bls. 35.) Niðurstaðan við undirbúning frumvarpsins var eigi að síður sú að bætur skyldu ákvarðaðar að meginstefnu til á einstaklingsbundnum grunni, enda væru aðstæður hvers og eins á mismunandi heimilum það ólíkar að ekki væri annað fært. Frumvarp þetta byggir á sömu forsendum sem lágu til

grundvallar frumvarpi því er varð að lögum nr. 47/2010, og því er miðað við að bætur verði áfram ákvarðaðar að meginstefnu til á einstaklingsbundnum grunni.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til greiddar verði sanngirnisbætur til þeirra sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á vistheimilinu á Hjalteyri í Arnarneshreppi meðan heimilið var starfrækt samkvæmt leyfi stjórnvalda yfir tímabilið 1972-1979. Skýrsla starfshóps sem dómsmálaráðherra skipaði í desember 2021 og fyrri umfjöllun vistheimilaneftndar styður við þær frásagnir sem komið hafa fram um heimilið, þ.e. að einstaklingar sem þar voru vistaðir kunni að hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi. Ljóst þykir að ljúka hefði átt uppgjöri vegna misgjörða á heimilinu samhliða uppgjöri vegna annarra vistheimila. Sú staða réttlætir að gerðar séu upp misgjörðir á heimilinu með greiðslu sanngirnisbóta, og er talið rétt að staðið verði að því með sambærilegum hætti og gagnvart þeim sem voru vistaðir á stofnunum fyrir fötluð börn, þ.e. með almennri innköllun sýslumanns og án frekari rannsóknar. Þykja sjónarmiðin sem upphaflega lágu til grundvallar framkvæmd sanngirnisbóta og stefnan sem hefur verið afmörkuð í þessum efnum styðja enn frekar við þá niðurstöðu. Litið er svo á að nægileg vitneskja sé fyrir hendi um tíðaranda, viðhorf, uppbyggingu og starfsemi heimilisins og því sem fór úrskeiðis eða betur mátti fara. Nauðsynlegt er að lögfesta sérlög um greiðslu sanngirnisbóta vegna heimilisins á Hjalteyri þar sem gildissvið laga nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn, hefur verið þrengt og látið takmarkast samkvæmt 1. gr. laganna við stofnanir sem voru starfræktar á vegum hins opinbera fyrir fötluð börn. Vistheimilið á Hjalteyri fellur utan við gildissvið laganna og í ljósi þess að umrædd lög falla brott 31. desember 2023, þykir heppilegra að lögfesta sérlög sem mæla fyrir um uppgjör sanngirnisbóta gagnvart þeim sem urðu fyrir varanlegum skaða vegna misgjörða á heimilinu.

Lagt er til að misgjörðir á vistheimilinu verði gerðar upp með greiðslu sanngirnisbóta, með sambærilegum hætti og gagnvart þeim sem voru vistaðir á stofnunum fyrir fötluð börn. Þykja sjónarmiðin sem upphaflega lágu til grundvallar framkvæmd sanngirnisbóta og stefnan sem hefur verið afmörkuð í þessum efnum, sem og jafnréttissjónarmið gagnvart þeim sem hafa þegar fengið greiddar bætur við sambærilegar aðstæður, styðja enn frekar við þá niðurstöðu.

Helstu breytingarnar frá gildandi lögum nr. 47/2010, með þeim áorðnum breytingum sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 148/2020, eru eftirfarandi:

- Staða tengiliðar vegna vistheimilisins verði lagt niður þar sem þörfin fyrir sérstakan starfsmann til að gegna verkefnunum sé minni en áður var vegna gildissviðs laganna. Miðað er við að sýslumaður með stuðningi ráðuneytisins muni sinna þeim verkefnum sem tengiliði var áður falið að sinna.
- Viðbótarfrestur einstaklinga til að krefjast sanngirnisbóta, þ.e. hafi þeim ekki verið unnt að lýsa kröfunni innan kröfulýsingarfrestsins eða veigamikil rök mæla með því, verði stytur úr tveimur árum og niður í eitt ár. Þar sem um er að ræða afmarkaðan hóp einstaklinga, er gert ráð fyrir að hægt verði að ná til einstaklingana sem málið varða með nokkuð greiðum hætti og því sé ekki þörf á eins löngum fresti og áður.
- Bótafjárhæðir verði ekki verðtryggðar lengur enda sé miðað við sanngirnisbætur verði greiddar út til allra sem fullnægja lagaskilyrðum í einu lagi og eins fljótt og auðið er eftir gildistöku laganna.
- Ekki verði mælt fyrir um sérstaka ábyrgðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélags, enda eigi ákvæðið ekki við um umrætt vistheimili.

- Lögum verði markaður ákveðinn líftími og þau falli brott að liðnum þeim tíma sem áætlaður er verkefninu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

Við undirbúning frumvarpsins var litið til jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Skýrsla starfshópsins sem dómsmálaráðherra skipaði í desember 2021 og fyrri umfjöllun vistheimilaneftndar styður við þær frásagnir sem komið hafa fram undanfarið, þ.e. að einstaklingar sem þar voru vistaðir kunni að hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á heimilinu. Sú staða réttlætir að gerðar séu upp misgjörðir á heimilinu með greiðslu sanngirnibóta, með sambærilegum hætti og gagnvart þeim sem voru vistaðir á stofnunum fyrir fötlud börn, þ.e. með almennri innköllun sýslumanns og án frekari rannsókna. Þykja sjónarmiðin sem upphaflega lágu til grundvallar framkvæmd sanngirnibóta og stefnan sem hefur verið afmörkuð í þessum efnum styðja enn frekar við þá niðurstöðu. Litið er svo á að nægileg vitneskja sé fyrir hendi um tíðaranda, viðhorf, uppbyggingu og starfsemi heimilisins og því sem fór úrskeiðis eða betur mátti fara.

Frumvarpið miðar að því að jafna stöðu fyrrum vistmanna á Hjalteyri þannig að þeir njóti sömu stöðu og þeir sem þegar hafa fengið greiddar sanngirnibætur vegna sambærilegar aðstæðna.

5. Samráð.

Í vinnslu.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpi er ætlað að auðvelda uppgjör sanngirnibóta vegna barnaheimilisins á Hjalteyri þar sem börn voru vistuð á árunum 1972-1979, með eins einföldum og skjótum hætti og unnt er. Jafnframt er ætlunin að gæta jafnræðis milli einstaklinga sem voru vistaðir á sambærilegum heimilum og Hjalteyri og hafa þegar fengið greiddar bætur vegna misgjörða á þeim.

Áætlaður kostnaður við verkefnið er um það bil 395 millj. kr. og má skipta í eftirfarand tvo þætti. Í fyrsta lagi sanngirnibætur sem áætlað er að taki til allt að 80 einstaklinga. Ef miðað er við fyrri sáttaboð sýslumanns, má reikna með að meðalbótafjárhæð verði 4,87 millj. kr. og því sé áætlaður heildarkostnaður um 390 millj. kr. Miðað er við að bæturnar komi að mestu leyti til greiðslu árið 2023. Í öðru lagi er áætlaður kostnaður vegna starfa úrskurðarnefndar 4 millj. kr. og er miðað við að kostnaðurinn komi að mestu leyti til greiðslu árið 2024. Miðað er við að verkefninu verði að fullu lokið í árslok 2024.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs muni aukast um 390 millj. kr. árið 2023 og 5 millj. kr. árið 2024. 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 gagnaöflunar. Forsendur þess að lagasetningin beri árangur er að unnt verði að ná til þeirra einstaklinga sem hér um ræðir og staðfesta dvöl þeirra á vistheimilinu á Hjalteyri.

Mælikvarðar á árangur og útkomu eru meðal annars að það náist að ljúka verkefninu á tilsettum tíma og að fjöldi þeirra sem leggja fram bótakröfu og samþykki sáttaboð haldist sem jafnastur.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.**Um 1. og 2 gr.*

Í greinunum er fjallað um gildissvið laganna og skilyrði þess að krafa um sanngirnisbætur sé tekin til meðferðar. Markmið laganna er að mæla fyrir um greiðslu sanngirnisbóta úr hendi ríkissjóðs til þeirra sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á vistheimilinu á Hjalteyri í Arnarneshreppi. Í 1. gr. er með mælt fyrir um gildissvið laganna en í 3. gr. er síðan nánar fjallað um skilyrðin um illa meðferð eða ofbeldi annars vegar en varanlegan skaða hins vegar. Auk þessara tveggja megin-skilyrða kemur fram í 2. gr. að krafa verður ekki tekin til meðferðar nema viðkomandi hafi verið vistaður á umræddu heimili, auk þess sem sýslumaður hafi birt innköllun samkvæmt 5. gr. Í kjölfar innköllunar tekur sýslumaður afstöðu til lýstra krafna en sá sem unír ekki niðurstöðu hans getur leitað til úrskurðarnefndar um sanngirnisbætur, svo sem nánar er mælt fyrir um í 7.–9. gr.

Um 3. gr.

Í þessari grein er fjallað um skilyrði fyrir greiðslu sanngirnisbóta. Grunn-skilyrðin samkvæmt frumvarpinu, að frátöldu því sem framan greinir um vistun og innköllun sýslumanns, er að vistmaður hafi orðið fyrir varanlegum skaða vegna illrar meðferðar eða ofbeldis meðan á vistun hans stóð. Nauðsynlegt er að gera hér nokkra grein fyrir þeim skýrslum sem koma inn á aðstæður á vistheimilinu á Hjalteyri auk skilgreiningu hvors skilyrðisins fyrir sig, þ.e. hvað felist í illri meðferð eða ofbeldi annars vegar og varanlegum skaða hins vegar, sem og fyrir þeim sönnunarkröfum sem ætlast er til að gerðar verði í þessum efnum.

Hinn 6. desember 2021 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga um starfsemi vistheimilisins á Hjalteyri, ásamt því að skila m.a. tillögu að frekari viðbrögðum um hvernig farsælast væri að afmarka verkefnið og vinna það áfram. Niðurstaða starfshópsins var sú að honum skorti fullnægjandi lagaheimildir til að kanna starfsemi heimilisins, þ.e. sambærilegar heimildir og þær sem vistheimilanefnd hafði á grundvelli laga nr. 26/2007, og því yrði að lögfesta heimildir til handa starfshópnum ef ætlunin væri að rannsaka aðstæður með ýtarlegum hætti. Þar sem vistheimilið á Hjalteyri hafði hins vegar komið við sögu í störfum vistheimilanefndar og telja má, miðað við frásagnir sem bárust nefndinni og starfshópnum, að einstaklingar sem þar voru vistaðir kunni að hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi, þykir réttlæt看legt að gera almennt upp við þá einstaklinga sem þar voru vistaðir og urðu fyrir misgjörðum með greiðslu sanngirnisbóta, og þá með sambærilegum hætti og nú er gert gagnvart þeim sem voru vistaðir á stofnunum fyrir fötluð börn. Þykja sjónarmiðin sem upphaflega lágu til grundvallar framkvæmd sanngirnisbóta og stefnan sem hefur verið afmörkuð styðja enn frekar þá niðurstöðu. Nægileg vitneskja þykir liggja fyrir um tíðarandann hér áður og þykir framangreind skýrsla starfshópsins renna stoð undir þá ályktun að börn sem vistuð voru á vistheimilinu Hjalteyri hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á heimilinu. Ekki er því talin sérstök þörf á frekari rannsókn á heimilinu á Hjalteyri.

Hugtökin ill meðferð og ofbeldi eru skýrð í skýrslu vistheimilanefndar frá 31. janúar 2008 um könnun starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952–1979, sbr. einkum bls. 91–92 í skýrslunni: „Að öllu samanlögðu virtu telur nefndin að miða beri við það að undir hugtökin ill meðferð og ofbeldi [...] falli hvers konar meðferð barns, sem vistað var á vist- eða meðferðarheimili á árunum 1950–1980, sem hlutlægt séð má telja að hafi verið ómannúðleg eða vanvirðandi. Þar undir féll eðli málsins samkvæmt bein líkamleg valdbeiting gagnvart barni í formi refsinga, þar sem valdið var óþarfa sársauka, enda var athöfnin ekki liður í lögmætum aðgerðum til að afstýra ofbeldi á milli manna eða yfirvofandi hættu á slíku ofbeldi eða tjóni á verðmætum.

[...] Þá er vafalaust í ljósi ofangreindrar umfjöllunar að áður nefnd hugtök geta ekki einskorðast við beina líkamlega valdbeitingu. Undir hugtakið ill meðferð féllu einnig athafnir gagnvart barni, sem vistað var í opinberri stofnun, sem voru ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi í garð barnsins og þær athafnir eða athafnaleysi starfsmanna og eftir atvikum annarra opinberra aðila sem voru til þess fallnir að misbjóða barni.“ Í 2. mgr. 3. gr. er hugtakið skilgreint með hliðsjón af framangreindri umfjöllun vistheimilanefndar og er miðað við að inntakið hér sé það sama og nefndin lagði til grundvallar frá þeim tíma.

Undir framangreinda skilgreiningu getur fallið bæði ill meðferð og ofbeldi af hálfu starfsmanna stofnunar eða heimilis, sem og af hendi annarra vistmanna. Í því sambandi er m.a. haft í huga hvernig opinberu eftirliti með starfsemi vistheimilisins var háttað. Ljóst er að illa meðferð eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna kann í mörgum tilvikum að vera unnt að rekja til eftirlitsskorts eða athafnaleysis af hálfu hins opinbera eða fulltrúa þess. Miðar frumvarpið þannig við að til bóta geti komið vegna athafna vistmanna hvers gegn öðrum, svo fremi sem þær falla að skilgreiningu 2. mgr. 3. gr. á illri meðferð og ofbeldi.

Ætlast er til þess að við túlkun á framangreindum hugtökum frumvarpsins verði litið til þeirra samfélagsviðmiða sem voru ríkjandi á þeim tíma er atvik gerðust. Við sakarmat í skaðabótarétti er hefðbundið að líta til þeirra reglna og viðmiða sem ríkjandi voru er tjón átti sér stað. Þannig geta seinni tíma reglur og viðmið almennt ekki orðið grundvöllur þess að sök sé slegið fastri vegna atburða sem áttu sér stað í fortíðinni. Við túlkun á hugtökunum ill meðferð og ofbeldi samkvæmt frumvarpinu verður að líta til sambærilegra sjónarmiða, en ljóst er að almenn viðhorf til uppeldis barna hefur breyst umtalsvert á undanförunum áratugum. Framkoma og orðfæri gagnvart börnum er annað en áður var og skilningur á þörfum þeirra, þar á meðal fyrir umhyggju, er annar en áður. Ekki er 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 þar af leiðandi mun víðar en á því heimili sem hér eru til umfjöllunar. Af sömu ástæðu er ekki unnt að fella undir hugtökin athafnir eða athafnaleysi sem voru í samræmi við ríkjandi stefnu stjórnvalda á umræddum tíma.

Í 3. mgr. 3. mgr. frumvarpsins er hugtakið varanlegur skaði skilgreint sem varanlegar neikvæðar líkamlegar, sálrænar eða félagslegar afleiðingar. Ekki er lagt til að aðrir eigi rétt til bóta en þeir sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða. Rétt er þó að undirstrika að í langflestum tilfellum má ætla að hafi barn orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi þá skilji það eftir sár á sálinni sem gróa seint eða aldrei. Ekki þykir fært að mæla fyrir um greiðslu sanngirnibóta til allra sem vistaðir voru á vistheimili því sem um ræðir, enda sé ekki sjálfgefið að aðbúnaður og atlati allra sem þar voru vistaðir hafi verið slæmt. Í þeim bótakerfum, sem athuguð hafa verið, en þar er einkum um að ræða norsk og írsk bótakerfi, er í langflestum tilvikum miðað við að það sé skilyrði að sá einn eigi rétt til bóta sem hafi orðið verr úti en aðrir, vegna vanrækslu af hálfu hins opinbera. Að þessu leyti byggjast reglur frumvarpsins á sömu sjónarmiðum.

Ljóst er að sönnun vistmanns fyrir því að hann hafi orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi í framangreindum skilningi getur reynst mjög erfið, ef hefðbundnum sönnunarkröfum er beitt. Jafnframt getur sönnun á varanlegum skaða vegna þeirrar illu meðferðar eða ofbeldis orðið erfið, svo löngu síðar. Af þessum ástæðum er slakað umtalsvert á hefðbundnum sönnunarkröfum þegar kemur að mati á því hvort þessi skilyrði séu uppfyllt, samkvæmt 6. og 9. gr. frumvarpsins. Þannig er gert ráð fyrir því í 6. gr. að sýslumaður skuli gera einstaklingi skriflegt og bindandi sáttaboð telji hann að „líkur standi til“ að bótaskilyrði laganna séu uppfyllt. Þá er málsmeðferð hjá sýslumanni öll mjög einföld. Ef málið berst til úrskurðarnefndar um sanngirnibætur er einnig ljóst að sönnunarkröfur þar eru vægari en

almennt í skaðabótarétti, enda skal nefndin skv. 9. gr. meta hvort „nægilega sé í ljós leitt“ að bótaskilyrði 3. gr. séu uppfyllt. Málsmeðferð hjá úrskurðarnefndinni er aftur á móti viðameiri en hjá sýslumanni. Grunnhugsun frumvarpsins er enda sú að unnt sé að lýsa kröfu með einföldum hætti og sýslumaður geti boðið fram sátt án tafsamrar eða íþyngjandi sönnunarfærslu, telji hann líkur standa til þess að bótaskilyrði frumvarpsins séu uppfyllt. Ef einstaklingur er ósáttur við niðurstöðu sýslumanns getur hann á hinn bóginn leitað til úrskurðarnefndar um sanngirnismætur þar sem málið er tekið fyrir með ítarlegri hætti og kröfur til sönnunarfærslu eru ríkari. Um sönnunarfærsluna skal að endingu bent á að gera má ráð fyrir því að meiri líkur en minni séu á því að ill meðferð eða ofbeldi hafi átt sér stað á vistheimilinu þegar einstaklingurinn dvaldi þar, sbr. skýrslu starfshóps sem dómsmálaráðherra skipaði og fól að taka út heimilið. Slíkt mun vitanlega verða viðkomandi einstaklingum tiltekin stoð þegar þeir færa líkur að því að þeir hafi sjálfir orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi. Trúverðugleiki kröfugerðar og frásagnar tjónþola þar sem hún liggur fyrir mun vitanlega einnig hafa áhrif á mat á því hvort sönnun hafi tekist.

Þess má að lokum geta að úrlausn sýslumanns eða úrskurðarnefndar felur ekki í sér afstöðu til sakar einstakra starfsmanna á viðkomandi stofnunum.

Um 4. gr.

Í þessari grein eru lögfest þau sjónarmið sem sýslumaður og eftir atvikum úrskurðarnefnd um sanngirnismætur skulu leggja til grundvallar þegar fjárhæð sanngirnismóta er ákveðin, telji þessir aðilar nægilega í ljós leitt að bótaskilyrði laganna séu uppfyllt. Þar segir í fyrsta lagi að litið skuli annars vegar til alvarleika ofbeldis eða illrar meðferðar, þar með talið með tilliti til tímalengdar vistunar og annarra aðstæðna sem kunna að hafa gert reynsluna sérlega þungbæra, en hins vegar alvarleika afleiðinga þess ofbeldis eða illrar meðferðar, bæði afleiðinga sem unnt er að leggja lækisfræðilegt mat á og annarra erfiðleika og missis tækifæra í lífi tjónþola sem rekja má til hinna bótaskyldu atvika. Við útfærslu þessara sjónarmiða var m.a. horft til dómaframkvæmdar um 26. gr. skaðabótalaga og framsetningar 1. mgr. 4. gr. sömu laga.

Í greininni kemur einnig fram að við ákvörðun fjárhæðar skuli, eftir því sem unnt er, tekið mið af dómaframkvæmd á sambærilegum sviðum. Þykir slíkt mikilvægt með tilliti til jafnræðissjónarmiða, þannig að tryggt sé að ekki komi fram ósanngjarnt misvægi milli réttinda einstaklinga samkvæmt þessum lögum og réttinda annarra þolenda ofbeldisbrota. Í því sambandi verður m.a. að hafa í huga að þrátt fyrir að þau atvik sem frumvarpið lýtur að séu um margt sérstök, þá eru hinar geðrænu (andlegu) afleiðingar þessara misgjörða ekki verulega frábrugðnar afleiðingum ýmiss konar ofbeldisverka, einkum kynferðislegs ofbeldis, sem aðrir einstaklingar hafa sætt. Er í þeim efnum sérstaklega vísað til ákvarðana um bætur fyrir langvarandi kynferðislega misnotkun og ofbeldi gegn börnum, sem oft fer fram á heimilum og helst í hendur við þvinganir og hvers konar niðurlægjandi framkomu í þeirra garð. Að dómaframkvæmd í slíkum málum var að nokkru vikið í almennum athugasemdum að framan. Mikilvægt er að slík dómaframkvæmd sé höfð í huga þó að jafnframt sé ljóst og óumdeilt að þær misgjörðir sem frumvarpinu er ætlað að bæta eru á ýmsan hátt afar sérstakar. Er því mælt fyrir um að litið skuli til fyrirbyggjandi dómaframkvæmdar „eftir því sem unnt er“.

Í greininni er jafnframt sett fram tiltekið hámark á fjárhæðir bóta. Er þar m.a. horft til framsetningarinnar í 4. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, en jafnframt haft í huga að eðlilegt sé, þegar ríkið ákveður að greiða bætur umfram skyldu, að ríkisstjórn og Alþingi ræði og afmarki hver heildarrámmi bóta skuli vera. Sýslumaður og eftir atvikum úrskurðarnefnd um sanngirnismætur ákvarða síðan bætur í einstökum tilvikum innan ramma hámarksfjárhæðarinnar á grundvelli þeirra sjónarmiða sem að framan voru rakin. Um

hámarksfjárhæðina vísast að öðru leyti til umfjöllunar í almennum athugasemdum að framan. Ekki er talin ástæða til að vísitölubinda hámarksfjárhæð sanngirnibóta, enda sé lögnum aðeins ætlað að mæla fyrir um bætur vegna vistheimilisins á Hjalteyri og miðað er við að framkvæmd verkefnisins verði lokið fyrir 31. desember 2025.

Ákvæði 3. mgr. þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Samkvæmt frumvarpinu fær tiltekinn sýslumaður mikilvæg verkefni við innköllun, yfirferð krafna og afgreiðslu þeirra. Það fellur í hlut ráðherra að ákveða með reglum samkvæmt 4. mgr. 11. gr. laganna, hvaða sýslumaður taki verkefnin að sér. Ekki eru sett nein tímamörk um það hvenær innköllun skuli gefin út en ætla má að það verði svo fljótt sem auðið er eftir gildistöku laganna.

Á eyðublaði sem sýslumaður gefur út verður m.a. gefinn kostur á að þeir sem sækja um bætur veiti sýslumanni heimild til aðgangs að gögnum um viðkomandi í vörslum annarra stjórnvalda. Þar sem lagt er til að starf tengiliðar verði lagt niður, er miðað við að sýslumanni með stuðningi ráðuneytisins verði falin verkefni hans. Reynslan sýnir að takmörkuð þörf er fyrir sérstakan starfsmann til að gegna þeim verkefnum sem tengiliði er falin með 10. gr. laga nr. 47/2010, um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn. Þar sem gildissvið þessara laga takmarkast við vistun á vistheimilinu á Hjalteyri, er um að ræða afmarkaðan hóp einstaklinga sem ætla má að verði auðveldara að leita milliliðalaust til með leiðbeiningar um framsetningu bótakrafna og annað sem málið varðar.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir því að kröfur um sanngirnibætur falli niður, sé þeim ekki lýst innan þess þriggja mánaða frests sem greinir í innköllun. Þó er lagt til að mögulegt sé að koma að kröfu í allt að eitt ár frá því að kröfulýsingarfresti lau þegar rök standa til þess. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna hafa einstaklingar sem voru vistaðir á heimilinu á Hjalteyri þrjá mánuði frá síðari birtingu innköllunar í Lögbirtingablaði til að krefjast sanngirnibóta. Samkvæmt lögum nr. 47/2010 er heimilt að víkja frá þessum fresti í allt að tvö ár frá því að kröfulýsingarfresti lýkur ef sýnt þykir að þeim sem lýsir kröfu var það ekki unnt fyrr eða önnur veigamikil rök mæla með því, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 5. gr. laganna. Lagt er til að þessi viðbótarfrestur verði stytur niður í eitt ár frá því kröfulýsingarfresti lýkur, enda sé um að ræða afmarkaðan hóp einstaklinga sem gert er ráð fyrir að verði auðveldara að ná til en hefur verið á grundvelli núgildandi laga.

Um 6. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga um málsmeðferð af hálfu sýslumanns að loknum kröfulýsingarfresti. Sýslumaður mun samkvæmt greininni fara yfir þær kröfur sem borist hafa og afla nauðsynlegra gagna frá stjórnvöldum. Þó mun hann ekki hafa heimild til aðgangs að gögnum um einstaka vistmenn, að undanskilinni staðfestingu á vistun þeirra á umræddu heimili, nema vistmenn veiti samþykki sitt fyrir því.

Gert er ráð fyrir einfaldri og skjótri málsmeðferð á þessu stigi enda ljóst að margir þeir sem lögin taka til hafa beðið árum saman eftir að þessu úrræði verði komið á. Túlka verður ákvæði stjórn-sýslulaga um rannsóknarskyldu og andmælarétt í því ljósi. Sýslumaður mun að lokinni yfirferð yfir gögn máls taka ákvörðun um hvort bótakröfu verði synjað vegna þess að skilyrði laganna séu ekki uppfyllt eða hvort boðin verði fram sátt af hálfu stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að sýslumaður afgreiði samtímis allar kröfur er varða vistheimilið á Hjalteyri og því fái hann góða yfirsýn yfir ástand heimilisins. Eins og ákvæðið ber með sér er slakað talsvert á hefðbundnum sönnunarkröfum og nægir að sýslumaður telji líkur standa til þess að

bótaskilyrði séu uppfyllt. Öðugt er, vegna eðlis málanna og fjölbreytileika þeirra, að orða sönnunarkröfur að þessu leyti með skýrari hætti í greininni. Ætla verður sýslumanni nokkurt svigrúm til mats á því í hverju og einu máli hvort líkur standi til þess að bótaskilyrði séu uppfyllt, með hliðsjón af fyrirbyggjandi gögnum, trúverðugleika kröfugerðar, viðurkenndum túlkunarreglum og almennum sanngirnissjónarmiðum. Tilslökunin á sönnunarkröfum í ákvæðinu er líka til þess fallin að hraða málsmeðferð þar sem sýslumaður þarf ekki að kanna sönnunarstöðu í hverju máli til hlítar. Við sáttaboð skal sýslumaður hafa samráð við dómsmálaráðherra enda eðlilegt að ráðherra sé hafður með í ráðum um ákvörðun af þessu tagi, einkum varðandi almenn og stefnumarkandi álitamál sem kunna að rísa þegar boðin er fram sátt fyrir marga einstaklinga í einu. Ekki er ætlunin að ráðherra setji sig inn í málefni hvers og eins einstaklings sem krefst bóta. Í 2. mgr. er er mælt fyrir um frest þess sem sækir um bætur til að taka afstöðu til sáttaboðs sýslumanns. Lagt er til að fresturinn verði sá sami og hann var við meðferð bótakrafna vegna vistunar á stofnunum fyrir fötluð börn, þ.e. 30 dagar frá móttöku þess.

Í 3. mgr. er fjallað um tímafrest þann sem bótakrefjandi hefur til að bera úrlausn sýslumanns á kröfu um sanngirnisbætur undir úrskurðarnefnd samkvæmt 7. gr. Lagt er til einstaklingar hafi þrjá mánuði frá dagsetningu bréfs sýslumanns til leita til úrskurðarnefndar með erindið, hvort sem viðkomandi hafi hafnað sáttaboði sýslumanns eða sýslumaður hafi synjað bótakröfu. Í 4. mgr. er tekið fram að fallist sá sem krefst bóta á sátt feli það í sér afsal allra frekari krafna á hendur ríkinu vegna vistunar á vistheimilinu á Hjalteyri. Sýslumaður mun gæta þess að undirskrift þess sem krefst bóta undir sáttina sé vottuð með tilhlýðilegum hætti.

Um 7. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga um að skipuð verði nefnd þriggja sérfræðinga sem hafi úrskurðarvald um sanngirnisbætur, ljúki málum ekki á grundvelli 6. gr. Lagt er til að nefndin sé skipuð einum lögfræðingi, sem uppfyllir hæfisskilyrði hæstaréttardómara, svo og einum lækni og einum sálfræðingi. Slík skipan nefndarinnar ætti að gera henni kleift að leggja mat á hvort bótaskilyrði séu fyrir hendi og hversu alvarleg hin illa meðferð eða ofbeldi var og sömuleiðis áhrif hennar á viðkomandi einstakling.

Um 8. gr.

Í þessari grein eru settar fram tillögur um meðferð krafna um sanngirnisbætur hjá þeirri nefnd sem mælt er fyrir um í 7. gr.

Samkvæmt 1. mgr. þarf sá sem leitar til úrskurðarnefndarinnar að telja í erindi sínu fram helstu rök fyrir því að hnekkja beri niðurstöðu sýslumanns. Úrskurðarnefndin getur kvatt þann sem leitað hefur til nefndarinnar eða aðra einstaklinga til viðtals þar sem aflað verður nánari upplýsinga um grundvöll kröfunnar. Þá getur hún einnig leitað eftir afstöðu sýslumanns til erindisins.

Í 2. mgr. er lagt til að úrskurðarnefnd hafi heimild til að óska eftir umboði frá þeim er kröfu gerir um sanngirnisbætur, til þess að afla læknisfræðilegra gagna um heilsufar hans. Vera kann að nefndin telji þetta nauðsynlegt, t.d. að afla gagna frá heimilislækni eða öðrum, til þess að unnt sé að leggja mat á hve alvarlegar hinar varanlegu afleiðingar eru, svo og á orsök þeirra. Lagt er til að tekið verði af skarið um að slík gagnaöflun verði á kostnað nefndarinnar, en kostnaður af starfi hennar greiðist úr ríkissjóði. Tekið skal fram að ekki er unnt að ætlast til þess að úrskurðarnefndin sinni til hlítar rannsóknarreglu stjórnsýslulaga, heldur hefur hún visst svigrúm til að meta hvaða gagna hún telur nauðsynlegt að afla.

Í 3. mgr. er lagt til að nefndin hafi aðgang að þeim gögnum sem sýslumaður hefur aflað við rannsókn málsins, samkvæmt heimild þess sem krefst sanngirnibóta, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Til þess að allrar sanngirni sé gætt er lagt til í 4. mgr. að sá er kröfu gerir geti, ef hann telur það nauðsynlegt til þess að réttur grundvöllur ákvörðunar sanngirnibóta liggi fyrir, komið að viðbótarskýrslu hjá nefndinni eða tjáð sig ítarlegar en hann áður gerði. Er tekið fram að úrskurðarnefndin skuli meta fram komna framburði heildstætt.

Loks er í 5. mgr. lagt til að úrskurðarnefndin skuli ljúka meðferð hverrar kröfu eins fljótt og auðið er.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar er lagt til að úrskurður um sanngirnibætur verði skriflegur og studdur helstu röksemdum sem úrskurðarnefndin hefur reist niðurstöðu sína á. Ekki er gert ráð fyrir löngum úrskurðum, enda meðferðartími máls almennt stuttur, ekki gerðar ríkar kröfur um sönnun og gagnaöflun þess vegna ekki viðamikil.

Í umfjöllun um 3. gr. kom fram að vegna þess hve erfitt getur reynst að sanna illa meðferð eða ofbeldi, sem og varanlegan skaða, sé slakað umtalsvert á hefðbundnum sönnunarkröfum þegar kemur að mati á því hvort þessi skilyrði séu uppfyllt. Á þetta einkum við um 6. gr., þar sem fram kemur að sýslumaður skuli, að undangenginni mjög einfaldri málsmeðferð, gera einstaklingi sáttaboð telji hann að „líkur standi til“ þess að bótaskilyrði laganna séu uppfyllt. Málsmeðferðin hjá úrskurðarnefnd um sanngirnibætur verður umfangsmeiri og kröfur til sönnunarfærslu ríkari en hjá sýslumanni. Þó er ætlast til að þar verði einnig slakað nokkuð á hefðbundnum kröfum skaðabótaréttar, enda ber tillagan að 2. mgr. 9. gr. með sér að nefndin meti hvort „nægilega sé í ljós leitt“ að bótaskilyrði 3. gr. séu uppfyllt. Við það mat, sem og við matið á þeim atriðum sem greinir í 4. gr., skal úrskurðarnefndin líta til fyrirbyggjandi gagna og þess hvernig frásögn viðkomandi samræmist því sem vitað er um aðstæður á vistheimilinu á Hjalteyri. Trúverðugleiki kröfugerðar og frásagnar tjónþola skiptir því verulegu máli.

Þá er gert ráð fyrir að úrskurðarnefnd ákveði lögmannskostnað ef sá er kröfu gerir hefur leitað sér lögfræðiaðstoðar við kröfugerð og e.t.v. gagnasöfnum. Nefndin á að úrskurða hæfilegan lögmannskostnað samhliða því að úrskurða um hugsanlegar sanngirnibætur. Krafa um úrskurð um kostnað vegna aðstoðar lögmanns skal studd sundurliðaðri og tímasettri skýrslu lögmanns. Almennt ætti vinna lögmanns í slíkum málum ekki að vera viðamikil, en þó er gert ráð fyrir að hún geti orðið allt að 10 klst., en það ætti einungis við í undantekningartilvikum. Um fjárhæð tímagjalds er eðlilegt að úrskurðarnefndin líti til viðmiðunarreglna dómstólasýslunnar um ákvörðun þóknunar verjenda eða réttargæslumanna.

Í 4. mgr. er lagt til að úrskurðir nefndarinnar verði endanlegir á stjórnarsýslustigi og þar af leiðandi ekki kæránlegir til ráðherra. Þá er lagt til að ekki verði hægt að bera niðurstöðu um rétt til bóta samkvæmt lögunum undir dómstóla fyrr en úrskurður úrskurðarnefndarinnar liggur fyrir. Niðurstöður sýslumanns verða þar af leiðandi ekki bornar undir dómstóla. Úrskurðir úrskurðarnefndarinnar verða hins vegar bornar undir dóm, svo fremi sem málið er höfðað innan sex mánaða frá því að úrskurðurinn var kynntur aðila máls. Lagt er til að tekið verði skýrt fram að málsókninni skuli beint að úrskurðarnefndinni. Er það gert til þess að taka af allan vafa um að málsókn skuli ekki beint að sýslumanni, en íslensk dómaframkvæmd kynni að verða talin standa til slíks væri þetta ekki tekið skýrlega fram.

Í 5. mgr. er lagt til að gjalddagi sanngirnibóta verði 30 dögum eftir að úrskurður er kveðinn upp, til samræmis við gjalddaga á greiðslu bóta samkvæmt sáttaboði sýslumanns, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna.

Um 10. gr.

Gert er ráð fyrir að um rétt til framsals gildi sömu reglur um kröfu um sanngirnisbætur og gilda um bætur fyrir varanlegt líkamstjón. Þannig er í 1. mgr. lagt til að óheimilt verði að framselja kröfu nema hún hafi verið viðurkennd og fjárhæð hennar ákvörðuð af úrskurðarnefnd. Þá er miðað við að sanngirnisbætur verði undanþegnar aðför skv. 46. gr. laga nr. 90/1989 um aðför.

Hvað rétt til aðilaskipta fyrir erfðir varðar, er lögð til tvíþætt regla í 2. mgr. Í fyrsta lagi erfist bótakrafan í samræmi við erfðalög, nr. 8/1962, hafi tjónþoli lýst kröfu áður en hann féll frá. Í öðru lagi erfist bótakrafan til eftirlifandi barna ef hann fellur frá fyrir gildistöku laganna eða áður en kröfufylsingarfrestur er úti. Rökin fyrir því að rýmka þannig erfðarétt miðað við almennar reglur varðandi miskabætur eru meðal annars þau hve langan tíma það hefur tekið fyrir ríkisvaldið að bjóða fram bætur. Með því að mæla fyrir um erfðarétt barna þeirra er minningu þeirra sýnd hæfileg virðing og er það í samræmi við fyrri framkvæmd laga nr. 47/2010 um sanngirnisbætur.

Um 11. gr.

Í 1. og 2. mgr. 11. gr. eru gerðar tillögur að ýmsum ákvæðum sem miða að því að tryggja enn frekar en 1. mgr. 10. gr. að þeir sem rétt eigi til bóta fái notið bótanna í reynd. Þannig er lagt til að bæturnar verði ekki skertar með álagningu tekjuskatts eða með skuldajöfnun af hálfu opinberra aðila, þær lækki ekki vegna annarra greiðslna sem viðkomandi nýtur, t.d. úr almannatryggingakerfinu, né komi til frádráttar slíkum greiðslum. Að öðru leyti þarfnast ákvæðin ekki skýringa.

Í 3. mgr. er lagt til ákvæði um að upplýsingalög, nr. 140/2012 gildi ekki um gögn úrskurðarnefndarinnar. Þykir það rétt í ljósi eðlis málanna. Í greininni er þó lagt til að upplýsingaréttur skapist að tilteknum tíma liðnum, sbr. 4. mgr. 4. gr. upplýsingalaga.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir ráðherra til útgáfu reglna sem ekki þarfnast skýringa.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.