

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um sanngirnibætur.

Frá forsætisráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Réttur til greiðslu sanngirnibóta.

Einstaklingar eiga rétt til greiðslu sanngirnibóta sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt vegna illrar meðferðar eða ofbeldis sem þeir hafa orðið fyrir vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila hjá stofnunum ríkisins eða sveitarfélögum eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða samkvæmt opinberu leyfi samkvæmt lögum.

2. gr.

Gildissvið.

Lögin taka til einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr. og valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt.

Lögin taka til stofnana á vegum ríkisins og sveitarfélaga og af einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða samkvæmt opinberu leyfi samkvæmt lögum. Þar undir falla m.a. sjúkrastofnanir, vistheimili, félagsmálastofnanir, skólar, sérskólar fyrir fatlaða einstaklinga, fangelsi og aðrar stofnanir sem starfa á grundvelli heimilda í lögum eða samkvæmt ákvörðun eða samningi við ríkið eða sveitarfélög.

Ekki eru greiddar sanngirnibætur vegna varanlegs skaða einstaklinga sem stafar af athöfn-um eða athafnaleysi opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr. sem tengjast almennum atburðum sem snertu marga. Þar geta fallið undir m.a. náttúruhamfarir, hópshlys og farsóttir.

Einstaklingar eiga ekki rétt til sanngirnibóta nema þeir hafi áður tæmt önnur réttarræði sem skapað geti rétt til bóta vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr. Sama gildir ef einstaklingar hafa áður fengið greiddar bætur á grundvelli heimilda í öðrum lögum sem fjalla um misgjörðir ríkisins, sveitarfélaga eða einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða opinbers leyfis samkvæmt lögum.

Aðstandendur og eftirlifandi ættingjar einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. eiga ekki rétt til sanngirnibóta nema þeir hafi sjálfir orðið fyrir varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt vegna illrar meðferðar eða ofbeldis gagnvart þeim einstaklingi sem þeir tengjast vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr.

3. gr.

Upphæð sanngirnissbóta.

Sanngirnissbætur til einstaklings skulu aldrei vera hærrí en þrjár millj. kr. enda er þeim ekki ætlað að bæta fjárhagslegt tjón einstaklinga að fullu. Hámark þetta breytist 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs.

Við ákvörðun fjárhæðar sanngirnissbóta skal, eftir því sem unnt er, líta til:

- a. alvarleika illrar meðferðar eða ofbeldis,
- b. aðstæðna sem kunna að hafa gert reynsluna sérlega þungbæra,
- c. alvarleika afleiðinga illrar meðferðar eða ofbeldis, bæði afleiðinga sem unnt er að leggja læknisfræðilegt mat á og annarra erfiðleika og missis tækifæra sem rekja má til þeirra atvika sem um ræðir.

II. KAFLI

Málsmeðferð.

4. gr.

Umsóknir.

Umsókn um sanngirnissbætur skal senda til ráðuneytisins .

Í umsókn skulu koma fram helstu ástæður þess að einstaklingur telur sig eiga rétt til sanngirnissbóta samkvæmt lögum þessum. Þá skal umsækjandi, eins og kostur er, leggja fram gögn máli sínu til stuðnings, þar á meðal læknisvottorð og vitnisburði einstaklinga. Í umsókn skal einnig veita samþykki fyrir því að aflað verði gagna um viðkomandi hjá stjórnvöldum eða einkaaðilum sem tengjast viðkomandi máli.

Ráðuneytið fer yfir umsóknir og sendir umsóknir sem ekki eru háðar vanköntum til matsnefndar sanngirnissbóta.

Ef vankantar eru á umsókn skal ráðuneytið gefa umsækjanda færi á að bæta úr þeim innan tiltekins tíma og leiðbeina umsækjanda að öðru leyti um málsmeðferðina. Ef umsókn uppfyllir ekki skilyrði 2. mgr. og ekki hefur verið bætt úr vanköntum á henni skal ráðuneytið vísa umsókn frá. Þrátt fyrir frávísun ráðuneytisins er einstaklingi þó heimilt að sækja um að nýju hafi hann bætt úr vanköntum á fyrri umsókn samkvæmt leiðbeiningum ráðuneytisins.

5. gr.

Skipun matsnefndar sanngirnissbóta.

Ráðherra skipar fimm einstaklinga í matsnefnd sanngirnissbóta. Einn nefndarmaður skal fullnægja skilyrðum til að vera hæstaréttardómari og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Skal einn tilnefndur af ráðherra sem fer með félagsmál, einn af ráðherra sem fer með fjármál ríkisins og tveir fulltrúar án tilnefningar með menntun í annars vegar sálfræði og hins vegar læknisfræði.

Um sérstök hæfisskilyrði gilda reglur stjórnsýslulaga. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist af ráðuneytinu. Nefndinni er heimilt að ráða sér starfslíð í samráði við ráðuneytið.

6. gr.

Málsmeðferð og tillögugerð matsnefndar sanngirnissbóta.

Matsnefnd sanngirnissbóta skal taka afstöðu til umsókna einstaklinga um sanngirnissbætur sem berast ráðuneytinu samkvæmt lögum þessum, enda fullnægi þær kröfum skv. 2. gr., og öll gögn sem nauðsynleg eru svo nefndin geti tekið afstöðu til þeirra liggi fyrir. Skal nefndin gera tillögu til sanngirnissbótanefndar um hverjir eigi rétt til sanngirnissbóta, hversu háar þær skuli vera og vegna hvaða stofnana á vegum ríkisins, sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á

grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða opinbers leyfis samkvæmt lögum.

Við mat á umsóknum og við tillögugerð skal matsnefnd sanngirnisbóta leitast við að staðreyna eins og kostur er hvort og þá í hvaða mæli umsækjendur hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. Skal nefndin gæta að jafnræði milli umsækjenda og byggja tillögugerð sína á málefnalegum sjónarmiðum.

Matsnefnd sanngirnisbóta skal hafa frjálstan og óheftan aðgang að öllum gögnum í vörslu ríkisins, sveitarfélaga og einkaaðila sem að gagni koma við mat á því hvort og þá í hvaða mæli umsækjendur hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr. Þá skal nefndinni vera heimilt að taka skýrslur af umsækjanda og hverjum þeim öðrum sem nefndin telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum í starfi hennar enda veiti þeir samþykki sitt. Læknum eða öðru heilbrigðisstarfsfólki og opinberum starfsmönnum sem ella væru bundnir þagnarskyldu er skylt að veita nefndinni upplýsingar sé þess óskað, eftir atvikum með því að gefa nefndinni skýrslu. Hið sama gildir um þá sem látið hafa af störfum. Nefndinni er heimilt að óska eftir umboði umsækjanda til að afla læknisfræðilegra gagna um heilsufar hans, ef slík gögn skipta sérstöku máli að áliti nefndarinnar.

Við mat á því hvað teljist ill meðferð eða ofbeldi koma einkum til skoðunar eftirfarandi þættir:

- a. hvers kyns refsiverð líkamleg valdbeiting gagnvart einstaklingi,
- b. önnur líkamleg valdbeiting þar sem valdið er óþarfa sársauka,
- c. ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi athafnir eða athafnaleysi gagnvart einstaklingi,
- d. athafnir eða athafnaleysi sem eru til þess fallin að misbjóða einstaklingi eða vanrækja á annan hátt svo mjög að líkamlegri eða andlegri heilsu hans eða þroska sé mikil hætta búin.

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

7. gr.

Sanngirnisbótanefnd.

Forsætisráðherra skipar í sanngirnisbótanefnd fimm einstaklinga. Einn nefndarmaður skal skipaður án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Skal einn tilnefndur af ráðherra sem fer með félagsmál og annar af ráðherra sem fer með dómsmál. Þá skal Hæstiréttur Íslands tilnefna tvo nefndarmenn.

Sanngirnisbótanefnd tekur tillögur matsnefndar sanngirnisbóta til skoðunar og tekur ákvörðun um greiðslu sanngirnisbóta til einstaklinga. Gjaldldagi sanngirnisbóta er 30 dögum eftir að ákvörðun er tekin og annast ráðuneytið greiðslu bótanna.

Ákvarðanir sanngirnisbótanefndar eru endanlegar á stjórnarsýslustigi.

III. KAFLI

Önnur ákvæði.

8. gr.

Þagnarskylda.

Fundir sanngirnisbótanefndar og matsnefndar sanngirnisbóta þar sem fjallað er um umsóknir samkvæmt lögum þessum skulu vera lokaðir. Nefndarmenn, starfsmenn matsnefndar sanngirnisbóta og starfsmenn ráðuneytisins sem meðhöndla umsóknir um sanngirnisbætur eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Þá eru þeir bundnir

þagnarskyldu um hvaðeina er varðar einkalíf einstaklinga sem þeir fá upplýsingar um við störf nefndanna og ráðuneytisins.

9. gr.

Skattar og gjöld.

Um sanngirnibætur 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 sanngirnibóta samkvæmt lögum þessum. Greiddar sanngirnibætur mynda ekki heldur stofn til frádráttar vegna slíkra annarra greiðslna, né hafa áhrif á réttindi einstaklinga í almannatryggingakerfinu að öðru leyti.

10. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu.

Árið 2007 voru sett lög um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, nr. 26/2007. Í samræmi við þau lög tók nefnd, sem jafnan gekk undir heitinu vistheimilanefnd, til starfa og skilaði á næstu árum nokkrum skýrslum um aðbúnað barna á tilteknum vist- og meðferðarheimilum, þar á meðal um Kópavogshælið í skýrslu frá árinu 2016. Í framhaldi af skýrslu vistheimilanefndar um vistheimilið í Breiðavík voru sett lög árið 2010 um fyrirkomulag á greiðslum sanngirnibóta fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem féllu undir lögum frá 2007. Meðal skilyrða fyrir greiðslu bóta var að skýrsla vistheimilisnefndar lægi fyrir.

Árið 2020 var ákveðið að gera breytingar á lögum frá 2010 í þeim tilgangi að þau næðu til barna sem voru vistuð á öðrum stofnunum en Kópavogshælinu og sætt höfðu illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum. Samhliða breytingunum árið 2020 voru lög frá árinu 2007 felld úr gildi. Í lögum kemur fram að þau muni falla úr gildi hinn 31. desember 2023.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett á fót umgjörð um greiðslu bóta til einstaklinga sem hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila og valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt. Þannig verði almennt horfið frá þeim einstöku, umfangsmiklu og tímafreku rannsóknum sem hafa hingað til verið grundvöllur greiðslu sanngirnibóta og þess í stað mælt fyrir um almennan og um leið einstaklingsbundinn farveg fyrir slík mál.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 um könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952–1979, frá 31. janúar 2008, er að finna þá tillögu að stjórnvöld hafi við ákvarðanir um frekari útfærslu þessara mála til hliðsjónar það fyrirkomulag um greiðslur bóta, sem lagt hefur verið til grundvallar í Noregi. Í skýrslu vistheimilanefndar um könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952–1993, frá 19. desember 2016, kemur fram að nefndin mæli eindregið með því að mótað verði nýtt fyrirkomulag um könnun og uppgjör

sanngirnissbóta vegna illrar meðferðar og ofbeldis gagnvart börnum á stofnunum og vísar nefndin í því sambandi til þess að hafa megi til hliðsjónar fyrirkomulag slíkra mála í Noregi. Þá er loks í skýrslu um framkvæmd á greiðslu sanngirnissbóta á grundvelli laga nr. 47/2010 frá því í desember 2018 sú leið nefnd að setja almenn lög um sanngirnissbætur líkt og er í Noregi.

Í ljósi þessa hefur verið haft til skoðunar hvort unnt sé, samhliða hugsanlegum og einstökum rannsóknum á tilteknum heimilum eða stofnunum, að setja á fót almennan farveg fyrir þá sem sætt hafa illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila á stofnunum ríkisins, sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða sammings við opinberan aðila eða opinbers leyfis samkvæmt lögum og valdið hefur þeim varanlegum skaða á heilsu sem ekki fæst bættur á annan hátt. Í því sambandi hefur verið litið til Noregs þar sem á vegum norska stórþingsins er starfandi sanngirnissbótanefnd sem fjallar um beiðnir einstaklinga um bætur fyrir tjón eða óhagræði sem einstaklingar hafa orðið fyrir og sem ekki er hægt að fá bætt á annan hátt. Þessi leið Norðmanna byggir á ólögfestum grunni og hefur þróast í framkvæmd á vegum nefndar stórþingsins sem sett var á laggirnar árið 1953. Móttaka og umsýsla með umsóknir um bætur á þessum grundvelli eru hjá stofnun sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið. Stofnunin fer yfir umsóknir og aflar umsagna hjá öðrum stjórnvöldum og fagaðilum eins og þörf krefur hverju sinni. Síðan tekur stofnunin saman álit á því hvernig eigi að bregðast við hverri og einni umsókn og sendir sanngirnissbótanefnd stórþingsins. Í sanngirnissbótanefnd sitja tveir fyrrverandi dómarmar og tveir þingmenn. Úrlausnir sanngirnissbótanefndarinnar eru endanlegar og ekki hægt að skjóta þeim til dómstóla. Áhersla hefur verið lögð á að önnur sjónarmið geti ráðið ferðinni en eingöngu lögfræði- eða stjórnsýsluleg.

Við útfærslu á því hvernig heimfæra megi hina norsku leið upp á íslenskan veruleika, þarf að huga að því annars vegar hvort og hvaða lagalegu umgjörð þarf að setja utan um slíkt fyrirkomulag og hins vegar hvaða skilyrði er rétt að setja varðandi það hverjir geti átt rétt til bóta á slíkum grundvelli. Hvað varðar umgjörð slíks fyrirkomulag koma einkum tvær leiðir til skoðunar: að byggja á ólögfestum grunni á grundvelli þingsályktunar eða með setningu sérлага um málefnið.

Fyrri leiðin felur í sér að Alþingi með þingsályktun ákveði að koma á fót sanngirnissbótanefnd sem hafi það verkefni að taka á móti og afgreiða beiðnir um slíkar bætur. Það mælir með slíkri leið að það gefur Alþingi tækifæri til að þróa slíka umgjörð og útfærslu, jafnvel yfir lengri tíma, og þannig stíga varlega til jarðar og halda væntingum borgaranna í skefjum á meðan ekki er ljóst hvert umfang slíkra bóta kunni að verða, hvernig úrræðið reynist og ef vilji er síðar til að snúa til baka og vinda ofan slíkum áformum. Það mælir gegn slíkri leið að hún er ekki föst í hendi og meiri líkur að pólitísk sjónarmið hverju sinni ráði ferð við útfærsluna eða jafnvel hvort slíkt úrræði lifi af sviptingar í stjórn málum líðandi stundar.

Að setja sér lög felur í sér heildstæða nálgun á viðfangsefnið þar sem mælt er fyrir um í lögum hvernig staðið sé að greiðslu bóta, hverjir eigi rétt til bóta, vegna hvaða misgjörða og af völdum hverra. Það mælir með slíkri leið að með lagasetningu er hægt að festa slíkt fyrirkomulag í sessi með skýrari hætti en telja verður að unnt sé ef farin er leið þingsályktunar. Það mælir gegn slíkri lögfestingu að hún er varanlegri en leið þingsályktunar sem gæti verið ókostur þar sem erfitt er að sjá fyrir umfang verkefnisins og hvernig útfærslan reynist, ef vilji væri til að snúa til baka vegna umfangs eða vandkvæða í framkvæmd slíks úrræðis.

Þrátt fyrir að einhver óvissa ríki um umfang bóta verður að telja að skýr útfærsla í lögum sé betur til þess fallin að tryggja að þeir einstaklingar sem falla hér undir fái bætur vegna þeirra misgjörða sem þeir hafa orðið fyrir af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr.

Hvað varðar þá umgjörð sem eigi að setja varðandi það hverjir geti átt rétt til bóta á slíkum grundvelli er litið til þess að norska leiðin gerir ráð fyrir mjög almennri nálgun í því efni og

engar efnislegar takmarkanir eru á því hvað hægt er að biðja um bætur fyrir. Þó þarf að liggja fyrir að hið opinbera eða einkaaðilar á þess vegum hafi brugðist. Í þessu ljósi er gert ráð fyrir að allir þeir einstaklingar sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr. og valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt geti fengið bætur. Gert er ráð fyrir að undir slíka umgjörð bótagreiðslna falli stofnanir sem starfræktar eru á vegum ríkisins, sveitarfélaga og af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða opinbers leyfis samkvæmt lögum. Þó er gert ráð fyrir að utan gildissviðs slíkrar umgjarðar falli tjón einstaklinga sem rekja megi til almennra atburða sem snerta marga.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að greiða megi bætur úr ríkissjóði til þeirra einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila á stofnunum ríkisins, sveitarfélaga eða af hálfu einkaaðila á grundvelli ákvörðunar eða samnings við opinberan aðila eða samkvæmt opinber leyfi samkvæmt lögum og valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt.

Gert er ráð fyrir að það ráðuneyti sem fer með málefni sanngirnibóta taki við umsóknum, sérstök matsnefnd sanngirnibóta leggi mat á umsóknir og geri tillögu til sanngirnibótanefndar um greiðslu sanngirnibóta til einstaklinga sem falla undir gildissvið frumvarpsins. Sanngirnibótanefnd taki síðan endanlega ákvörðun hverju sinni um greiðslu bóta til einstaklinga.

Um er að ræða sanngirnibætur sem er ekki ætlað að bæta fjárhagslegt tjón einstaklinga að fullu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að skoða samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Áform að lagasetningu og frummat á áhrifum voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 25. nóvember 2022 (Mál nr. S-235/2022). Ein umsögn barst frá Landssamtökunum Þroska hjálp. Í umsögninni er áformunum fagnað en tekið fram að leggja þurfi mikla áherslu á að við lagasetninguna verði þess sérstaklega gætt að taka fullt tillit til aðstæðna, þarfa og réttinda fatlaðs fólks.

Þá voru drög að frumvarpi kynnt í samráðsgáttinni hinn 2. desember 2022 (Mál nr. S-240/2022). ...

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarp þetta að lögum mun kostnaður ríkissjóðs vegna greiðslu sanngirnibóta aukast en ekki er hægt að leggja mat á umfang þess kostnaðar á þessu stigi. Þó má búast við að þar sem gert er ráð fyrir að hámarksbótafjárhæð sé óveruleg og þar sem ekki verður í sama mæli þörf á stórum, tímafrekum og fjárhagslega dýrum rannsóknum varðandi tiltekna hópa, verði kostnaður í lágmarki. Þannig er gert ráð fyrir að hámarksbætur til einstaklinga séu þrjár millj. kr. en í mörgum tilvikum verður um lægri bótafjárhæð að ræða að álitum.

Þess má geta að veitt hafa verið tímabundin framlög til sanngirnibóta sem greiddar hafa verið á grundvelli laga um sanngirnibætur, nr. 47/2010, fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn. Á árunum 2011 til 2021 voru framlögin á bilinu 35–633 millj. kr. eða að meðaltali 286 millj. kr. á ári. Gera má ráð fyrir að kostnaður vegna sanngirnibóta fari lækkandi á næstu

árum þar sem fjöldi mála hefur þegar verið afgreiddur, auk þess sem gert er ráð fyrir lægri hámarksbótum en lög nr. 47/2010 kveða á um.

Ekki er gert ráð fyrir að hin fyrirhugaða lagasetning hafi áhrif á útgjöld dómsmálaráðuneytisins þar sem þegar er mannaflí sem sinnir sanngirnissbótum í ráðuneytinu og getur sinnt þeirri grunnrannsókn sem miðað er við að sinnt sé þar. Hins vegar verða skipaðir alls tíu nefndarmenn í þær tvær nefndir sem ætlað er að fjalla um umsóknir um sanngirnissbætur. Þá er hugsanlegt að matsnefnd sanngirnissbóta ráði starfsfólk í samráði við ráðuneytið.

Þrátt fyrir hugsanlegan kostnað af lagasetningunni þarf að líta til þess að hin fyrirhugaða lagasetning skapar tækifæri fyrir þá hópa fólks sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða vegna misgjörða opinbera eða einkaaðila skv. 1. gr. til að fá viðurkenningu á misgjörðunum og bætur vegna þeirra. Það ætti að hafa jákvæð áhrif á stöðu þeirra sem hafa sætt slíkum misgjörðum og hugsanlega skaðað aðra möguleika þeirra til að blómstra í lífinu. Þannig má búast við verulegum samfélagslegum ávinningi enda stendur lagasetningin einkum til þess að bæta stöðu viðkvæmra þjóðfélagsþópa sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða vegna misgjörða opinberra aðila og einkaaðila skv. 1. gr. og fá viðurkenningu á slíkum misgjörðum þegar öll önnur réttarúrræði eru tæmd.

Þær rannsóknir sem fram að þessu hafa verið gerðar á einstökum stofnunum og vistheimilum hafa ýmist snúið að heimilum drengja (Breiðavík) og stúlkna (Laugaland/Varpholt) eða heimilum óháð kyni (m.a. Kópavogshæli). Ekki liggur fyrir tölfræði yfir það hvert kynjahlutfallið er varðandi þá sem sótt hafa um og fengið bætur vegna fyrri rannsókna á einstökum stofnunum og vistheimilum. Þrátt fyrir það hefur verið litið til þess við mótun lagasetningarinnar að greiða fyrir aðgengi allra kynja að sanngirnissbótum þar sem ekki þarf að liggja fyrir sérstök rannsókn á tilteknum heimilum eða stofnunum eins og hingað til hefur viðgengist. Í ljósi þessa hefur verður ekki talið að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákveðið mælir fyrir um í hvaða tilvikum einstaklingar geta átt rétt til sanngirnissbóta. Rétturinn takmarkast við það að ekki séu önnur úrræði möguleg til að fá bætur, svo sem vegna þess að slíkur réttur sé þegar fyrndur eða eftir atvikum búið að tæma önnur úrræði. Þá mælir ákvæðið fyrir um að ekki þurfi að vera um athafnir opinberra- og einkaaðila að ræða, heldur geti athafnaleysi jafnframt skapað rétt til sanngirnissbóta. Loks er nánar skilgreint í ákvæðinu hvaða aðilar teljast opinberir aðilar og einkaaðilar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er nánar skilgreint hvert gildissviðið er varðandi það hverjir eigi rétt til sanngirnissbóta, vegna hvers konar athafna eða athafnaleysis og hvaða stofnanir um ræðir.

Í 1. mgr. er skilgreining í 1. gr. ítrekuð til áréttingar.

Í 2. mgr. er að finna skilgreiningu á þeim opinberu aðilum og einkaaðilum sem falla undir gildissvið laganna. Er í ákvæðinu í dæmaskyni taldar upp þær stofnanir sem helst mun væntanlega reyna á við meðferð þessara mála. Listinn er ekki tæmandi en gefur vísbendingu um það hve sviðið er umfangsmikið.

Í 3. mgr. kemur fram í hvaða tilvikum einstaklingar eiga ekki rétt til sanngirnissbóta. Lögnum er ætlað að ná til greiðslu bóta vegna einstaklingsbundins varanlegs skaða en ekki þegar um er að ræða tjón eða skaða sem margir verða fyrir vegna einstaks atburðar eða atviks. Um þarf að vera athafnir eða athafnaleysi tiltekinna opinberra aðila eða einkaaðila gagnvart

tilteknum einstaklingi þó að fleiri aðilar geti fallið þar undir vegna tiltekins opinbers aðila eða einkaaðila.

Í 4. mgr. kemur fram það einkenni sanngirnibóta að vera úrræði sem ríkið veitir borgurunum þegar öll önnur úrræði eru tæmd lögum samkvæmt en þó verði að telja við nánari skoðun að brotið hafi verið gegn einstaklingi með athöfnum eða athafnaleysi opinberra aðila eða einkaaðila svo rétt sé að veita viðkomandi lágmarksbætur til viðurkenningar á misgjörð sem getur hjálpað þeim sem fyrir verða að sættast við orðinn hlut og ná þeim bata sem mögulegur er miðað við aðstæður.

Í 5. mgr. er kveðið á um þau undantekningartilvik að aðstandendur eða eftirlifandi ættingjar þess einstaklings sem sannanlega hefur orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila eða einkaaðila geta sýnt fram á að þeir hafi einnig orðið fyrir varanlegum skaða vegna þeirra athafna eða athafnaleysis sem bitnaði á einstaklingi sem látinn er og þannig átt rétt til sanngirnibóta. Gera verður sömu sönnunarkröfur til slíkra aðila við meðferð mála fyrir matsnefnd sanngirnibóta og við ákvörðun bóta hjá sanngirnibótanefnd. Má ætla að oftar en ekki væri mælt fyrir um hlutabætur í slíkum tilvikum.

Um 3. gr.

Sanngirnibótum er ekki ætlað að bæta tjón einstaklinga að fullu heldur er um að ræða bótagreiðslur að álitum þegar annar réttur til skaðabóta er fyrndur. Því reynir ekki á ákvæði skaðabótalaga, nr. 50/1993 við ákvörðun um greiðslu bóta. Þá er sett hámark á fjárhæð sanngirnibóta sem endurspeglar að ekki er um að ræða fullnaðarbætur vegna liðinna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila eða einkaaðila sem fela einkum í sér viðurkenningu á misgjörð opinberra- aðila og einkaaðila. Í Noregi eru hámarksbætur 250.000 nor. kr. en algengast að bætur séu á bilinu 70.000 til 180.000 nor. kr.

Einstakir stafliðir ákvæðisins taka mið af 4. gr. laga um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötlud börn, nr. 47/2010, og endurspeglar þá þrjá þætti sem líta skal til við ákvörðun um fjárhæð bóta, þ.e. alvarleika athafnar- eða athafnaleysisins, hverjar aðstæður viðkomandi voru, en t.d. slæmar fjölskylduaðstæður geta aukið á hinn varanlega skaða sem varð af tiltekinni athöfn- eða athafnaleysi. Loks er mikilvægt að meta hverjar afleiðingarnar urðu fyrir viðkomandi einstakling þegar frá leið þeirri athöfn- eða athafnaleysi sem til skoðunar er í hverju tilviki.

Um 4. gr.

Gert er ráð fyrir að umsóknum um sanngirnibætur sé skilað til dómsmálaráðuneytisins sem hefur mikla reynslu þegar kemur að málefnum sanngirnibóta.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að í ráðuneytinu fari fram lágmarksskoðun á umsóknum með tilliti til þess hvort þær fullnægi því að teljast gildar umsóknir. Það kann síðan að mati matsnefndar sanngirnibóta að vera nauðsynlegt að afla frekari gagna og kalla fólk til skýrslutöku til að kasta frekari ljósi á umsóknir við nánari skoðun.

Enda þótt í ákvæðinu sé mælt fyrir um að umsóknum skuli fylgja gögn máli viðkomandi til stuðnings er mikilvægt að það sé ekki eingöngu lagt í hendur viðkomandi að afla gagna enda geta aðstæður umsóknaraðila verið á ýmsa lund. Því er mælt fyrir um í ákvæðinu að umsóknaraðili veiti ráðuneytinu og matsnefnd sanngirnibóta heimild til að afla frekari gagna málinu til stuðnings. Verður enda að telja að það standi almennt stjórnvöldum nær að afla slíkra viðbótargagna, einkum frá öðrum stjórnvöldum, sem þau telja nauðsynleg við meðferð þessara mála.

Loks er mikilvægt að mæla sérstaklega fyrir um leiðbeiningarskyldu ráðuneytisins í þessum málum í ljósi þess hversu fjölbreyttur hópur einstaklinga er líklegur til að sækja um sanngirnibætur. Þá er einnig mikilvægt að allir eigi rétt til að leita eftir sanngirnibótum að nýju, ef ekki hefur tekist áður að leggja fram gilda umsókn þrátt fyrir leiðbeiningar ráðuneytisins.

Um 5. og 6. gr.

Í ákvæðunum er mælt fyrir um skipan matsnefndar sanngirnibóta, málsmeðferð fyrir nefndinni og tillögugerð. Endurspeglast í ákvæðunum að gert er ráð fyrir að um sé að ræða sérfræðinefnd sem ætlað er að framkvæma ítarlega rannsókn á þeim umsóknum sem lagðar eru fyrir nefndina.

Mat á því hvað teljist ill meðferð eða ofbeldi tekur mið af upptalningu í ákvæði 3 gr. laga um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn, nr. 47/2010. Sama gildir um það hvað teljist varanlegur skaði.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að hin endanlega ákvörðun um greiðslu sanngirnibóta á stjórnáslustigi sé í höndum nefndar sem skipuð er fulltrúum samkvæmt tilnefningu ráðuneyta og Hæstaréttar Íslands auk formanns. Í ljósi samsetningar nefndarinnar og ákvarðanatöku er gert ráð fyrir að forsætisráðherra skipi nefndina.

Fyrirkomulag sanngirnibóta samkvæmt lögum þessum tekur mið af norskri framkvæmd. Sá munur er þó á að í Noregi er nefndin sem tekur ákvörðun um sanngirnibætur á vegum þingsins en hér er lagt til að um verði að ræða stjórnáslunefnd.

Ekki er gert ráð fyrir að frekari sönnunarfærsla eigi sér sérstaklega stað við málsmeðferð sanngirnibótanefndar enda á þá að liggja fyrir könnun bæði ráðuneytisins á umsóknum og frekara mat og málmeðferð fyrir matsnefnd sanngirnibóta. Þó gilda almennar meginreglur stjórnásluréttar um málsmeðferð sanngirnibótanefndar, þar á meðal reglan um fullnægjandi rannsókn mála.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er ítrekuð þagnarskylda sem gildir um einkalíf einstaklinga sem eru til meðferðar hjá ráðuneytinu og nefndunum tveimur og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 9. gr.

Ákvæðið sækir fyrirmynd sína í 12. gr. laga um sanngirnibætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn, nr. 47/2010 og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 10. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.