

Frumvarp til laga

um sanngirnishættur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi mæla fyrir um greiðslu sanngirnishættu úr ríkissjóði til þeirra sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, nr. 26/2007.

2. gr.

Skilyrði þess að krafa sé tekin til meðferðar.

Sá sem vistaður var á stofnun eða heimili sem lög þessi taka til getur krafist sanngirnishættu samkvæmt lögum þessum, enda liggi fyrir skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og innköllun sýslumanns. Sýslumaður tekur afstöðu til krafna en sá sem krefst bæta getur leitað til úrskurðarnefndar skv. 7. gr. uni hann ekki niðurstöðu sýslumanns.

3. gr.

Skilyrði sanngirnishættu.

Greiða skal sanngirnishættu 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 hættu búin.

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

4. gr.

Fjárhæð sanngirnishættu.

Við ákvörðun fjárhæðar sanngirnishættu 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 lækisfræðilegt mat á og annarra erfiðleika og missis tækifæra sem rekja má til hinna bótaskyldu atvika.

Við ákvörðun fjárhæðar sanngirnibóta skal einnig, eftir því sem unnt er, tekið mið af dómafrákvæmd á sambærilegum sviðum. Bætur til einstaklings skulu aldrei vera hærrí en 6 millj. kr. Hámark þetta breytist 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs.

Nú hefur vistmaður verið vistaður á fleiri en einni stofnun eða heimili sem falla undir lög þessi og er þá heimilt að ákveða bætur til bráðabirgða og taka þá ákvörðun til endurskoðunar jafnóðum og fleiri skýrslur nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og innkallanir vegna þeirra liggja fyrir. Við endanlegt mat skal líta til fyrrgreindra þátta með heildstæðum hætti, þó þannig að heildarbætur rúmist innan marka þess sem getur í 2. mgr.

Bætur allt að 2 millj. kr. skal greiða út í einu lagi. Bætur umfram það og allt að 4 millj. kr. skal greiða út 18 mánuðum eftir fyrstu greiðslu. Bætur umfram 4 millj. kr. og allt að 6 millj. kr. skal greiða út 36 mánuðum eftir fyrstu greiðslu. Bótafjárhæð skal bundin vísitölu neysluverðs frá því að hún er ákveðin í sáttaboði skv. 6. gr. eða úrskurði skv. 9. gr.

5. gr.

Innköllun.

Þegar nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur lokið skýrslu um könnun sína á starfsemi heimilis eða stofnunar skal ráðherra fela tilteknum sýslumanni að gefa út innköllun. Innköllun skal birt tvívegis í Lögbirtingablaði, svo og tvívegis í útbreiddu dagblaði. Þar skal skorað á þá sem dvalið hafa á tiltekinni stofnun eða heimili á tilgreindu tímabili er skýrslan tók til 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 stofnun eða heimili 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, í vörslum nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007, þ.m.t. hljóðupptökur og endurrit vitnaskýrslu.

Nú er kröfu ekki lýst innan þess frests sem greinir í 2. mgr. og fellur hún þá niður.

Víkja má frá þessu í allt að tvö 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 nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 á því að viðkomandi hafi verið vistaður á því heimili eða stofnun sem um ræðir. 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. Skal hann eftir því sem kostur er fjalla samtímis um allar kröfur er lúta að einu og sama heimilinu eða stofnuninni.

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 og eftir atvikum sveitarfélögum, sbr. 13. gr., vegna vistunar á viðkomandi stofnun eða heimili. Gjaldþagi er fyrsti dagur næsta mánaðar eftir að sýslumanni berst skriflegt samþykki viðtakanda bótanna.

7. gr.

Úrskurðarnefnd um sanngirnishættur.

Ráðherra skipar, án tilnefningar, nefnd þriggja manna og þriggja til vara til þess að taka afstöðu til krafna um sanngirnishættur samkvæmt lögum þessum ljúki málum ekki á grundvelli 6. gr. Nefndarmenn og varamenn þeirra skulu skipaðir til þriggja ára í senn. Einn nefndarmaður skal fullnægja skilyrðum til að vera hæstaréttardómari, en hann skal jafnframt vera formaður nefndarinnar. Einn skal vera læknir og einn sálfræðingur. Um sérstök hæfisskilyrði gilda reglur stjórnarsýslulaga. Varamenn skulu fullnægja sömu hæfisskilyrðum og aðalmenn.

Kostnaður við störf úrskurðarnefndarinnar greiðist úr ríkissjóði, sbr. þó 13. gr. Nefndinni er heimilt að ráða sér starfslíð.

8. gr.

Meðferð bótakrafna af hálfu úrskurðarnefndar.

Í erindi til úrskurðarnefndar á grundvelli 2. 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, t.d. fyrrverandi starfsfólk á stofnun eða heimili.

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 álitni nefndarinnar. Slík gagnaöflun skal vera á kostnað nefndarinnar.

Úrskurðarnefndin skal hafa aðgang að hljóðupptökum og endurritum viðtala sem nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur tekið sem lið í rannsókn sinni á stofnun eða heimili, sem og að öðrum skjallögum gögnum sem síðarnefnda nefndin býr yfir.

Nú telur sá sem kröfu gerir að skýrsla sem hann kann að hafa gefið skv. 3. mgr. sé ófullnægjandi við mat á rétti hans til sanngirnishóta samkvæmt lögum þessum, eða hann óskar af öðrum ástæðum eftir því að tjá sig nánar um atriði sem skýrslan tekur til, og skal þá úrskurðarnefndin heimila honum að gefa skýrslu á ný, eða leggja fram skriflega greinargerð. Úrskurðarnefndin skal meta framkomna framburði 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 fyrirliggjandi gagna og þess

hvernig frásögn viðkomandi samræmist því sem vitað er um aðstæður á viðkomandi stofnun eða heimili, einkum á grundvelli skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007.

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 stjórnarsýslustigi. 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.

Gjalddagi bóta er 1. dagur næsta mánaðar eftir að úrskurður er kveðinn upp.

10. gr.

Tengiliður vegna vistheimila.

Ráðherra skipar sérstakan tengilið sem koma skal með virkum hætti á framfæri upplýsingum til þeirra sem kunna að eiga bótarétt samkvæmt lögnum. Hann skal m.a. leiðbeina þeim sem til hans leita um framsetningu bótakrafna í kjölfar innköllunar sýslumanns. Þá skal hann aðstoða fyrrverandi vistmenn sem eiga um sárt að binda í kjölfar vistunar við að sækja sér þjónustu sem ríki og sveitarfélög bjóða upp á, svo sem varðandi endurhæfingu og menntun. Eftir 1. janúar 2013 getur ráðherra lagt niður starf tengiliðs að fenginni tillögu úrskurðarnefndar.

11. 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.

12. gr.

Ýmis ákvæði.

Um sanngirnibætur samkvæmt lögum þessum fer skv. 2. mgr. 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.

Upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda ekki um gögn úrskurðarnefndar um sanngirnibætur. Gögnin skulu gerð almenningi aðgengileg að þeim tíma liðnum sem getur í upplýsingalögum, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 50/1996.

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 bóta-krafna, aðgang sýslumanns eða úrskurðarnefndar að gögnum, fyrirkomulag greiðslu bóta, viðmiðunarfjárhæð vegna lögmannskostnaðar og önnur atriði sem varða framkvæmd laga þessara.

13. gr.

Ábyrgðarskipting.

Hafi sveitarfélag rekið heimili eða stofnun skal ráðherra efna til viðræðna við viðkomandi um skiptingu kostnaðar af bótagreiðslum og starfi sýslumanns og úrskurðarnefndar.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Forsætisráðherra skipaði haustið 2009 starfshóp um bætur vegna misgjörða á vistheimilum fyrir börn. Í honum áttu sæti Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, formaður, Krístrún Heimisdóttir, lögfræðilegur ráðunautur í félags- og tryggingamálaráðuneytinu, Ása Ólafsdóttir, aðstoðarmaður dómsmála- og mannréttindaráðherra, Kristbjörg Stephensen borgarlögmaður og Eiríkur Jónsson, lektor við lagadeild HÍ. Í erindisbréfi starfshópsins kom fram að verkefni starfshópsins væri að semja drög að frumvarpi til laga þar sem mælt yrði fyrir um greiðslu bóta til þeirra sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum eða heimilum er heyra undir gildissvið laga nr. 26/2007. Einnig var tekið fram að rétt væri að starfshópurinn styddist við þá undirbúningsvinnu sem þegar hefði verið unnin í ráðuneytinu í þessu efni og þau sjónarmið sem fram kæmu í fréttatilkynningu forsætisráðuneytisins, dags. 8. september 2009. Þessari pólitísku stefnumótun var fylgt í starfi starfshópsins.

Starfshópurinn hefur átt fundi með fulltrúum Breiðavíkursamtakanna og Félags heyrnarlausra, með Róbert R. Spanó, formanni nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007, og Þuríði B. Sigurjónsdóttur, framkvæmdastjóra nefndarinnar. Nefndin hefur kynnt sér fyrri samskipti forsætisráðuneytisins og Breiðavíkursamtakanna vegna bótagreiðslna, þ.m.t. frumvarp sem Viðar Már Matthíasson prófessor samdi vorið 2008, en vinnan að þessu frumvarpi hófst á grundvelli hins eldra frumvarps og er hér víða stuðst við þá almennu umfjöllun sem þar var að finna. Þá hefur starfshópurinn kynnt sér fyrirkomulag bótagreiðslna af þessu tagi í nokkrum nálægum löndum, einkum í Noregi og á Írlandi. Starfshópurinn lauk störfum 10. mars 2010. Í skilabréfi var tekið fram að í þeim frumvarpsdrögum sem hann legði til væri hvorki að finna tillögu að hámarksfjárhæð bóta né heldur mælt fyrir um erfðarétt vegna þeirra einstaklinga sem fallnir væru frá fyrir gildistöku laganna. Væri eðlilegast að ráðherra, ríkisstjórn og Alþingi ákvæðu hvaða leið skyldi fara í þeim efnum en starfshópurinn gæti ekki gengið lengra en að rekja mismunandi sjónarmið um það málefni.

Forsætisráðherra hefur fallist á tillögur starfshópsins í meginráttum og er frumvarp þetta í grunninn samið af starfshópnum. Að því er varðar þau atriði sem starfshópurinn vísaði sérstaklega til ráðherra þá er hér lagt til í fyrsta lagi að hámarksfjárhæð bóta verði 6 millj. kr. Er sú fjárhæð rökstudd hér á eftir. Því tengt er mælt fyrir um að bætur yfir 2 millj. kr. greiðist

í áföngum en ekki með eingreiðslu. Í öðru lagi er mælt fyrir um erfðarétt eftirlifandi barna vistmanna.

2. Forsaga málsins.

Í kjölfar umfjöllunar í fjölmiðlum ákvað ríkisstjórnin á fundi sínum 13. febrúar 2007 að láta fara fram rannsókn á því hvernig rekstri vistheimilisins Breiðavíkur var háttað á árabílinu 1950–1980, og eftir atvikum hliðstæðra stofnana og sérskóla þar sem börn dvöldu. Jafnframt var ákveðið að veita þeim sem þess óskuðu sérfræðilega aðstoð við að takast á við minningar um þungbæra reynslu af dvöl á slíkum heimilum. Í kjölfarið lagði þáverandi forsætisráðherra, Geir H. Haarde, fram frumvarp á Alþingi um slíka rannsókn sem varð að lögum nr. 26/2007. Sett var á fót nefnd undir formennsku Róberts R. Spanó prófessors sem hefur unnið skipulega að því að kanna tiltekin heimili og stofnanir sem falla undir lögin.

Nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur nú lokið könnun á starfsemi eftirtalinna fjögurra stofnana:

- a. vistheimilisins Breiðavíkur,
- b. Heyrnleysingjaskólans,
- c. vistheimilisins Kumbaravogs,
- d. skólaheimilisins Bjargs.

Skýrsla um vistheimilið Breiðavík var afhent forsætisráðherra í ársbyrjun 2008 en skýrsla um hin heimilin þrjú haustið 2009.

Niðurstöður könnunar á starfsemi neðangreindra stofnana verða afhentar forsætisráðherra 30. júní 2010:

- a. vistheimilisins Reykjahlíðar,
- b. vistheimilisins Silungapolls,
- c. heimavistarskólans Jaðars.

Niðurstöður könnunar á starfsemi neðangreindra stofnana verða afhentar forsætisráðherra 15. apríl 2011:

- a. Upptökuheimili ríkisins.
- b. Unglingaheimili ríkisins.

Niðurstöður af rannsókn nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 eru ítarlega raktar í þeim skýrslum sem hún hefur skilað forsætisráðherra. Verður sú umfjöllun ekki endurtekin hér, en rétt er að víkja stuttlega að því sem fyrir liggur um fjölda vistmanna. Eðli málsins samkvæmt er einungis unnt að gera grein fyrir fjöldanum á þeim fjórum stofnunum sem fyrst voru nefndar hér að framan, en hann er eftirfarandi:

a. Vistheimilið Breiðavík:

Heimilið var starfrækt á árunum 1952–1979.

Vismenn 155

Látnir 33

Viðtal 82

Komu ekki í viðtal . . . 18

b. Vistheimilið Kumbaravogur:

Heimilið var starfrækt 1965–1984.

Vismenn 36

Látnir 4

Viðtal 19

Komu ekki í viðtal ... 13

c. Heyrnleysingjaskólinn:

Könnun nefndarinnar náði yfir tímabilið 1947–1992

Nemendur 175

Látnir 10

Viðtal 46

Komu ekki í viðtal .. 119

d. Skólaheimilið Bjarg:

Könnun nefndarinnar náði yfir tímabilið 1965–1967

Vismenn 20

Látnir 4

Viðtal 7

Komu ekki í viðtal 9

Eitt verkefna nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 var að leggja grundvöll að tillögum til stjórnvalda um frekari viðbrögð ef ástæða þætti til, sbr. d-lið 1. gr. laganna. Nefndin fól Viðari Má Matthíassyni prófessor að vinna álitserð um ýmis skaðabótaréttarleg atriði í tilfni af könnun nefndarinnar á starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur á árunum 1952–1979. Þar kemur meðal annars fram að á umræddu tímabili gildi sakarreglan sem meginregla um skaðabótaábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Reglan um vinnuveitendaábyrgð gildi einnig á því tímabili sem um ræðir. Þá þurfti að vera ljóst að á milli skaðabótaskyldrar háttsemi og tjóns væru orsakatengsl. „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,“ segir í álitserð- inni. Meginreglan varðandi skaðabótakröfur er að þær fýrnast á 10 árum. Upphaf fyrningar- frests er að jafnaði miðað við það tímamark er hin skaðabótaskylda háttsemi átti sér stað. Þess eru dæmi að dómstólar hafi miðað við síðara tímamark ef tjón kemur fram eftir að bóta- skyld háttsemi á sér stað. Að mati Viðars Má er þó nánast útilokað 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 Breiðavík 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. Ákveða mætti að um yrði að ræða meðalhófsbætur ákveðnar eins fyrir alla eða eftir einföldum mælikvörðum, t.d. vistunartíma á Breiðavík. Meginatriði væri að setja almennar gegnsæjar reglur um skilyrði til skaðabóta og hvernig fjárhæð þeirra yrði ákvörðuð.

Eftir að skýrsla um Breiðavíkurheimilið kom út fól þáverandi ríkisstjórn Viðari Má Matthíassyni prófessor að útfæra bótafyrirkomulag í frumvarpi. Það frumvarp var síðan kynnt Breiðavíkursamtökunum á fundi í ágúst 2008. Undirtektir voru ekki góðar, m.a. vegna fjárhæðar bóta og aðferðafræði við mat á miska og varð ekki frekara framhald á málinu um sinn.

Núverandi forsætisráðherra ákvað síðan vorið 2009 að taka málið upp að nýju eins og fram kom í eftirfarandi svari við fyrirspurn á Alþingi 12. mars 2009:

„Ég vil fyrir hönd íslenskra stjórnvalda og íslensku þjóðarinnar biðja fyrirverandi vistmenn á Breiðavíkurheimilinu og fjölskyldur þeirra afsökunar á þeirri ómannúðlegu meðferð sem þeir voru látnir sæta. Ég vil sömuleiðis biðja alla þá afsökunar sem hafa sem börn verið vistaðir á stofnunum eða heimilum fyrir tilstuðlan opinberra aðila hér á landi og sætt þar illri meðferð eða ofbeldi.

Það er hins vegar ekki hægt að ætlast til að slík fyrirgefning sé veitt nema þessi kafli í sögu íslenskra barnaverndarmála sé gerður upp. Í tíð fyrirverandi forsætisráðherra var hafist handa um það verk en Alþingi samþykkti lög árið 2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Mikilvægt er einnig að hafin er könnun á meðferð barna og unglunga á mörgum fleiri vistheimilum þar sem börn og unglingar voru vistuð fyrir tilstuðlan opinberra aðila og er skýrsla um það væntanleg núna í júní nk.

Varðandi síðari spurningu hv. þingmanns hafa verið settar fram hugmyndir um bótagreiðslur sem er alveg ljóst að Breiðavíkursamtökin hafa haft miklar athugasemdir við. Fulltrúar í forsætisráðuneytinu hafa á síðustu dögum fundað með forsvarsmönnum Breiðavíkursamtakanna um hvernig hægt sé að ljúka þessu máli í bærilegri sátt. Við erum að vísu bundin af þeim fjárhæðum sem núna eru í lögum en engu að síður standa þessi samtöl nú yfir. Ég vona að við komumst þar að niðurstöðu sem fulltrúar Breiðavíkursamtakanna geta verið sáttir við. Við skuldum þessum aðilum það að sú niðurstaða sem verður á bótagreiðslum verði gerð í bærilegri sátt við þessi samtök.“

Í framhaldinu skiptust fulltrúar forsætisráðuneytisins og Breiðavíkursamtakanna á hugmyndum um útfærslu frumvarps. Í tilefni af útkomu áfangaskýrslu vistheimilisnefndar um þrjú heimili til viðbótar, þ.e. Heyrnleysingjaskólann, Kumberavog og Bjarg, gaf ríkisstjórnin út fréttatilkynningu 8. september 2009 þar sem lagðar voru ákveðnar línur um framhaldið. Þar segir m.a.:

„Ráðuneytið sér fyrir sér að meginatriði löggjafar verði þessi:

- Sett verði á fót bótanefnd en samhliða henni starfi tengiliður vistmanna við stjórnvöld er aðstoði fyrirverandi vistmenn við að ná fram rétti sínum, m.a. varðandi félagslega aðstoð, heilbrigðisþjónustu og menntun. Þegar skýrsla vistheimilisnefndar liggur fyrir verði auglýst eftir þeim sem telja sig eiga rétt á bótum.
- Bótanefnd geti úrskurðað almennar bætur er nemi tiltekinni fjárhæð, sem eftir er að ákveða, og sé meginskilyrði að vistmaður hafi sjálfur orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á meðan vistun stóð. Ekki verði um strangar sönnunarkröfur að ræða.
- Í sérstökum tilfellum verði heimilað að hækka bætur að álitum. Hækkun bóta geti m.a. komið til vegna alvarleika ofbeldis eða illrar meðferðar, aðdraganda vistunar eða tímalengdar vistunar.
- Kveðið verði á um skattfrelsi bóta, erfðarétt vegna einstaklinga sem fallnir eru frá, aðgang bótanefndar að gögnum vistheimilisnefndar til að einfalda málsmeðferð og lögmannsaðstoð.

Forsætisráðherra mun nú fela starfshópi að undirbúa frumvarp á grundvelli samskipta ráðuneytisins við Breiðavíkursamtökin og í ljósi fyrstu áfangaskýrslu vistheimilisnefndar

sem fjallar um þrjú heimili til viðbótar eins og áður segir. Samráð verður haft við samtök fyrrverandi vistmanna og hlutaðeigandi sveitarfélög.“

Starfshópur til að vinna slíkt frumvarp var síðan skipaður, sbr. lýsingu á erindisbréfi hans í 1. kafla.

3. Nauðsyn lagasetningar – valkostir.

Fyrsta spurningin sem svara verður, þegar stjórnvöld hafa markað þá stefnu að greiða bætur þrátt fyrir að hefðbundnar bótakröfur séu fyrndar, er hvort lagasetning sé forsenda bótagreiðslna. Strangt til tekið er það ekki raunin nema hvað greiðslur úr ríkissjóði krefjast auðvitað fjárlagaheimildar. Hugsa mætti sér að ríkið semdi við þá sem teldust eiga tilkall til bóta án þess að sett væru sérstök lög um efnið. Ýmis vandkvæði eru hins vegar við þá leið. Í fyrsta lagi er alls óvíst hvort slíkur samkomulagsgrundvöllur er fyrir hendi, eða hvort allir þeir sem í hlut eiga mundu vilja gerast aðilar að slíkri sátt. Í öðru lagi gæti slíkt ferli orðið ógagnsærra en ella og skapað vandkvæði með tilliti til jafnræðis. Í þriðja lagi er eðlilegt að hin lýðræðislega löggjafarsamkoma, sem jafnframt fer með fjárveitingarvaldið, meti og marki þá leið sem farin skal og lögfesti almennar reglur um hana. Lagasetning felur þannig í sér skýrara, almennara, gagnsærra og lýðræðislega ferli og veitir öllum hlutaðeigandi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ákvörðun bótafyrirkomulags.

Þá er spurning hvort setja eigi sérstök lög um hvert heimili eða stofnun eða setja almenn lög sem gildi þá um öll heimili og stofnanir sem falla undir lög nr. 26/2007. Fulltrúar Breiðavíkursamtakanna hafa lagt töluvert upp úr séreðli þess heimilis sem réttlæti að gert sé upp við vistmenn þar á öðrum grundvelli en eigi við um önnur heimili eða stofnanir. Á hinn bóginn má segja að hvert og eitt heimili eða stofnun hafi haft sín sérstöku einkenni. Til þess að gæta jafnræðis sé eðlilegast að setja almenn lög sem nái yfir öll þau heimili eða stofnanir sem hafa verið eða verða skoðuð á grundvelli laga nr. 26/2007. Er sú leið farin með frumvarpi þessu, til samræmis við það sem lagt var upp með í erindisbréfi starfshópsins.

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 vistaðir voru á annars konar stofnunum sem ekki féllu undir lögin. Þá þarf einnig að huga að jafnræði gagnvart öðrum þolendum ofbeldisbrota. Spurning er hvort þar eigi að horfa á dæmdar bætur eða fremur á þær lögbundnu reglur sem fyrir eru um fjárhæðir, t.d. 600 þús. kr. hámark miskabóta samkvæmt lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, eða fjárhæðir bóta fyrir varanlegan miska samkvæmt skaðabótalögum, nr. 50/1993. Í frumvarpinu er lagt til ákveðið hámark bóta og lögfest sjónarmið sem líta skal til við ákvörðun bótafjárhæðar innan þess ramma, 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 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 sanngirnibótum 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, en auk þess, ef um vinnufærni er að ræða, eru greiddar bætur úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Samkvæmt almennum uppgjörsreglum um skaðabætur mundu greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins koma til frádráttar bótum fyrir skerðingu á starfsorku. Ekki þykir fært að leggja til sanngirnibætur 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 sanngirnibótum 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 sanngirnibætur 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 frumvarpinu hefur verið horft til þeirra miskabótaheimilda sem fyrir eru í íslenskum rétti, ekki síst 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, og 26. gr. sömu laga. Minnr sú nálgun sem lögð er til í frumvarpinu 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 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 afleiðinga þeirra, auk þess sem horft er til fyrirliggjandi dómaframkvæmdar í svipuðum málum. Í frumvarpinu er lagt til að sanngirnibætur verði metnar á grundvelli svipaðra sjónarmiða, en innan hámarksfjárhæðar sem ákveðin verði af Alþingi.

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 sátta-boð telji hann líkur standa til þess að bótaskilyrði laganna séu uppfyllt, þ.e. að viðkomandi hafi orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi, en í mörgum tilvikum mundi þegar liggja fyrir skýrsla vistheimilisnefndar um að ill meðferð eða ofbeldi hafi átt sér stað á umræddu heimili meðan á vistun viðkomandi stóð. Sömuleiðis segir í frumvarpinu að úrskurðarnefnd skv. 7. gr. skuli meta hvort nægilega sé í ljós leitt að bótaskilyrði séu uppfyllt.

Eitt af því sem taka þurfti afstöðu til við samningu frumvarpsins var hvort um ætti að vera að ræða einstaklingsmiðaðar bætur 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 skjallegri gagnaöflun nefndarinnar að einstakar frásagnir um illa meðferð eða ofbeldi fá almennt ekki stuðning í rituðum gögnum frá þessum tíma.“ (*Afangaskýrsla I*, bls. 35.) Niðurstaðan við undirbúning frumvarpsins var eigi að síður sú að bætur skuli ákvarðaðar að meginstefnu til á einstaklingsbundnum grunni. Aðstæður hvers og eins á mismunandi heimilum séu það ólíkar að ekki sé annað fært.

Við samningu frumvarpsins þurfti einnig að taka afstöðu til þess hver ætti að úrskurða um bætur. Starfshópurinn velti því fyrir sér hvort hægt væri að fela bótanefnd samkvæmt lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, að taka að sér þetta hlutverk. Ekki verður þó talið að sú sérhæfing sem þar er að finna eigi alfarið við um það verkefni sem hér blasir við. Niðurstaðan varð sú að heppilegast væri að setja á fót sérstaka úrskurðarnefnd um sanngirniseftbætur. Til að einfalda og hraða málsmeðferð er sýslumanni hins vegar falið að setja fram sáttaboð, að undangengnu tiltölulega einföldu ferli, en þeir sem eru ósáttir við niðurstöðu sýslumanns geta leitað til úrskurðarnefndarinnar, sem þjónar þá eins konar hlutverki kærustigs.

Við undirbúning frumvarpsins kom fram það sjónarmið að lagasetning gæti torvelað starf nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 að því leyti að þeir sem ættu eftir að koma fyrir hana mundu laga framburð sinn að kröfum laganna. Það er hins vegar mat starfshópsins sem vann frumvarpið að sú hætta sé óveruleg, auk þess sem lagasetning hafi verið boðuð um langan tíma og ljóst megi vera hvert verði meginefni hennar og sú hætta sé þegar fyrir hendi óháð því hvenær frumvarp kemur fram.

Sú spurning vaknaði einnig við samningu frumvarpsins hversu mikið vægi skýrsla vistheimilisnefndar ætti að hafa við ákvörðun um rétt til bóta. Nú er það svo að niðurstöður vistheimilisnefndar eru í sumum tilfellum þær að ekki hafi átt sér stað ill meðferð og ofbeldi á tilteknum heimilum og stofnunum á tilteknum tímabilum sem athuguð voru. Það sjónarmið hefði getið ráðið ferðinni að einungis yrði unnt að krefjast bóta vegna tímabila þar sem vistheimilisnefndin hefur talið að um illa meðferð og ofbeldi hafi verið að ræða. Við nánari athugun var hins vegar ekki talið rétt að útiloka þannig fyrirfram að nýjar upplýsingar gætu komið fram sem gæfu tilefni til að endurmeta niðurstöðu vistheimilisnefndar í einstaka tilvikum. Má í því sambandi vísa til bréfs sem umboðsmaður Alþingis sendi forsætisráðuneytinu 29. janúar sl. Hafði hann haft til athugunar kvörtun þriggja einstaklinga sem vistaðir höfðu verið á Kumbaravogi. Í bréfi umboðsmanns sagði m.a.: „Þrátt fyrir að ég teldi ekki tilefni til frekari viðbragða af minni hálfu í tilefni af kvörtuninni sem slíkri taldi ég rétt að undirstrika það að vistheimilisnefnd væri að lögum ekki ætlað endanlegt úrskurðarvald um réttindi og skyldur einstaklinga, hvorki vistmanna né starfsmanna þeirra stofnana sem athuganir hennar beinast að.“ Voru það tilmæli umboðsmanns til forsætisráðuneytisins að bærust því erindi, þ.m.t. gögn eða aðrar upplýsingar frá fyrrverandi vistmönnum á stofnunum sem athugun vistheimilisnefndar tekur til, þar sem fram kæmu athugasemdir við lýsingu og/eða ályktanir vistheimilisnefndar um einstök tilvik eða almennt starf tiltekinna vistheimila, yrði þess gætt við frekari úrvinnslu ráðuneytisins á þessum málum að slík erindi og gögn komi til athugunar eftir því sem þau gæfu tilefni til. „Sama á við ef aðila utan ráðuneytisins verður falið að fjalla frekar um þessi mál og að því leyti sem þessi mál eiga undir önnur stjórnvöld ríkis eða sveitarfélaga,“ sagði enn fremur í bréfinu.

Eftir sem áður mun skýrsla vistheimilisnefndar og niðurstöður hennar hafa mikið vægi við sönnunarmat þegar kemur að því að leysa úr bótakröfum. Þannig segir t.d. í 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins að úrskurðarnefndin skuli við mat sitt á því hvort bótaskilyrði séu uppfyllt líta til þess hvernig frásögn viðkomandi samræmist því sem vitað er um aðstæður á viðkomandi stofnun eða heimili, einkum á grundvelli skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007.

Rétt er að undirstrika þegar tillögu sem þessari um bótagreiðslur er fylgt úr hlaði að ástand á þessum heimilum og stofnunum var mjög mismunandi og varast verður að alhæfa um það efni eða rýra það góða og óeigingjarna starf sem víða átti sér stað í barnaverndarmálum á þeim tímabilum sem hér eru til umfjöllunar.

4. Samráð við undirbúning frumvarps.

Aðdragandi að frumvarpi þessu er orðinn alllangur. Efni þess hefur tekið talsverðum breytingum frá því að fyrsta frumvarpið um þetta efni var samið vorið 2008. Hefur þar verið höfð hliðsjón af viðbrögðum þeirra sem í hlut eiga. Þá gaf forsætisráðuneytið, eins og áður segir, út fréttatilkynningu 8. september 2009 þar sem tilgreind voru atriði sem ráðuneytið sæi fyrir sér að yrðu meginatriði löggjafarinnar. Í kjölfarið var starfshópurinn sem undirbjó frumvarpið skipaður, sbr. áðurgreinda umfjöllun um erindisbréf hans, og við vinnuna að frumvarpinu hafði starfshópurinn samráð við stjórn Breiðavíkursamtakanna, lögmann Félags heyrnarlausra, og formann og framkvæmdastjóra nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Þá hafa ýmsir fyrrverandi vistmenn á heimilum og stofnunum sem falla undir lög nr. 26/2007 haft samband við forsætisráðuneytið undanfarna mánuði og hefur efni frumvarpsins verið útskýrt fyrir þeim og eftir atvikum rætt um mismunandi leiðir í því efni.

5. Bótakerfi íslensks skaðabótaréttar.

5.1 Inngangur.

Líkt og áður greinir er frumvarpi þessu ætlað að ganga umfram skyldu og mæla fyrir um greiðslu tiltekinna bóta, sem að öðrum kosti væru ekki til staðar. Þykir rétt að gera hér stuttlega grein fyrir tilteknum meginatriðum er snerta grundvöll, útreikning og fjárhæðir bóta í íslenskum skaðabótarétti, sem og nokkrum tengdum atriðum.

5.2 Bætur vegna líkamstjóns.

5.2.1 Inngangur.

Orðið líkamstjón er í íslenskum skaðabótarétti notað í rúmri merkingu, þ.e. það tekur til hvers konar á tjóns á líkama, svo og tjóns sem felst í geðrænum afleiðingum skaðabótaskyldrar háttsemi (Alþt. 1992–93, A-deild, bls. 3624). Með skaðabótalögum, nr. 50/1993, voru lögfestar reglur um grundvöll og útreikning bóta fyrir líkamstjón, þar með talið líkamstjón sem veldur dauða. Með lögunum er búið til ákveðið kerfi bótaliða, sem hverjum um sig er ætlað að bæta tiltekið tjón, sem þó er misítarlega skilgreint. Eitt af markmiðum laganna var að gera skaðabótauppgjórið gagnsærra, þannig að taka þyrfti sérstaka afstöðu til þess hverju sinni hvers konar líkamstjón væri verið að bæta, en ekki svo sem oft hafði tíðkast í eldri framkvæmd að ákveðnar voru bætur sem ein summa fyrir allt líkamstjón sem hlotist hafði af skaðabótaskyldri háttsemi. Skaðabótalög, nr. 50/1993, fólu í sér mikla réttarbót að þessu leyti. Auk þess má fullyrða að við lögfestingu þeirra hafi bætur fyrir ófjárhagslegt tjón hækkað verulega frá því sem áður hafði verið tíðkað í réttarframkvæmd.

Setja má fram eftirfarandi yfirlit um veigamestu bætunar fyrir líkamstjón í íslenskum rétti:

	Tímabundið tjón	Varanlegt tjón
Ófjárhagslegt tjón	Þjáningabætur	Varanlegur miski
Fjárhagslegt tjón	Tímabundið atvinnutjón	Varanleg örorka (starfsorkuskerðing)

Skilin milli tímabundins og varanlegs líkamstjóns eru miðuð við svonefnd batahvörf (stöðugleikatímupunktur), þ.e. þegar heilsufar tjónþola eftir slys er orðið stöðugt, en þá er oftast ekki að vænta frekari bata. Það er breytilegt eftir eðli líkamstjóns hvenær batahvörf eru talin vera, en ekki er óalgengt að þau séu ákveðin einhvern tíma frá 12 til 24 mánuðum eftir tjónsatburð. Verður nú nánari grein gerð fyrir hverjum og einum fjögurra bóталиða.

5.2.2 Þjáningabætur.

Með þjáningabótum, sem mælt er fyrir um í 3. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, er leitast við að bæta þau óþægindi, sársauka og lýti sem tjónþoli verður að sæta tímabundið vegna líkamstjóns. Stundum hefur líkamstjón einungis tímabundnar afleiðingar, en oft hefur það einnig varanlegar afleiðingar. Það er skilyrði þjáningabóta að tjónþoli hafi verið veikur vegna líkamstjónsins, en veikindahugtak 3. gr. er almennt talið fara saman við óvinnufærnishugtakið. Með öðrum orðum: tjónþoli þarf að vera veikur og óvinnufær til þess að eiga rétt til þjáningabóta fyrir þau óþægindi, sársauka og lýti sem hann hefur hlotið vegna tjónsatburðar. Þjáningabætur eru ákveðnar fyrir hvern dag sem skilyrði þeirra teljast vera fyrir hendi, hærri ef tjónþoli er rúmfastur en ef hann hefur fótaferð. Þjáningabætur greiðast þar til tjónþoli hættir að vera óvinnufær (veikur) eða þegar batahvörf verða, þ.e. þegar hið fyrra af þessum tveimur tímamörkum verður. Fjárhæð bóta fyrir hvern dag er 700 kr., á verðlagi ársins 1993, en 1.300 kr. fyrir hvern dag sem tjónþoli er rúmfastur. Sé fjárhæðin uppreiknuð til september 2009 nemur fjárhæðin á dag 1.450 kr., en 2.700 kr. á hvern dag sem hann er rúmfastur. Til skýringar má nefna dæmi af einstaklingi þar sem batahvörf verða sex mánuðum eftir að tjónið verður. Sé hann veikur í skilningi ákvæðisins allan tímann fram að batahvörfum (án þess þó að vera rúmliggjandi) nemur fjárhæð þjáningabóta hans 261.000 kr.

5.2.3 Bætur fyrir tímabundið atvinnutjón.

Með bótum fyrir tímabundið atvinnutjón er leitast við að bæta það tímabundna vinnutekjutap sem tjónþoli verður fyrir vegna líkamstjóns. Hér er um að ræða þau forföll sem hann hefur frá störfum vegna líkamstjónsins, oftast frá slysdegi og þar til hann verður vinnufær í nokkurn veginn sama mæli og hann var fyrir slysið. Til að eiga rétt til bóta fyrir tímabundið atvinnutjón þarf tjónþoli að hafa verið í vinnu þegar hann varð fyrir líkamstjóni. Börn og ungmenni eiga því venjulega ekki rétt til bóta samkvæmt þessum lið. Þá er það skilyrði bóta fyrir tímabundið atvinnutjón að tjónþolinn sé óvinnufær að hluta eða öllu leyti vegna líkamstjónsins. Rétti til bóta fyrir tímabundið atvinnutjón sleppir í síðasta lagi við batahvörf (þegar heilsufar hans er orðið stöðugt).

5.2.4 Varanlegur miski.

Með bótum fyrir varanlegan miska er leitast við að bæta varanleg óþægindi, sársauka, lýti og hvers konar aðra erfiðleika, andlega sem líkamlega, sem líkamstjónið hefur í för með sér og teljast varanlegir. Varanlegur miski eru því þær afleiðingar líkamstjóns sem áður greinir, frá batahvörfum og til loka ævi tjónþola. Varanlegur miski getur falist í lýti tjónþola, en veigameiri eru þó oft þær afleiðingar sem felast í vanlíðan hans, sársauka eða geðrænum

afleiðingum, svo sem sífelldri endurupplifun tjónsatburðar, kvíða, þunglyndi og öðru. Með varanlegum miska er bætt það sem nefnt er ófjárhagslegt tjón, þ.e. tjón sem ekki felst í skerðingu launatekna eða skerðingu á getu til að afla launatekna.

Varanlegan miska á að meta til stiga skv. 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, en í aðalatriðum er um að ræða almennt mat, þ.e. mat sem er eins fyrir bæði kyn, óháð aldri, störfum og öðrum atriðum sem á hinn bóginn skipta máli fyrir mat á starfsorkuskerðingu. Mat á varanlegum miska er almennt mat, sem fyrr segir, það er einnig læknisfræðilegt mat. Í 3. mgr. 10. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, er mælt fyrir um að örorkunefnd skuli semja töflur um miskastig. Það hefur nefndin gert og er 2. útgáfa þeirra frá árinu 2006. Ákvörðun á varanlegum miska fer því fram með skilgreiningu á þeim varanlegu afleiðingum, líkamlegum sem andlegum, er tjónþoli hefur orðið fyrir vegna líkamstjóns og svo „heimfærslu þeirra til miskatöflu örorkunefndar. Í töflunni er að finna tilgreiningu á flestum algengustu afleiðingum líkamstjóns og hvernig meta eigi þær til miskastiga. Ekki eru þó allar afleiðingar tilgreindar í miskatöflu örorkunefndar, einkum skortir á að gerð sé viðhlítandi grein fyrir mati á miska þegar um geðrænar afleiðingar líkamstjóns er að ræða. Af athugasemdum með 4. gr. í frumvarpi því er varð að skaðabótalögum, nr. 50/1993, (Alþt. 1992–93, A deild, bls. 3643) má draga þá ályktun að við mat á miska megi einnig líta til mats á varanlegum miska í Méntabel, þ.e. miskatöflu sem Arbejdsskadesstyrelsen í Danmörku hefur gefið út og er ítarlegri en íslenska taflan, einkum um geðrænar (andlegar) afleiðingar líkamstjóna. Íslenska ákvæðið er sniðið eftir danska ákvæðinu og sömu sjónarmið liggja til grundvallar.

Í danskri og íslenskri réttarframkvæmd hefur verið litið svo á að eftirtaldir þættir vegi þyngst við ákvörðun á því hvernig afleiðingar líkamstjóns leiða til heimfærslu til miskastiga (Friis & Behn, Arbejdsskadesikringsloven, 4. útg., bls. 501):

- Í fyrsta lagi þær skerðingar sem líkamstjónið hefur í för með sér fyrir framkvæmd daglegra athafna tjónþola, eins og að sjá sjálfum sér farborða, klæða sig, borða, komast leiðar sinnar, lesa o.fl.
- Í öðru lagi þær takmarkanir, sem hann þarf vegna líkamstjóns síns, að þola á samvistum við annað fólk, t.d. vegna skertra möguleika til að hreyfa sig, skertrar sjónar, heyrnar o.fl.
- Í þriðja lagi takmarkanir eða erfiðleikar við að taka þátt í íþróttum, njóta menningarviðburða eða taka þátt í samfélagslegum viðburðum eða stunda önnur áhugamál í frístundum.
- Í fjórða lagi hið persónulega óhagræði, sársauki og vanlíðan sem fylgir því að vera sjáanlega hamaður eða fatlaður, hvort sem það er líkamleg eða andleg fötlun. Einnig má hér nefna vanlíðan yfir því að glata t.d. vilja eða getu til að stunda kynlíf eða geta börn.

Í 2. mgr. 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, eru svo tilgreindar þær bætur sem greiða ber fyrir algeran, 100 stiga, miska. Ræðst það af aldri tjónþola, þannig að þeir sem eru yngri en 49 ára á tjónsdegi fá hæsta greiðslu fyrir hvert miskastig, þ.e. 40.000 kr. (83.045 kr. uppfært skv. 15. gr. laganna til september 2009), en eftir það aldursmark fer fjárhæð fyrir hvert miskastig lækkandi og nemur 30.000 kr. (62.285 kr. uppfært með sama hætti) hjá þeim sem eru 74 ára og eldri á tjónsdegi. Til útskýringar má nefna eftirfarandi dæmi úr miskatöflu örorkunefndar og þær bótafjárhæðir sem af viðkomandi áverkum mundu leiða.

Lýsing líkamstjóns	Fjöldi stiga	Fjárhæð m.v. lok september 2009
Ljót ör (stór, upphleypt og mislítuð) eða miklar misfellur í andliti	15 (allt að 15)	1.245.675
Missir á auga	25	2.076.125
Algjör tannmissir í efri góm bættur með fölskum góm	8	664.360
Algjör heyrnarmissir á eyra	10 (allt að 10)	830.450
Vitræn skerðing eftir heilaskaða – þarf hjálp til athafna daglegs lífs	50 (allt að 50)	4.152.250
Missir á báðum ganglimum um mjöðm	80	6.643.600

Þá skal þess getið að í 3. mgr. 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, er sérstök heimild til að hækka miskabætur um allt að 50% „þegar sérstaklega stendur á“. Íslenskir dómstólar hafa í nokkrum tilvikum beitt þessari hækkunarheimild, en segja má að þau tilvik séu einskorðuð við mál þar sem um fjölþætt líkamstjón er að ræða, þar sem tjónþolinn verður öðrum háður um daglegar athafnir, t.d. að matast, þrifa sig, fara á salerni o.fl. Sem dæmi um tilvik þar sem hækkunarheimildinni hefur verið beitt má nefna Hrd. 2001, bls. 1169. Þar hálsbrotnaði maður og hlaut aðra stórfellda áverka í umferðarslysi er leiddu til algerrar lómunar í fótum og bol upp að öxlum og mikillar lómunar í handleggjum. Varanlegur miski var metinn 90 stig og taldi Hæstiréttur að það bætti ekki miska hans að fullu og hækkaði miskabætur um 35%. Á verðlagi í september 2009 væru miskabætur í máli þessu í heild 10.089.968 kr. Einnig skal bent á Hrd. 2003, bls. 435. Þar lenti 13 ára gömul stúlka í alvarlegu umferðarslysi og hlaut mikla áverka, andlega og líkamlega. Hún hafði verið afburðanemandi og þátttakandi í íþróttum og stundað tónlistarnám, en afleiðingar slyssins voru miklar vitrænar skerðingar í formi greindarskerðingar, minnistrufllana, einbeitingarskorts, persónuleikabreytinga og hvatvísi. Miski hennar var metinn 75 stig, en Hæstiréttur taldi, í ljósi þess að hún mundi verða háð aðstoð annarra um helstu athafnir daglegs lífs og að ljóst væri að slysið hefði haft varanleg og afgerandi áhrif á tækifæri hennar til að njóta frístunda og hvers kyns lífsgæða um ókomna framtíð, að hækka bæri miskabætur um 30%. Á verðlagi í september 2009 væru miskabætur í þessu tilviki 8.096.888 kr. Loks skal bent á Hrd. 2003, bls. 2198. Þar hlaut maður mikil örkuml er hann fékk straum af háspennulínu við vinnu í háspennumastri. Þurfti að aflima hann á báðum upphandleggjum um miðju, auk þess sem langvarandi og alvarleg veikindi leiddu af líkamstjóninu. Miski hans var metinn 90 stig. Hæstiréttur taldi að hann fengi ekki allan sinn miska bættan með því, einkum vegna þess að hann væri öðrum háður um helstu athafnir daglegs lífs, og hækkaði miskabætur um 35%. Á verðlagi í september 2009 væru miskabætur í þessu tilviki 10.089.968 kr.

5.2.5 Varanleg örorka.

Varanleg örorka er hin varanlega starfsorkuskerðing sem leiðir af líkamstjóni. Varanleg örorka á að taka til tímabilsins frá batahvörfum og til loka starfsævi tjónþola og á að vera grundvöllur skaðabóta til hans fyrir þá skerðingu á starfsorku sem líkamstjónið veldur honum frá batahvörfum og út starfsævina, sem skaðabótalög miða við að sé til 75 ára aldurs.

Um varanlega örorku og mat á henni eru reglur í 5. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993. Mat á varanlegri örorku er ekki læknisfræðilegt og það er ekki almennt mat, heldur einstaklingsbundið fjárhagslegt (félagslegt) örorkumat, þar sem leitast er við að finna ætlaða atvinnuþátttöku tjónþolans í framtíðinni ef slysið hefði ekki orðið og meta svo áhrif líkamstjónsins á

atvinnuþátttökuna og hve mikið minni hún verður í raun vegna þess. Í 2. mgr. 5. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, er kveðið á um að við mat á tjóni vegna varanlegrar örorku skuli „líta til þeirra kosta sem tjónþoli á til að afla sér tekna með vinnu sem sanngjarnt er að ætlast til að hann starfi við“. Í þessu felst að gera eigi þær kröfur til tjónþola að hann takmarki tjón sitt svo sem kostur er með því að taka þeirri vinnu sem hann á kost á og sanngjarnt er að ætlast til að hann taki. Það er breytilegt hvað gera má ríkar kröfur í þessu efni, en tjónþolinn getur sætt lækkun á bótum ef hann hefur ekki sinnt þessari skyldu.

5.3 Reglur 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, um miskabætur.

5.3.1 Almenn um 26. gr. skaðabótalaga.

Auk þeirra reglna um bætur fyrir líkamstjón, sem gerð hefur verið grein fyrir, eru reglur í 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, sem heimila að ákveða bætur fyrir miska í tilteknum tilvikum. Í skýringum frumvarps þess sem síðar varð að skaðabótalögum segir um samspil reglna 3. og 4. gr. annars vegar og 26. gr. hins vegar: „Fyrirgreind ákvæði 3. og 4. gr. frumvarpsins varða einungis miskabætur vegna spjalla á líkama. Í 26. gr. frumvarpsins er regla um bætur fyrir miska í öðrum tilvikum, þ.e. þegar brotið hefur verið með ólögumætum hætti gegn frelsi, friði, æru eða persónu manns.“ Það er ekki útilokað, að tjónþoli gæti átt rétt á bótum vegna miska skv. 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, og skv. 26. gr. (Alþt. 1998–99, A deild, bls. 1299–1300). Af dómaframkvæmd verður þó varla ráðið að slík sé raunin í framkvæmd.

Miskabætur skv. 26. gr. eru ekki ákveðnar á sama grundvelli og tilgreindur er í 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, heldur á grundvelli matskenndrar ákvörðunar dómara. Reglu 26. gr. var breytt verulega með lögum nr. 37/1999, en með þeim breytingum var fyrst og fremst verið að rýmka heimild til að dæma miskabætur skv. 26. gr. (Alþt 1998–99, A deild, bls. 1299.). Til nánari upplýsingar um stöðu bótareglanna í 26. gr. skal hér sérstaklega vikið að einstökum liðum í greininni og dæmdum fjárhæðum á grundvelli þeirra.

5.3.2 Miskabætur vegna líkamstjóns skv. 26. gr.

Ákvæðið heimilar að ákveða miskabætur til handa þeim sem verður fyrir líkamstjóni vegna ásetningsverka eða stórkostlegs gáleysis. Algengast er að ákvæði þetta sé notað vegna líkamstjóns sem valdið er með líkamsárás eða í handalögmálum, sem hefur litlar sem engar varanlegar afleiðingar. Það er ekki unnt að útiloka að ákvæðið verði notað til þess að hækka miskabætur skv. 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993. Þó virðist ekki algeng í framkvæmd að krafist sé bóta samkvæmt báðum greininum heldur algengara að krafa á grundvelli 26. gr. sé látin nægja. Eiginlegt mat á afleiðingum árásarinnar fer þá ekki fram heldur ákveða dómstólar fjárhæð bóta á grundvelli ákvæðisins. Hér á eftir fer yfirlit um nokkra slíka dóma sem veitir innsýn í dæmdar fjárhæðir:

Dómur	Lýsing líkamstjóns	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Uppreiknaðar bætur til loka sept. 2009
Hrd. 2000, bls. 1103	Högg í andlit sem leiddi til þverbrots í miðjum rötum beggja framtanna í efri góm.	Maí 1999	200.000	373.305
Hrd. 2002, bls. 1496	Högg í andlit, neðri kjálki tvíbrottinn.	Apríl 2002	200.000	315.097
Hrd. 2003, bls. 3369	Skurðsár frá vinstra gagnauga og niður á vör, auk annarra minni skurðsára í andliti.	Janúar 2000	100.000	178.824
Hrd. 2004, bls. 3729	Glóðaraugu á báðum augum, skerðing heyrnar, bitsár á geirvörtu, bak- og hálsverkir.	Október 2003	50.000	76.332
Hrd. 24. maí 2006, mál nr. 551/2005	Konu veitt höfuðhögg með felgulykli, skurðsár á höfði, ekki brot eða heilaskaði. Andlegt áfall, óttast um líf sitt.	Ágúst 2005	700.000	1.006.250
Hrd. 21. september 2006, mál nr. 64/2006	Maður stunginn með hníf í læri, úðað í andlit hans með „mace“-úða.	Maí 2004	150.000	224.198
Hrd. 7. desember 2006, mál nr. 410/2006	Maður höggvinn með sveðju í höfuð og líkama. Mikil skurðsár, sprungur í höfuðkúpu, blæðing á yfirborði heila.	Október 2005	600.000	844.444
Hrd. 19. desember 2006, mál nr. 321/2006	Skurður og rispa í andlit, tognun á hné.	September 2005	200.000	283.192
Hrd. 15. nóvember 2007, mál nr. 121/2007	Brot á efri kjálka og í augnbotni, tvær brotnar tennur, sár og mar víða um líkamann.	Mars 2006	400.000	554.261
Hrd. 29. nóvember 2007, mál nr. 381/2007	Kona sætti harkalegri atlögu fyrrum unnusta, sem stóð í a.m.k. hálfu klst. Litlir ytri áverkar. Þjáðist á eftir af áfallastreituröskun og auknu þunglyndi.	Nóvember 2006	1.200.000	1.576.550
Hrd. 9. október 2008, mál nr. 211/2008	Hnefahögg í andlit sem leiddi til þess að framtönn og rót hennar eyðilögðust.	September 2006	300.000	394.880
Hrd. 23. október 2008, mál nr. 172/2008	Hnefahögg í andlit, viðkomandi rotaðist og hlaut skurð á kinn, vör og höku.	September 2006	300.000	394.880
Hrd. 30. október 2008, mál nr. 75/2008	Brotapoli sleginn í höfuðið með glerfíláti sem brotnaði og leiddi til skurða í andliti (Hæstiréttur endurmat ekki bótafjárhæð).	Nóvember 2006	300.000	394.138
Hrd. 27. nóvember 2008, mál nr. 315/2008	Maður ruddist tvívegis inn á heimili fyrirverandi eiginkonu sinnar, sló hana hnefahöggum í andlit, sparkaði í hana o.fl.	Mars 2006	600.000	831.391

Dómur	Lýsing líkamstjóns	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Uppreiknaðar bætur til loka sept. 2009
Hrd. 4. desember 2008, mál nr. 245/2008	Hnefahögg í andlit sem leiddi meðal annars til brota í andliti og áverka á heila (Hæstiréttur endurmat ekki bótafjárhæð).	Ekki tilgreindur	1.000.000	1.324.242 (uppfærsla frá árásardegi)
Hrd. 26. mars 2009, mál nr. 657/2008	Hnífsstunga í bak og framhandlegg sem leiddi til stungusárs inn í brjósthol og lunga með loftbrjósti og blæðingu í brjóstholi, auk áverka á ölnartaug.	Ágúst 2008	800.000	894.118
Hrd. 20. maí 2009, mál nr. 518/2008	Högg í andlit, sem leiddi til skurðsára á efri vör og þess að brotaþoli missti framtönn.	Ágúst 2006	200.000	264.848
Hrd. 4. júní 2009, mál nr. 49/2009	Ákærðu ruddust í heimildarleysi inn í íbúðarhús, veittust þar að sjö mönnum og slógu þá ítrekað í höfuð og víðsvegar um líkama með hættulegum vopnum og bareflum. Þrír mannanna hlutu beinbrot og einn lífshættulega áverka.	Mars 2008	300.000– 700.000 (einn fékk 700.000, hinir 300.000)	361.157 – 842.700
Hrd. 17. september 2009, mál nr. 153/2009	Brotapoli sleginn með krepptum hnefa í andlit og skorinn í andlitið með stálhnífi. Sauma þurfti 18 spor og hlaut hann ör.	Vaxtakröfu vísað frá	200.000 (ekki krafist meira)	240.771

5.3.3 Miskabætur vegna kynferðisbrota skv. 26. gr.

Eins og áður greinir hefur a-liður 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga að geyma heimild til að láta þann sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi veldur líkamstjóni greiða miskabætur til þess sem misgert var við. Í b-lið 1. mgr. 26. gr. er síðan að finna heimild til þess að láta þann sem ábyrgð ber á ólögumætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert var við. Í tilvikum kynferðisbrota eru miskabætur tíðast dæmdar á grundvelli 26. gr., án þess þó að ætíð sé skýrt hvorum liðnum nákvæmlega verið er að beita og stundum sé einföld tilvísun til 26. gr. látin nægja. Hér á eftir fer yfirlit um dóma í kynferðisbrotamálum til að veita innsýn í dæmdar miskabótafjárhæðir í slíkum málum. Tekið skal fram að einkum eru valdir dómur þar sem um brot gegn ungmennum er að ræða, oft ítrekuð langvarandi brot. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að þessir dómur veita skýra vísbendingu um bótaákvæðanir dómstóla vegna ofbeldis og misnotkunar, oft langvarandi, á börnum og ungmennum. Dómarnir í töflunni endurspeglar því ekki endilega heildstætt ákvörðun miskabóta fyrir kynferðisbrot gegn öllum aldurshópum:

Dómur	Lýsing brots	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Uppreiknaðar bætur til loka sept. 2009
Hrd. 1996, bls. 1863	Brotamaður hafði um margra ára skeið haft samræði og önnur kynferðismök við dóttur sína, frá því hún var 10 ára. Brot alvarleg og til þess fallin að valda mikilli röskun á tilfinningalífi og högum stúlkunnar.	Maí 1996	1.000.000	1.976.258
Hrd. 2001, bls. 627	Brotamaður viðhafði margs konar kynferðislegar athafnir með drengjum um nokkurt skeið er þeir voru 11 til 13 ára. Brotin talin til þess fallin að valda drengjunum margs konar sálrænum erfiðleikum.	Júní 2000	500.000 (fyrir alvarlegra brotið)	877.951
Hrd. 2002, bls. 1065	Brotamaður hafði á fimm ára tímabili margoft samræði og önnur kynferðismök við stjúpdóttur sína er hún var 9 til 14 ára. Brotin hlutu að hafa alvarlegar afleiðingar fyrir líf og sálarheill stúlkunnar.	Febrúar 2001	1.000.000	1.723.866
Hrd. 2002, bls. 1400	Brotamaður hafði um eins árs skeið í nokkur skipti kynferðisleg mök við 9 ára telpu. Læknisvottorð sýndu að brotin höfðu valdið henni umtalsverðum sálrænum erfiðleikum.	September 2001	600.000	969.764
Hrd. 2002, bls. 1510	Brotamaður hafði ítrekað samfarir og önnur kynferðismök við stúlku, sem var 14 ára, og dvaldi á sjúkrahúsi. Hún átti við margs konar persónulega og félagslega erfiðleika að stríða síðar, en óvíst hvað leiddi af framangreindum atvikum.	Ágúst 2001	300.000	488.041
Hrd. 2004, bls. 1568	Brotamaður hafði um tólf til þrettán ára skeið samfarir og önnur kynferðisleg mök við stjúpdóttur sína frá því hún var 5 eða 6 ára. Afleiðingarnar fólust í ýmiss konar tilfinningalegum og persónulegum vanda stúlkunnar og hafði hún lítinn sjálfsstyrk og lélega sjálfmynd.	Apríl 2002	1.500.000	2.363.227
Hrd. 2005, bls. 1373	Brotamaður misnotaði stúlku um tveggja ára skeið, er hún var 8–10 ára. Brot til þess fallin að valda margvíslegum sálrænum erfiðleikum. Brotin ollu ýmsum þjáningum, en framvinda óviss.	Desember 2000	800.000	1.383.869

Dómur	Lýsing brots	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Uppreiknaðar bætur til loka sept. 2009
Hrd. 2005, bls. 4042	Brotamaður hafði samræði við dóttur sambýliskonu sinnar um margra ára skeið frá því hún var 8 ára. Brot almennt til þess fallið að valda margvíslegum sálrænum erfiðleikum og hafði að mati sérfræðings veruleg áhrif á persónuleika og félagsmótun stúlkunnar.	Október 2004	1.200.000	1.767.144
Hrd. 26. október 2006, mál nr. 220/2006	Brotamaður misnotaði dóttur sína kynferðislega a.m.k. frá tólf ára aldri og um a.m.k. tveggja ára skeið. Háttsemin til þess fallin að skaða sjálfsmynd stúlkunnar og valda henni „gríðarlegum andlegum erfiðleikum síðar meir“.	Júli 2004	2.000.000	2.980.392
Hrd. 13. desember 2007, mál nr. 341/2007	Brotamaður viðhafði a.m.k. í tvö skipti ýmiss konar kynferðislega tilburði og viðhafði kynferðislegt samneyti við 10 ára stúlku. Brotin höfðu í för með sér mjög alvarlegar afleiðingar fyrir stúlkuna.	Október 2006	1.000.000	1.313.298
Hrd. 23. apríl 2008, mál nr. 658/2007	Brotamaður braut gegn nokkrum stúlkum, þar á meðal bróðurdóttur sinni. Brot gegn henni höfðu átt sér stað í nokkur skipti á nokkurra mánaða tímabili. Stúlkun neitaði þó alltaf að brotin hefðu átt sér stað, en framburður hennar þótti ekki trúverðugur.	Ágúst 2005	800.000	1.150.000
Hrd. 15. maí 2008, mál nr. 539/2007	Brotamaður, tældi stúlku til kynferðismaka í 15 skipti á hálfis árs tímabili.	Júní 2006	1.000.000	1.334.861
Hrd. 28. maí 2008, mál nr. 58/2009	Brotamaður hafði um þrisvar sinnum í viku samræði við stjúpdóttur sína frá 2004 til 2007, þegar stúlkun var 11–14 ára.	Apríl 2004	2.500.000	3.767.241
Hrd. 19. júní 2008, mál nr. 83/2008	Brotamaður var kennari stúlkun. Hann braut kynferðislega gagnvart henni um u.þ.b. tveggja ára skeið. Fólust brotin í strokum og kynferðismökum.	Júní 2007	500.000	641.703
Hrd. 4. des. 2008, mál nr. 334/2008	Byrgismálið.	Maí og júní 2005 (ein án vaxta)	800.000– 1.000.000	840.132– 1.452.430
Hrd. 19. febrúar 2009, mál nr. 569/2008	Brotamaður braut ítrekað gagnvart barnabarni sínu, frá 1994 til 2005, með því að strjúka kynfæri stúlkunnar, stinga fingri í kynfæri hennar, láta hana fróa sér og hafa við sig munnmök.	Mars 1994	1.500.000	3.090.159

Dómur	Lýsing brots	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Uppreiknaðar bætur til loka sept. 2009
Hrd. 17. september 2009, mál nr. 19/2009	Ökukennari braut gegn fjórum nemendum sínum (14–17 ára), þar af tveimur þeirra um u.þ.b. tveggja ára skeið. Voru brotin misalvarleg, en fólust í ýmiss konar kynferðislegum tilburðum og þukli.	Desember 1998	1.000.000	1.903.103

5.3.4 Miskabætur vegna ólögmætrar meingerðar skv. 26. gr.

Líkt og áður greinir hefur b-liður 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga að geyma heimild til þess að láta þann sem ábyrgð ber á ólögmætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert var við. Ákvæðinu er gjarnan beitt vegna ærumeiðinga en einnig um ýmis konar önnur brot gegn persónu og einkalífi manna. Dómarnir um beitingu ákvæðisins eru nokkuð fjölbreytilegir en hér að aftan fer yfirlit um nokkra dóma sem veita ættu góða innsýn í þær fjárhæðir sem tíðkast í slíkum málum:

Dómur	Lýsing brots	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Miskabætur uppfærðar til loka sept. 2009
Hrd. 1995, bls. 408	Ásakanir um sölu falsaðra myndverka	Desember 1990	100.000	235.262
Hrd. 1996, bls. 320	Aðdróttun í nokkrum fjölmiðlum um ófagleg vinnubrögð, brot á einkaleyfi o.fl. við hönnun og gerð ferju.	Júlí 1994	200.000	410.328
Hrd. 1996, bls. 3794	Aðdróttun í grein í vikublaði um misnotkun á konum í fjárhagslegum tilgangi.	Júlí 1995	200.000	404.630
Hrd. 1998, bls. 693	Aðdróttun í bréfi, sem lagt var fyrir stjórnvöld, m.a. um bresti í geðheilbrigði o.fl.	Febrúar 1998	20.000	38.418
Hrd. 1999, bls. 390	Blind stúlka var ekki talin hafa fengið þá aðstoð og þjónustu frá HÍ sem hún átti rétt á. Hún hvarf frá námi af þeim sökum og fór í annan skóla.	Mars 1997	600.000	1.175.785
Hrd. 1999, bls. 3985	Ummæli sem gengu of langt og komu fram í bréfi til Ríkisendurskoðunar um rangfærslur í bókhaldi um gjaldreyristöðu opinbers sjóðs.	September 1998	300.000	573.742
Hrd. 2000, bls. 869	Framganga vinnuveitanda við riftun ráðningarsamnings vegna meints þjófnaðar starfsmanns, sem reyndist með öllu ósannaður, talin stórkostlegt gáleysi og fól í sér ólögmæta meingerð.	Desember 1998	400.000	761.241
Hrd. 2000, bls. 3440	Nefndarmenn í barnaverndarnefnd fóru, án fullnægjandi heimilda, inn á heimili föður og afa barns og námu það brott.	Mars 1999	250.000	471.413

Dómur	Lýsing brots	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Miskabætur uppfærðar til loka sept. 2009
Hrd. 2002, bls. 1212	Ummæli lögmanns í fjölmiðlum um að stúlka hefði gegn betri vitund sett fram rangar sakir á hendur föður sínum um kynferðisbrot.	Mars 2002	100.000	157.619
Hrd. 2004, bls. 1431	Lögglumanni með langa starfsreynslu veitt áminning, án lagastoðar. Var talið skaða æru hans, auk þess sem hann var fluttur í annað starf.	Október 2002	100.000	156.002
Hrd. 2004, bls. 1553	Ummæli í dómnefndaráliti um að B túlkaði rannsóknir með rakalausum hætti og sóaði almannafé við tilgreinda rannsókn.	Nóvember 2002	100.000	156.281
Hrd. 1. mars 2007, mál nr. 278/2006	Mynd af tónlistarmanni á forsíðu blaðs með villandi texta um að hann væri fallinn í fíkniefnaneyslu.	Nóvember 2005	700.000	986.774
Hrd. 4. október 2007, mál nr. 37/2007	Umfjöllun í dagblaði, byggð á tölvupósti konu, um ætlað ástarsamband hennar.	Mars 2006	500.000	692.826
Hrd. 11. október 2007, mál nr. 491/2006	Ítrekaðar aðdróttanir í garð sálfræðings um misgjörðir hans í starfi.	Desember 2005	1.000.000	1.404.580
Hrd. 18. september 2008, mál nr. 430/2007	Hjúkrunarfræðingur var fluttur til í starfi eftir ásökun um kynferðislega áreitni utan vinnustaðar. Málefnalegar og faglegar ástæður ekki taldar fyrir flutningnum og hann álitinn ærumeiðandi fyrir hjúkrunarfræðinginn.	Desember 2006	800.000	1.050.639
Hrd. 2. október 2008, mál nr. 653/2007	Móðganir og aðdróttanir í tímariti (fjárfestir sagður blankur, hann hafi ekki greitt krónu í húsi sínu o.fl.).	Október 2007	500.000	628.551
Hrd. 11. desember 2008, mál nr. 34/2008	Móðganir og aðdróttanir í dagblöðum (viðkomandi m.a. nefndur „glæpur“ og „geðþekkur geðsjúklingur“ í fyrirsögnum).	Júní 2007	600.000	770.044
Hrd. 5. mars 2009, mál nr. 328/2008	Aðdróttanir í tímaritsgrein um refsiverða háttsemi (að standa fyrir vændi o.fl.).	Ágúst 2007	500.000	640.059
Hrd. 30. apríl 2009, mál nr. 475/2008	Aðdróttanir í tímaritsgrein um refsiverða háttsemi (mansal).	Október 2007	500.000	628.551

5.3.5 Miskabætur skv. 2. mgr. 26. gr.

Með breytingum, sem gerðar voru á 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, með lögum nr. 37/1999, var gildissvið reglunnar rýmkað og heimilað að dæma þann sem valdið hefur dauða annars manns af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi til að greiða miskabætur til maka, barna eða foreldra hins látna. Þess skal getið að um er að ræða sérreglu sem gengur almennt lengra en áður hafði verið talið heppilegt í skaðabótarétti þar sem reglan veitir þriðja aðila (maka, börnum eða foreldrum) heimild til að krefjast bóta fyrir andlegt tjón vegna andláts tjónþola. Ákvæðinu, sem á sér fyrirmynd í réttarframkvæmd á Norðurlöndum, hefur verið beitt nokkrum sinnum í réttarframkvæmd. Sem dæmi um dóma sem gengið hafa á grundvelli þessa ákvæðis má nefna:

Dómur	Lýsing brots	Upphafstími vaxta	Dæmdar miskabætur	Miskabætur uppfærðar m.v. lok sept. 2009
Hrd. 2001, bls. 2571	Maður banaði stúlku er hann kom henni fram af svölum á 10 hæð í fjöl-eignarhúsi. Þau voru bæði mjög ölvuð og tilefni atlögunnar var að stúlkan krafðist þess að samfarir þeirra yrðu stöðvaðar.	Mái 2000	800.000 (hvoru foreldri)	1.409.677
Hrd. 2004, bls. 3368	Maður nokkur virtist hafa sofnað undir stýri og ók á röngum vegarhelmingi. Bifreið hans lenti framan á annarri og létust hjón er voru í þeirri bifreið. Syni þeirra, sem þannig missti báða foreldra sína í slysinu, voru dæmdar miskabætur.	Nóvember 2000	2.800.000	4.843.543
Hrd. 6. apríl 2006, mál nr. 524/2005	Maður varð öðrum að bana með hnífi eftir deilu þeirra. Dóttur hins látna, sem var þriggja ára voru dæmdar miskabætur, auk bóta fyrir missi framfæranda.	Mái 2005	1.000.000	1.452.430
Hrd. 11. apríl 2006, mál nr. 432/2005	Mistök urðu af hendi lækna við fæðingu barns, sem lést fjórum dögum eftir fæðingu. Talið var að um stórkostlegt gáleysi hefði verið að ræða og dæmdar miskabætur, hærri til móður en föður vegna tengsla við barn og vegna andlegs áfalls hennar.	Nóvember 2002	1.500.000	2.344.211
Hrd. 31. maí 2007, mál nr. 602/2006	Maður nokkur sló annan þungu hnefahögggi á veitingastað. Sá er fyrir högginu varð féll í gólfíð og hlaut bana af atlögunni. Hann var fjölskyldumaður sem ekki átti neinn hlut að upphafi átaka.	September 2005	2.000.000 (til ekkju) 1.500.000 (til 18 ára sonar)	2.831.916 2.123.937
Hrd. 5. júní 2008, mál nr. 522/2007	Ungur maður lést af völdum bílslyss er eldri maður ók bifreið í veg fyrir hann. Talið var að sá síðarnefndi hefði gerst sekur um alvarlegt brot á umferðarreglum og ástæður slyssins því raktar til stórfellds gáleysis hans.	Desember 2001	2.000.000 (hvort foreldri mannsins)	3.185.421

5.4 Bótageiðslur af hálfu hins opinbera á Íslandi.

5.4.1 Skaðabótareglur eru hluti af heildstæðu bótakerfi.

Reglur skaðabótaréttar um grundvöll og fjárhæð bóta fyrir hvers konar líkamstjón eru aðeins hluti af heildstæðu bótakerfi. Ríkið greiðir með einum eða öðrum hætti umtalsverðar fjárhæðir vegna líkamstjóna og er í mjög mörgum tilvikum stærsti greiðandi bóta, en þó fyrst og fremst hvers konar kostnaðar vegna tjónsins, svo sem kostnaðar vegna dvalar á sjúkrahúsi og hlutdeild í lækniþjónustu. Tryggingastofnun ríkisins greiðir einnig bætur vegna tímabundins fjártjóns, þ.e. dagpeninga. Þegar líkamstjón hefur varanlegar afleiðingar í för með sér fyrir starfsorku og skerðingin er 50% eða meira getur tjónþoli átt rétt á örorkustyrk og þegar skerðingin er 75% eða meira getur tjónþoli átt rétt á örorkulífeyri. Þessi réttur til örorkulífeyris er óháður því hver orsök örorkunnar er. Lífeyrissjóðir greiða einnig örorkubætur að fullnægðum tilteknum skilyrðum. Rétt er að vekja athygli á þeirri almennu reglu sem gilt hefur hér á landi að greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins dragist frá þeim skaðabótum sem tjónþolin kann að eiga á hendur þeim sem er skaðabótaskyldur vegna tjóns (nokkur breyting varð þó á frádráttarreglum með lögum nr. 53/2009, um breytingu á skaðabótalögum). Hið sama á við um hluta þeirra greiðslna sem tjónþoli fær frá lífeyrissjóðum. Þá geta tjónþolar átt rétt á margs konar greiðslum vegna fötlunar af völdum sjúkdóma eða slysa samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007.

5.4.2 Þátttaka ríkisins í öðrum bótakerfum.

Íslenska ríkið hefur, eftir ákvörðun Alþingis, undirgengist skyldur til þess að greiða bætur fyrir líkamstjón í tveimur tilvikum, öðrum en þeim sem Tryggingastofnun ríkisins greiðir á grundvelli laga um almannatryggingar, nr. 100/2007 og samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007. Um er að ræða eftirtalin bótakerfi:

- Í fyrsta lagi greiðslur bóta til þolenda afbrota, samkvæmt lögum um það efni nr. 69/1995. Samkvæmt þeim lögum greiðir ríkissjóður bætur til þeirra sem verða fórnarlömb háttsemi sem telst brot á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, og bíða skaða af. Rökin eru þau að ólíklegt sé að þeir sem valda slíku tjóni séu borgunarmenn fyrir því. Greiðsluskylda ríkissjóðs er takmörkuð við 2.500.000 kr. vegna líkamstjóns (sama fjárhæð vegna missis framfæranda) og 600.000 kr. vegna miska. Auk þess er greitt allt að 250.000 kr. vegna munatjóns.
- Í öðru lagi greiðslur bóta úr sjúklingatryggingum, sbr. lög nr. 111/2000, en samkvæmt þeim lögum greiðir Tryggingastofnun ríkisins bætur úr sjúklingatryggingu til notenda heilbrigðisþjónustu vegna tjóns þeirra sem valdið er af heilbrigðisstarfsmönnum. Sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmenn annast sínar tryggingar sjálfir, en Tryggingastofnun greiðir bætur vegna annarra. Fjárhæðir bóta eru ákveðnar eftir reglum skaðabótaréttar, en bætur úr sjúklingatryggingu geta að hámarki orðið 5.000.000 kr. (8.537.853 kr. í september 2009 miðað við hækkun vísitölu, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna).

5.5 Nálgunin í frumvarpinu með tilliti til framangreindra reglna.

Við frumvarpsgerðina hefur verið horft heildstætt til framangreindra reglna og þess bótakerfis sem þær mynda. Líkt og áður greinir er ekki talið fært að miða við reglur um fjártjón, og því hafa reglur skaðabótalaga um bætur fyrir tímabundið atvinnutjón og varanlega örorku hér takmarkaða þýðingu. Frumvarpið leggur á hinn bóginn til grundvallar að greiddar verði nokkurs konar miskabætur og við útfærslu þess var horft sérstaklega til framangreindra miskabótaheimilda í skaðabótalögum, einkum 4. gr. og 26. gr., enda er þar um veigamestu miskabótaheimildirnar að ræða (reglurnar um þjáningabætur í 3. gr. hafa tak-

markaðri þýðingu að því leyti að bætur samkvæmt þeim eru iðulega mun lægri, sjá 5.2.2). Líkt og áður greinir má segja að sú aðferðafræði sem lögð er til grundvallar minni sumpart á aðferðafræði dómstóla við beitingu 26. gr. skaðabótalaga, þ.e. þeirrar bótaheimildar sem tíðast er notuð í sakamálum vegna kynferðisbrota og líkamssárása. Gert er ráð fyrir því að fjárhæðir bóta verði ákvarðaðar í hverju og einu tilviki, út frá tilteknum lögfestum sjónarmiðum og við þá ákvörðun verði tekið mið af dómaframkvæmd á sambærilegum sviðum, eftir því sem unnt er. Lýsing umræddra mælikvarða getur eðli máls samkvæmt aldrei orðið fyllilega nákvæm og tæmandi í lögunum, en sýslumanni og úrskurðarnefnd um sanngirnissbætur er falið að túlka þá í einstökum tilvikum með hliðsjón af viðurkenndum túlkunarreglum og almennum sanngirnissjónarmiðum. Ekki eru settar fram tilteknar fjárhæðir í frumvarpinu að öðru leyti en því að sett er fram tiltekin hámarksfjárhæð bóta, sem myndar ramma utan um bótaákvæðanir í einstökum málum. Starfshópurinn sem unnið hefur frumvarpið lagði ekki til tiltekna tölu í þeim efnum heldur mæltist til þess að ráðherra, ríkisstjórn og Alþingi ákvæðu fjárhæðina og hefðu þar m.a. hliðsjón af þeim reglum sem fyrir eru í 4. gr. og 26. gr. skaðabótalaga og þeirri dómaframkvæmd sem fyrir liggur. Um þetta atriði segir nánar tiltekið í skilabréfi starfshópsins, í umfjöllun um þá grein frumvarpsins sem fjallar um fjárhæðir bóta:

„Greinin mælir samkvæmt þessu fyrir um nánar tiltekin sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við ákvörðun bótafjárhæðar, auk þess sem líta skal til dómaframkvæmdar á sambærilegum sviðum. Í ákvæðinu er hins vegar jafnframt gert ráð fyrir því að tiltekið hámark verði sett á fjárhæðir bóta. Er þar m.a. höfð í huga framsetningin í 4. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, þar sem settur er rammi utan um fjárhæðir bóta fyrir varanlegan miska, en jafnframt haft í huga að eðlilegt sé, þegar ríkið ákveður að greiða bætur umfram skyldu, að ríkisstjórn og Alþingi ræði og afmarki hver heildarrammi bótanna skuli vera. Af síðastnefndri ástæðu, sem og vegna þess að erfitt er að færa fræðileg rök að einni fjárhæð frekar en annarri, telur starfshópurinn eðlilegast að ríkisstjórn og Alþingi taki afstöðu til þess hver hámarksfjárhæð bótanna skuli vera. Í því sambandi skal tekið fram að ákvörðun fjárhæðar miskabóta er iðulega mikið matsatriði, enda eru bæturnar samkvæmt eðli sínu bætur fyrir tjón sem ekki verður metið til fjár með almennum hætti. Þannig hefur til að mynda verið bent á að í athugasemdum við 4. gr. í því frumvarpi sem varð að skaðabótalögum nr. 50/1993 sé ekki að finna neinar sérstakar skýringar á því af hverju umrædd fjárhæð var ákveðin vegna miskabóta, heldur virðist sem hún hafi einfaldlega verið ákvörðuð á grundvelli þess sem talið var hæfilegt. Aðrar miskabótaheimildir í lögum, svo sem ákvæði 26. gr. skaðabótalaga, eru þess eðlis að þar er tiltekin fjárhæð ekki sett fram heldur er dómstólum ætlað að ákvarða fjárhæðina í hverju og einu tilviki. Við slíkar ákvæðanir horfa dómstólar ekki síst til fyrirbyggjandi réttarframkvæmdar í sambærilegum málum.

Samkvæmt framangreindu telur starfshópurinn sig ekki hafa forsendur til að leggja til eina tölu fremur en aðra heldur sé rétt að ríkisstjórn og Alþingi meti og ákveði hversu langt verði gengið í að bæta fyrir umræddar misgjörðir. Er þar enda um pólitíska en ekki fræðilega spurningu að ræða. Við slíka ákvörðun er engu að síður nauðsynlegt að litið verði til fyrirbyggjandi dómaframkvæmdar um miskabætur, rétt eins og úrskurðarnefndinni samkvæmt frumvarpinu er uppálagt að gera þegar hún ákveður einstakar fjárhæðir innan heildarrammans. Til að auðvelda umræðu og ákvörðun um hámarksfjárhæðina hefur starfshópurinn útbúið meðfylgjandi skjal um dómaframkvæmd vegna miskabótaheimilda skaðabótalaga, nr. 50/1993. Eins og skjalið ber með sér er fjárhæð miskabóta vegna líkamstjóns skv. 26. gr. á bilinu 76.332 kr. til 1.576.550 kr. í umræddum dómum (á verð-

lagi í september 2009) en fjárhæð miskabóta vegna kynferðisbrota skv. 26. gr. á bilinu 488.041 kr. til 3.767.241 kr. Fjárhæðir bóta fyrir varanlegan miska skv. 4. gr. eru ákvarðaðar með nokkuð öðrum hætti, líkt og nánar er lýst í samantektinni, en í dómaframkvæmd hefur fjárhæð slíkra bóta farið allt upp í 10 millj. kr. í allra alvarlegustu tilfellunum (t.d. vegna áverka sem leiddu til lómunar í fótum og bol upp undir axlir og mikillar lómunar í handleggjum). Um framangreinda sem og aðra bótaliði í skaðabótalögum vísast að öðru leyti til samantektarinnar.

Starfshópurinn leggur áherslu á að við ákvörðun hámarksfjárhæðarinnar verði hugað vel að heildarkostnaðinum við framkvæmd laganna og að fyllilega verði tryggt að þeir fjármunir sem nauðsynlegir eru til að standa undir þeirri fjárhæð verði til reiðu. Mikilvægt er að ekki verði lagt af stað nema með fjárhæð sem unnt er að standa við í gegnum allt ferlið, enda myndi lækkun fjárhæðarinnar síðar, svo sem vegna niðurskurðar í ríkisfjármálum, orka mjög tvímælis gagnvart mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar.“

Forsætisráðherra hefur ákveðið að leggja til að hámarksfjárhæð þessi verði 6 millj. kr. Er þá horft til þess að hæstu miskabætur í þeim dómum vegna kynferðisbrota sem raktir voru í 5.3.3 eru tæpar 3,8 millj. kr. Réttlæt看legt þykir að heimila hækkun umfram það með hliðsjón af sérstöku eðli þeirra misgjörða sem hér er um að ræða, þar sem samfélagið brást hjálparlausum börnum og þar sem tekið hefur mjög langan tíma að ná fram viðurkenningu og nú leiðréttingu.

Þrátt fyrir að aðferðafræðin við ákvörðun fjárhæðar bóta minni um margt á beitingu dómstóla á 26. gr. skaðabótalaga er vitanlega margvíslegur munur á. Fyrir það fyrsta þá er það t.a.m. sýslumaður og eftir atvikum úrskurðarnefnd um sanngirnisebætur sem tekur ákvarðanir um fjárhæð bóta samkvæmt frumvarpinu, en ekki dómstólar. Í öðru lagi þá er staða tjónþola á ýmsan hátt betri en við beitingu 26. gr. skaðabótalaga. Sönnunarkröfur um skilyrði bóta verða vægari en samkvæmt hefðbundinni beitingu 26. gr. Auk þess á öll málsmeðferð að verða mun einfaldari og minna íþyngjandi fyrir tjónþola, a.m.k. ef sátt næst á grundvelli sáttabóðs sýslumanns. Í þriðja lagi eru þær bætur sem frumvarpið mælir fyrir um gerðar algjörlega óháðar almannatryggingakerfinu, en milli þess kerfis og reglna um skaðabætur hefur verið ýmislegt samspil, sbr. m.a. 5.4.1 að framan. Því hafa bætur greiddar úr almannatryggingum engin áhrif á fjárhæðir þeirra bóta sem frumvarpið mælir fyrir um, né leiðir greiðsla bóta til skerðingar á réttindum í almannatryggingakerfinu. Um skilyrði fyrir greiðslu sanngirnisebóta vísast annars að öðru leyti til athugasemda við einstakar greinar frumvarpsins hér á eftir.

Gengið er út frá því að dómsmála- og mannréttindaráðherra verði falin framkvæmd laganna að því marki sem ráðherra hefur hlutverki að gegna á grundvelli þeirra. Styðst það annars vegar við þau rök að dómsmála- og mannréttindaráðherra fer með málefni þolenda ofbeldisbrota, sbr. lög nr. 69/1995. Hins vegar eru rök með því fyrirkomulagi að sýslumanni, sem heyrir undir dómsmála- og mannréttindaráðherra, er falið veigamikil hlutverk samkvæmt frumvarpinu.

6. Fyrirkomulag bótagreiðslna í öðrum ríkjum.

6.1 Inngangur.

Eins og áður greinir var við gerð frumvarpsins m.a. litið til þess hvernig önnur ríki hafa nálgast bótagreiðslur af þessum toga. Var sérstaklega litið til fyrirkomulagsins á Írlandi og Noregi og rétt þykir að geta hér nokkurra meginatriða um bótakerfi hvors ríkis fyrir sig, auk nánar tiltekinnar ályktunar allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna.

6.2 Írland.

6.2.1 Inngangur.

Upp úr 1990 komu fram vísbendingar á Írlandi um að börn sem vistuð höfðu verið á ýmsum opinberum stofnunum hefðu þurft að þola illa meðferð af ýmsu tagi. Af því spratt þjóðfélagsumræða sem leiddi til lagasetningar: Commission to Inquire into Child Abuse Act, 2000 (Nr. 7 frá 2000) (<http://www.childabusecommission.ie/publications/documents/a700.pdf>). Í kjölfarið voru árið 2002 sett lög varðandi mögulega greiðslu bóta til þeirra einstaklinga sem í hlut áttu, Residential Institutions Redress Act, 2002 (Nr 13 frá 2002), hér eftir nefnd RIRA, þar sem komið var á fót sérstöku bótaráði (http://www.rirb.ie/documents/act_13_2002.pdf).

6.2.2 Bótaskilyrði.

Farin var sú leið að miða ekki við ákveðin tímamörk varðandi það hverjir gætu átt rétt á bótum. Skv. b-lið 1. gr. 7. kafla RIRA eru einu tímaskilyrðin þau að umsækjandi hafi verið vistaður á stofnun í bernsku. Orðið „barn“ er skilgreint í fyrsta kafla laganna sem einstaklingur undir 18 ára aldri og tekið fram að afleiðd orð sæti sömu túlkun.

Skilyrði þess að leggja inn umsókn um bætur eru þrenn skv. 1. gr. 7. kafla. Umsækjandi þarf að sýna fram á að hann/hún:

1. sé sá sem hann/hún segist vera,
2. hafi á barnsaldri verið vistmaður á stofnun sem fellur undir lögin, og
3. hafi orðið fyrir tjóni meðan á vist þeirri stóð og að það tjón sé í samræmi við þá illu meðferð sem haldið er fram að hafi átt sér stað á meðan viðkomandi var þar vistaður.

Ill meðferð er skilgreind þannig í lögnum að í því felist: a) líkamleg meiðsl sem valdið er af ásetningi eða gáleysi eða vanræksla við að afstýra slíkum meiðslum, b) misnotkun barns í kynferðislegum tilgangi, c) vanræksla umönnunarskyldu gagnvart barni sem leiðir til alvarlegs líkamlegs eða sálræns skaða eða hamlar verulega þroska þess eða hefur alvarlegar neikvæðar afleiðingar fyrir hegðun eða velferð barns, d) hvers kyns aðrar athafnir eða athafnaleysi gagnvart barni sem leiða til alvarlegs líkamlegs eða sálræns skaða eða hamlar verulega þroska þess eða hefur alvarlegar neikvæðar afleiðingar fyrir hegðun eða velferð barns.

Þar sem engin eiginleg tímamörk voru sett þurfti nefndin að fást við mál þar sem bóta-krafa var enn ófyrnd, enda var gert ráð fyrir því við setningu laganna. Ef bætur höfðu fengist eftir hefðbundnum leiðum þá var viðkomandi búinn að afsala sér möguleikanum á að sækja þær samkvæmt RIRA og öfugt.

6.2.3 Ákvörðun bóta og sönnun.

Samkvæmt 3. kafla RIRA skal bótaráð (Residential Institutions Redress Board) skipað við gildistöku laganna ákveða sanngjarnar og eðlilegar bætur með tilliti til sérstakra aðstæðna hvers tjónþola, sbr. 5. kafla laganna.

Í lögnum er ekki mælt nákvæmlega fyrir um til hvaða þátta bótanefndin skuli líta við ákvörðun bóta eða við hvaða fjárhæðir skuli miða. Ráðherra er gert að útfæra þau atriði með setningu reglugerðar, að fenginni skýrslu sérfræðinefndar skipaðrar læknis- og lögfræðimenntuðum einstaklingum, sbr. 16. og 17. kafla RIRA. Sérfræðinefndin gaf út skýrslu sína snemma árs 2002 (Skýrsla The Compensation Advisory Committee; http://www.rirb.ie/documents/cac_report2002.pdf) og á henni byggðist reglugerðin, sem kom út tæpu ári seinna (Residential Institutions Redress Act 2002 (Section 17), Regulations 2002; <http://www.rirb.ie/pdfs/s17regs.pdf>).

Sérfræðinefndin lagði til að litið yrði til fjögurra þátta við ákvörðun bóta:

1. alvarleika misnotkunar (the severity of abuse);
2. líkamlegs og andlegs skaða sem tjónþoli varð fyrir (the physical and mental injuries suffered or being suffered by applicants);
3. geðrænna afleiðinga (psycho-social sequelae);
4. tækifærissmissis (loss of opportunity).

Hverju þessara atriða var veitt ákveðið vægi í formi stiga. Afleiðingar vega þar allt að 75 stig en það hversu alvarleg misnotkunin var í sjálfu sér allt að 25 stig.

Um sönnun gilda þær reglur að það er umsækjandans um bætur að færa sönnur fyrir:

- a. því að hann sé sá sem hann segist vera,
- b. því að hann hafi verið vistaður á stofnun sem lögin taka til,
- c. þeirri illu meðferð sem hann varð fyrir af þeim sökum og,
- d. þeim skaða sem sú illa meðferð olli honum.

Sönnunargögn má færa fram skriflega eða munnlega, sbr. 4 og 5. gr. 10. kafla RIRA.

Helsta viðmið sérfræðinefndarinnar voru miskabætur fyrir írskum dómstólum, bæði vegna þess að þar er helst hægt að segja að sjónarmið þjóðfélagsins endurspeglar og vegna þess að fyrirsjáanlegt var að einhverjir tjónþolar hefðu fremur í hyggju að gera skaðabótakröfu fyrir dómstólum heldur en bótanefndinni. Einnig var tekið tillit til þess að írski ríkisstjórnin hafði þegar gripið til ákveðinna aðgerða, svo sem að gefa fórnarlömbum misnotkunar í æsku kost á sálfræðimeðferð, sem annars hefði verið rétt að gera ráð fyrir sem hluta af hinum fjárhagslegu bótum.

Niðurstaðan var sú að flokka tjónþola í fimm flokka á grundvelli þess hversu mörg stig tjón þeirra hafði verið metið á samanlagt. Hæstu bætur geta samkvæmt lögunum numið 200.000–300.000 evrum en ef umsækjendur fá 25 stig eða færri í mati nefndarinnar eru þeim úrskurðaðar allt að 50.000 evrur. Auk þess voru bótaráðinu veittar tiltekna heimildir í 4–6. gr. reglugerðarinnar til að víkja frá þessari aðferðafræði við ákvörðun bóta.

6.2.4 Önnur atriði.

Endurskoðunarnefnd:

Samhliða bótaráðinu starfar endurskoðunarnefnd (Review Committee), sbr. 14. kafla RIRA. Þangað getur tjónþoli skotið ákvörðunum bótanefndar um synjun greiðslu og bæði tjónþoli og ráðherra skotið ákvörðunum um upphæð bóta.

Látinir tjónþolar:

Fjallað er um látna tjónþola í 9. kafla RIRA. Þar kemur fram í 1. gr. að ef tjónþoli, sem annars hefði getað sótt um bætur, fellur frá áður en hann kemur kröfu sinni til bótaráðs getur maki hans eða börn lagt inn umsókn fyrir hans hönd. Þetta á þó aðeins við ef tjónþoli fellur frá eftir 11. maí 1999 en þá hófst rannsókn á málefnum vistheimila á Írlandi.

Kostnaður:

Í 27. kafla RIRA er mælt fyrir um að bótanefndin skuli bæta umsækjenda sem veittar hafa verið bætur eðlilegan kostnað tengdan undirbúningi og framlagningu bótaumsóknar.

6.3 Noregur.

6.3.1 Almenn um greiðslur sanngirnibóta.

Í Noregi er löng hefð fyrir greiðslu sanngirnibóta úr ríkissjóði af ýmsum ástæðum. Geta slíkar bætur bæði farið fram á grundvelli einstaklingsbundinna umsókna, en einnig á grund-

velli umsókna frá hópum, stundum eftir pólitísku frumkvæði, en stundum án þess. Hér á eftir verður gerð í stuttu máli grein fyrir slíkum bótagreiðslum í Noregi. Sú greinargerð er ekki tæmandi. (Um greiðslu sanngirnibóta í Noregi má vísa til: Ane Sofie Tømmerås, Billighets-erstatning og andre offentlige erstatningsordninger, Ósló 2002.)

Í Noregi hefur verið litið svo á að það fjalli undir fjárveitingavalld Stórþingsins að það geti tekið ákvörðun um að bæta á grundvelli sanngirnissjónarmiða einstaklingum tjón sem þeir hafa orðið fyrir, en gætu þó ekki krafist dóms um. Skilyrðið er að sanngjarnt þyki að bæta slíkt tjón þar sem tjónþolinn hafi af einhverjum ástæðum orðið verr úti en aðrir og að við hið opinbera sé að sakast um þetta (Ane Sofie Tømmerås, bls. 139). Um þetta bóttakerfi gilda ekki sérstök lög, heldur er litið svo á að það sé á forræði Stórþingsins. Saga þessa bóttakerfis nær allt aftur til 1814. Stórþingið hefur skipað nefnd til þess að fjalla um umsóknir og afgreiða þær. Nefndin (Billighetserstatningsutvalget) hefur til skamms tíma haft heimild til þess að ákveða bætur allt að 200.000 NOK. Á árunum 1999–2001 voru ekki dæmi þess að til álita kæmi að bæta tjón hærrí fjárhæð en 200.000 NOK (Ane Sofie Tømmerås, bls. 27). Umsóknir hafa verið af ýmsum toga, t.d. frá þeim sem undirgengust lobotomi-aðgerð, HIV-smituðum og Sömum (og Kvenum), sem ekki áttu þess kost að njóta menntunar. Langflestar umsóknir eru vegna líkamstjóns í rúmri merkingu þess orðs, þ.e. umsækjendur eru fórnarlömb ofbeldis, oft kynferðisbrota (sedelighetsaker) (Ane Sofie Tømmerås, bls. 149).

Tölulegar upplýsingar um umsóknir, afgreiðslu þeirra og meðaltal bótafjárhæða er eftirfarandi. Tekið skal fram að fjárhæðir í norskum krónum eru frá 2001 og tekur yfirlitið ekki tillit til verðþróunar þar í landi síðan. Umreikningur í íslenskar krónur miðast við 28. apríl 2008 (miðgengi 14.36).

Ár	Umsóknir	Samþykkt %	Meðaltal í NOK m.v. 2001	Ísl. kr.
1995	383	36	94.265	1.353.645
1997	834	59	47.102	676.385
1999	1.108	23	82.257	1.181.210
2000	800	35	79.384	1.139.940
2001	620	45	94.431	1.356.029

Fjárhæðir bóta eru ákveðnar á grundvelli sanngirnissjónarmiða, eins og af inntaki þessa úrræðis leiðir. Ekki eru neinar skýrar reglur um forsendur sem ákvörðun á fjárhæð bóta er reist á hverju sinni.

6.3.2 Ýmis tilvik um ákvörðun sanngirnibóta á ýmsum afmörkuðum sviðum.

Bætur vegna ólögmaets eftirlits (urettmessig overvåking):

Á árinu 1999 voru sett lög sem heimiluðu greiðslu bóta til þeirra sem sætt höfðu ólög-mætu eftirliti af hálfu hins opinbera og orðið fyrir tjóni. Eftir umsókn, sem leggja skal fram innan þriggja ára frá gildistöku laganna, er heimilað að greiða bætur allt að 100.000 NOK (1.436.000 ísl. kr.).

Bætur fyrir eignaupptöku hjá gyðingum á styrjaldarárunum:

Á styrjaldarárunum var framkvæmd eignaupptaka á búum 1.053 gyðinga í Noregi. Árið 1999 samþykkti Stórþingið að bæta á grundvelli umsókna með sanngirnibótum (erkjentlig-hetssum) tjón sem af þessu leiddi. Ákveðnar voru staðlaðar bætur að fjárhæð 200.000 NOK (2.872.000 ísl. kr.). Auk þess samþykkti Stórþingið að greiða 250.000.000 NOK til þriggja tilgreindra mála í þágu gyðinga sem heildar.

Bætur til stríðsfanga og þeirra sem sættu nauðungarvinnu hjá Þjóðverjum og Japönnum á styrjaldarárunum:

Þýskaland greiddi bætur til þeirra Norðmanna sem verið höfðu fangelsaðir af pólitískum ástæðum í síðari heimsstyrjöldinni. Bætur voru greiddar til 2.529 einstaklinga 2.244 NOK (32.224 ísl. kr.) á verðlagi ársins 2001 fyrir hvern mánuð. Þá voru greiddar bætur til þeirra Norðmanna sem sætt höfðu nauðungarvinnu, þó að hámarki 63.800 NOK (916.168 ísl. kr.) á mann.

Á árinu 2001 samþykkti Stórþingið að greiða bætur til þeirra sem voru fangar Japana í síðari heimsstyrjöldinni staðlaða fjárhæð 100.000 NOK (1.436.000 ísl. kr.).

Bætur til þeirra sem sættu lobotomi-aðgerð vegna geðsjúkdóma:

Á árinu 1995 ákvað Stórþingið að greiða þeim sanngirnissbætur sem sætt höfðu lobotomi-aðgerð við geðsjúkdómum. Um 2.500 sjúklingar sættu þessari meðferð á árunum 1941–1974, sem var viðurkennd lækningameðferð á þessum tíma. Síðar hafi komið til miklar efasemdir um ágæti hennar (Ane Sofie Tømmerås, bls. 58). Nefnd þeirri sem ákveður sanngirnissbætur á vegum Stórþingsins, og áður er vikið að, var falið að ákveða bæturnar. Þær voru ákveðnar á bilinu frá 75.000 NOK til 200.000 NOK (1.077.000–2.872.000 ísl. kr.). Einungis þeir sem orðið höfðu sérstaklega illa úti vegna þessarar meðferðar fengu bætur.

Kortlagning á vanrækslu við eftirlit og illa meðferð á barnaverndarstofnunum í Noregi 1945 til 1980:

Á árinu 2004 var lögð fram skýrsla nefndar, *NOU 2004:23, Barnehem og spesialskolar under lupen*, sem falið hafði verið að rannsaka og kortleggja meinta vanrækslu við eftirlit og illa meðferð barna á barnaverndarstofnunum (barnaverninstitusjoner) í Noregi á árunum 1945–1980. Skýrslunni var fylgt eftir með tillögu frá barna- og fjölskylduráðuneytinu til Stórþingsins (St.meld. nr. 24, (2004–2005) Erstatningsordningar for barn i barneheimar og spesialskolar for barn med atferdsvanskar). Málið var til meðferðar í Stórþinginu og afgreitt þar af nefnd (Innst. S. nr. 217 (2004–2005) Innstilling til Stortinget frá familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.) Tillaga nefndarinnar var sú að sú skipan á ákvörðun sanngirnissbóta af hálfu Stórþingsins yrði endurbætt og hámarksbætur hækkaðar um 50%, þ.e. í 300.000 NOK (4.308.000 ísl. kr. á gengi 28. apríl 2008 en 6.480.000 ísl. kr. á gengi 12. mars 2010). Þessi tillaga var samþykkt samhljóða á fundi í Stórþinginu 10. júní 2005.

Þess skal getið að eftir að upphafleg skýrsla kom fram, þ.e. *NOU 2004:23*, hafa nokkur sveitarfélög þar sem upplýst var um illa meðferð og ofbeldi gagnvart börnum ákveðið að greiða bætur, sem í sumum tilvikum a.m.k. eru mun hærri en þær bætur sem Stórþingið hefur ákveðið. Þannig hefur Bergen ákveðið að greiða allt að 750.000 NOK (10.770.000 ísl. kr.) og í skýrslu rannsóknarnefndar, dags. 8. maí 2007, sem skipuð var af sveitarfélaginu Þrándheimi eru sömuleiðis tillögur um að greiddar verði allt að 750.000 NOK. Þessar bætur eiga að vera óháðar því hvort og þá hve mikið greiðist eftir því bótakerfi sem er á vegum Stórþingsins. (Sjá skýrsluna: *Omsorg og overgrep, Gransking av barnehem, skolehem og fosterhem benyttet av Trondheim kommune fra 1930 årene til 1980 årene*, Rapport fra granskningsutvalg oppnevnt af Fylkesmannen i Sør Trøndelag, Avgitt 8. maí 2007.)

6.4 Ályktun allsherarþings Sameinuðu þjóðanna, 21. mars 2006, nr. 60/147.

Ofangreind ályktun er um meginreglur og leiðbeiningar um rétt til bóta fyrir fórnarlömb stórfelldra brota á alþjóðlegum mannréttindareglum og alvarlegum brotum á alþjóðlegum mannúðarlögum (international humanitarian law). Í ályktuninni er m.a. lýst skyldu ríkja til

Þess að virða alþjóðlegar mannréttinda- og mannúðarreglur. Í því felist, m.a. samkvæmt því sem segir í VIII. kafla ályktunarinnar, að tryggja fórnarlömbum slíkra brota rétt til hæfilegra bóta (13. gr.). Í 20. gr. ályktunarinnar segir:

- „Bætur á að láta í té fyrir tjón sem hægt er að leggja efnahagslegan mælikvarða á, eins og viðeigandi er og í hlutfalli við alvarleika brotsins og kringumstæður máls sem rekja má til alvarlegra brota á alþjóðlegum mannréttinda- og mannúðarlögum, eins og:
- a. Líkamlegt og andlegt tjón.
 - b. Missir tækifæra, þar á meðal atvinnu, menntunar og félagslegra bóta.
 - c. Beint tjón og missir tekna, þar á meðal missir aflahæfis.
 - d. Miskabætur.
 - e. Kostnaður vegna lögmannaástoðar eða annarrar sérfæðiráðgjafar, lyf og lækniþjónusta, sálfræði- og félagsleg ráðgjöf.“

Rétt þykir að nefna þessa ályktun til hliðsjónar án þess þó að í því felist viðurkenning á að brot þau sem sumir vistmenn á stofnunum og vistheimilum fyrir börn á Íslandi urðu fyrir teljist brot á alþjóðlegum viðmiðum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Í þessum greinum er að finna tillögu um gildissvið laganna og skilyrði þess að krafa verði tekin til meðferðar. Markmið laganna er að mæla fyrir um greiðslu sanngirnibóta úr hendi ríkissjóðs til þeirra sem orðið hafa fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum eða heimilum sem verið hafa til rannsóknar hjá nefnd sem starfar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Í 1. gr. er með almennum hætti mælt fyrir um gildissvið laganna en í 3. gr. er síðan nánar fjallað um skilyrði 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 fyrr en skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 um viðkomandi stofnun eða heimili liggur fyrir, auk þess sem sýslumaður hafi birt innköllun skv. 5. gr. Í kjölfar innköllunar tekur sýslumaður afstöðu til lýstra krafna en sá sem unír ekki niðurstöðu hans getur leitað til úrskurðarnefndar um sanngirnibætur, svo sem nánar er mælt fyrir um í 7.–9. gr.

Um 3. gr.

Í þessari grein er fjallað um skilyrði fyrir greiðslu sanngirnibóta. Grunnskilyrðin samkvæmt frumvarpinu, að frátöldu því sem framan greinir um skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og innköllun sýslumanns, er að vistmaður hafi orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi meðan á vistun hans stóð, sem olli honum varanlegum skaða. Nauðsynlegt er að gera hér nokkra grein fyrir 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.

Markmiðið með starfi nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 er m.a. „að staðreyna eins og kostur er hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á stofnuninni hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð“, sbr. 1. gr. laganna. Það er síðan markmið þessa frumvarps að mæla fyrir um bætur vegna þeirrar illu meðferðar og ofbeldis sem átti sér stað á viðkomandi stofnunum og heimilum. Hugtökin ill meðferð og ofbeldi eru skýrð í skýrslu áður nefndrar nefndar 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.“ Að mati starfshópsins er mikilvægt að orða inntak þessara hugtaka í frumvarpinu sjálfu, þannig að grundvöllur bótanna megi verða eins ljós og frekast er unnt. Í 2. mgr. 3. gr. er hugtakið skilgreint með hliðsjón af framangreindri umfjöllun nefndarinnar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og miðað er við að inntakið hér sé það sama og nefndin hefur lagt til grundvallar. Þó er rétt að vekja athygli á því að í fyrrgreindri umfjöllun nefndarinnar samkvæmt lögum nr. 26/2007 er fyrst nefnd „bein líkamleg, valdbeiting gagnvart barni í formi refsinga“, en í frumvarpinu er hins vegar fyrst talað um „hvers kyns refsiverða líkamlega valdbeitingu gagnvart barni“.

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 eru m.a. hafðar í huga athuganir nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 á því hvernig opinberu eftirliti með starfsemi umræddra stofnana og heimila var háttáð. Ljóst er að illa meðferð eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna kann í mörgum tilvikum að vera unnt að rekja til eftirlits-skorts 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 þeim heimilum og stofnunum sem hér eru til umfjöllunar, t.d. á einkaheimilum og spítölum. 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 áðrir 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 sanngirnissbóta til allra sem vistaðir voru á vist- og meðferðarheimilum þeim sem um ræðir, jafnvel þótt niðurstaða vistheimilisnefndar hafi verið að ill meðferð eða ofbeldi hafi átt sér stað á umræddu tímabili, enda er það álit sumra í þeim hópi að þeim hafi orðið gott af vistinni og

aðbúnaður þeirra og atlæti verið gott, a.m.k. miðað við aðstæður. Í þeim bótakerfum, sem athuguð voru við gerð frumvarps þessa, 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, skv. 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 sanngirnissbætur 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 sanngirnissbætur 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 í tilviki flestra þeirra sem lýsa kröfu liggja þegar fyrir skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 þess efnis að meiri líkur en minni séu á því að ill meðferð eða ofbeldi hafi átt sér stað á viðkomandi stofnun eða heimili þegar einstaklingurinn dvaldi þar. 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 sanngirnissbætur skulu leggja til grundvallar þegar fjárhæð sanngirnissbóta 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 læknisfræðilegt 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, auk þess sem höfð var hliðsjón af því bótakerfi í Írlandi sem lýst var í almennum athugasemdum.

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 sam-

bandi 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 lítið 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 heildarrámi bótanna skuli vera. Sýslumaður og eftir atvikum úrskurðarnefnd um sanngirnibætur 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. Lagt er til að hámarksfjárhæð þessi verði vísitölubundin til að gæta sanngirni gagnvart þeim sem vistaðir voru á heimilum eða stofnunum er teknar verða til meðferðar á síðari stigum í starfi sýslumanns/úrskurðarnefndar.

Í 3. mgr. er tillaga að reglu sem tekur til tilvika er einstaklingur hefur dvalið á fleiri en einni stofnun eða heimili sem lög nr. 26/2007 taka til. Eftir langan tíma kann að vera örðugt að greina á milli þess hvaða afleiðingar stafi af dvöl á einni stofnun og hvaða afleiðingar stafi af dvöl á annarri. Þess vegna er gerð tillaga um að slík tilvik verði leyst á sem einfaldastan hátt, þ.e. þannig að heimilt verði að mat fari fram til bráðabirgða í byrjun en verði endurskotið þegar fyrir liggur skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 um fleiri stofnanir sem viðkomandi dvaldi á. Þá fari fram heildstætt mat á varanlegum afleiðingum. Í því mati verði með öðrum orðum ekki reynt að greina á milli einstakra mögulegra orsaka heldur verði afleiðingarnar metnar í heild, þ.e. að því leyti sem þær kunna að vera raktar til dvalar á einstakri stofnun eða heimili.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að fari bætur yfir 2 millj. kr. skuli greiðsla þess sem umfram er frestað í 1,5–3 ár eftir þeirri reglu sem sett er fram í ákvæðinu. Stjórn Breiðavíkursamtakanna lagði á sínum tíma til, m.a. með hliðsjón af efnahagsástandi í þjóðfélaginu, að ef það mætti auðvelda ríkinu að hækka bótafjárhæðir þá mundu þau fallast á frestun á greiðslu hluta bóta. Er tillagan sett fram í því ljósi en þetta fyrirkomulag gerir það að verkum að kostnaður af bótagreiðslum dreifist á lengri tíma og verður því auðveldari viðureignar fyrir ríkissjóð gangi áform eftir um batnandi afkomu þegar frá líður.

Ekki er gert ráð fyrir að bótakröfur beri vexti.

Um 5. gr.

Samkvæmt frumvarpinu fær sýslumaður mikilvæg verkefni við innköllun, yfirferð krafna og afgreiðslu þeirra. Lagt er til að ráðherra feli tilteknum sýslumanni að annast þessi verkefni þegar nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur lokið skýrslu um könnun sína á starfsemi tiltekins heimilis eða stofnunar. Gert er ráð fyrir að sýslumaður annist þessi verkefni sjálfur en feli þau ekki fulltrúum sínum nema í takmörkuðum mæli. Í þessari grein er fjallað um innköllun, birtingu hennar og efni. Innköllun skal sýslumaður gefa út þegar ráðherra hefur falið honum það samkvæmt framangreindu. Ekki eru sett nein tímamörk fyrir því að inn-

köllun skuli gefin út en ætla má að það verði svo fljótt sem auðið er eftir gildistöku laganna varðandi þau heimili þar sem skýrsla liggur þegar fyrir. Á eyðublaði sem sýslumaður gefur út verði m.a. gefinn kostur á að þeir sem sækir um bæt看ur veiti sýslumanni heimild til aðgangs að gögnum um viðkomandi í vörslum nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Tengiliður vegna vistheimila skv. 10. gr. mun einnig hafa það hlutverk að leiðbeina fyrrverandi vistmönnum um framsetningu bótakrafna í kjölfar innköllunar sýslumanns.

Gert er 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 á næstu tveimur árum þegar rök standa til þess.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

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 nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007. Þó mun hann ekki hafa heimild til aðgangs að gögnum um einstaka vistmenn, að undanskilinni staðfestingu á vistun þeirra á umræddri stofnun eða 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 stjórnssýslulaga 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 afgangi samtímis allar kröfur er varða eitt og sama heimilið eða stofnunina, sé þess kostur. Þannig gefst sýslumanni betri yfirsýn yfir ástand á viðkomandi heimili og það mun einnig vera til hægðarauka við sönnunarmat. 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. Ördugt 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 dómsmála- og mannréttindaráðherra 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. 6. gr. er kveðið á um frest þess sem sækir um bæt看ur til að bera niðurstöðu sýslumanns undir úrskurðarnefnd skv. 7. gr.

Í 3. mgr. 6. gr. er tekið fram að fallist sá sem krefst bóta á sátt feli það í sér afsal allra frekari krafna á hendur ríkinu og eftir atvikum sveitarfélögum, sbr. 13. gr. frumvarpsins, vegna vistunar á viðkomandi stofnun eða heimili. 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 sanngirnibætur ljúki málum ekki á grundvelli 6. gr. Lagt er til að hún 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 sanngirnibætur 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 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 sanngirnibætur, 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 á að greiðast 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 skýrslum sem nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 tekur, þ.e. bæði hljóðupptökum og endurritum skýrslna. 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 liggja 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 fyrirliggjandi

gagna og þess hvernig frásögn viðkomandi samræmist því sem vitað er um aðstæður á viðkomandi stofnun eða heimili, einkum á grundvelli skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Samkvæmt þessu er skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 ætlað mikið vægi við sönnunarmat, án þess þó að útilokað sé að nýjar upplýsingar geti komið fram sem gefi tilefni til að endurmeta niðurstöðu vistheimilisnefndar í einstaka tilvikum. Trúverðugleiki kröfugerðar og frásagnar tjónþola skiptir að sjálfsögðu einnig verulegu máli. Um þessi atriði vísast nánar til almennra athugasemda að framan.

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. Almenn 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 mundi líta til viðmiðunarreglna dómsmála- og mannréttindaráðherra um ákvörðun þóknunar verjenda eða réttargæslumanna.

Í 4. mgr. er lagt til að úrskurðir nefndarinnar verði endanlegir á stjórnáslustigi og þar af leiðandi ekki kærnlegir til ráðherra. Þá er lagt til að ekki verði hægt að bera niðurstöðu um rétt til bóta samkvæmt lögnum 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.

Um 10. gr.

Hér er gerð tillaga um tengilið vegna vistheimila sem hafi það hlutverk að koma með virkum hætti á framfæri upplýsingum til þeirra sem kunna að eiga bótarétt samkvæmt lögnum, leiðbeina þeim um kröfugerð frammi fyrir sýslumanni og aðstoða við að sækja sér þjónustu sem ríki og sveitarfélög veita. Gert er ráð fyrir að hér verði um tímabundið starf að ræða á meðan úrskurðarnefnd skv. 7. gr. er að störfum og hugsanlega í tiltekinn tíma eftir það ef ástæða þykir.

Um 11. gr.

Gert er ráð fyrir að um rétt til framsals gildi sömu reglur um kröfu um sanngirnisbætur og gilda um bætur fyrir varanlegt líkamstjón. Hvað rétt til aðilaskipta fyrir erfðir er lögð til tvíþætt regla. 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 kröfulýsingarfrestur 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. Margir fyrrverandi vistmanna sem kunna að uppfylla bótaskilyrði laganna eru því fallnir frá. Með því að mæla fyrir um erfðarétt barna þeirra er minningu þeirra sýnd hæfileg virðing og er það í samræmi við tillögur Breiðavíkursamtakanna. Rétt er þó að benda á að sönnun fyrir því að bótaskilyrði séu uppfyllt verður í einhverjum tilvikum erfiðari vegna þess að ekki verður til að dreifa staðfestri frásögn viðkomandi tjónþola sjálfs.

Um 12. gr.

Í 1. og 2. mgr. 12. gr. eru gerðar tillögur að ýmsum ákvæðum sem miða að því að tryggja enn frekar en 1. mgr. 11. 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. 50/1996, gildi ekki um gögn úrskurðarnefndarinnar. Þykir það rétt í ljósi eðlis málnanna, en sú leið var einnig farin í 6. gr. laga nr. 26/2007. Í greininni er þó lagt til að upplýsingaréttur skapist að tilteknum tíma liðnum, sbr. 3. mgr. 8. gr. upplýsingalaga.

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

Um 13. gr.

Sum heimili eða stofnanir voru rekin af öðrum aðilum en ríkinu. Í þeim tilfellum er sveitarfélög ráku heimili er gert ráð fyrir að ríkið og viðkomandi semji sín á milli um kostnaðarskiptingu. Fyrrverandi vistmenn geti hins vegar eftir sem áður og óháð slíkum samningum sótt rétt á grundvelli laganna.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um sanngirniseftbætur fyrir misgjörðir
á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007.**

Frumvarp þetta mælir fyrir um greiðslu sanngirniseftbóta úr ríkissjóði til þeirra sem urðu fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Sá sem vistaður var á stofnun eða heimili sem lög þessi taka til getur krafist sanngirniseftbóta samkvæmt lögnum, enda liggja fyrir skýrsla fyrrgreindrar nefndar um viðkomandi heimili og innköllun sýslumanns. Við ákvörðun fjárhæðar sanngirniseftbóta skal litið til alvarleika ofbeldis eða illrar meðferðar og alvarleika afleiðinganna og einnig, eftir því sem unnt er, tekið mið af dómaframkvæmd á sambærilegum sviðum. Bætur til einstaklings skulu aldrei vera hærri en 6 m.kr. og skal það hámark breytast 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs. Bætur allt að 2 m.kr. skal greiða út í einu lagi. Bætur umfram 2 m.kr. og allt að 4 m.kr. skal greiða út 18 mánuðum síðar. Bætur umfram 4 m.kr. og allt að 6 m.kr. skal greiða út 36 mánuðum síðar. Bótafjárhæð skal bundin vísitölu neysluverðs frá því hún er ákveðin.

Gert er ráð fyrir að málsmeðferð verði í stórum dráttum með eftirfarandi hætti: Þegar nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur lokið skýrslu um könnun sína á starfsemi heimilis eða stofnunar skal ráðherra fela tilteknum sýslumanni að gefa út innköllun. Að loknum kröfufylsingarfresti skal sýslumaður fara yfir lýstar kröfur og önnur tiltæk gögn. Telji sýslumaður líkur standa til að bótaskilyrði séu uppfyllt skal hann í samráði við ráðherra gera við-

komandi einstaklingi bindandi sáttaboð. Að öðrum kosti skal hann synja kröfu með rökstuddu bréfi. Hafni umsækjandi sáttaboði eða hafi sýslumaður synjað kröfu getur umsækjandi skotið máli sínu til úrskurðarnefndar um sanngirnismætur. Ráðherra skipar þrjú menn og þrjú til vara í úrskurðarnefndina til þriggja ára í senn. Nefndinni er heimilt að ráða sér starfsmann. Úrskurðarnefndin skal afla nánari upplýsinga og meta framkomna framburði heildstætt og ljúka meðferð hvernar kröfu eins fljótt og auðið er með skriflegum úrskurði þar sem tekin er afstaða til kröfu þess sem leitar til nefndarinnar um bætur. Hafi sá er kröfu gerir notið aðstoðar lögmanns við gerð kröfu og aðra ráðgjöf skal nefndin, jafnframt hugsanlegum sanngirnismótum, úrskurða hæfilega lögmannspóknun. Að jafnaði skal ekki úrskurða hærri póknun en svarar til 10 klst. vinnu. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði. Hafi sveitarfélag rekið heimili eða stofnun skal ráðherra efna til viðræðna við viðkomandi sveitarfélag um skiptingu kostnaðar af bótagreiðslum og starfi sýslumanns og úrskurðarnefndar. Gert er ráð fyrir að ráðherra skipi sérstakan tengilið sem með virkum hætti skal upplýsa þá sem kunna að eiga bótarétt samkvæmt lögnum, leiðbeina þeim um kröfugerð frammi fyrir sýslumanni og aðstoða við að sækja sér þjónustu sem ríki og sveitarfélög veita. Eftir 1. janúar 2013 getur ráðherra lagt niður starf tengiliðs að fenginni tillögu úrskurðarnefndar.

Ekki eru forsendur til að meta nákvæmlega áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs, verði það að lögum. Nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur nú lokið könnun á starfsemi fjögurra stofnana, þar sem 386 börn og unglingar eru talin hafa verið vistuð, og fyrir höndum er könnun á fimm öðrum vistheimilum og stofnunum. Erfitt er að segja til um hversu margir af þeim sem vistaðir voru á þessum heimilum og stofnunum teljast hafa orðið þar fyrir illri meðferð eða ofbeldi sem valdið hafi varanlegum skaða og hve margir þeirra muni gera kröfu um bætur eða hversu háar bætur verða ákveðnar. Til viðmiðunar má þó taka sem dæmi að útgjöld í formi bótagreiðslna yrðu 300 m.kr. miðað við að 100 einstaklingar fengu bætur sem væru að meðaltali 3 m.kr. Sama er að segja um tímabundinn kostnað við úrskurðarnefndina og sérstakan tengilið. Miðað við að nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 ljúki störfum um mitt ár 2011 má reikna með að úrskurðarnefndin muni starfa fram á árið 2012 en nákvæmar forsendur til að áætla umfang starfs hennar eða hversu lengi hún muni starfa liggja ekki fyrir. Lauslega áætlað má þó reikna með að kostnaður vegna þóknana og annars sem leiðir af störfum úrskurðarnefndarinnar og sérstaks tengiliðs geti numið 18–20 m.kr. á ári sé tekið mið af sambærilegum úrskurðarnefndum og gert ráð fyrir að með nefndinni starfi einn starfsmaður í fullu starfi og að starf tengiliðs verði fullt starf. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir að sýslumaður annist sjálfur verkefni samkvæmt lögnum en feli þau ekki fulltrúum sínum nema í takmörkuðum mæli. Er því reiknað með að kostnaður viðkomandi sýslumannsembættis verði óverulegur. Ekki er gert ráð fyrir útgjöldum sem samþykkt frumvarpsins kann að hafa í för með sér í fjárlögum 2010 eða í áætlun um ríkisútgjöld á næstu árum. Í fjárukalögum fyrir árið 2008 var veitt 125 m.kr. fjárheimild til þessara bótagreiðslna og kostnaðar úrskurðarnefndar og gert er ráð fyrir að sú fjárheimild muni flytjast milli ára.