

Umsögn um lagafrumvarpið Almennar sanngirnisbætur (mál nr. 449)

Reykjavík, 9. nóvember 2023

Við undirritaðir, Árni H. Kristjánsson og Viðar Eggertsson, sjáum okkur knúna til að gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarp Katrínar Jakobsdóttur, forsætisráðherra, um almennar sanngirnisbætur. Frumvarpið er klætt í þann búning og auglýst að það sé mjög til bóta og að fyrirkomulag sanngirnisbóta verði eins og tíðkast í Noregi. Þá er gefið í skyn að samráð hafi verið haft við smíði þess. Þetta er villandi málflutningur og þá eru einnig viðhafðar blekkingar eins og sýnt verður fram á hér á eftir.

Í frumvarpinu segir að það „*verður að telja að skýr útfærsla í lögum sé betur til þess fallin að tryggja að þeir einstaklingar sem falla hér undir fá bætur.*“ Þetta eru öfugmæli enda blasir við að meginmarkmiðið með frumvarpinu er sparnaður. Honum á að ná með því að hverfa frá opinberum rannsóknum á vistheimilum, lækka sanngirnisbætur um helming og tryggja að sem fæstir einstaklingar uppfylli skilyrði fyrir þær: „*Þó má búast við að ekki verði í sama mæli þörf á stórum, tímafrekum og fjárhagslega dýrum rannsóknum varðandi tiltekna hópa og að þar með verði kostnaður í lágmarki. Þá er gert ráð fyrir að hámarksbætur til einstaklinga séu 5 millj. kr.*“ Bætur verða lækkaðar um helming miðað við uppreiknaða hámarksupphæð í núgildandi lögum og felld er út ákvæði í þeim sem kveður á um að bætur látna vistheimilabarna renni til barna þeirra eða nánustu aðstandenda. Þá er nýtt ákvæði í frumvarpinu sem kveður á um að þolendur eigi ekki rétt á bótum hafi þeir „*áður fengið greiddar bætur á grundvelli heimilda í lögum nr. 47/2010.*“ Með þessum ódregilegu ákvörðunum næst óverulegur sparnaður fyrir ríkissjóð en eftir standa smánaðir þolendur.

Um gildissvið laganna segir: „*Lög þessi taka til einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. sem valdið hefur þeim varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt.*“ Þetta er mikilvægt atriði því að í frumvarpinu er ítrekað skákað í skjóli þess að fyrirkomulag um greiðslur sanngirnisbóta verði eins og er við lýði í Noregi. Þetta er rangt því þar í landi hefur tíðkast að viðkomandi vistheimili, stofnanir eða sveitarfélög greiði sanngirnisbætur til vistheimilabarna sem hafa orðið fyrir ofbeldi eða misgjörðum. Þar er hámark bóta miklu hærri en bætur norska stórþingsins sem í frumvarpi þessu er lagt til grundvallar. Bótakerfi norska stórþingsins er í raun þrautalending þegar aðrar leiðir til að sækja bætur hafa brugðist: „*Rettferdsvederlag er*

en mulighet til erstatning fra staten, i tilfeller hvor voldserstatning og andre erstatningsordninger ikke er dekkende.“ Í frumvarpinu er skautað fram hjá þessari staðreynd í því skyni að lágmarka sanngirnisbætur hér á landi. Ákvæðið „*Einstaklingar eiga ekki rétt til sanngirnisbóta nema þeir hafi áður tæmt önnur réttarúrræði sem skapað geti rétt til bóta vegna athafna eða athafnaleysis opinberra aðila og einkaaðila.*“ byggir á því norska en á ekki við hér á landi. Hérlandis hefur ekki tíðkast að viðkomandi vistheimili, stofnanir eða sveitarfélög greiði sanngirnisbætur til vistheimilabarna. Raunar er ómögulegt að tæma önnur réttarúrræði þar sem þolendur hafa misst réttarvernd sína vegna fyrninga. Enda segir í frumvarpinu: „*Ákvæðið mælir fyrir um í hvaða tilvikum einstaklingar geta gert kröfu um sanngirnisbætur. Takmarkast það við að ekki séu önnur úrræði möguleg til að fá bætur, svo sem vegna þess að slíkur réttur sé þegar fyrndur.*“

Síðan segir í umfjöllun um hvenær þolendur eigi ekki rétt á sanngirnisbótum: „*Sama gildir ef einstaklingar hafa áður fengið greiddar bætur á grundvelli heimilda í lögum nr. 47/2010, samkvæmt ákvörðun stjórnvalda eða dómi dómstóla.*“ Þetta er nýja ákvæði verður ekki skilið öðruvísi en að þolendur sem hafa fengið greiddar sanngirnisbætur, til dæmis vegna vistunar á Silungapólli, eigi ekki rétt á bótum vegna vistunar á öðrum skaðræðis stofnunum eins og til dæmis á vöggustofum Reykjavíkurborgar. Það blasir við að réttmætar bætur til fjölmargra þolenda munu falla dauðar niður með þessu ákvæði og það er til skammar.

Í beinu framhaldi segir: „*Aðstandendur og eftirlifandi ættingjar einstaklinga sem orðið hafa fyrir illri meðferð eða ofbeldi vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr. eiga ekki rétt til sanngirnisbóta nema þeir hafi sjálfir orðið fyrir varanlegum skaða sem ekki fæst bættur á annan hátt vegna illrar meðferðar eða ofbeldis gagnvart þeim einstaklingi sem þeir tengjast vegna háttsemi opinberra aðila eða einkaaðila skv. 1. gr.*“ Eðli málsins samkvæmt eru fjölmargir úr hópi vistheimilabarna fallnir frá. Sá skaði sem þessi börn urðu fyrir í umsjón yfirvalda var varanlegur og olli því að fjölmörg þeirra misstu fótanna. Stór hluti þessara barna áttu eftir að glíma við slæma líkamlega heilsu, geðraskanir og einnig var áfengis- eða fíkniefnaneysla áberandi í þessum hópi vegna tilfinningalegs sársauka sem reynt var að líkna. Þá hafa sjálfsvíg meðal fyrrum vistheimilabarna verið tíð. Af þessu leiðir að meðalaldur í þessum hópi er mun lægri en almennt gerist. Þetta var meðal annars staðfest í nýlegri skýrslu rannsóknarnefndar um starfsemi vöggustofa Reykjavíkurborgar. Ábyrgð yfirvalda á þessum ótímabæru dauðsföllum er óumdeild enda báru þau ábyrgð á velferð barnanna á sama tíma og þau voru eyðilögð í þeirra umsjá. Þarna er réttur barna og aðstandenda látinna vistheimilabarna, sem kveðið er á um í núgildandi lögum, felldur niður. Þetta ákvæði er dapurlegur vitnisburður um sáttavilja og sanngirni stjórnvalda.

Fátt ef nokkuð segir meira um samfélag en meðferð þess á börnum. Skýrslur Vistheimilaneftndar, og fyrrnefnd skýrsla um starfsemi vöggustofa Reykjavíkurborgar, afhjúpuðu skelfilega meðferð á vistheimilabörnum og þar með samfélagið á hverjum tíma sem sneri blinda auganu að ofbeldinu og misgjörðunum. Með þessu frumvarpi munu sem fyrr segir opinberar rannsóknir á vistheimilum í raun leggjast af: „*Þannig verði almennt horfið frá þeim einstöku, umfangsmiklu og tímafreku rannsóknum sem hafa hingað til verið grundvöllur greiðslu sanngirnisbóta og þess í stað mælt fyrir um almennan og um leið einstaklingsbundinn farveg fyrir slík mál*“. Þrátt fyrir að þarna komi skýrt fram að horfið verði frá opinberum rannsóknum á vistheimilum segir: „*Ráðherra skal árlega gefa Alþingi skýrslu um störf sanngirnisbótaneftndar. Í skýrslunni skal ráðherra jafnframt taka afstöðu til þess, eftir því sem við á hverju sinni, hvort einstakar ákvarðanir sanngirnisbótaneftndar gefi tilefni til að ráðast í sérstaka rannsókn*“. Á öðrum stað segir: „*Mikilvægt er að árétta að ekki er ætlunin að leggja endanlega af einstakar og stærri rannsóknir ef talin er þörf á að skoða illa meðferð eða ofbeldi gagnvart tilteknum hópi einstaklinga*“. Þessi orðhengilsháttur er líklega sleginn sem varnagli í stað þess að segja hreint út að leggja eigi opinberar rannsóknir á vistheimilum niður.

Það blasir við að misgjörðir gagnvart börnum á vistheimilum sem hafa viðgengist, og munu viðgangast, verða jafnvel aldrei afhjúpaðar. Þetta ákvæði er ein mesta afturförin í frumvarpinu og ber með sér algjört skilningsleysi á mikilvægi þess að rannsaka söguna — gera upp fortíðina. Með því móti má læra af sögunni enda hefur hún tilhneigingu til að endurtaka sig. Í því sambandi er rétt að minna á að enn eru að koma upp ljót mál í tengslum við vistun barna. Samkvæmt þessu ákvæði munu slík mál liggja í þagnargildi í framtíðinni. Hvaða skilaboð felast í því að hætta eigi að rannsaka vistheimili? Í mínum huga eru skilaboðin þau að misgjörðir ábyrgra aðila gagnvart vistheimilabörnum skipta ekki lengur eins miklu máli. Að sama skapi skiptir sú sorgarsaga ekki nógu miklu máli til að vera sögð. Hörmuleg meðferð á vistheimilabörnum var og er mannanna verk — oft óhæfs fólks á vegum yfirvalda og í skjóli þeirra. Rannsóknir á starfsemi vistheimila hafa forvarnargildi þar sem misgjörðir ábyrgra aðila eru dregnar fram í dagsljósið. Þá er mikilvægt að hafa í huga að sú opinbera viðurkenning sem fæst með rannsóknum á vistheimilum skiptir þolendur vissulega miklu máli.

Í frumvarpinu er sem áður segir kveðið á um hámark sanngirnisbóta: „*Sanngirnisbætur til einstaklings skulu aldrei vera hærri en 5 millj. kr. Hámark þetta breytist 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs*“. Sem réttlætingu fyrir lágum hámarksbótum segir meðal annars: „*Þá má til samanburðar nefna að samkvæmt lögum um*

greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, greiðir ríkissjóður ekki hærrí fjárhæð en 3 millj. kr. fyrir miska.“ Þarna er verið að bera saman börn sem voru eyðilögð á vistheimilum í umsjón yfirvalda og þolendur afbrota. Þetta segir mikið um skilningsleysi höfundar á skelfilegum afleiðingum vistunar barna á vistheimilum.

Í núgildandi lögum um sanngirnibætur kemur fram að bætur til einstaklings skulu vera að hámarki 6 milljónir kr. en það breytist 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs. Því nema uppreiknaðar hámarksbætur í dag um 10 milljónum kr. Samkvæmt frumvarpinu á sem fyrr segir að lækka hámarksupphæð sanngirnibóta niður í 5 milljónir kr. Venjan hefur verið sú að greiða vistheimilabörnum hlutfallsbætur miðað við þann tíma sem þau voru vistuð á heimilum eða stofnunum. Ef hámarksbætur verða 5 milljónir kr. þá gefur auga leið að flestir þolendur munu fá lágar sanngirnibætur. Tekið er fram að bótum sé „*ekki ætlað að bæta fjárhagslegt tjón einstaklinga að fullu.*“ og að þær séu „*til viðurkenningar á misgjörð sem getur hjálpað þeim sem fyrir verða að sættast við orðinn hlut og ná þeim bata sem mögulegur er miðað við aðstæður.*“ Það er auðvitað rétt að það tjón sem vistheimilabörn urðu fyrir, hvort heldur fjárhagslegt eða annað í víðum skilningi, verður aldrei bætt sama hve há krónutalan yrði. En að lækka hámark sanngirnibóta í 5 milljónir kr. er skammarlegt. Segja má að í því felist gengisfelling á viðurkenningu á misgjörðum opinberra aðila í garð þeirra fyrrum vistheimilabarna sem verða ofurseld þessum lögum.

Hingað til hafa niðurstöður opinberra rannsókna legið til grundvallar ákvörðunum um sanngirnibætur og viðurkenningu á illri meðferð en samkvæmt frumvarpinu verður grundvallarbreyting þar á. Nú er lagt til að umsóknir um sanngirnibætur fari í „*einstaklingsbundinn farveg*“. „*Í umsókn skulu koma fram ástæður þess að einstaklingur telur sig eiga rétt til sanngirnibóta samkvæmt lögum þessum. Þá skal umsækjandi, eins og kostur er, leggja fram gögn máli sínu til stuðnings, þar á meðal læknisvottorð og vitnisburði einstaklinga.*“ Síðan er klykkt út með því að segja: „*Ef umsókn uppfyllir ekki skilyrði 2. mgr. og ekki hefur verið bætt úr vanköntum á henni skal ráðuneytið vísa umsókn frá.*“ Það er staðreynd að mörg fyrrum vistheimilabörn eru jaðarsett vegna þess skaða sem þau urðu fyrir og hafa ekki uppburði í sér til sækja rétt sinn, jafnvel þó kveðið sé á um einhverja aðstoð. Það blasir við að með þessu fyrirkomulagi munu margir þolendur hvorki fá viðurkenningu á ofbeldi sem þeir voru beittir né þær bætur sem þeim ber. Með þessu ákvæði er hið opinbera að varpa frá sér ábyrgð.

Talsverðu þúðri er eytt í að réttlæta þetta vonda frumvarp með vísun í „*það fyrirkomulag um greiðslur bóta, sem lagt hefur verið til grundvallar í Noregi.*“ Þetta er endurtekið nokkrum sinnum í frumvarpinu en það skal áréttað að þetta er rangt. Bótakerfi

norska stórþingsins er sem fyrr segir þrautalending þegar aðrar leiðir til að sækja bætur hafa brugðist: „*Rettferdsvederlag er en mulighet til erstatning fra staten, i tilfeller hvor voldserstatning og andre erstatningsordninger ikke er dekkende.*“

Í umfjöllun um samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar kemur fram að tekin hefur verið til greina gagnrýni við frumvarpsdrögin. Þar sagði nefnilega: „*Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að skoða samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.*“ Það er vel að höfundur frumvarpsins sjái að sér en ef til vill var hann tilneyddur vegna lagabókstafa. Í þessari umfjöllun segir meðal annars: „*Þá er frumvarpið til þess fallið að tryggja að gætt verið jafnræðis gagnvart öllum þeim sem eru í sambærilegri stöðu, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar.*“ Þetta kemur spáskt fyrir sjónir enda er jafnræði gróflega brotið með þessu frumvarpi. Jafnræðisreglan felur í sér að eins eða sambærileg mál eigi að fá eins eða sambærilega úrlausn. Samkvæmt frumvarpinu munu fyrrum vistheimilabörn sem ríkið á eftir að greiða bætur fá um helmingi lægri bætur, miðað uppreiknaða hámarksupphæð í núgildandi lögum, en þau fyrrum vistheimilabörn sem búið er að greiða bætur. Sama gildir um niðurfellingu á rétti barna látinna þolenda til að erfa bætur þeirra. Hvernig fær höfundur frumvarpsins það út að það sé „*til þess fallið að tryggja að gætt verið jafnræðis gagnvart öllum þeim sem eru í sambærilegri stöðu, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar.*“?

Í umfjöllun um samráð er haldið á lofti að ein jákvæð umsögn hefði borist frá Landssamtökunum Þroskahjálp og segir meðal annars: „*Í umsögninni er áformunum fagnað.*“ Það er raunar hulin ráðgáta hvernig Þroskahjálp komst að þeirri niðurstöðu að frumvarpið þjóni hagsmunum skjólstæðinga þeirra. Tugi neikvæðra umsagna sem bárust fá ekkert rými og einungis nefndar tvær athugasemdir almennt. Um þær segir aðeins: „*Hvað viðkemur efni frumvarpsins komu einkum fram tvær athugasemdir. Annars vegar að hámarksfjárhæð sanngirnisbóta væri of lág og hins vegar að veita ætti aðstandendum og eftirlifandi ættingjum rétt til að krefjast bóta óháð því hvort þeir hafi sjálfir orðið fyrir varanlegum skaða.*“ Það er vissulega rétt að mikil lækkun bóta var gagnrýnd og meðal annars vegna brots á jafnræði. Það er beinlínis rangt að gagnrýnt hafi verið að „*veita ætti aðstandendum og eftirlifandi ættingjum rétt til að krefjast bóta óháð því hvort þeir hafi sjálfir orðið fyrir varanlegum skaða.*“ Það var gagnrýnt að fella ætti ákvæði um rétt þeirra úr núgildandi lögum og þá einnig með vísan í brot á jafnræði. Þá er rétt að geta þess að fulltrúar vistheimilabarna sátu fundi með Katrínu Jakobsdóttur, forsætisráðherra, og í ráðuneyti hennar. Þá sátu fulltrúarnir marga fundi með milliliði á vegum ráðuneytisins. Allt sem hér er talið upp var gagnrýnt í Samráðsgátt og á fundunum en eins og frumvarpið ber með sér þá hafði það hverfandi áhrif.

Í umfjöllun um mat á áhrifum kemur fram að sparnaður næst ef frumvarpið verður að lögum. „Þó má búast við að ekki verði í sama mæli þörf á stórum, tímafrekum og fjárhagslega dýrum rannsóknum varðandi tiltekna hópa og að þar með verði kostnaður í lágmarki. Þá er gert ráð fyrir að hámarksbætur til einstaklinga séu 5 millj. kr.“ Það er rétt að benda á rannsóknum er lokið á mörgum vistheimilum: „Samkvæmt upplýsingum um þróun slíkra bótagreiðslna í Noregi má gera ráð fyrir að kostnaður vegna sanngirnisbóta fari lækkandi á næstu árum þar sem fjöldi mála hefur þegar verið afgreiddur.“ Þá verður ekki séð að mikill kostnaður hljóti af í framtíðinni þar sem opinberar rannsóknir verða lagðar af.

Því vekur það furðu að forsætisráðherra skuli smíða svo vont frumvarp sem miðar fyrst og fremst að sparnaði. Í leiðinni er brotið á þolendum og ákefðin raunar það mikil að jafnræði er að engu haft. Stundum er talað um anda laganna, það er hvaða meining liggi að baki þeim. Ef andi þessa lagafrumvarps á að snúast um viðurkenningu á misgjörðum, sættir og sanngirni þá hefur það mistekist hrapallega. Við vonum að þingmenn láti ekki blekkjast og hafi það í huga sem á hefur verið bent í umsögninni og hafni þessu vonda frumvarpi. Segja má að sanngirnisbætur spegli iðrun yfirvalda og því er mikilvægt að standa sómasamlega að málinu.

Virðingarfyllst,
Árni H. Kristjánsson
Viðar Eggertsson