Viðtakandi: Forsætisráðuneytið
Sendandi: Reykjavíkurborg

Reykjavík, 17. nóvember 2027
MSS26110060

UMSÖGN

Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi til laga um sanngirnisbætur (mál nr. S-226/2026).

Vísað er til máls nr. S-226/2026, drög að frumvarpi til laga um sanngirnisbætur, sem birt hefur verið í samráðsgátt stjórnvalda. Í eftirfarandi umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpsdrögin er lögð sérstök áhersla á eftirtalin atriði:

- tryggt verði í lögunum að ríkið fjármagni sanngirnisbótasjóð
- kostnaðarþátttaka sveitarfélaga verði valkvæð
- ef lögbinda á þátttöku sveitarfélaga í kostnaði þá skuli hún reist á hlutlægum sjónarmiðum, þ.e. afmörkuð í lögum með hlutfalli, hámarki og reiknireglu
- mat á áhrifum á fjárhag sveitarfélaga liggi fyrir áður en frumvarpið er afgreitt úr ríkisstjórn
- skýrt verði hvort kostnaður vegna vöggustofa í Reykjavík dreifist á öll sveitarfélög eða falli sérstaklega á Reykjavíkurborg, og að það verði ekki ákveðið án aðkomu borgarinnar
- skýrt verði hvernig brugðist verður við ef fjármunir sjóðsins duga ekki fyrir samþykktum umsóknum
- kostnaður sveitarfélaga vegna gagnaöflunar og upplýsingagjafar verði metinn og bættur

Hér á eftir verður fjallað nánar um framangreind atriði.

---

1. Almennt um frumvarpið

Reykjavíkurborg telur tímabært að íslenska ríkið komi á fót með lögum almennu og varanlegu sanngirnisbótakerfi fyrir einstaklinga sem urðu sem börn fyrir illri meðferð eða ofbeldi í vistun utan heimilis á ábyrgð eða með eftirliti hins opinbera. Mikilvægt er að þeir einstaklingar sem orðið hafa fyrir alvarlegu tjóni fái viðurkenningu, bætur og sálrænan stuðning. Reykjavíkurborg hefur óskað eftir slíkri löggjöf, en borgarráð skoraði 22. janúar 2026 á dómsmálaráðuneytið, sem þá fór með málið, að ljúka við gerð frumvarps um sanngirnisbætur hið fyrsta.

Jafnframt telur Reykjavíkurborg mikilvægt að við undirbúning laganna sé gætt að skýrri ábyrgðar- og kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga og fyrirsjáanleika í opinberum

skuldbindingum. Athugasemdir Reykjavíkurborgar lúta að þeim atriðum en ekki að markmiðum frumvarpsins.

Þyngst vega tvö atriði. Annars vegar er kostnaðarþátttaka sveitarfélaga hvorki skilgreind í lögunum né afmörkuð með hlutfalli, hámarki né reiknireglu, þótt því sanngirnisbótakerfi sé stefnt sé að með lögunum sé ótímabundið. Hins vegar er óljóst hvort kostnaður vegna vöggustofa í Reykjavík dreifist á öll sveitarfélög eða falli sérstaklega á Reykjavíkurborg.

2. Fjármögnun sanngirnisbótasjóðs og kostnaðarþátttaka sveitarfélaga

Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir sérstökum sanngirnisbótasjóði þar sem gert er ráð fyrir framlagi af hálfu ríkisins samkvæmt fjárlögum, framlagi sveitarfélaga og auk þess er gert ráð fyrir því að einkaaðilar og aðrir geti gefið eða lagt fram fé í sjóðinn. Samkvæmt kynningu málsins í samráðsgátt er gert ráð fyrir að stuðningurinn nemi í heild 5 til 6 ma.kr. á núvirði og að unnt verði að greiða bætur til um 1.250 einstaklinga á fimm ára tímabili. Gengið er út frá því að ríkið tryggi þá fjárhæð en jafnframt eru væntingar um að sveitarfélög og einkaaðilar taki þátt í kostnaðinum. Þó er tekið fram að óvissa ríki þar um. Kostnaðarhlutdeild sveitarfélaga er ekki ákveðin í frumvarpsdrögunum heldur er ráðherra ætlað að semja um skiptinguna við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg telur rétt að ríkið tryggi fjármögnun sjóðsins, enda er um að ræða uppgjör hins opinbera í heild við framkvæmd verkefna sem byggðust á landslögum og voru ýmist á ábyrgð ríkisins eða sveitarfélaga eða lutu eftirliti ríkisins. Þótt sveitarfélög hafi á tilteknum tímabilum komið að rekstri einstakra stofnana var til að mynda lagarammi, opinbert eftirlit og skipulag barnaverndar á hverjum tíma reist á ábyrgð ríkisins. Mikilvægt er að sú ábyrgð komi skýrt fram í lögunum sjálfum.

Þá er að mati Reykjavíkurborgar óásættanlegt að kostnaðarþátttaka sveitarfélaga sé eftirlátin heimild ráðherra til að ná samkomulagi þar um við Samband íslenskra sveitarfélaga. Eins og fyrr greinir er í frumvarpsdrögunum ekki mælt fyrir um hlutfall, hámark eða reiknireglu í tengslum við slíka kostnaðarþátttöku og þá er ekki ljóst hvað felst í réttlátri skiptingu kostnaðar eða hvernig farið verður með málið ef samkomulag næst ekki. Þar sem frumvarpsdrögin gera ekki ráð fyrir því að það sanngirnisbótakerfi sem þau mæla fyrir um sé bundið í tíma er ljóst að slík kostnaðarþátttaka sveitarfélaga yrði jafnframt ótímabundin. Samkvæmt 62. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 skal sveitarstjórn á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú ár á eftir. Þá skal fjárhagsáætlun næsta árs fela í sér bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á því ár i sem hún tekur til. Þannig má ljóst vera að verði ákveðið að viðhafa það fyrirkomulag sem kveðið er á um í frumvarpsdrögunum, þ.e. að setja lög sem kveða á um framlög sveitarfélaga á grundvelli samkomulags sem ekki hefur verið gengið frá og ekki hefur verið gert ráð fyrir að hvert og eitt sveitarfélag eigi aðild að, að þá eftir sem áður þarf hvert og eitt sveitarfélag að samþykkja fjárhagsáætlun sem gerir ráð fyrir greiðslu úr sveitarsjóði hverju sinni sem framlag í fyrirhugaðan Sanngirnisbótasjóð.

Þannig bendir Reykjavíkurborg á að Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga. Ekki verður því gengið út frá því að samkomulag ráðherra og

Sambands íslenskra sveitarfélaga leiði eitt og sér til fjárhagslegra skuldbindinga fyrir einstök sveitarfélög nema fyrir liggi skýr lagaheimild eða samþykki viðkomandi sveitarfélaga. Eigi framlög sveitarfélaga að vera valkvæð þarf það að koma skýrt fram í lögunum. Eigi þau að vera skyldubundin þarf að lögfesta hlutfall, hámark og reiknireglu. Ekki má skapast sú staða að sveitarfélög beri fjárhagslega ábyrgð á grundvelli laga sem hvorki hefur verið afmörkuð né kostnaðarmetin í samræmi við skyldur ríkisins þar um.

3. Mat á áhrifum á fjárhag sveitarfélaga

Ef fyrirsjáanlegt er að lagafrumvarp hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga skal samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 fara fram sérstakt mat á þeim áhrifum. Matið skal liggja fyrir áður en frumvarp er afgreitt úr ríkisstjórn og skal borið undir Samband íslenskra sveitarfélaga. Að mati Reykjavíkurborgar verður ekki séð af fyrirliggjandi gögnum að unnt sé að framkvæma fullnægjandi mat á áhrifum á fjárhag sveitarfélaga meðan kostnaðarhlutdeild sveitarfélaga liggur ekki fyrir.

Reykjavíkurborg leggur því áherslu á að gengið verði frá kostnaðarskiptingu og kostnaðarmati með samkomulagi áður en frumvarpið er lagt fram á Alþingi. Það er í samræmi við þá áherslu Reykjavíkurborgar, sem meðal annars kemur fram í umsögn um frumvarp til fjárlaga 2027, að áður en kostnaður færist milli stjórnsýslustiga liggi fyrir heildstætt kostnaðarmat og samkomulag um ábyrgðarskiptingu.

4. Vöggustofur í Reykjavík

Reykjavíkurborg lét fara fram athugun á starfsemi vöggustofa í Reykjavík á grundvelli laga nr. 45/2022 um heimild Reykjavíkurborgar til að skipa nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa. Fyrir liggja tvær skýrslur sjálfstæðra og óháðra nefnda, frá október 2023 um árin 1949 til 1973 og frá janúar 2026 um árin 1974 til 1979. Niðurstaða fyrri nefndarinnar var að börn hefðu sætt illri meðferð á Vöggustofunni Hlíðarenda á tímabilum á árunum 1949 til 1963 og í ýmsum tilvikum á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á árunum 1963 til 1967. Borgarstjórn hefur í tvígang beðið þau sem þar voru vistuð og fjölskyldur þeirra afsökunar og Reykjavíkurborg hefur boðið þeim sálfræðiþjónustu sér að kostnaðarlausu.

Alls voru 1.083 börn vistuð á vöggustofunum á árunum 1949 til 1973 og 236 á árunum 1974 til 1979. Til samanburðar er í kynningu málsins miðað við um 1.250 bótaþega á fimm ára tímabili. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að umsóknir sem tengjast vöggustofum í Reykjavík geti einar og sér numið verulegum hluta þess heildarfjölda umsækjenda sem kostnaðarmat frumvarpsins byggir á. Það skapar sérstaka óvissu fyrir Reykjavíkurborg ef kostnaðarskipting byggist á uppruna mála eða tengslum við einstakar stofnanir.

Verði sveitarfélögum ætlað að bera hluta kostnaðar vegna Sanngirnisbótasjóðs þarf að mati Reykjavíkurborgar, með vísan til framangreindrar umfjöllunar, sérstaklega að skýra:

- hvort greiðslur vegna vistunar á vöggustofum leiði til aukinnar kostnaðarþátttöku Reykjavíkurborgar umfram önnur sveitarfélög
- hvort kostnaðarskipting taki mið af uppruna einstakra mála eða verði almenn milli sveitarfélaga

- hvort mál sem þegar hafa verið rannsökuð á grundvelli laga nr. 45/2022 verði afgreidd með öðrum hætti en önnur mál

Reykjavíkurborg bendir á að málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags verður ekki ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnar þess, sbr. 3. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga. Kostnaðarskipting sem varðar Reykjavíkurborg sérstaklega verður því ekki ákveðin í samkomulagi ráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga án aðkomu og samþykkis borgarinnar. Reykjavíkurborg hefur þegar lagt í umtalsverðan kostnað vegna sjálfstæðra rannsókna, gagnaöflunar, upplýsingamiðlunar og stuðningsúrræða vegna vöggustofumálanna og telur ekki málefnalegt að slíkt frumkvæði leiði sjálfkrafa til aukinnar fjárhagslegrar ábyrgðar Reykjavíkurborgar umfram aðra opinbera aðila sem frumvarpsdrögunum er ætlað að gilda um.

Reykjavíkurborg telur mikilvægt að lagasetningin nái hún fram að ganga leiði ekki til þess að þau sveitarfélög eða aðilar sem sýnt hafa frumkvæði við rannsókn mála sem þau varða og eftir atvikum beðið þolendur afsökunar og hlutast til umstuðning þeim til handa beri af þeim sökum auknar fjárhagslegar byrðar umfram aðra aðila.

5. Varanlegt úrræði og staða sjóðsins

Ólíkt fyrri sanngirnisbótakerfum er úrræðið ekki bundið í tíma. Það tekur til vistunar frá 27. mars 1947 og gert er ráð fyrir að móttaka umsókna hefjist 1. janúar 2028. Jafnframt er ekki um lagalegan rétt til bóta að ræða heldur er útgreiðsla háð ákvörðun stjórnvalda og því að fjármagn sé til staðar í sjóðnum.

Reykjavíkurborg hefur áhyggjur af því að þessi útfærsla tryggi ríkinu fyrirsjáanleika en færi óvissuna annað. Dugi fjármunir sjóðsins ekki fyrir samþykktum umsóknum mun þrýstingur um viðbótarframlög beinast að þeim sem að sjóðnum standa, þar með talið sveitarfélögum. Mikilvægt er að í frumvarpinu komi fram hvernig brugðist verður við þeirri stöðu og að ábyrgð á viðbótarfjármögnun hvíli á ríkinu. Jafnframt þarf að vera skýrt að samþykkt umsókn leiði til greiðslu bóta óháð stöðu sjóðsins hverju sinni þannig að réttarstaða umsækjenda ráðist ekki af tímasetningu umsóknar eða afgreiðslu hennar.

6. Gagnaöflun og kostnaður sveitarfélaga

Gera má ráð fyrir að afla þurfi gagna og upplýsinga frá sveitarfélögum, þ.e. og barnaverndarþjónustu og félagsþjónustu þeirra, vegna einstakra umsókna. Leit í eldri barnaverndarmálum og gögnum vöggustofanna, sem varðveitt eru hjá Reykjavíkurborg og á Þjóðskjalasafni Íslands, ásamt yfirferð persónuupplýsinga og lögfræðilegu mati, er tímafrek sérfræðivinna sem getur staðið árum saman. Reykjavíkurborg telur mikilvægt að kostnaður sveitarfélaga af þessari vinnu verði metinn sérstaklega og bættur af ríkinu.

—

Reykjavíkurborg styður markmið frumvarpsins og er reiðubúin að leggja sitt af mörkum til þess að þeir sem urðu fyrir tjóni fái viðurkenningu og stuðning á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga ef við á. Jafnframt leggur Reykjavíkurborg áherslu á að áður

en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi verði kveðið á um það í frumvarpinu sjálfu að ríkið tryggi fjármögnun þess, kostnaðarþátttaka sveitarfélaga verði valkvæð eða eftir atvikum afmörkuð á hlutlægum grundvelli, áhrif á fjárhag þeirra metin, tekjustofnar tryggðir til að mæta kostnaðarþátttöku sveitarfélaga verði hún lögbundin og staða vöggustofumála skýrð.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar. Jafnframt óskar Reykjavíkurborg eftir því að fulltrúar borgarinnar fái tækifæri til að funda með forsætisráðuneytinu til að gera betur grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögn þessari.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Hildur Björnsdóttir,
borgarstjóri

Þorsteinn Gunnarsson
borgarritari

Edda Björk Ragnarsdóttir
lögfræðingur á skrifstofu SBB