



UMBOÐSMAÐUR BARNA

SKÝRSLA UMBOÐSMANNS BARNA FYRIR ÁRIÐ 1999

SEPTEMBER 2000



Til forsætisráðherra

Skýrslu þá, sem hér fylgir, hef ég látið taka saman um störf mín á árinu 1999, sbr. 8. gr. laga um umboðsmann barna, nr. 83/1994, en þar segir að umboðsmaður barna skuli árlega gefa forsætisráðherra skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári.

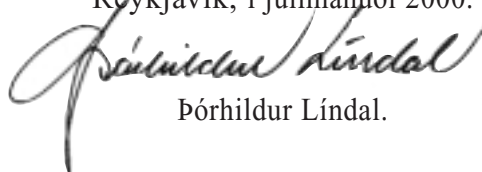
Niðurröðun efnis er með svipuðum hætti og verið hefur undanfarin ár. Í fyrsta hluta skýrslunnar eru aðfaraorð mín, þar sem ég dreg saman, í stuttu máli, það helsta er bar til tíðinda á árinu. Kynningar- og fræðslustarfsemi embættisins er gerð skil í öðrum hluta skýrslunnar og í þeim þriðja er yfirlit yfir skráð erindi, bæði munnleg og skrifleg, sem bærust embættinu á árinu 1999. Í fjórða hluta skýrslunnar er að finna efnislega umfjöllun um þau mál, sem ég tók til meðferðar, bæði samkvæmt ábendingum og að eigin frumkvæði. Þar er jafnframt að finna umsagnir mínar til Alþingis og stjórnvalda.

Af ýmsum ástæðum eru mál gjarnan lengur en eitt almanaksár í umfjöllun hjá embættinu því er til glöggvunar, vísað til eldri skýrslna minna (SUB: = skýrsla umboðsmanns barna, ártal og kafla) þegar slíkt á við, um tiltekið málefni. Þá er að þessu sinni í skýrslunni, þ.e. í kafla 11, að finna dæmi um gang ýmissa mála, sem ég hef haft til umfjöllunar á umliðnum árum og til hvaða umbóta þau afskipti hafa leitt, í þágu umbjóðenda minna.

Eins og fyrr birti ég álitserðir mínar og umsagnir í heild sinni, orðrétt og ská-letraðar, sem og bréf þau, er ég hef ritað ýmsum aðilum vegna vinnu minnar við einstök mál. Með sama hætti birti ég einnig, í flestum tilvikum, bréf er mér hafa borist vegna mála sem unnið hefur verið að, orðrétt og innan tilvitnunarkerkja.

Tvo þeirra fyrirlestra, er ég flutti opinberlega á árinu birti ég, sem viðauka I og II aftast í skýrslunni. Annar þeirra var fluttur á menntaþingi frjálsra félagasamtaka og hinn sem ber heitið: Réttur barna til að njóta virðingar, var haldinn á aðalfundi SAMFOKS.

Reykjavík, í júlímánuði 2000.



Þórhildur Líndal.

Efnisyfirlit

I.	Aðfaraorð umboðsmanns barna	6
II.	Kynning og fræðsla um embætti umboðsmanns barna	9
1.	Kynning og fræðsla	9
1.0	Kynning í skólum	9
1.1.	Fundur með börnum og unglingum	9
1.2.	Skýrslan „Einelti kemur öllum við“	10
1.3	10 ára afmæli Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna	14
1.4	Netþing – unglingaþing umboðsmanns barna	16
1.5	„Lögbók barnanna“ – réttindi og skyldur barna og unglinga eins og þau birtast í íslenskum lögum	17
1.6	Samskipta- og samráðsaðilar: Ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök	18
1.7	Erindi og fyrirlestrar	19
1.8	Samskipti við fjölmiðla og umfjöllun um embættið	20
2.	Erlend samskipti	20
2.0	Fundur í Evrópusamtökum umboðsmanna barna, ENOC (European Network of Ombudsmen for Children) í Madríd	20
2.1	Fundur norrænna umboðsmanna um hugtakið „það sem barni er fyrir bestu“	23
2.2	Árlegur fundur norrænna umboðsmanna í Osló	23
2.3	Samráðsfundur Telephono Azurro í Brussel	25
2.4	Fundur hjá Eystrasaltsráðinu í Reykjavík	25
2.5	Fundur á vegum Norðurlandaráðs á Egilsstöðum	25
2.6	Önnur erlend samskipti	26
III.	Erindi sem bærust umboðsmanni barna	27
3.	Munnleg erindi – skrifleg erindi	27
3.0	Símaerindi	27
3.1	Afgreiðsla símaerinda	30
3.2	Viðtöl	30
3.3	Skrifleg erindi	31



IV. Mál sem tekin voru til umfjöllunar hjá umboðsmanni barna 33

4. Skólamál	33
4.0 Skólaakstur	33
4.0.0 Skólaakstur á Austur-Héraði	35
4.0.1 Drög að reglum um akstur fatlaðra skólabarna á höfuðborgarsvæðinu	37
4.0.2 Ráðstefna um skólaakstur	37
4.1 Málefni tvítýngdra grunnskólanema	38
4.2 Agaviðurlög í grunnskólum	44
4.2.0 Skólareglur í Smáraskóla	45
4.3 Sérkennsla í grunnskólum	46
4.4 Forgangsröðun á leikskóla	49
4.5 Einelti í skólum	52
4.6 Aðbúnaður og næring barna í grunnskólum	53
5. Fjármál	54
5.0 Afsal á meðlagsgreiðslum	54
5.1 Barnabætur – barnaskattur	54
5.2 Eignatenging barnabóta	57
5.3 Réttindi og skyldur ungra flugfarþega	57
6. Atvinnumál	58
6.0 Kjör og vinnuskilyrði blaðburðarbarna	58
6.1 Samræmdar starfsreglur fyrir vinnuskóla sveitarfélaga	60
7. Fjölmiðlar	61
7.0 Ofbeldi í sjónvarpi	61
7.1 Dagskrárbreyting – Stundin okkar	64
7.2 Börn og auglýsingar	65
8. Öryggismál, heilbrigðis- og tryggingamál	67
8.0 Öryggi barna í flugvélum	67
8.1 Fylgdarmaður ungra flugfarþega	70
8.2 Skráning nýfæddra barna – fyrirspurn frá umboðsmanni barna í Madríd	72
8.3 Börn og miðlægur gagnagrunnur á heilbrigðissviði	73
8.4 Geðheilbrigði barna og unglinga	81
8.5 Prófessorsstaða í barna- og unglingsgeðlækningum	87
8.6 Getnaðarvarnir og fóstureyðingar ungra stúlkna	87

8.7 Tannlækningar barna	89
8.8 Notkun fæðubótarefna við íþróttaþjálfun barna	95
9. Barnavernd	98
9.0 Barnagæsla í líkamsræktarstöðvum	98
9.1 Börn og heimilisofbeldi	100
10. Barnaréttur	104
10.0 Starfshættir lögreglu vegna meintra afbrota ósakhæfra barna	104
10.1 Málefni ungra fanga	105
10.2 Skoðanakannanir	115
10.2.0 Rannsókn á einelti	115
11. Umbætur á árunum 1995–1999	117
12. Umsagnir til Alþingis	128
12.0 Frumvarp til skaðabótalaga	128
12.1 Frumvarp til laga um meðferð opinberra mála	128
12.2. Frumvarp til útvarpslaga	130
12.3 Tillaga til þingsályktunar um rannsókn á ofbeldi gegn börnum	132
12.4. Tillaga til þingsályktunar um bættá réttarstöðu barna	133
12.5 Frumvarp til laga um ættleiðingar	133
12.6. Frumvarp til laga um greiðslur ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota – skilyrði bótagreiðslu	134
12.7. Tillaga til þingsályktunar um aðild að Haagsamningi um vernd barna og ættleiðingu milli landa	135
13. Umsagnir til stjórnvalda og annarra	136
13.0 Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu: Akstur fatlaðra grunnskólanema og skjólstæðinga Styrktarfélags vangefinna	136
13.1 Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: Endurskoðun barnalaga	137
13.2 Grænlenka heimastjórnin – drög að frumvarpi til laga um Barnaráð á Grænlandi.	142

VIÐAUKI I

Erindi umboðsmanns barna flutt á menntaþingi frjálsra félagasamtaka 10. apríl 1999	143
--	-----

VIÐAUKI II

Erindi umboðsmanns barna flutt á aðalfundi SAMFOKS 26. maí 1999	148
---	-----



I. Aðfaraorð umboðsmanns barna 1999

1.

Skrifstofa umboðsmanns barna að Laugavegi 13, 2. hæð var á árinu 1999, eins og undanfarin ár, opin almenningi frá kl. 9 til kl. 15 frá mánudegi til föstudags.

Ragnheiður Harðardóttir félagsfræðingur, er starfað hafði sem sérfræðingur hjá embættinu frá 1. febrúar 1995 hvarf til annarra starfa frá og með 1. júlí. Eftir auglýsingu um laust starf sérfræðings hjá embættinu var Marta Bergman félagsráðgjafi og fyrrverandi félagsmálastjóri í Hafnarfirði ráðin í 100% stöðu. Auk hennar starfaði á skrifstofunni Björg Jakobsdóttir fulltrúi í 85% starfi. Þá kom til starfa í þrjá mánuði Krístrún Heimisdóttir lögfræðingur í 100% starf og sinnti hún nokkrum sérverkefnum. Á árinu var ekki svigrúm til að leita til annarra sérfræðinga utan embættisins nema í tengslum við tilraunaverkefnið NetÞing, unglingaþing umboðsmanns barna, sem gerð verða nánari skil aftar í skýrslunni. Þá dvaldi laganemi á skrifstofunni í námsvist í þrjá mánuði sumarið 1999, en þetta var annað sumarið, sem sá háttur var hafður á. Í báðum tilvikum hafa laganemarnir reynst embættinu afar vel, í starfsmannaeknunni, sem það býr við.

2.

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna nr. 83/1994 er öllum heimilt að leita til embættisins með erindi sín. Á árinu 1999 voru munnleg erindi/símaerindi skráð 987, en á árinu 1998 voru þau skráð 1043. Nýskráð skrifleg erindi á árinu 1999 voru 86 í samanburði við 41 erindi skráð árið 1998. Skriflegum erindum hefur því fjölgað umtalsvert milli ára og má væntanlega leita skýringa í aukinni notkun tölvupósts. Erindi, sem berast með tölvupósti, eru skráð með skriflegum erindum, en telja verður líklegt að margir notfæri sér tölvupóstinn í stað þess að hafa samband símleiðis, sem skýrir ef til vill fækkun munnlegra erinda milli árána 1998 og 1999. Frá fyrri árum voru auk þessa til meðferðar 19 erindi.

Skráning allra erinda, munnlegra sem skriflegra, er afar þýðingarmikil fyrir embættið þar sem þannig fæst góð yfirsýn yfir stöðu mála er varða börn og ungmenni frá einum tíma til annars. Á þeim fimm árum, sem liðin eru frá stofnun embættis umboðsmanns barna, hefur umfang og eðli starfseminnar breyst í tímans rás - um leið og samskipta-tækninni hefur fleygt fram. Því tel ég orðið brýnt að endurskipuleggja skjalasafn embættisins á þann hátt að það gefi enn betri og gleggri mynd af því yfirgrípismikla starfi sem hér fer fram. Vonandi leyfir fjárveiting ársins 2000 að í slíkt verði ráðist.

3.

Eins og áður hefur komið fram í skýrslum mínum er reyndin sú að flest erinda þeirra,

sem berast embættinu, varða einstök börn og þar eð mér sem umboðsmanni er ekki heimilt að taka slík mál til meðferðar er eftir fremsta megni reynt að gefa öllum, sem hingað leita, ráð og leiðbeiningar um hvert hægt er að snúa sér til að fá einhverja úrlausn mála. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns er tímafrekur. Hins vegar er á það að líta að þessi einstaklingsmál hafa oft og tíðum almenna skírskotun og mörg þeirra mála, sem ég hef tekið til meðferðar að eigin frumkvæði, eiga rætur að rekja til þeirra.

Þau mál, sem tekin eru til meðferðar, eru í langflestum tilvikum mikil að umfangi og krefjast viðamikillar vinnu, svo sem öflunar skriflegra upplýsinga frá ráðuneytum, stofnunum og fyrirtækjum innanlands, auk þess sem leitað er fanga utan landsteinanna.

Alltof algengt er að ganga þurfi ítrekað eftir svörum frá þeim aðilum, sem leitað er til, jafnvel svo mánuðum skiptir. Slíkir eftirgangsmunir eru þýngjandi fyrir embættið, sem ekki hefur á að skipa fleiri starfsmönnum en raun ber vitni, um leið og slíkur seinangangur tefur eðli máls samkvæmt fyrir afgreiðslu mála sem eru til meðferðar hjá embættinu. Þetta er að sjálfsögðu ekki algilt og mörg stjórnvöld, sem og aðrir aðilar, svara bæði fljótt og vel þeim erindum sem ég beini til þeirra.

4.

Vinnuálag hefur af augljósum ástæðum verið mikið. Enn og aftur vil ég vekja athygli á þeirri brýnu þörf að auka fjárveitingar til embættisins, og gera því þannig kleift að sinna þeim fjölmörgu og þýðingarmiklu verkefnum sem bíða úrlausnar í þágu barna og ungmenna. Umbjóðendur mínir eru börn frá fæðingu að 18 ára aldri – breiður og stór hópur með ólíkar þarfir – og er þýðingarmikið að ég nái til þeirra allra á einn eða annan hátt. Mikilvægi þessa embættis felst ekki síst í því að ná eyrum unga fólksins – á þeirra forsendum, og fá að heyra skoðanir þess á málefnum líðandi dags, sem og nánustu framtíð. Þessi hópur er skiljanlega breytilegur frá einum tíma til annars, sem þýðir að um langtíma-, jafnvel eilífðarverkefni er að ræða. Fjárveitingar til embættisins leyfa ekki að þessum nauðsynlega þætti starfseminnar sé sinnt sem skyldi og er það miður. Á þeim tímamótum, sem embætti umboðsmanns barna stendur nú, tel ég ástæðu til þess fyrir handhafa ríkisvaldsins, ekki síst fjárveitingavaldsins, að þeir velti því fyrir sér af alvöru, hver hafi verið tilgangur og hvert hafi verið markmið löggjafans þegar embætti umboðsmanns barna var sett á stofn.

5.

Á síðasta árinu var gefin út á vegum embættisins skýrslan: Einelti kemur öllum við. Í skýrslunni er að finna fjölmargar tillögur, sem fram komu á ráðstefnu um einelti er ég boðaði til á árinu 1998 og sagt var frá í skýrslu minni fyrir það ár. Eineltisskýrslan hefur vakið mikla eftirtekt og fengið dágóða útbreiðslu, en til að anna eftirspurn varð að ráðast í aðra prentun hennar. Baráttan gegn einelti er nú hafin fyrir alvöru. Í þessari baráttu verða allir, er vilja hag barna sem bestan, að taka virkan þátt.



Á árinu var þess og minnst um allan heim að 10 ár voru liðin frá því að Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti samninginn um réttindi barnsins, Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Í tilefni af þessum tímamótum var ákveðið að embætti umboðsmanns barna gæfi út litríka möppu, með fjárstyrk frá ríkisstjórninni, þar sem á voru prentuð ákvæði Barnasáttmálans á auðveldu og skiljanlegu máli. Jafnframt var ákveðið að senda möppuna að gjöf til allra 10 ára barna á landinu. Í tengslum við þetta og að gefnu tilefni tel ég ástæðu til að minna á 42. gr. sáttmálans. Þar segir orðrétt: „Aðildarríki skuldbinda sig til að kynna meginreglur og ákvæði samnings þessa víða með viðeigandi og virkum hætti, jafnt börnum og fullorðnum.“ Ég hef komist að raun um það, að þessari kynningu er víða ábótavant, jafnvel á þeim stöðum þar sem síst skyldi, svo sem meðal opinberra starfsmanna, er fjalla um mál er varða hagsmuni, þarfir og réttinda barna, á hinum ýmsum sviðum samfélagsins. Úr þessu þarf að bæta á markvissan hátt.

Með okkur hinum norrænu umboðsmönnum hefur tekist ágætt samstarf á umliðnum árum. Á árinu 1999 urðu þó ákveðin þáttaskil í því samstarfi þar sem við sendum í fyrsta skipti frá okkur sameiginlega greinargerð um tiltekið efni, sem okkur öllum er afar hugleikið, þ.e. um hugtakið: það sem barni er fyrir bestu, sbr. 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Von okkar er sú að greinargerðin, þar sem fjallað er um hugtakið frá norrænu sjónarhorni, dýpki og breikki sjónarhorn löggjafarþinga, dómstóla og ekki síst stjórnvalda, sem taka ákvarðanir í málefnum barna, og komi þeim um leið að góðu gagni við skýringu og túlkun á framangreindu hugtaki. Greinargerðin hefur verið gefin út í skýrsluformi á dönsku, norsku og sænsku, en ekki hefur gefist kostur á að láta þýða hana á íslensku og gefa út hér á landi enn sem komið er. Þörfin er þó óumdeilanlega brýn.

6.

Þrátt fyrir það sem að framan segir hefur ýmsu verið áorkað á umliðnum árum í málefnum barna og unglunga fyrir tilstuðlan embættis míns. Margvísleg umfjöllun um málefni barna hefur orðið meiri á opinberum vettvangi og gerðar hafa verið umbætur á ýmsum sviðum til hagsbóta fyrir börn. Á blaðsíðum 117–127 í skýrslunni er veitt innsýn inn í nokkur þeirra málavíða, þar sem sýnilegur árangur hefur náðst í kjölfar afskipta embættisins. Sem dæmi má hér nefna: Breytingar gerðar á samningu samræmdra lokaprófa í grunnskóla, innheimtuaðferðir gegn börnum af hálfu hins opinbera endurskoðaðar, öryggi barna á sundstöðum bætt, opinber stefna mótuð í geðheilbrigðismálum barna, barátta hafin gegn einelti í grunnskólum og ofbeldi í sjónvarpi, starfsaðferðir á meðferðarheimilum barna endurskoðaðar og breytingar gerðar á meðferð kynferðisbrotamála þar sem börn eru brotþolar.

Vert er þó að hafa í huga að það, sem hér að ofan er nefnt, er einungis hluti af því víðfeðma starfi, sem innt er af hendi á skrifstofu embættisins. Skýrslu þessari er að sjálfsögðu ætlað að varpa ljósi á alla þætti starfseminnar.

II. Kynning og fræðsla um embætti umboðsmanns barna

1. Kynning og fræðsla

1.0 Kynning í skólum

Á árinu hafði ég hugsað mér að halda áfram kynningu á embætti umboðsmanns barna með heimsóknnum í skólana, vinnustaði barnanna. Til stóð m.a. að ég heim-sækti grunnskóla Vestmannaeyja til að heilsa upp á umbjóðendur mína þar, og kynna embættið fyrir þeim, en vegna óviðráðanlegra orsaka gat ekki orðið af þeirri heim-sókn. Ég hef alltaf lagt mikið upp úr þeim þætti starfs míns, sem umboðsmaður barna, að hitta börnin á þeirra heimavelli, ekki aðeins til að fræða þau um umboðs-mann þeirra og hlutverk hans, heldur einnig til að fræðast sjálf um það sem börnin eru að gera og fá að heyra sjónarmið þeirra í málum er snerta þau sjálf. Jafnvel þó ekki hafi orðið af formlegri heimsókn í grunnskóla þetta árið, hitti ég börnin í tengslum við starf mitt við ýmis tækifæri og notaði ég þá hverja stund sem gafst, til að ræða við þau um það sem helst brennur á þeim.

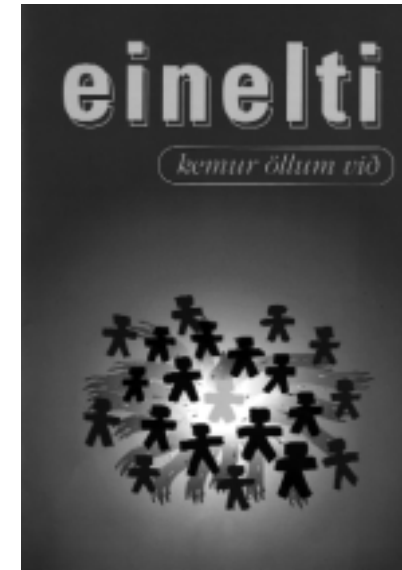
Mikilvægur liður í starfi mínu sem umboðsmaður barna er að ná til barnanna sjálfra og láta þau vita að þau geti leitað til mín með hvaðeina sem liggur þeim á hjarta. Eitt af því sem gert hefur verið á hverju ári frá stofnun embættis umboðsmanns barna, er að dreifa kynningarbæklingum um embættið í skóla landsins. Í ár voru sendir bæklingar í grunnskóla Reykjavíkur, Vestfjarða og Suðurlands. Árið 1995 voru sendir bæklingar í þessa sömu skóla, en síðan hafa þrír árgangar bæst við, því er nauðsynlegt að bæklingnum sé dreift til yngstu nemdanna sem ekki voru í skól-anum þegar síðasta dreifing fór fram. Með sendingunni lét ég fylgja bréf til kenn-ara, þar sem þeir voru beðnir um, að kynna bæklinginn fyrir nemendum og að leggja áherslu á það við börnin, að þau sýni hann foreldrum sínum.

1.1. Fundir með börnum og unglungum

Á árinu var ég beðin um að vera verndari íslensks hluta alþjóðlegs verkefnis, sem félagasamtökin Junior-Chamber á Seltjarnarnesi (JC Nes) er aðili að. Verkefnið ber yfirskriftina „Rounding the Cape“ (Umhverfis hnöttinn). Tilgangurinn með verkefni-inu er m.a. að safna gögnum í gagnabanka UNESCO um unglunga í dag, alls staðar að úr heiminum. Hinn 19. nóvember var af þessu tilefni haldin unglingaráðstefna, svokölluð unglungasmíðja, þar sem unglungum gafst kostur á að koma skoðunum sínum á framfæri og ræða málin sín á milli. Viðfangsefnum ráðstefnunnar var skipt upp í fimm málaflokka, en þeir voru: Réttarstaða og réttindi unglunga, samskipti, of-



Þátttakendur í málþingi um skólareglur og aga.



orðnir á rökstóla og ræddu þetta alvarlega vandamál, sem einelti er, í blönduðum umræðuhópum kynslóðanna. Markmið ráðstefnunnar var að fá fram ábendingar og tillögur um, hvaða leiðir væru færar til að vinna gegn einelti. Þar sem börn og unglingar eru í daglegri nálægð við vandamálið og þekkja það mörg hver á eigin skinni, ákvað ég að fela þeim stjórn umræðunnar og jafnframt að þau skyldu ákveða hvaða umræðuefni yrðu tekin fyrir. Þau unnu heimavinnuna sína vel og mættu undirbúin til leiks. Því varð ráðstefna þessi mjög gagnleg en í lok hennar lágu fyrir margar góðar tillögur og ábendingar um þetta málefni, sem ég lét vinna úr og birti í skýrslu sem ber heitið *Einelti kemur öllum við*. Í skýrslunni er leitast við að setja tillögur og ábendingar umræðuhópanna í umgjörð margvíslegrar vitneskju, sem tiltæk er, um eðli og orsakir eineltis. Með skýrslunni vildi ég aðallega ná fram tveimur meginmarkmiðum: Að koma á framfæri því helsta sem vitað er um einelti, eðli þess, orsakir og afleiðingar og að koma á framfæri ábend-

beldi og vímuefni, jafnrétti og framtíðarsýn og loks félagslíf og tómstundir. Á ráðstefnunni hélt ég fyrirlestur um réttindi barna og hvernig þau birtast í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Aðaláhersluna lagði ég á einkunnarorð sáttmálans, sem eru umhyggja, vernd og þátttaka. Með unglingsmiðju eins og þeirri sem þarna fór fram, er einmitt verið að gefa börnum og unglingum kost á að tjá sig um þau mál sem þau snerta óneitanlega og um leið að veita fullorðna fólkinu innsýn í hugarheim barnanna.

Í tengslum við vinnu starfshóps, sem skipaður var að tillögu samráðsnefndar menntamálaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og samtaka skólustjóra og kennara, til að fjalla um skólareglur og aga í grunnskólum, var haldið málþing um sama efni, 2. desember 1999. Menntamálaráðuneytið hélt málþingið í samstarfi við nokkra aðila, þ.á m. embætti umboðsmanns barna. Ég átti einnig sæti í fyrrgreindum starfshóp (sjá nánar kafla 4.2). Á málþingið voru boðaðir fulltrúar ýmissa stofnana og félagasamtaka til að ræða um skýrslu starfshópsins og tillögur. Mér þótti nauðsynlegt að raddir barna og unglunga heyrðust í sambandi við þessi mál, sem snerta þau vissulega mikið. Ég hafði því forgöngu um að 10 ungmennum var boðið á þingið þar sem þau tóku þátt í starfi vinnuhópa, jafnframt því sem einn úr þeirra hópi flutti erindi á sjálfu málþinginu.

1.2. Skýrslan „Einelti kemur öllum við“

Í skýrslu minni fyrir árið 1998 (SUB:1998, kafla 1.3), er sagt frá vel heppnaðri ráðstefnu um einelti, sem ég boðaði til 17. október 1998, og bar hún yfirskriftina „Börn vilja ræða um einelti ... við fullorðna“. Á ráðstefnunni settust 80 börn og 50 full-

Hugsanlegar vísbendingar um að barn sé lagt í einelti:

- Barnið er hrætt við að ganga eitt í skólann og heim úr skólanum
- Barnið fer að fara aðra leið í skólann en það er vant
- Barnið vill láta fylgja sér í skólann
- Barnið vill ekki fara í skólann - fær þráláta „skólaleiða“
- Barnið kvartar undan vanlíðan á morgnana
- Barnið byrjar að skröpa í skólanum
- Barnið hættir að sinna náminu, fær slæmar einkunnir
- Barnið fer að koma heim með rifin fót og skemmdar námsbækur
- Barnið kemur svangt heim (nestinu er stolið úr töskunni)
- Barnið fer inn í sig, byrjar að stama, missir sjálfstraustið
- Barnið verður áhyggjufullt og óttaslegið, missir matarlyst
- Barnið talar um að svipta sig lífi, eða gerir tilraun til þess
- Barnið grætur sig í svefn, fer að fá martraðir
- Barnið er sífellt að „týna“ eignum sínum
- Barnið fer að biðja um peninga eða byrjar að stela (til þess að borga gerendum)
- Barnið er alltaf að „týna“ vasapeningunum sínum
- Barnið neitar að segja frá því sem amar að því
- Barnið kemur heim með marbletti, sár og klór sem það getur ekki útskýrt
- Barnið fer að leggja önnur börn og systkini sín í einelti
- Barnið verður árásargjarn og erfitt viðureignar
- Barnið gefur fráleitar skýringar á þeim atriðum sem hér hafa verið talin upp

Heitið: *Kidscape, heimasíða*

Úr skýrslunni: „Einelti kemur öllum við“



ingum og tillögum barna og unglunga um raunhæfar leiðir til þess að stemma stigu við einelti. Skýrslan er fyrst og fremst skrifuð með nemendum, foreldra, kennara og skólastjórnendum í huga, en hún á að sjálfsögðu erindi við alla sem láta sig þetta málefni varða. Ein mikilvægasta niðurstaða ráðstefnunnar var einmitt sú að *einelti kemur öllum við*.

Skýrslan kom út 18. mars 1999 og hefur hún hlotið mjög góðar viðtökur. Henni var dreift víða, m.a. til fulltrúa nemendaráða grunnskóla, skólastjórnenda, yfirmanna skólaskrifstofa, formanna skólanefnda, þingmanna og fjölmiðla. Fjölmarginir aðrir hafa síðan haft samband við skrifstofuna og óskað eftir því að fá skýrsluna senda. Útgáfunni var fylgt úr hlaði með sérstökum fundi þangað sem boðaðir voru fulltrúar þeirra barna og unglunga sem þátt tóku í ráðstefnunni, fulltrúar ýmissa stofnana og samtaka er hana sátu og fjölmiðlafólk. Á fundinum kynnti ég helstu tillögur og niðurstöður skýrslunnar og afhenti menntamálaráðherra fyrsta eintak hennar. Svohljóðandi fréttatilkynning var send til fjölmiðla:

FRÉTTATILKYNNING

Í dag, 18. mars 1999, kynnti umboðsmaður barna skýrsluna „*Einelti kemur öllum við*“. Skýrslan hefur að geyma niðurstöður og tillögur sem fram komu í blönduðum umræðuhópum barna og fullorðinna á ráðstefnu umboðsmanns um einelti sem haldin var síðastliðið haust.

Í skýrslunni er leitast við að setja framkomnar tillögur og ábendingar í umgjörð margvíslegrar vitneskju sem tiltæk er um eðli og orsakir eineltis. Með skýrslunni vill umboðsmaður barna ná fram tveim meginmarkmiðum:

- Að koma á framfæri því helsta sem vitað er um einelti, eðli þess, orsakir og afleiðingar.
- Að koma á framfæri ábendingum og tillögum barna og unglunga um raunhæfar og færar leiðir til þess að stemma stigu við einelti.

Skýrslan er fyrst og fremst skrifuð með nemendum, foreldra, kennara og skólastjórnendum í huga, en hún á að sjálfsögðu erindi við hvern þann sem einhvern tímann hefur verið barn í skóla. **Ein mikilvægasta niðurstaða ráðstefnunnar var einmitt að einelti kemur öllum við. Þannig á skýrsla sem þessi erindi við alla.** Niðurstöður ráðstefnunnar sem fram koma í skýrslunni má taka saman með fjórum lykilordum:

- **Skilgreining:** Nauðsynlegt er að skilgreina hugtakið einelti þannig að sameiginlegur skilningur ríki um inntak þess og merkingu. Ekki er endilega verið að tala um þjóðarsátt í þessum efnum, heldur þurfa nemendur, kennarar og skóla-





stjórnendur, hver í sínum skóla, að vinna saman að mótun slíkrar skilgreiningar. Þegar vandamálið hefur verið skilgreint er hægt að vinna gegn því með skipulegum hætti.

- ▶ **Ábyrgð:** Nauðsynlegt er að það sé á hreinu hver ber ábyrgðina á því að tekið sé á einelti þegar það kemur upp meðal barna og unglunga. Eineltisvandann geta börn ekki leyst ein og óstudd, hann lagast ekki „af sjálfu sér“. Ekki verður lengur við það unað að hinir fullorðnu í umhverfi barnanna hlaupist undan því að taka á sig þessa ábyrgð.
- ▶ **Fræðsla:** Í samfélaginu almennt ríkir vanþekking á einelti og þar af leiðandi er mikill skortur á kunnáttu til að takast á við það. Skeytingarleysi um vandann má rekja til vanþekkingar. Þessu þarf að breyta með því að stór auka fræðslu til barnanna sjálfra, foreldra þeirra, kennara, skólastjórnenda, alls starfsfólks skólanna og þess starfsfólks sem vinnur með börnum og unglungum á vettvangi frítímans.
- ▶ **Aðgerðir:** Á hverjum tíma má reikna með því að 10% nemenda verði fyrir einelti. Það þýðir að í bekk með 20 nemendum eru að meðaltali 2 lagðir í einelti. Þess vegna verða allir skólar – án undantekninga – að gera ráð fyrir því að einelti komi upp meðal nemenda. Skólarnir verða að búa til áætlun gegn einelti sem hægt er að fara eftir þegar slík tilvik koma upp. Áætlun gegn einelti þarf að semja og móta í náinni samvinnu við nemendur – **þeir eru sjálfir lykillinn að lausn vandans.**

Ráðstefnan og skýrslan *Einelti kemur öllum við*, var aðeins upphaf í baráttunni gegn því böli sem einelti er. Börn og unglingar eiga rétt á að vera í öruggu umhverfi, ekki hvað síst innan grunnskólans, en eins og kunnugt er, ber börnum og unglungum að sækja skóla frá 6 til 16 ára aldurs. Réttur þeirra til öryggis og verndar er því enn meiri þar en á öðrum athafnasviðum þeirra. Ég tel því nauðsynlegt að löggjafinn viðurkenni skólann sem vinnustað nemenda en ekki eingöngu vinnustað fyrir starfsfólk skólans.

Það fer ekki á milli mála að ótti og áhyggjur af einelti, og hvers kyns ofbeldi, hvílir þungt á börnum og unglungum hér á landi. Við svo búið má ekki standa – baráttan gegn einelti er hafin!

1.3 10 ára afmæli Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna

Hinn 20. nóvember 1999 voru liðin 10 ár frá því samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, í daglegu tali nefndur Barnasáttmálinn, var samþykktur af Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Sáttmálinn er sérstakur að því leyti að hann



mælir fyrir um *grundvallarmannréttindi* barna yngri en 18 ára, alveg óháð réttindum fullorðinna. Í byrjun árs 1999 beindi ég þeim tilmælum til Ríkisstjórnar Íslands að minnast þessara tímamóta á viðeigandi hátt. Með bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 13. ágúst sama ár, var mér tilkynnt að ríkisstjórnin hefði að tillögu forsætisráðherra samþykkt að veita embætti mínu styrk að fjárhæð 500 þúsund krónur, til að minnast 10 ára afmælisins.

Í kjölfar þessa hafði ég samband við ýmsa aðila, sem mögulega gætu komið að því að minnast afmælisins, svo eftir væri tekið, og vekja almenning til umhugsunar og vitneskju um sáttmálann. Mikilvægast taldi ég að nota þetta tækifæri til að koma efni sáttmálans á framfæri við börnin. Því var ákveðið að gefa út möppu, sem til einkuð yrði Barnasáttmálanum og send öllum 10 ára börnum á landinu.

Því miður vannst ekki tími til að ganga frá möppunni á þessu ári, en ráðist verður í það verk í byrjun næsta árs. Nánar verður greint frá þessu í næstu skýrslu.

Í tilefni þessara tímamóta var haft samband við ýmsa fjölmiðla og óskað eftir samstarfi við þá. Af hálfu embættisins var stjórnendum barnaefnis sendur „afmælis-pakki“, sem innihélt ýmsan fróðleik um Barnasáttmálann, ásamt ósk um að því efni yrði komið á framfæri við börnin. Einnig hafði ég samband við Ríkissjónvarpið og bar fram hugmynd að umræðuþætti barna og unglunga í sjónvarpssal. Ríkissjónvarpið var ekki tilbúið í slíkt samstarf. Mjög gott samstarf átti ég hins vegar við umsjónarmenn Vitans, barnaþáttar á Ríkisútvarpinu, rás 1, um smásagnasamkeppni meðal 10 ára barna. Úrslit verða kynnt í næstu skýrslu.

Þá ritaði ég grein um Barnasáttmálann, sem birtist í Morgunblaðinu, og fjallaði þar m.a. um nokkur helstu ákvæði hans.

Í tilefni afmælisins, sendi ég svohljóðandi fréttatilkynningu til fjölmiðla:

FRÉTTATILKYNNING BARNASÁTTMÁLI SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA 10 ÁRA

Laugardaginn 20. nóvember 1999, eru liðin 10 ár frá því að Barnasáttmálinn var samþykktur. Þessi sáttmáli er ekki síst merkilegur fyrir þær sakir að hann hefur að geyma ákvæði um grundvallarmannréttindi barna, yngri en 18 ára. Þegar þetta er ritað hefur 191 ríki staðfest Barnasáttmálann. Á Íslandi tók sáttmálinn gildi síðla árs 1992. Sáttmálinn er að því leyti byltingarkenndur að hann felur í sér skuldbindingu samkomulag þjóða heims um sérstök réttindi börnum til handa, óháð réttindum hinna fullorðnu. Sáttmálinn hefur auk þess haft viðtæk pólitísk áhrif á alþjóðlegum vettvangi. Samhliða því að börn skuli njóta umhyggju og sérstakrar verndar



er í sáttmálum lögð rik áhersla að börn verði virkir þátttakendur í þjóðfélaginu. Í þessum síðustu orðum birtist ný sýn á réttarstöðu barna.

Í 3. gr. Barnasáttmálans segir að það, sem barni er fyrir bestu, skuli ávallt hafa forgang þegar yfirvöld taka ákvarðanir er varða börn. Forsenda þess að yfirvöld geti tekið slíkar ákvarðanir, er að börn fái að segja álit sitt, að á þau sé hlustað og skoðanir þeirra virtar í samræmi við aldur þeirra og þroska, sbr. 12 gr. sáttmálans. Þetta er grunnurinn að nútímavíðhorfi til barna sem sjálfstæðra einstaklinga með eigin réttindi. Það sem hins vegar skortir hér á landi er að börn og unglingar fái tækifæri til að láta í ljós skoðanir sínar á skipulegan hátt í samfélagsumræðunni, eins og réttur þeirra stendur til. Hér þarf að verða hugarfarsbreyting ekki síst hjá fulltrúum í sveitarstjórnunum, sem fara með fjölda mála er varða réttindi og hagsmuni barna og unglinga, tæplega þriðjungs íslensku þjóðarinnar.

Með hliðsjón af ákvæðum Barnasáttmálans var fyrir nærri 5 árum stofnað embætti umboðsmanns barna, en honum er ætlað það hlutverk að vinna að bættum hag barna og standa vörð um réttindi þeirra, hagsmuni og þarfir. Yfirvöld á Íslandi eiga heiður skilið fyrir að hafa sett á stofn þetta embætti og verið þannig í fararbroddi nágrannaþjóða okkar í þessum efnunum.

Umboðsmaður barna hefur nú ákveðið, með vísan til áðurnefndrar 12. gr. BSSP., að ýta úr vör verkefni, gagnvirkum vef á Netinu, sem hlotið hefur heitið Þingvöllur. Markmiðið er að gefa íslenskum börnum verðugt tækifæri á að koma skoðunum sínum á framfæri við umboðsmann sinn og um leið að styrkja embættið sem málsvara barna og ungmenna. Nánar verður greint frá þessu verkefni í byrjun næsta mánaðar.

Þess er vinsamlegast farið á leit við fjölmiðla og fréttamenn að afmælis Barnasáttmálans verði getið í fjölmiðlum um helgina og kastljósinu beint að stöðu barna á Íslandi og annars staðar í heiminum. Það væri í anda sáttmálans að bera málefni þjóðfélagsins undir börn þennan dag í fréttatímum, svona til tilbreytingar.

1.4 – unglingaþing umboðsmanns barna

Í 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins segir: *Aðildarríki skulu tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjállega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.*

Meðal annars með vísan til þessara grundvallarréttinda barna ákvað ég að ýta úr vör tilraunaverkefni, sem nefnt hefur verið Netþing – unglingaþing umboðsmanns barna. Markmið verkefnisins er að gefa fulltrúum yngri kynslóðarinnar tækifæri á að ræða saman sín á milli, á lýðræðislegan hátt, um málefni er á þeim brenna og

koma skoðunum sínum á framfæri við opinberan talsmann sinn. Þannig tel ég embættið styrkjast enn frekar, sem málsvari barna og unglinga gagnvart opinberum, sem og einkaaðilum. Á árinu fór fram geysimikil undirbúningsvinna fyrir fyrsta Netþingið, þar sem margir lögðu hönd á plóg. Fékk ég til liðs við mig sérstakan verkefnisstjóra, Kjartan Ólafsson félagsfræðing og tölvusérfræðinga, þá Gunnar Grímsson og Braga Halldórsson, sem unnu að nánari útfærslu á hugmyndinni að unglingaþingi á Netinu. Þingið fer fram með hjálp nýjustu samskipta- og upplýsingatækni á spjallrásum, póstlistum og vefsíðum Netsins.

Til að hrinda þessu brautryðjendaverki í framkvæmd var leitað til verkefnisstjórnar um upplýsingasamfélagið, sem lagði til að veitt yrði fjármagni til þessa verks, og var það samþykkt.

Haft var samband við skólastjóra 25 grunnskóla vítt og breytt um landið og voru þeir beðnir um að annast val á nemendum á aldrinum 12–15 ára, til að taka þátt í þingstörfum. Hlutaðeigandi skóli veitti síðan þingfulltrúum aðgang að nettengdri tölvu ásamt ýmiskonar aðstoð. Alls voru valdir 63 þingfulltrúar, 32 piltar og 31 stúlka og var skipting þeirra miðuð við að þeir væru jafnmargir þingmönnum hvers kjördæmis samkvæmt tillögum að nýrri kjördæmaskipan. Skipaðar voru 6 nefndir sem hver fjallaði um málefni ungs fólks undir tiltekinni yfirskrift. Nefndirnar voru: Framtíðar- og hamingjunefnd, Menningarnefnd, Ofbeldis- og vímuefnanefnd, Skólamálanefnd, Tísku- og auglýsinganefnd og Tómtunda- og félagsmálanefnd.

Eins og áður sagði fór fram fjölþættur undirbúningur fyrir þingið og voru m.a. haldnir þrjú tilraunafundir, þar sem farið var í gegnum tæknihliðina. Til stendur í upphafi nýs árs, að reglulegir þingfundir verði haldnir á Netinu á lokaðri spjallrás, og síðan lokafundur í Reykjavík, þar sem þingfulltrúar munu hittast augliti til auglitis til að fara yfir starfshætti þingsins og ganga frá niðurstöðum þess. Nánari grein verður gerð fyrir Netþinginu í næstu skýrslu minni, en auk þess mun koma út sérstök skýrsla um framkvæmd þess og niðurstöður.

1.5 „Lögbók barnanna“ – réttindi og skyldur barna og unglinga eins og þau birtast í íslenskum lögum

Í fyrri skýrslum mínum, (SUB:1995, kafli 4.4, SUB:1996, kafli 1.9, SUB:1997, kafli 1.6 og SUB:1998, kafli 1.6) hef ég fjallað um ritið *Lögbók barnanna*, sem lengi hefur staðið til að gefa út. Í ritinu er yfirlit yfir helstu réttindi og skyldur barna samkvæmt íslenskum lögum. Texti ritsins er á auðskiljanlegu máli, sem ætlað er að höfða til barna og ungmenna. Þar sem fjárskortur hefur hamlað útgáfu ritsins, leitaði ég á árinu til Lögmannafélags Íslands og Lögfræðingafélags Íslands til að kanna hvort þessi félög hefðu áhuga á að taka þátt í útgáfu þess. Bréf mín til þeirra eru, dags. 3. febrúar, og hljóða svo:



Í viðtölum mínum við umbjóðendur mína hef ég oftast en ekki orðið þess áskynja að þau vita almennt harla lítið um réttindi sín, skyldur og ábyrgð. Vegna þessa ákvað ég fljótlega eftir að ég tók við embætti umboðsmanns barna í upphafi árs 1995 að láta taka saman yfirlit yfir helstu ákvæði um börn eins og þau birtast í íslenskum lögum. Núna liggur þetta yfirlit fyrir í handriti en Þórunn Steinsdóttir barnabókariðhöfundur hefur umorðað lagatextann, eftir því sem unnt er á þann hátt að hann verði aðgengilegri börnum og unglíngum.

Síðustu þrjú árin hefur staðið til að gefa út þetta lagayfirlit í litlu kveri, sem ég hef nefnt Litla lögbókin en vegna fjárhagsmála hefur það enn ekki tekist enda er þetta fjárfrekt verkefni en brýnt að mínum dómi. Í byrjun er ætlun mín að dreifa þessu kveri markvisst til allra barna sem verða 14 ára á þessu ári, þ.e. á fermingarárdri.

Tilfni þessa erindis er að kanna hvort Lögmannafélag Íslands hafi áhuga á, og sé í stakk búð, til að taka þátt í útgáfu þessa lagakvers til handa börnum og unglíngum yngri en 18 ára í samvinnu við umboðsmann barna. Meðfylgjandi er hugmynd að kápu Litlu lögbókarinnar.

Því miður sáu félögin sér ekki fært að koma að útgáfunni, en frekar verður unnið að þessu á nýju starfsári.

1.6 Samskipta- og samráðsaðilar: Ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök

Á árinu átti ég góð og gagnleg samskipti við fjöldamarga aðila sem vinna að hagsmunum- og velferðarmálum barna. Samskipti við ráðuneyti eru iðulega mikil og má þar nefna samstarf embættisins við menntamálaráðuneytið og Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála í tengslum við rannsókn á einelti (sjá kafla 4.5) og þá átti ég sæti í starfshóp á vegum menntamálaráðuneytis um skólareglur og aga. Hópurinn skilaði skýrslu um málið á árinu og jafnframt var haldið málþing, þar sem efni skýrslunnar var rætt (sjá kafla 4.2 og 1.1). Önnur samskipti við ráðuneyti menntamála fjalla einkum um málefni tvítýngdra grunnskólanema (sjá kafla 4.1) og sérkennslu í grunnskólum (sjá kafla 4.3). Nokkur samskipti átti ég einnig við viðskipta- og iðnaðarráðuneytið í tengslum við ýmislegt varðandi börn og auglýsingar, en það mál hefur verið lengi til umfjöllunar hjá embættinu (sjá kafla 7.2). Önnur ráðuneyti, sem nefna má, eru dóms- og kirkjumálaráðuneytið, en samskiptin við það tengjast aðallega málefnum ungra fanga (sjá kafla 10.1) og starfsháttum lögreglu vegna meintra afbrota ósakhæfra barna (sjá kafla 10.0). Einnig má geta samskipta við félagsmálaráðuneytið, þar sem ég mætti m.a. á fund hjá fjölkskylduráði til að ræða málefni barna almennt, og við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, þar sem m.a. tannlækningar barna voru mikið til umfjöllunar.

Fundahöld einkenna starf umboðsmanns barna, en ég tel nauðsynlegt að fylgjast vel með því sem er að gerast á hinum ýmsu sviðum þjóðlífsins, öðruvísi geti ég ekki gætt hagsmuna umbjóðenda minna eins og vera ber. Sem dæmi um þá fjölmörgu fundi, sem ég hef boðað til eða hef verið boðuð á þetta ár, má nefna fund með siðaráði landlæknisembættisins, fund með fulltrúum grænlenksku heimastjórnarinnar, (sjá kafla 13.2) og fund með framkvæmdastjóra Áfengis- og vímuvarnaráðs. Ég mætti á fund stjórnar leikskólakennara, skrifstofuna heimsótti mannréttindafulltrúi Eystrasaltsráðsins og á Landspítalanum fundaði ég með hjúkrunarfræðingum um rétt hins ófædda barns.

Nokkra fundi átti ég með ýmsum aðilum til að ræða skólaakstursmálin í kjölfar álitgerðar minnar um skólaakstur (SUB:1998, kafla 4.0). Meðal þeirra sem ég hitti, til að ræða þessi mál voru fulltrúar frá lögreglu, Umferðarráði, Aðgát, Heimili og skóla og Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Til stóð að halda málþing um skólaakstur á árinu, en því miður gafst það tækifæri ekki að þessu sinni (sjá kafla 4.0.2).

Í byrjun ársins var ég viðstödd opnun heimilis fyrir börn með geðræn vandamál og nokkru seinna opnun Foreldrahúss við Vonarstræti. Ég kynnti mér sérstaklega starfsemi SÁÁ á Vogu, Barnahúss og einnig heimsótti ég Héraðsdóm Reykjavíkur til að skoða nýinnréttad herbergi sem ætlað er fyrir skýrslutöku af börnum. Í byrjun maí var ég viðstödd er Rauði krossinn kynnti átak sitt *gegn ofbeldi*, er hófst 8. maí, á alþjóðadegi samtakanna.

Nokkuð var um að samtök og einstaklingar óskuðu eftir að ná fundi mínum til að ræða ýmis málefni barna og unglínga. Átti ég þannig fundi með m.a. fulltrúa Barnaheilla, fulltrúum félagsins „Fjölbreytni auðgar“ til að ræða stöðu nýbúa í grunnskólum landsins og fulltrúa Rauða krossins þar sem umræðuefnið var „hverjir hafa það verst í þjóðfélaginu?“ Þá færir það í vöxt að nemendur á öllum skólastigum leiti til embættisins eftir heimildum vegna ritgerðasmíða um hin ýmsu réttinda- og hagsmunamál barna og geri ég mitt besta til að leiðbeina þeim og fræða.

1.7 Erindi og fyrirlestrar

Talsvert var leitað til mín og ég beðin að halda erindi og fyrirlestra um hin ýmsu málefni barna og unglínga, en einnig til að kynna embættið og verksvið mitt sem umboðsmaður barna. Ég flutti fyrirlestur hjá barnalæknum á barnadeild Landspítalans og barnadeild Sjúkrahúss Reykjavíkur, um embættið og helstu verkefni umboðsmanns barna og á menntaþingi frjálsra félagasamtaka flutti ég erindi, þar sem ég fjallaði m.a. um rétt barna til hvíldar og tómsunda (sjá viðauka I aftast í skýrslunni). Erindi um störf mín, embættið og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna flutti ég á fundi hjá ZONTA klúbba Reykjavíkur og um svipað efni á fundi hjá Rotary



klúbbi. „Réttur barna til að njóta virðingar“ var yfirskrift erindis sem ég flutti á aðalfundi SAMFOKS í lok maí (sjá viðauka II aftast í skýrslunni) og þegar samtökin Barnaheill héldu upp á 10 ára afmæli sitt 24. október í Ráðhúsi Reykjavíkur, flutti ég af því tilefni stutt ávarp, afmælisbarninu til heiðurs. Í lok ársins hélt ég fyrirlestur á unglingaráðstefnu, svo kallaðri unglingasmiðju. Fyrirlesturinn fjallaði um réttindi barna og hvernig þau birtast í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna (sjá kafla 1.1).

1.8 Samskipti við fjölmiðla og umfjöllun um embættið

Sem fyrr leituðu fjölmiðlar talsvert til mín, bæði til þess að fá álit mitt á ýmsum málum sem voru á döfinni í þjóðfélaginu og snertu börn, en einnig vegna erinda er voru til umfjöllunar hjá embættinu. Of langt mál yrði að rekja öll þau tilvik er leitað var til mín, en nefna má, að ég fór í viðtöl í ýmsum útvarpsþáttum, þ.á m. fór ég í viðtal í barnaþættinum Vitanum á RÚV í tengslum við 10 ára afmæli Barnasáttmálans (sjá kafla 1.3). Viðtöl voru tekin vegna fréttu á sjónvarps- og útvarpsstöðvunum. Ég hef kappkostað að eiga gott samstarf við fjölmiðla, þar sem mikilvægi þeirra til að vekja athygli á málefnum barnanna er ótvírætt.

2. Erlend samskipti

2.0 Fundur í Evrópusamtökum umboðsmanna barna, ENOC (European Network of Ombudsmen for Children) í Madrid

Þriðji fundur Evrópusamtaka umboðsmanna barna, ENOC (SUB:1997, kafla 2.2 og SUB:1998, kafla 2.0), var haldinn dagana 27.-29. október 1999, í Madrid á Spáni. Fundinn sóttu 12 umboðsmenn frá 10 Evrópulöndum, þ.á m. var einn nýr félagi, umboðsmaður barna frá Kaluga héraði í Rússlandi. Fundurinn hófst á því að við, umboðsmennirnir, gerðum stuttlega grein fyrir því sem var efst á baugi hjá hverju embætti og skýrðum frá því hvað væri framundan. Ýmis sameiginleg mál eru ofarlega á lista hjá flestum embættunum. Má þar t.d. nefna nauðsyn þess að fræða börn um réttindi þeirra og vekja sérstaka athygli þeirra á umboðsmanni barna og hlutverki hans. Ekki er einungis talið nauðsynlegt að fræða börnin sjálf um réttindi þeirra samkvæmt Barnasáttmálanum, heldur er einnig brýnt að fræða þá sérfræðinga er starfa með börnum, sem og aðra fullorðna. Þá var bent á mikilvægi þess að skoðanir barna komist að við ákvarðanatökur og áætlanagerð hjá sveitarfélögum þegar verið er að fjalla um málefni er snerta þau, og stuðla almennt að jákvæðu viðhorfi gagnvart börnum.

Eins og þegar hefur komið fram voru hinn 20. nóvember 1999 liðin 10 ár frá því að Barnasáttmálinn var samþykktur á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Á ENOC-

fundinum var rætt, hvað umboðsmenn barna hefðu í hyggju að gera í tilefni af þeim tímamótum. Margir boðuðu, að í tengslum við afmælið yrði lagður aukinn kraftur í kynningu á sáttmálanum og því sem hann stendur fyrir. Aðferðir sem nota átti til slíkrar kynningar voru margskonar, sem dæmi má nefna: ráðstefnur, söngleikur, útgáfa bæklinga og geisladiska, sjónvarps- og útvarpsþættir og útgáfa sérstakra frímerkja.

Í lok fundarins var rædd áskorun til allra Evrópuríkja frá ENOC, um að grípa til aðgerða til að bæta réttarstöðu barna. Í áskoruninni koma fram nokkur mál, sem ENOC telur brýnt að beina sjónum að, þegar í stað. Áskorunin var samþykkt á fundinum og verður hún send til forsætisráðherra og þjóðþinga allra Evrópuríkja, forseta framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins og framkvæmdastjóra Evrópuráðsins. Beðið var um að svör berist á tímabilinu 20. nóvember 1999 til 15. september 2000. Í íslenskri þýðingu hljóðar áskorunin þannig:

ÁSKORUN TIL ALLRA EVRÓPURÍKJA FRÁ EVRÓPUNETI UMBOÐSMANNA BARNA UM AÐ GRÍPA TIL AÐGERÐA

Evrópunet umboðsmanna barna (ENOC) sendir áskorunina til forsætisráðherra og þjóðþinga Evrópuríkja, forseta framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins og framkvæmdastjóra Evrópuráðsins í von um að nákvæmt svar um aðgerðir berist á tímabilinu 20. nóvember 1999, þegar 10 ár eru liðin frá því að gerður var samningur um réttindi barnsins, til 15. september 2000, þegar 10 ár eru liðin frá því að hann öðlast gildi.

Með fullgildingu samningsins um réttindi barnsins hafa öll Evrópuríki tekist á hendur ítarlega tilgreindar skyldur, samkvæmt alþjóðalögum, um að virða réttindi allra barna innan lögsögu sinnar. Engu að síður höfum við sem stöndum vörð um mannréttindi barna um gjörvalla Evrópu víða orðið vitni að því að grundvallarréttindi þeirra hafa verið virt að vettugi.

Eitt mikilvægasta verkefni hvers ríkis er að skapa þjóðfélag þar sem börn eru viðurkennd sem einstaklingar sem þarf að sinna. Börn í Evrópu verðskulda meira en vel meint orð frá stjórnvöldum. Nú, þegar meira en áratugur er liðinn frá því að samningurinn var gerður, hljótum við að vænta þess að ríki bregðist skjótt við og tryggi að öll réttindi sem kveðið er á um í samningnum séu viðurkennd og að öll börn í öllum ríkjum njóti þessara réttinda án mismununar.

Æ fleiri Evrópuríki sýna nú í verki að þau bera réttindi barna fyrir brjósti með stofnun sjálfstæðra mannréttindastofnana/embættu fyrir börn. ENOC hvetur öll Evrópuríki til að koma á fót stofnunum/embættum, sem geta haft eftirlit með, eflt og varið réttindi barna á skilvirknan hátt, hafi það ekki þegar verið gert.



Umboðsmenn barna í Evrópu skora á stjórnvöld allra Evrópuríkja að hugleiða hvernig þau geti, hvert fyrir sig og í sameiningu, tekið á eftirfarandi málefnum, sem ENOC telur brýnt að beina sjónum að þegar í stað:

- Stjórnvöldum ber að bjóða börnum að verða virkir þátttakendur í öllum ákvörðunum sem þau varða, einkum við mótun skólakerfis, sem hæfir nýju árbúsundi, og skipulag bæjarfélaga þeirra.
- Börn eiga sama rétt og fullorðnir til mannlegrar reisnar, líkamlegrar og andlegrar friðhelgi. Banna ber sérstaklega allar líkamlegar refsingar og auðmýkjandi meðferð í öllum Evrópuríkjum.
- Í samningnum er þess krafist að öll börn innan lögsögu ríkis, þar með talin börn sem leita hælis eða eru flóttamenn, börn „ólöglegra“ innflytjenda og börn sem eru ein síns liðs, njóti sömu mannréttinda og önnur börn.
- ENOC fordæmir þau Evrópuríki sem halda fast við að skrá börn undir 18 ára aldri í herinn og jafnvel láta þau taka þátt í stríðsátökum. Þörf er á algjöru banni í Evrópu og um allan heim við herskráningu barna undir 18 ára aldri.
- Sumar tegundir misnotkunar á börnum í gróðaskyni eru ekki bundnar við ákveðin lönd. Þetta kallar á skilvirka samvinnu evrópskra stjórnvalda til dæmis í baráttunni gegn dreifingu á barnaklámi um Netið og gegn brottnámi barna og verslun með þau.
- Þegar foreldri er dæmt til fangelsisvistar ber ætíð að hafa í fyrirrúmi hagsmuni þeirra barna, sem verða fyrir slíku. Veita ber börnum sem fylgja foreldri sínu í fangelsi sérstaka vernd og stuðning.
- Í ljósi vaxandi sölumennsku sem beinist að börnum, ber stjórnvöldum að móta siðareglur – innlendar jafnt sem fjölþjóðlegar – til að draga úr markaðsáhrifum á börn og gefa þeim nýtt vægi sem neytendur.

Mikið var rætt um framtíðarsýn, stefnu og áherslur á nýrri öld. Þau hugtök sem þátttakendur sáu sem lykilhugtök fyrir 21. öldina, voru m.a.: réttlæti, friður, umburðarlyndi, virðing fyrir mannlegri reisn, þátttaka, samstaða, samskipti og jafnræði.

Vefsíða ENOC var kynnt á fundinum og ríkti almenn ánægja með hana. Slóð vefsíðunnar er: www.ombudsnet.org/

Af hálfu okkar, umboðsmanna barna á Norðurlöndum, kynnti sænski umboðsmaðurinn Louise Sylvander greinargerð, sem við höfðum í sameiningu unnið að um hugtakið *það sem barni er fyrir bestu*. Í greinargerðinni er fjallað um hugtakið út frá

norrænu sjónarhorni (sjá kafla 2.1). Greinargerðin var gefin út í tilefni 10 ára afmælis Barnasáttmálans.

2.1 Fundir norrænna umboðsmanna um hugtakið „það sem barni er fyrir bestu“



Á árinu ákváðu umboðsmenn barna á Norðurlöndum að ráðast í sameiginlegt verkefni, sem fólst í að semja greinargerð um hugtakið *barnets beste* eða *það sem barni er fyrir bestu*, eins og það birtist í 3. gr. Barnasáttmálans. Þar segir, að *það sem barni er fyrir bestu* skuli ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn. Af þessu tilefni hittumst við tvisvar í Kaupmannahöfn og héldum jafnframt einn símafund, auk þess að verja stórum hluta árlegs fundar okkar (sjá kafla 2.2.), til að fjalla um þetta málefni. Fundirnir í Kaupmannahöfn voru haldnir 22.–23. mars og 26.–27. apríl, og sótti ég þá báða í boði danska Barnaráðsins, þar

sem þröngur fjárhagur embættisins hefði ella komið í veg fyrir þátttöku mína í verkefninu.

Í greinargerðinni er hugtakið skoðað út frá norrænu sjónarhorni og er þetta fyrsta tilraunin sem gerð er til að skilgreina hugtakið svo ítarlega á Norðurlöndunum, og þótt víðar væri leitað. Hugtakið *það sem barni er fyrir bestu* hefur margþætta merkingu og engin ein skilgreining er fyrirbyggjandi þótt víða komi það fyrir í norrænum lögum og reglugerðum. Von okkar, umboðsmanna barna á Norðurlöndum, er sú að efni skýrslunnar dýpki og breikki sjónarhorn þeirra norrænu stjórnvalda, dómstóla og löggjafarþinga, sem taka ákvarðanir í málefnum barna, og komi þeim að góðu gagni við skýringu og túlkun á framangreindu hugtaki.

Skýrslan hefur verið gefin út á hinum Norðurlöndunum, en ekki hefur gefist tækifæri til að þýða hana á íslensku og gefa hana út hér á landi af fjárhagslegum ástæðum. Á næsta starfsári verður leitað leiða til að gera það mögulegt.

2.2 Árlegur fundur norrænna umboðsmanna í Osló

Dagana 23.–24. september 1999, var haldinn fimmti árlegi fundur norrænna umboðsmanna barna. Fundurinn var að þessu sinni haldinn í Osló. Auk mín voru mætt á fundinn, Louise Sylvander, umboðsmaður barna í Svíþjóð og Per Schultz Jørgen-



sen, formaður Barnaráðsins í Danmörku, en gestgjafi var Trond Waage, umboðsmaður barna í Noregi.

Á fundinum var drjúgum tíma varið í að fjalla um sameiginlega greinargerð umboðsmanna á Norðurlöndum um túlkun á hugtakinu *barnets beste*, eða *það sem barni er fyrir bestu*, eins og það hugtak birtist í 3. gr. Barnasáttmálans. Mikil vinna var lögð í þessa greinargerð á árinu (sjá kafla 2.1) og á fundinum var lögð lokahönd á verkið. Ákveðið var að kynna greinargerðina á árlegum fundi ENOC í október 1999 (sjá kafla 2.0).

Á fundinum var auk þessa fjallað um nauðsyn þess að ríkisstjórnir móti opinbera heildarstefnu í málefnum barna og unglunga, og vakti ég sérstaklega athygli á því að slík stefna hafi ekki enn verið mótuð á Íslandi, þrátt fyrir áskoranir mínar þar um. Fjallað var vítt og breytt um 12. gr. Barnasáttmálans, en við höfum öll einbeitt okkur sérstaklega að því ákvæði um nokkurt skeið. Í ákvæðinu er mælt fyrir um rétt barna og unglunga til að tjá sig og segja skoðun sína í þeim málum, sem snerta þau sérstaklega. Mikil áhersla hefur verið lögð á að kynna þetta ákvæði fyrir sveitarstjórnnum og eru löndin mislangt komin í þeirri kynningu. Þá var fjallað um 10 ára afmæli Barnasáttmálans og hvað hvert og eitt embætti ætlaði að gera til að minnast þeirra tímamóta. Samstarf umboðsmanna barna á Norðurlöndum hefur verið mikið og gott í gegnum tíðina og var rætt um að auka það jafnvel enn, með sameiginlegum verkefnum í framtíðinni.

Fundi umboðsmanna barna á Norðurlöndum lauk með fréttamannafundi. Ákveðið var að hittast árið 2000 í Stokkhólmi.



Umboðsmenn barna á Norðurlöndum. Talið frá vinstri: Trond Waage frá Noregi, Louise Sylvander frá Svíþjóð, Þórhildur Línal og Per Schultz Jørgensen frá Danmörku.



2.3 Samráðsfundur Telephono Azurro í Brussel

Ítölsku félagasamtökin *Telephono Azurro* boðuðu til samráðsfundar í Brussel, dagana 18.–19. júní 1999. Samtökin höfðu unnið að verkefni um umboðsmenn barna og starfssvið þeirra, og markaði fundurinn lok þess verkefnis. Yfirskrift fundarins var *Talsmenn barna* og komu þar saman 20 þátttakendur, þ.á m. 5 frá skrifstofum umboðsmanna víðs vegar að. Einnig tóku þátt, fulltrúar frá ENOC, Evrópusambandinu og ýmsum fjálsfum félagasamtökum. Fundinn sat fyrir mína hönd, Björg Jakobsdóttir, fulltrúi við embættið, en ferða- og dvalarkostnaður hennar var greiddur af ofangreindum félagasamtökum. Rætt var um viðfangsefnið frá ýmsum sjónarhornum, þ.á m. mismunandi hlutverk og grundvöll þeirra, sem talist geta talsmenn barna. Sjálfstæði umboðsmanna barna var einnig til umræðu. Niðurstaða fundarinnar var sú, að lýst var yfir eindregnum stuðningi við að umboðsmenn barna skuli vera sjálfstæðir, óháðir gagnvart opinberum sem og einkaaðilum, embættismenn ríkisins. Skorað var á Evrópusambandið að stuðla að því að embætti umboðsmanns barna verði komið á fót í öllum aðildarríkjum þess.

2.4 Fundur hjá Eystrasaltsráðinu í Reykjavík

Boð barst frá Eystrasaltsráðinu, um að ég kæmi á fund ráðsins og kynnti embætti umboðsmanns barna á Íslandi. Fundurinn var haldinn í Reykjavík, dagana 29. apríl – 1. maí og hélt þar erindi, fyrir mína hönd, Ragnheiður Harðardóttir, félagsfræðingur, sérfræðingur við embættið.

Erindið fjallaði um hlutverk og störf umboðsmanns barna á Íslandi og reynslu þá sem komin er af starfinu á þeim tæplega fimm árum, sem liðin eru frá stofnun þess. Í löndunum við Eystrasalt, er mikill áhugi á því að setja á stofn embætti umboðsmanna barna, og því lék ráðinu forvitni á að heyra um reynsluna af slíku embætti hér á landi.

2.5 Fundur á vegum Norðurlandaráðs á Egilsstöðum

Vinnuhópur á vegum Norðurlandaráðs, um málefni barna og unglunga, boðaði til fundar á Egilsstöðum dagana 20.–22. maí 1999. Verkefni hópsins var að fara yfir helstu verkefni og úrlausnarefni í sambandi við stefnumótun í málefnum barna og unglunga, og hafði í þeim tilgangi verið haft samráð við fjölda sérfræðinga frá Norðurlöndunum. Fundurinn á Egilsstöðum var haldinn til að leggja lokahönd á tillögur hópsins, sem síðan yrðu lagðar fyrir Norðurlandaráð. Ég var beðin um að halda erindi á fundinum, og gera grein fyrir embætti umboðsmanns barna á Íslandi, hlutverki umboðsmanns og störfum og helstu verkefnum sem unnið er að.

Í erindi mínu fjallaði ég um tilurð embættis umboðsmanns barna á Íslandi, eðli þess og hlutverk. Ég lagði áherslu á þann þátt starfsins, sem lýtur að samskiptum og sam-



ráði við börnin sjálf, en því hef ég sinnt, m.a. með heimsóknum í grunnskóla landsins og með því að halda ráðstefnur þar sem börnin eru sjálf í aðalhlutverkum. Þá fjallaði ég um 12. gr. Barnasáttmálans, sem kveður á um að börn eigi rétt á að segja sína skoðun í málum sem þau varða, og sagði í framhaldi af því frá tilraunaverkefniinu *Netþing – unglingsþing umboðsmanns barna* (sjá kafla 1.3), sem hafin var vinna við. Að lokum nefndi ég stuttlega þau helstu mál, sem unnið var að hjá embættinu, á þessum tíma.

2.6 Önnur erlend samskipti

Mér barst fjöldinn allur af tilboðum um að sækja fundi og ráðstefnur, erlendis, og einnig var þess farið á leit við mig að ég héldi erindi á ráðstefnum eða tæki þátt í dagskrá með öðrum hætti. Því miður gat ég ekki sinnt þessum þætti í starfi mínu frekar en hér að framan greinir. Nokkuð er um að erlendir aðilar leiti til embættisins, jafnt einstaklingar sem stofnanir, og óski eftir upplýsingum bæði um embættið sjálft og um stöðu íslenskra barna á ýmsum sviðum. Reynt er af fremsta megni að aðstoða þá, sem til embættisins leita, annað hvort með því að veita tilgreindar upplýsingar eða vísa fólki áfram þangað sem upplýsingarnar er að fá. Erend samskipti hafa verið að aukast með hverju árinu.

III. Erindi sem bárust umboðsmanni barna

3. Munnleg erindi – skrifleg erindi

3.0 Símaerindi

Skráning símaerinda hjá embættinu hefur vaxið jafnt og þétt undanfarin ár, en nú virðist komið ákveðið jafnvægi á fjölda erinda milli ára. Sem fyrr er lögð áhersla á að efnisatriði símaerindanna séu skráð. Símaerindi hafa oft og iðulega leitt til frekari umfjöllunar embættisins og geta tekið langan tíma meðan önnur eru afgreidd samstundis.

Á árinu voru skráð símaerindi alls 987 en voru 1043 árið 1998. Eftirfarandi tafla sýnir efnislega flokkun símaerinda, fjölda þeirra innan hvers flokks fyrir sig og skiptingu eftir kyni þeirra sem til embættisins leita.

Símaerindi 1999:

	Alls:	Þar af:	
		Konur	Karlar
Barnið og fjölskyldan	197	134	63
Menntun og skólamál	191	132	59
Barnavernd	121	86	35
Heilbrigði og umhverfi	53	32	21
Fyrirspurnir frá börnum	40	21	19
Réttindi og skyldur	35	14	21
Tómstundir-fjölmíðlar-menning	25	14	11
Félagsleg úrlausnarefni	20	14	6
Beiðnir um viðtöl/fundi/fyrirlestra o.fl.	85	52	33
Beiðnir um ýmsar upplýsingar v/barna	46	35	11
Annað	174	119	55
Samtals	987	653	334

Af símaerindum á árinu vörðuð flest ýmis vandamál sem upp koma innan fjölskyldna, oft í kjölfar skilnaðar og sambúðarslita, eða alls 197 erindi. Umtalsverð fjölgun hefur orðið í flokknum menntun og skólamál á síðustu tveimur árum, og má m.a. rekja það til mikillar umræðu um skólareglur og aga í grunnskólum og einnig



Þess að á árinu kom út skýrslan um einelti í kjölfar ráðstefnu sem haldin var árið 1998 (SUB:1998, kafli 1.3).

Þrjú málaflokkar skera sig úr hvað varðar fjölda símaerinda. Það eru mál sem snerta barnið og fjölskylduna, menntun og skólamál og barnavernd í víðum skilningi. Til að veita gleggri innsýn í það um hvers konar erindi er að ræða, verða hér á eftir birt dæmi úr hverjum flokki fyrir sig:

Dæmi um símaerindi er varða barnið og fjölskylduna:

Nokkur erindi varða forsjárforeldra sem hamla umgengni forsjárlausa foreldrisins við barn/börn sín og brjóta þar með á rétti barna sinna. Foreldri sem býr úti á landi neitar að taka þátt í ferðakostnaði barna sinna sem búa í Reykjavík. Kvartað yfir seinagangi á málsmeðferð umgengnismála hjá sýslumannsembættum. Nokkuð um að ömmur og afar hringi og spyrji um umgengnisrétt sinn við barnabörn og öfugt. Mikið er hringt vegna sameiginlegrar forsjár, vantar upplýsingar um réttaráhrif sameiginlegrar forsjár. Spurt er um rétt barns til þess að þekkja fjölskyldu sína. Mikið hringt og spurt um skyldu forsjárlausa foreldris til að taka þátt í fermingarkostnaði, tannréttingum og tómstundum barna.

Dæmi um símaerindi er varða menntun og skólamál:

Brottrekstur úr skóla – agaviðurlög. Trúfræðsla í skólum. Einelti í grunnskóla af hálfu starfsfólks kært til lögreglu. Ýmiskonar erindi tengd einelti. Kennari leitar á nemanda. Mörg erindi sem tengjast sérkennslu á einn eða annan hátt. Trúnaðarskylda kennara við nemendur. Má skylda börn til þess að fara í sturtu eftir leikfimi? Lögregla fór inn í kennslustund og náði í ungan pilt til yfirheyrslu. Margar kvartanir vegna skólaaksturs, t.d. að börn þurfi að vera of lengi í bíl á leið í og úr skóla. Kynferðisleg áreitni í skóla. Vakinn athygli á busavígslum í grunnskólum. Heilsdagsskólar, m.a. aðbúnaður og næring. Hversu ung börn mega sækja önnur börn í leikskóla? Auglýsingar innan veggja skólans.



Dæmi um símaerindi er varða barnavernd:

Aðgerðaleysi barnaverndaryfirvalda í málefnum barna. Nokkur erindi varða starfsaðferðir lögreglu við yfirheyrslur yfir börnum. Börn við vinnu í söluturnum, getur verið hættulegt vegna ofbeldisverka. Aldurstakmörk á dansleiki. Réttur barns í móðurkviði. Ofbeldi á heimilum. Börn 12 ára og eldri geta ferðast eftirlitslaus með flugvélum milli landa. Kynlífsaldur. Staða ungra brotamanna í kynferðisbrotamálum.

Það gerist reglulega að börn hringja í mig til að fá upplýsingar um ýmis mál eða til að biðja mig um aðstoð og leiðbeiningar. Dyr mínar standa alltaf opnar fyrir börnunum og reyni ég af fremsta megni að aðstoða þau og upplýsa. Það kemur fyrir að símtal leiði til þess að barnið komi til mín á skrifstofuna, því oft er þægilegra að ræða málin augliti til auglitis, en í síma. Spurningar, sem brenna á börnunum, eru margvíslegar og birti ég hér sýnishorn af þeim munnlegu erindum sem mér bást frá börnum á árinu:

Dæmi um símaerindi frá börnum:

Erfiðleikar nemenda grunnskóla við að fá afhentar skólareglur þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir. Faðir rækir ekki umgengnis skyldur sínar við barnið. Heimilislaus unglingur, móðir í óreglu og einnig fósturforeldrar. Barn fær ekki að hafa móður með í viðtal hjá geðlækni. Spurt hvort flytja megi barn nauðugt milli landa, hvort forsjárforeldri hafi alræðisvald yfir barni. Kvartað vegna þess að barn fær ekki vildarpunkta er það ferðast milli landa. Má leita á nemendum í framhaldsskóla á leið á árhátíð? Spurt um kynlífsaldur unglunga. Samskiptaörðugleikar móður og dóttur, handalög-mál. Hótun um brottrekstur úr skóla. Unglingur í fóstur vill fá fóstursamningi rift og flytja aftur til kynforeldris. Ungur drengur sem á von á barni spyr um réttindi og skyldur sínar, sem verðandi föður. Miklir erfiðleikar í samskiptum við stjúpfórelldri. Spurt hvort tilkynna megi yfir allan bekkinn ef nemandi er rekinn vegna vímuefnaneyslu. Ung stúlka beitt ofbeldi af móður. Faðir tæmdi bankabók dóttur sinnar. Einelti af hálfu starfsmanna skóla.



Eftirfarandi tafla sýnir hvaðan var hringt af landinu:

Skipting símaerinda eftir landshlutum (kjördæmum):

Reykjavík	653
Vesturland	28
Vestfirðir	17
Norðurland vestra	14
Norðurland eystra	65
Austurland	40
Suðurland	32
Reykjanes	133
<u>Búsettir erlendis</u>	<u>5</u>
Samtals	987

Eins og undanfarin ár eru langflestir þeirra sem hafa samband búsettir á suðvesturhorni landsins, þ.e. í Reykjavík og á Reykjanesi, næst þar á eftir kemur Norðurland eystra, en þaðan koma flest erindin af Akureyrarsvæðinu. Samanlagt eru erindin frá þessum þremur þéttbýlisstöðum 856.

3.1 Afgreiðsla símaerinda

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna nr. 83/1994 er öllum heimilt að leita til embættisins með erindi sín. Frá upphafi hef ég lagt áherslu á að sinna þessum þætti í starfsemi embættisins vel. Reyndin er sú að flest þessara erinda varða einstök börn og þar eð mér sem umboðsmanni er ekki heimilt að taka slík mál til meðferðar er eftir fremsta megni reynt að gefa öllum, sem hingað leita, ráð og leiðbeiningar um hvert hægt er að snúa sér til að fá einhverja lausn mála. Flestum símaerindum er lokið með munnlegum leiðbeiningum. Nokkuð er um það að einstaklingum séu send lög og/eða reglugerðir um þau málefni, sem verið er að spyrjast fyrir um hverju sinni, en einnig bæklingar, ýmist um embættið eða um stofnanir sem ráðlagt er að leitað sé til. Algengt er að símaerindi leiði til frekari afskipta minna af málinu, sbr. kafli 3.0.

3.2 Viðtöl

Fjölmargir leituðu til mín á árinu, bæði með erindi, sem ég var beðin að skoða og einnig til að fá upplýsingar um ýmislegt varðandi börn og unglinga eða embættið sem slíkt. Einstaklingar vilja oft koma á framfæri erindum við mig munnlega eða fylgja eftir skriflegum erindum. Ég tek á móti börnum hvenær sem er á skrifstofutíma, en aðrir verða að panta tíma fyrir viðtöl. Stöðugt færast í vöxt að til

mín leyti skólafólk, á öllum skólastigum, sem er að vinna að verkefnum sem tengjast börnum.

3.3 Skrifleg erindi

Með árunum hefur skriflegum erindum sem berast embættinu, fjölgað jafnt og þétt. Árið 1999 voru nýskráð erindi 86, í samanburði við 41 árið 1998 og 26 árið 1997. Einkum er um að ræða skriflegar ábendingar og fyrirspurnir, en einnig leita stjórnvöld og aðrir til mín og óska umsagna eða upplýsinga um málefni er snerta börn. Eins og á síðasta ári, er aukning á þessum málum, bæði frá innlendum og erlendum aðilum. Beiðnir um umsagnir frá Alþingi eru einnig fleiri en áður hafa verið.

Haldið var áfram að vinna við 19 eldri mál. Þar af voru 9 frá árinu 1998, 4 frá árinu 1997, 3 frá árinu 1996 og 3 frá árinu 1995. Á árinu var því fjallað um, á einn eða annan hátt, 105 skrifleg erindi.

Hvaðan bárust erindin og hvers eðlis voru þau?

Frá einstaklingum	42	Þar af 7 börn
Frá samtökum/félögum	6	
Frá stjórnvöldum	14	
Frá Alþingi	13	
Frá erlendum aðilum	5	
Mál tekin fyrir að mínu frumkvæði	6	
Erindi frá 1999	86	
Mál frá 1998	9	
Af þeim voru 3 að mínu frumkvæði		
Mál frá 1997	4	
Af þeim var 1 að mínu frumkvæði		
Mál frá 1996	3	
Af þeim voru 2 að eigin frumkvæði		
Mál frá 1995	3	
Af þeim var 1 frumkvæðismál		
Alls:	105	



Við yfirlitið yfir skrifleg mál hefur bæst einn flokkur, þ.e. erindi, er berast erlendis frá. Með auknum samskiptum umboðsmanna barna í Evrópu kemur eðlilega einhver samvinna. Því færast það í vöxt að send séu erindi og fyrirspurnir milli landa um ýmislegt sem unnið er að.

Ekki er ætlast til að umboðsmaður barna taki fyrir einstaklingsbundin erindi og er þeim mörgum lokið með upplýsingum um mögulegar leiðir til úrlausnar. Það kemur þó oftast en ekki fyrir að slík erindi leiði til þess að mál eru tekin til skoðunar og umfjöllunar almennt séð. Skrifleg erindi frá einstaka börnum eru þó ætíð tekin fyrir og reynt af fremsta megni að leysa úr þeim. Skriflegum erindum frá einstaklingum hefur fjölgað mikið milli ára og er ein af skýringunum fyrir því, aukin notkun tölvupósts. Erindi sem berast með tölvupósti eru skráð sem skrifleg erindi, en ætla verður að margir sendi tölvupóst í stað símtals. Það hefur sýnt sig í því að símtölum hefur heldur fækkað milli ára.

Það sem einkum einkennir þau erindi, sem til umfjöllunar eru hjá embættinu, er að þau eru mörg hver langtímaverkefni þar sem segja má að árangur mælist í áfangasigrum. Dæmi um slíkt er að finna í 11. kafla skýrslunnar.

IV. Mál sem tekin voru til umfjöllunar hjá umboðsmanni barna

4. Skólamál

4.0 Skólaakstur

Í skýrslum mínum fyrir árin 1996, 1997 og 1998 fjallaði ég um skólaakstur grunn-skólabarna (SUB:1996, kafli 4.3, SUB:1997, kafli 4.0 og SUB:1998, kafli 4.0). Ég hélt umfjöllun minni um skólaakstur áfram á árinu 1999 enda héldu ábendingar um skipulag og framkvæmd skólaaksturs áfram að berast embættinu.

Ég ritaði Sambandi íslenskra sveitarfélaga bréf, dags. 9.júní, sem hljóðar þannig:

Síðastliðið sumar sendi ég frá mér álitserð um skólaakstur. Þar kemur m.a. fram sú skoðun, að nauðsynlegt sé, til að tryggja ákveðna samræmingu í skólaakstri á vegum sveitarfélaga, að settar verði almennar lágmarksreglur um tilhögun skólaaksturs hér á landi. Með slíkum reglum væri nemendum, sem þurfa að sækja skóla um langan veg, tryggð eins jöfn aðstaða og framast er unnt, hvað varðar velferð þeirra og öryggi í skólaakstri.

Svo sem yður mun kunnugt þá sendi ég menntamálaráðherra framangreinda álitserð með tillögu um að inn í núgildandi lög um grunnskóla kæmi afdráttarlaust ákvæði um ábyrgð og skyldur sveitarfélaga varðandi skólaakstur. Á grundvelli slíks lagaákvæðis yrði sett reglugerð þar sem nánar yrði kveðið á um skipulag og framkvæmd skólaaksturs innan sveitarfélaganna. Með bréfi menntamálaráðherra, dagsettu 4. nóvember 1998, til mín, kemur fram að leitað hafi verið álit samráðsnefndar menntamálaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og samtaka kennara og skólustjóra á fyrrgreindri tillögu. Í ljós hafi þá komið að talsmenn sveitarfélaga mæli ákveðið gegn því að sett verði sérstök lagaákvæði um skólaakstur og að þeir telji allt eins árangursríkt að t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga gefi út leiðbeinandi reglur um skólaakstur.

Af þessu tilefni vil ég óska upplýsinga um hvort og þá hvenær, Samband íslenskra sveitarfélaga hyggst gefa út framangreindar reglur um skólaakstur.

Mér barst eftirfarandi svarbréf frá sambandinu, dags 28. júní:

„Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga hinn 24. júní sl. var tekið fyrir



bref Umboðsmanns barna dags. 9. júní sl. þar sem óskað er upplýsinga um hvort Samband íslenskra sveitarfélaga hyggst gefa út reglur um skólaakstur.

Á vettvangi sambandsins hefur verið fjallað ítarlega um setningu sérstakra reglna um skólaakstur og í ljósi þeirrar umfjöllunar er afstaða stjórnar sambandsins sú að ekki komi til greina að slíkar miðlægar reglur verði settar. Niðurstaða stjórnarinnar er m.a. byggð á eftirfarandi staðreyndum:

Reglur um skólaakstur þyrftu væntanlega að taka til fjölmargra atriða m.a.

1. Búnaðs bíls
2. Eftirlit í skólabíl að teknu tilliti til aldurs nemenda.
3. Hámarks gönguleið nemenda að skóla/skólabíl.
4. Hámarks aksturstíma nemenda daglega.

Rökin gegn því að setja fastar reglur um framangreind atriði felast m.a. í því að sveitarfélög og skólaumdæmi eru afar ólík. Víða á landinu er um mjög dreifða byggð að ræða og því um langar vegalengdir að fara að skóla. Veðurfar er ólíkt eftir landshlutum og auk þess breytilegt og ólíkt milli ára.

Varðandi einstök framangreind atriði má m.a. benda á eftirfarandi:

1. Ákvæði um búnað bifreiða til mannflutninga er að finna í lögum og reglugerðum. Bifreiðar eru skoðaðar með reglubundnum hætti og þannig fylgst með ástandi þeirra. Ekki er hægt að mæla með að settar verði aðrar eða auknar kröfur til búnaðar bíla þegar þeir flytja nemendur til og frá skóla heldur en til annars aksturs með börn og fullorðna. Til að mega stunda akstur með farþega þarf aukin ökuréttindi þar sem m.a. er kennd fyrsta hjálp ef slys ber að höndum.
2. Það geta komið upp þær aðstæður að æskilegt sé að hafa aðstoðarfólk í skólabíl, sérstaklega þar sem um langar vegalengdir er farið. Þörfin er hins vegar háð ýmsum aðstæðum og ekki verður séð að ein reglugerð sem er eins fyrir alla leysi þann vanda betur en heimamenn, sem gerst þekkja aðstæður.
3. Til álita hefur komið að setja einhverjar reglur um hámarks vegalengd sem nemendum má ætla að ganga í skóla. Aðstæður eru hins vegar mjög ólíkar. Skólaganga eftir upplýstum götum í þéttbýli er augljóslega öruggari en ganga um lítt ruddar slóðir án lýsingar. Enn og aftur hlýtur það samt að stjórnast af aðstæðum sem betur verða metnar heima í héraði af staðkunnugum aðilum heldur en alsjáandi auga miðstjórnarvaldsins.
4. Aksturstími skólabíla er og verður alltaf breytilegur eftir árstíðum, veðri og færð á vegum. Ef settar væru reglur sem segðu til um hámarks tíma sem skólabíll mætti vera í akstri með nemendur þá yrði það líklega að miðast við verstu aðstæður að vetri til. Hætt er við að sá hámarkstími yrði all mikill ef hann tæki tillit til núverandi skólaumdæma og íslenskrar vetrarveðráttu. Mat á þeim þáttum er augljóslega miklu betur komið hjá heimamönnum en í reglugerð.

Af framangreindu er ljóst að ekki eru neinar forsendur til að setja almennar reglur um skólaakstur. Eðlilegast er að ákvörðun um fyrirkomulag skólaaksturs verði áfram í höndum heimamanna eins og verið hefur enda þekkja þeir best til allra aðstæðna.“

Af því sem hér að framan hefur verið rakið má sjá að lítið hefur miðað í þá átt að tryggja ákveðna samræmingu í skólaakstri á vegum sveitarfélaga. Á sama tíma hafa mér borist sífellt fleiri ábendingar um ýmis atriði er málið varðar. Ég tel að hér sé um mikið hagsmunamál að ræða fyrir umbjóðendum mína og mun því halda áfram að benda á nauðsyn þess að settar verði almennar lágmarksreglur um tilhögun skólaaksturs hér á landi

4.0.0 Skólaakstur á Austur-Héraði

Mér barst ábending ásamt undirskriftarlista frá foreldrum barna í Hjaltastaðahá, þar sem gerð var alvarleg athugasemd við áformað fyrirkomulag á grunnskólalaldi í Austur-Héraði á komandi skólaári. Einkum var gerð athugasemd við þann skólaakstur sem af fyrirkomulagi þessu myndi hljóta, þar sem þau börn, sem lengst koma að, myndu þurfa að sitja í skólabíl í 140 mínútur dag hvern miðað við góða færð á vegum. Vegna þessarar ábendingar, og með vísan til 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, sendi ég fyrirspurn til bæjarstjórnar Austur-Héraðs um, hvort til væru reglur um skólaakstur á Austur-Héraði, og ef svo væri óskaði ég eftir að fá þær sendar. Fyrirspurn mín er dags. 16. apríl og barst mér svohljóðandi svarbréf, dags. 29. apríl:

„Bréf þitt til bæjarstjórnar Austur-Héraðs um breytingar á skólalaldi á Austur-Héraði næstkomandi skólaár var sent til fræðslu- og menningarráðs til umfjöllunar og hefur mér verið falið að svara erindi þínu.

Varðandi athugasemdir foreldra úr fyrrum Hjaltastaðahá um breytingar á skólalaldi er það rétt að ákveðið hefur verið að leggja grunnskólana á Eiðum og Egilsstöðum undir sameiginlega stjórn frá næsta skólaári. Yngstu bekkjardeildum verður kennt á Eiðum og öðrum í Egilsstaðaskóla. Jafnframt verður sú heimavist, sem eftir var á Eiðum lögð af. Ákvörðun um þessar breytingar byggir ekki síst á þróun skólafarfa á Eiðum frá því starfsemi Alþýðuskólans var lögð af. Nú er svo komið að aðeins eru 29 nemendur í skólanum í 10 bekkjardeildum, í sumum áföngum er aðeins 1 nemandi. Ljóst er að sú starfsemi sem hægt er að bjóða upp á við þessar aðstæður er hvorki faglega eða félagslega fullnægjandi, auk þess að um er að ræða afar óhagstæða rekstrareiningu. Á milli skólans á Eiðum og Egilsstaðaskóla er einungis 14 km akstur á góðum malbikuðum vegi.

Við skipulagningu skólaaksturs fyrir næstkomandi skólaár hefur verið lögð á það mikil áhersla að viðverutími barnanna í skólabílum styttest frekar en lengist með breyttu skipulagi akstursins. Miðað er við að við almennar aðstæður sé hvor akstursleið ekki nema u.þ.b. 60 mínútur. Í vetur hefur viðvera þeirra barna í fyrrum



Hjaltastaðapinghá sem lengsta leið eiga í skólabíl farið allt upp í 90 mínútur á hvorri akstursleið.

Bæjarstjórn Austur-Héraðs setur afar ströng skilyrði um búnað þeirra bíla sem notaðir eru til skólaaksturs og jafnframt til þeirra aðila sem sjá um aksturinn. Öryggi skólabarna er lykilatriði, bæði þegar akstur er skipulagður og bílar og bílstjórar valdir. Löng hefð er fyrir skólaakstri í héraðinu bæði við Hallormsstaðaskóla og Grunnskólann á Eiðum. Gefið hefur verið út sérstakt erindisbréf fyrir skólabílstjóra á Austur-Héraði og gerður er samningur við hvern og einn bílstjóra. Eintak af erindisbréfi og samningi fylgir með þessu bréfi sem fylgiskjal til kynningar. Ef enn eru einhverjar spurningar eða atriði óljós varðandi áform um skólahald á Austur-Héraði næsta vetur mun undirrituð fúslega veita frekari upplýsingar.“

Með bréfi, dags. 9. júní, sendi ég eftirfarandi bréf til bæjarstjórnar Austur-Héraðs, þar sem ég skoraði m.a. á bæjarstjórnina að setja velferð barnanna í öndvegi þegar endanleg ákvörðun yrði tekin um breytingu á grunnskólahaldi í sveitarfélaginu:

Svo sem yður er kunnugt hefur embætti mínu borist ábending ásamt undirskrifalista frá foreldrum barna í fyrrum Hjaltastaðapinghá varðandi fyrirhugaða breytingu á skólaakstri vegna ákvörðunar bæjarstjórnar Austur-Héraðs um breytt grunnskólahald á næsta skólaári. Í ábendingunni segir m.a. að þau börn, sem lengst koma að, muni þurfa að sitja í skólabílnum í 140 mínútur á dag miðað við góða færð. Í tilefni af þessari ábendingu óskaði ég upplýsinga frá bæjarstjórn Austur-Héraðs með bréfi, dags. 16. apríl 1999.

Í bréfi forstöðumanns fræðslu- og menningar sviðs, sem bæjarstjórn Austur-Héraðs fól að svara fyrirspurnum mínum, kemur fram að við skipulagningu skólaaksturs fyrir næsta skólaár verði lögð mikil áhersla á, að viðverutími barna í skólabílum styttest fremur en lengist með breyttu skipulagi akstursins. Á liðnum vetri hafi viðvera þeirra barna, sem lengsta leið eigi í skólabíl, farið allt upp í 90 mínútur á hvorri akstursleið, en með breyttu skipulagi verði hvor akstursleið ekki nema u.þ.b. 60 mínútur. Í fyrrnefndu svarbréfi segir ennfremur, að bæjarstjórn setji afar ströng skilyrði um búnað skólabíla, erindisbréf hafi verið útbúið fyrir skólabílstjóra Austur-Héraðs auk þess sem gerður verði samningur við hvern bílstjóra.

Í álitserð minni um skólaakstur, dagsettri 9. júlí 1998, og send hefur verið bæjarstjórn Austur-Héraðs kemur fram mikilvægi þess að sveitarstjórnir hugi vel að öryggi og velferð þeirra barna sem aka þarf milli heimilis og skóla. Af þeim gögnum, sem fylgdu svarbréfi forstöðumanns fræðslu- og menningar sviðs Austur-Héraðs, verður ekki annað ráðið en að bæjaryfirvöld hafi lagt sig fram í þessum efnum og er það þakkarvert. Ég er hins vegar eindregið þeirrar skoðunar að löng seta í skólabíl, hvern dag skólavikunnar, sé almennt íþyngjandi ekki síst fyrir yngstu börnin. Af þessu tilefni vil ég vitna til ákvæða 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna

um réttindi barnsins (í daglegu tali nefndur Barnasáttmálinn) þar sem segir m.a. „Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn (leturbreyting mín).“ Með vísan til þessa skora ég hér með á bæjarstjórn Austur-Héraðs að setja velferð þeirra grunnskólabarna, er hlut eiga að máli, í öndvegi, þegar endanleg ákvörðun verður tekin um skipulag skólaaksturs í sveitarfélaginu, í kjölfar áðurnefndra breytinga á grunnskólahaldi, skólaárið 1999–2000.

4.0.1 Drög að reglum um akstur fatlaðra skólabarna á höfuðborgarsvæðinu

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu báðu mig að veita umsögn um drög að reglum um akstur fatlaðra grunnskólanema og skjólstæðinga Styrktarfélags vangef- inna á höfuðborgarsvæðinu. Umsögn um drögin er dags. 7. desember 1999. Þar segi ég m.a., að gerð reglna um akstur fatlaðra skólabarna á höfuðborgarsvæðinu sé vissulega skref í rétta átt, en bendi um leið á að grundvallarregla Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, 3. gr., þurfi að endurspeglast mun betur í umræddum reglum. Umsögnin birtist í heild sinni í kafla 13.0.

4.0.2 Ráðstefna um skólaakstur

Eftir viðræður við framkvæmdastjóra Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og varalögreglustjóran í Reykjavík ákvað ég að kanna hvort grundvöllur væri fyrir því að halda opinbera ráðstefnu um skólaakstur. Af því tilefni sendi ég samhljóða bréf til umferðaröryggisnefndar, Aðgátar – tilraunaverkefni um slysavarnir barna, Íþróttasambands Íslands og Landssamtakanna Heimilis og skóla. Í bréfinu segir:

Þar sem mér hefur á umliðnum árum borist fjöldi ábendinga varðandi skipulag og framkvæmd skólaaksturs grunnskólabarna ákvað ég á síðastliðnu sumri að taka saman álitserð um þetta efni. Niðurstaða álitserðar minnar er sú að ég tel engum vafa undirorpið að nauðsynlegt er, til að tryggja ákveðna samræmingu í skólaakstri á vegum sveitarfélaga, að settar verði almennar lágmarksreglur um tilhögun skólaaksturs hér á landi. Þannig að nemendur sem þurfa að sækja skóla um langan veg búi við eins jafna aðstöðu og framast er unnt, hvað varðar velferð þeirra og öryggi í skólaakstri.

Í framhaldi af þessari niðurstöðu minni beindi ég þeirri tillögu til menntamála- ráðherra að inn í núgildandi lög um grunnskóla kæmi afdráttarlaust ákvæði um ábyrgð og skyldur sveitarfélaga varðandi skólaakstur. Með bréfi menntamála- ráðherra, dagsettu 4. nóvember 1998, til mín kemur fram að menntamálaráðuneytið hafi leitað álit samráðsnefndar ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og samtaka kennara og skólustjóra á fyrrgreindri tillögu minni. Í ljós hafi þá komið að



talsmenn sveitarfélaga mæli ákveðið gegn því að sett verði sérstök lagaákvæði um skólaakstur og að þeir telji allt eins árangursríkt að t. d. Samband íslenskra sveitarfélaga, gefi út leiðbeinandi reglur um skólaakstur.

Mín afdráttarlaus skoðun er sú að brýnt sé að settar verði lágmarksreglur um skipulag og framkvæmd skólaaksturs grunnskólabarna svo ábyrgð sveitarfélaga verði ljós í þessum efnum. Af því tilefni hef ég átt fund með Jónasi Egilssyni framkvæmdastjóra Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um skólaakstur fatlaðra barna og einnig hef ég rætt þessi mál við Georg Lárusson varalögreglustjóra í Reykjavík, sem sæti á í öryggismálanefnd.

Þar sem ég tel áriðandi að viðtæk samvinna náist um þetta mikilvæga hagsmunamál umjóðenda minna vil ég hér með fara þess á leit að þér tilnefnið fulltrúa yðar í starfshóp, sem fær það hlutverk að undirbúa ráðstefnu um skólaakstur. Með von um að þér sýnið málefni áhuga er hér með boðað til fundar á skrifstofu minni, að Laugavegi 13, 2. hæð, föstudaginn 12. mars 1999. kl. 10.00. vinsamlegast látið vita um þáttöku í síma 5528999.

Ljósrit álitserðar minnar um skólaakstur, dagsett 9. júlí 1998, fylgir hér með til upplýsinga og fróðleiks

Allir þessir aðilar sendu fulltrúa sína á boðaðan fund og í kjölfarið fylgdu fleiri fundir. Undirbúningi miðaði ágætlega en af ýmsum ástæðum, m.a. fjárhagslegum, reyndist ekki gerlegt að boða til þessarar ráðstefnu á árinu.

4.1 Málefni tvítyngdra grunnskólanema

Árið 1997 barst mér fyrirspurn varðandi fræðslu þeirra grunnskólalabarna sem hafa annað móðurmál en íslensku (SUB:1997, kafla 4.6). Sökum mikilla anna reyndist mér ekki unnt að hefja vinnu við þetta mikilvæga málefni á þeim tíma, en átti fund með fyrirspyrjanda árið 1998. Í byrjun árs 1999 skrifaði ég bréf til menntamálaráðherra, þar sem ég spurðist fyrir um hvort hann hefði tekið afstöðu til efnis þeirra tillagna, sem fram voru settar í skýrslu menntamálaráðuneytisins, útgefni 1997. Heiti skýrslunnar er, *Um stöðu og þáttöku útlendinga í íslensku samfélagi*, og er þar m.a. fjallað um kennslu í tungumáli dvalarlands og móðurmálskennslu. Bréf mitt, dags. 8. janúar, er svohljóðandi:

Í júní 1997 gaf menntamálaráðuneytið út skýrslu er ber heitið *Um stöðu og þáttöku útlendinga í íslensku samfélagi*. Skýrslan hefur að geyma álit nefndar, er þér skipuðuð í september 1995, og ætlað var að móta stefnu í málefnum útlendinga sem flytjast búferlum til landsins.

Í 4. kafla skýrslunnar er allitarleg umfjöllun um kennslu í tungumáli dvalarlandsins og móðurmálskennslu, og gerður er samanburður á stöðu þessara mála í ríkjum Norðurlanda. Í kaflanum setur nefndin fram fjölmargar tillögur um hvernig betur megi koma til móts við þarfir þeirra nemenda í íslensku skólakerfi sem eru tvítyngdir. Samkvæmt skilgreiningu nefndarinnar er þá átt við nemendur er tala annað tungumál heima hjá sér eða í samfélagi minnihlutans jafnframt því sem þeir þurfa að tileinka sér tungumál meirihlutans í landinu.

Í nefndum 4. kafla skýrslunnar er m.a. finna eftirfarandi samantekt um grunnskólastigið, en þar segir orðrét: „Helstu vandkvæði hér á landi eru að takmarkaður stundafjöldi hefur verið til ráðstöfunar til sérstakrar íslenskukennslu og að engin móðurmálskennsla hefur verið í boði á vegum skólanna. Einnig vantar námskrá fyrir sérstaka íslenskukennslu. Þá hafa kennarar enn sem komið er fengið takmarkaða fræðslu um kennslu tvítyngdra barna. Mjög lítið hefur verið gefið út af upplýsingaefni um skólasterfið á öðrum tungumálum en íslensku.“

Samkvæmt nýjustu upplýsingum munu nú vera rúmlega 900 nemendur í grunnskólum landsins með annað móðurmál en íslensku. Athygli mín hefur verið vakin á því að málfarslega séu þessir nemendur margir hverjir afskaplega illa settir. Því er og haldið fram að nemendur, sem koma frá fjarlægustu slóðunum eigi á hættu að missa allt mál. Móðurmálsumhverfi þeirra sé oft á tíðum mjög fátæklegt og því fái þeir ekki nægilega undirstöðu á máltökuskeiði til að byggja upp þann málfarslega grunn sem nauðsynlegur er til þess að geta stundað nám og tileinkað sér nýjar upplýsingar. Þá er því einnig haldið fram að þessum nemendum sé gert að þreyta samræmd próf í 4. og 7. bekk enda þótt þeir kunni lítið sem ekkert í íslensku.

Í fyrrgreindri skýrslu ráðuneytisins er að finna fjölda gagnlegra tillagna sem, eins og fyrr segir, eru til þess fallnar að koma til móts við brýnar þarfir þessara nemenda og fyrirbyggja tungumálamissi þeirra. Því leikur mér hugur á að vita hvort þér, sem menntamálaráðherra, hafið tekið afstöðu til efni þeirra tillagna, sem heyra undir ráðuneyti yðar, og varða grunnskólastigið sérstaklega. Einnig hvort þér hafið áformað að beita yður fyrir því að þær komi til framkvæmda og þá hvenær.

Í lokin vil ég leyfa mér að minna á staflíð c. í 29. gr. samnings Sameinuðu Þjóðanna um réttindi barnsins, en hann er svohljóðandi:

„Aðildarríki eru sammála um að menntun barns skuli beinast að því að „Móta með því virðingu fyrir foreldrum þess, menningarlegri arfleifð þess, tungu og gildismati, þjóðernislegum gildum þess lands er það býr í og þess er það kann að vera upprunnið frá, og fyrir öðrum menningarháttum sem frábrugðnir eru menningu þess sjálfs.“

Eftirfarandi svarbréf barst mér frá menntamálaráðherra, dags. 28. janúar:



„Vísað er í erindi yðar dags. 8. janúar sl. þar sem spurt er um afstöðu ráðuneytisins til tillagna sem fram koma í skýrslu sem menntamálaráðuneytið gaf út í júní 1997 Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi. Einkum er spurt um tillögur sem varða grunnskólastigið sérstaklega.“

Í nýrri aðalnámsskrá grunnskóla sem tekur gildi á næstunni eru í fyrsta sinn sett ákvæði um sérstaka íslenskukennslu fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku. Einnig eru ný ákvæði um sérstaka íslenskukennslu fyrir heyrnarlausu og heyrnarskerta nemendur auk táknaáskennslu fyrir heyrnarlausu.

Nemendur með annað móðurmál en íslensku hafa ólíkan menningarlegan, mállegan og námslegan bakgrunn. Þessir nemendur hafa því misjafnar forsendur til að takast á við almennt nám í íslenskum skólum. Þeir eiga samkvæmt grunnskólalögum og aðalnámsskrá rétt á því að fá sérstaka íslenskukennslu í grunnskólum með það að markmiði að þeir verði hæfir til að taka fullan þátt í skólastarfi og íslensku samfélagi.

Íslenskukennsla fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku þarf að taka mið af stöðu nemandans í námi og mállegum og menningarlegum bakgrunni þeirra. Af þeim sökum er sérstakur kafli í námskránni tileinkaður íslenskukennslu þessara nemenda og mikils er um vert að þeir fái íslenskukennslu við hæfi. Eðlilegt er að þessir nemendur eigi þess kost að fá undanþágur frá því að stunda tilteknar námsgreinar, undanþágur frá töku samræmdra prófa og möguleika á frávikum frá prófreglum.“

Hinn 18 febrúar sendi ég menntamálaráðherra annað bréf, þar sem ég spurði nánar út í fyrirætlanir hans varðandi málefni þeirra grunnskólanema sem hafa annað móðurmál en íslensku. Bréfið, sem var ítrekað 24. júní, hljóðar svo:

I.

Vísað er til bréfs míns til yðar um ofangreint málefni, dagsett 8. janúar 1999, og svarbréfs yðar til mín, dagsett 28. janúar 1999. Í svári yðar kemur m.a. fram að nemendur með annað móðurmál en íslensku eigi rétt á sérstakri íslenskukennslu, bæði samkvæmt grunnskólalögum og nýrri aðalnámsskrá grunnskóla sem taka muni gildi á næstunni.

Í reglugerð nr. 391/1996 um íslenskukennslu nemenda með annað móðurmál en íslensku kemur m.a. fram að þeir eigi rétt á **2 stundum á viku í sérstakri íslenskukennslu á meðan þeir eru að ná tökum á íslensku máli**. Nemendur, sem hafa íslensku sem móðurmál fá að meðaltali sex vikustundir í íslensku á meðan skyldunám stendur yfir.

Í skýrslu forvinnuhóps vegna endurskoðunar aðalnámsskrár á námssviði móðurmáls má meðal annars lesa eftirfarandi um þá íslenskukennslu sem hér er fjallað um: „Hér er um að ræða kennslu sem lýtur öðrum lögmálum en kennsla íslensku sem móðurmáls. Hér á landi er ekki löng hefð í kennslu af þessu tagi og því er brynt að reyna að nýta sér sem best þá reynslu sem fengist hefur af hliðstæðri kennslu með öðrum þjóðum, svo sem af kennslu í norsku fyrir nýbúa í Noregi eða í sænsku fyrir sænska nýbúa.“

Í framhaldi af þessu vil ég fara þess á leit við yður að þér veitið mér upplýsingar um eftirfarandi:

- Hyggist þér, sem menntamálaráðherra, með hliðsjón af markmiðum væntanlegrar aðalnámsskrár um sérstaka íslenskukennslu fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku, breyta ákvæðum reglugerðar nr. 397/1996 á þann veg að fjölga vikustundum í sérstakri íslenskukennslu fyrir þessa nemendur?
- Áformið þér, sem menntamálaráðherra, að beita yður fyrir því að;
 - a. grunnskólakennarar verði uppfræddir sérstaklega um kennslu tvítyngdra barna?
 - b. kennaranemar fái sérstaka fræðslu í þessum efnum í kennaranámi sínu?

II.

Í bréfi mínu frá 8. janúar síðastliðnum vik ég að þeirri staðreynd að tvítyngdir grunnskólanemendur eiga ekki óbyggjandi rétt til móðurmálskennslu, en í svarbréfi yðar er ekki komið inn á það atriði. Í fyrirnefndum drögum að nýrri aðalnámsskrá þar sem fjallað er um markmið móðurmálskennslu má m.a. lesa eftirfarandi: „Móðurmálið er samskiptatæki sem er notað bæði í hagnýtu og listrænu skyni, til að tjá tilfinningar eða vekja þær, tjá skoðanir eða leita eftir þeim, afla og miðla upplýsingum. Loks er í móðurmáli verið að fjalla um eitt megineinkenni hvers einstaklings, persónulegt málfar, sem er hluti af honum og sjálfsmynd hans. Því telst þekking á móðurmálinu, eðli þess, sögu og sérkennum, nauðsynlegur þáttur í almennri menntun. Góð þekking á máli gefur og færir á að beita því af listfengi og meta gott og vandad mál. Gildi móðurmáls er mikið fyrir hvern einstakling og þroska hans, er samofið þroska einstaklingsins.“

Því er haldið fram að skortur á móðurmálskennslu geti þýtt tungumálamissi, einkum fyrir þá nemendur sem koma frá slóðum sem eru mjög fjarlægjar Íslandi. Í skýrslu fyrirnefnds forvinnuhóps á námssviði móðurmáls (kafli 1.6: Íslenska og önnur móðurmál á Íslandi) er m.a. komið inn á þetta atriði, sbr. eftirfarandi: „Erlendar rannsóknir benda til þess að traust undirstaða í móðurmáli sé mikilvægur lykill að velgengni nemenda, líka þegar móðurmálið er minnihlutamál og nemendur þurfa að tileinka sér annað mál til að nota í skólanum.“



Í skýrslu menntamálaráðuneytisins „Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi“, sem ég minnst á í bréfi mínu til yðar, dagsettu 8. janúar 1999, er að finna margar gagnlegar tillögur sem eru til þess fallnar að koma til móts við brýnar þarfir þessara nemenda og fyrirbyggja tungumálamissi þeirra. Þar sem fyrirspurn minni um afstöðu yðar til þessara tillagna var ekki svarað í áðurgreindu bréfi yðar til mín, vil ég leyfa mér að ítreka eftirfarandi:

- Hafið þér, sem menntamálaráðherra, tekið afstöðu til efni þeirra tillagna er fram koma í umræddri skýrslu, sem heyra undir ráðuneyti yðar og varða grunn-skólástigið sérstaklega?
- Hafið þér áformað að beita yður fyrir því að þær komi til framkvæmda?

Mér barst svohljóðandi svarbréf frá menntamálaráðherra, dags. 14. júlí:

„Menntamálaráðuneytið hefur fjallað um erindi yðar dags. 18. febrúar sl. varðandi málefni tvítyngdra barna. Í bréfi yðar varpið þér fram nokkrum spurningum varðandi sérstaka íslenskukennslu fyrir nemendur með annað tungumál en íslensku og kennslu í móðurmáli tvítyngdra nemenda.

Í kjölfar gildistöku nýrrar aðalnámskrár grunnskóla, 1. júní 1999, er ljóst að endurskoða þarf reglugerðir, þ.m.t. umrædda reglugerð nr. 391/1996 um íslenskukennslu nemenda með annað tungumál en íslensku að móðurmáli. Í ljósi sérstakrar námskrár í íslensku fyrir nýbúa þarf ráðuneytið að kanna vel hvort þær tvær stundir sem kveðið er sérstaklega á um í reglugerðinni séu í samræmi við þau markmið sem þar eru sett fram. Að svo stöddu hefur ekki verið tekin afstaða í ráðuneytinu til þess hvort fjölga beri sérstökum kennslustundum fyrir þessa nemendur umfram það sem fram kemur í reglugerðinni.

Þá spyrjst þér fyrir um hvort menntamálaráðherra muni beita sér fyrir því að:

- grunnskólakennarar verði uppfræddir sérstaklega um kennslu tvítyngdra barna?
 - kennaranemar fái sérstaka fræðslu í þessum efnunum í kennaranámi sínu?
- Sem stuðningsaðgerð í kjölfar nýrrar aðalnámskrár grunnskóla var úthlutað úr nýstofnuðum Endurmenntunarsjóði grunnskóla. Veittir voru styrkir til endurmenntunar fyrir grunnskólakennara með sérstakri hliðsjón af þörfum grunnskólans og nýrri aðalnámskrá. Námskeið fyrir nýbúakennara var eitt þeirra verkefna sem hlutu styrk árið 1999. Styrkurinn var að upphæð kr. 315.000.
 - Af hálfu menntamálaráðuneytisins er lögð áhersla á að í kennaranámi sé tekið mið af gildandi námskrá fyrir einstök skólástigi.

Í bréfi yðar víkið þér að þeirri staðreynd að tvítyngdir nemendur eigi ekki óyggjandi rétt til móðurmálskennslu.

Í nýrri aðalnámskrá grunnskóla eru markmið í sérstakri íslenskukennslu fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku. Svo sem fram kemur í bréfi yðar er í reglugerð 391/1996 um íslenskukennslu nemenda með annað móðurmál en íslensku, kveðið á um rétt nemenda til tveggja stunda í sérstakri íslenskukennslu á viku á meðan nemandi er að ná tókum á íslensku. Ekki eru sérstök markmið í kennslu í móðurmáli tvítyngdra nemenda í aðalnámskrá. Hins vegar er á það bent að íslenska sem annað tungumál er í eðli sínu námsgrein sem nær yfir allt skólastarfið og að traust undirstaða í móðurmáli sé forsenda í færni í seinni málum. Einnig kemur fram að með kennslunni þurfi að brúa bilið milli málþroska í móðurmáli og íslensku (Námskrá í íslensku:86)

Í námskrá í íslensku sem annað tungumál er sérstök umfjöllun um sérstöðu barna með önnur móðurmál en íslensku (bls. 85). Þar kemur m.a. fram: Samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eiga öll börn rétt á að viðhalda móðurmáli sínu þrátt fyrir flutning frá heimalandi. Með því að styrkja móðurmálskunnáttu innan eða utan skólans er stuðlað að jafnrétti til náms fyrir alla nemendur. Æskilegt er að hvetja foreldra til að viðhalda móðurmálinu á heimilum en í skólum má aðstoða nemendur við að styðja hver annan og nýta kosti fjarkennslu og Netsins til að efla samskipti við nemendur með sama menningar- og tungumálagrunn.

Í þessu sambandi er ennfremur vakin athygli á 5. gr. reglugerðar nr. 391/1996 svohljóðandi: „Í skólum þar sem því verður við komið og með samþykki viðkomandi sveitarstjórnar, skulu nemendur með annað móðurmál en íslensku fá kennslu í og á eigin móðurmáli í samráði við forráðamenn. Með kennslunni skal stefnt að virku tvítyngi þessara nemenda. Nemendur skulu hvattir til að halda móðurmáli sínu við og rækta það.“

Samkvæmt upplýsingum sem ráðuneytið hefur aflað hafa einstakir minnihlutahópar gert samkomulag við Reykjavíkurborg um móðurmálskennslu um helgar, óháð grunnskólanum sem slíkum.

Í tilefni af fyrirspurn yðar um hvort menntamálaráðherra, hafi tekið afstöðu til efni þeirra tillagna er fram koma í skýrslu menntamálaráðuneytisins Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi og varða grunnskólástigið sérstaklega og hvort hann áformi að beita sér fyrir því að þær komi til framkvæmda tekur ráðuneytið fram eftirfarandi:

Stefna ráðuneytisins varðandi kennslu tvítyngdra nemenda í grunnskólum kemur fram í aðalnámskrá grunnskóla. Í því sambandi má benda á sérstaka námskrá í íslensku fyrir nemendur með annað tungumál en íslensku, almenn jafnréttisákvæði í almennum hluta námskrár og umfjöllun um sérstöðu tvítyngdra nemenda. Að öðru leyti en því sem fram kemur í námskránni hefur ekki verið tekin afstaða til efni þeirra tillagna sem fram koma í umræddri skýrslu Um stöðu og þátttöku útlendinga



í íslensku samfélagi. Í framhaldi af skýrslunni var starfshópi á vegum félagsmálaráðuneytisins, undir forystu Ingibjargar Broddadóttur, falið að fara ofan í þær tillögur sem þar koma fram.

Samkvæmt auglýsingu um gildistöku kemur ný aðalnámskrá til framkvæmda skólaárið 1999–2000 og skólar hafa þriggja ára aðlögun. Námskráin skal að fullu vera komin til framkvæmda eigi síðar en að þremur árum liðnum frá gildistöku.“

Hinn 17. september 1999 var haldið málþing í Gerðubergi á vegum félagsins „Fjölbreytni auðgar“. Yfirskrift þess var: Hlutskipti nýbúa í grunn- og framhaldsskólum. Auður sem fer forgörðum? Boðað var til þingsins í kjölfar fréttu um mikið brottfall nýbúa úr námi í framhaldsskólum. Þar var leitast við að varpa ljósi á þann vanda og finna leiðir til að leysa hann. Mér var falin fundarstjórn á þinginu og kom þar margt forvitnilegt fram, bæði í fyrirlestrum og einnig í niðurstöðum vinnuhópa sem störfuðu á málþinginu en þær hefur félagið „Fjölbreytni auðgar“ sent menntamálaráðherra.

4.2 Agaviðurlög í grunnskólum

Agi í grunnskólum og agaviðurlög hafa verið talsvert til umfjöllunar hjá embættinu síðustu árin (SUB:1997, kafli 4.3 og SUB:1998, kafli 4.5).

Á fundi samráðsnefndar menntamálaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og samtaka skólustjóra og kennara, hinn 14. maí 1998 var ákveðið að stofna starfshóp til að fjalla um „skólareglur og aga í grunnskólum“. Nánar tiltekið var hópnum falið að huga að endurskoðun á gildandi reglugerð nr. 385/1996 um skólareglur og aga í grunnskólum og að taka saman leiðbeinandi vinnureglur um meðferð agabrota í grunnskólum, m.a. með tilliti til stjórnarsýslulaga. Þá skyldi hópurinn huga að undirbúningi málþings um agamál í skólum.

Í starfshópnum sátu auk mín, Guðmundur Sighvatsson frá Skólustjórafélagi Íslands, Guðni Olgeirsson frá menntamálaráðuneytinu, Jón Hjartarson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Jónína Bjartmarz frá Landssamtökunum Heimili og skóli og Svandís Ingimundardóttir frá Kennarasambandi Íslands.

Á annan tug funda voru haldnir, en niðurstöðum og tillögum var skilað með skýrslu til samráðsnefndarinnar í ágúst 1999. Í skýrslunni er m.a. að finna drög að nýrri reglugerð um skólareglur í grunnskóla ásamt ýmsum tillögum til úrbóta í skólastarfi. Hægt er að kynna sér efni þessarar skýrslu á heimasíðu menntamálaráðuneytisins.

Málþing um skólareglur og aga var haldið 2. desember 1999. Megintilgangur þess

var að fá fram víðtæka umfjöllun um skýrslu starfshópsins. Þetta þing tókst með miklum ágætum og margt gagnlegt kom þar fram. Um áramótin var í menntamálaráðuneytinu unnið að gerð nýrrar reglugerðar um skólareglur með hliðsjón af tillögum um starfshópsins og athugasemdum er fram komu á nefndu málþingi.

4.2.0 Skólareglur í Smáraskóla

Í lok árs 1998 komu á fund minn fulltrúar nemenda í Smáraskóla í Kópavogi. Ástæða þessa var sú að um nokkurt skeið höfðu nemendur farið fram á það við skólustjóra að fá í hendur skólareglur þær sem þeim var ætlað að fylgja innan skólans. Ekki var orðið við þeirri bön, því leituðu þessir nemendur ásjár hjá umboðsmanni sínum. Í framhaldi af fundi okkar, sendi ég svohljóðandi bréf til skólustjórans:

Samkvæmt 1. gr. laga um umboðsmann barna nr. 83/1994 hefur umboðsmaður það hlutverk að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Öllum er heimilt að leita til umboðsmanns með erindi sín.

Á síðasta ári barst mér ábending frá nemendum Smáraskóla þess efnis að skólareglur skólans hefðu hvorki verið kynntar né afhentar nemendum skólans. en slíkt hljóti að vera forsenda þess að unnt sé að fylgja þeim í skólastarfinu. Þrátt fyrir eftirgangsmuni hafi þeim ekki tekist að fá reglurnar í hendur.

Af þessu tilefni vil ég vekja athygli á eftirfarandi:

Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995 ber nemendum að hlíta fyrirmælum kennara og starfsfólks skóla í öllu því er skólann varðar, fara eftir skólareglum og fylgja almennum umgengnisvenjum í samskiptum við starfsfólk og skólasystkin. Samkvæmt 3.gr. reglugerðar um skólareglur og aga í grunnskólum nr. 385/1996 skal skólustjóri hafa forgöngu um að skólareglur séu settar. Skólareglurnar skulu kynntar og afhentar nemendum og forráðamönnum þeirra og birtar í skólanámskrá skólans. Í reglugerðinni segir ennfremur að skólareglur skuli vera skýrar og afdráttarlausar og í þeim skuli koma skýrt fram hvernig skólinn muni bregðast við brotum á reglunum.

Með vísan til 1. mgr. 5. gr. framangreindra laga nr. 83/1994 óska ég hér með eftir að fá sendar skólareglur Smáraskóla og jafnframt upplýsingar um hvort, og þá hvernig, þær hafa verið kynntar nemendum skólans.

Þrátt fyrir að ég hafi ítrekað erindi mitt með bréfi, dags. 2. mars, bárust ekki svör frá skólustjóra. Ég sneri mér því til bæjarstjórnar Kópavogs með eftirfarandi bréf, dags. 23. júní:

Meðfylgjandi eru ljósrit bréfa minna, dagsettra 18. janúar og 2. mars 1999, til



skólustjóra Smáraskóla, þar sem ég fer þess á leit að fá afhent sýnishorn af skóla-reglum vegna ábendingar frá nemendum þess skóla, sbr. nánar efni bréfanna.

Þótt nú séu liðnir rúmir 5 mánuðir frá því að fyrra bréfið var ritað hafa engin svör borist embætti mínu frá skólustjóranum þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna. Í þessu lagaákvæði segir: Stjórnvöldum er skylt þrátt fyrir þagnarskyldu að veita umboðsmanni barna allar þær upplýsingar sem að hans mati eru nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu. Í 1. gr. laga nr. 83/1994 kemur fram að hlutverk umboðsmanns barna er að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra.

Þar sem rekstur grunnskóla, er á ábyrgð sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 10. gr. grunnskóla, nr. 66/1995, tel ég rétt að vekja athygli yðar á þessum seinagangi af hálfu skólustjóra Smáraskóla.

Skólareglurnar fékk ég sendar frá fræðslustjóra Kópavogs, með bréfi dags. 8. nóvember. Reglunum kom ég síðan á framfæri við nemendur þá, sem leitað höfðu til mín, u.þ.b. ári áður.

4.3 Sérkennsla í grunnskólum

Á árinu 1998 fékk ég ábendingar þar sem gerðar voru athugasemdir við framkvæmd sérkennslu í grunnskólum. Ábendingar af sama toga héldu áfram að berast á árinu 1999 og komu þær flestar frá höfuðborgarsvæðinu. Eins og fram kemur í skýrslunni frá 1998 ritaði ég menntamálaráðherra bréf þar sem ég rakti helstu efnisatriði ábendinganna og óskaði jafnframt svara við tilteknum spurningum. (SUB:1998, kafli 4.4)

Þessar spurningar voru m.a. lagðar fyrir ráðherra í fyrrgreindu bréfi:

1. Hefur farið fram árangurs- og gæðamat á sérkennslu í grunnskólum? Ef svo er, hvað hefur mat þetta leitt í ljós?
2. Hve margir nemendur ljúka ekki skyldunámi grunnskóla á ári hverju og hverjar eru orsakir þessa?
3. Hve margir þeirra hafa „fallið” á samræmdum prófum, þ.e. ekki náð einkunni 5?
4. Hvað stendur þessum nemendum til boða að loknum 10. bekk?
5. Hefur einhver rannsókn eða könnun verið gerð á því hvernig nemendum sem notið hafa sérkennslu á grunnskólaárum sínum reitt af?

Eftir ítrekun með bréfi, dags. 5. janúar 1999, barst svarbréf frá menntamálaráðuneytinu ásamt 21 fylgiskjali.

Í upphafi bréfs ráðuneytisins er vísað til lagaákvæða og ákvæða reglugerða varðandi ofangreint efni. Þá er einnig rakið efni kaflans um hlutverk og markmið grunnskóla og sömuleiðis kaflans um jafnrétti til náms, sem er að finna í almenna hluta aðalnámskrár grunnskóla. Auk þessa er vitnað til nýrrar skólastefnu menntamálaráðuneytisins. (Unnt er að kynna sér aðalnámskrá grunnskóla og skólastefnuna á heimasíðu ráðuneytisins.) Loks er í bréfinu að finna svör við spurningum mínum:

1. Hefur farið fram árangurs- og gæðamat á sérkennslu í grunnskólum? Ef svo er hvað hefur mat þetta leitt í ljós?

Fyrstu spurningunni um hvort farið hafi fram árangurs- og gæðamat á sérkennslu í grunnskólum svaraði ráðuneytið játandi. Vísaði það til fjögurra verkefna eða kannana sem tóku til árána 1990–1996. Meðal þessara kannana var rannsókn dr. Sigríðar Valgeirsdóttur frá árinu 1990. Um þá rannsókn segir m.a.:

„Niðurstöður rannsóknar Sigríðar Valgeirsdóttur sýna að greining á stöðu nemanda, sem umsjónarkennari treystir ekki til að sinna án aðstoðar, er lykilatriði og afar mikilvæg fyrir framfarir nemandans. Niðurstöður benda einnig til að mikið vanti á að raunveruleg greining á námslegri stöðu nemandans fari fram t.d. að hún sé einhver fram yfir hefðbundin skólapróf grunnskóla.

[...]

Ýmsar breytingar hafa orðið á skipan skólamála frá því að rannsókn Sigríðar Valgeirsdóttur var framkvæmd árið 1990. Rekstur grunnskólans var fluttur frá ríki til sveitarfélaga í kjölfar setningar nýrra grunnskólalaga á árinu 1995 og fluttust þá sérskólar sem áður störfuðu á vegum ríkisins og sérfræðipjónusta grunnskóla til sveitarfélaga. Þá var ennfremur sett ný reglugerð um sérkennslu á árinu 1996 svo sem áður er vikið að. Kveðið er á um starfsemi foreldraráða í hinum nýju grunnskólalögum og samstarf heimila og skóla fer almennt vaxandi. Einnig má geta þess að stöðugt hærra hlutfall nemenda sækir almenna grunnskóla og blöndun fatlaðra og ófatlaðra hefur aukist á undanförunum árum og hefur ráðuneytið styrkt nokkur þróunarverkefni í því skyni.“

Svör ráðuneytisins við spurningum nr. 2–5 birtast orðrétta hér á eftir:

„2. Hve margir nemendur ljúka ekki skyldunámi grunnskóla á ári hverju og hverjar eru orsakir þessa?”

„Ekki eru fyrirliggjandi nákvæmar upplýsingar um fjölda nemenda sem ljúka ekki skyldunámi í grunnskóla. Einungis liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um fjölda nemenda sem gangast undir samræmd lokapróf við lok 10. bekkjar og fjölda nemenda sem fá undanþágu frá einhverju prófanna. Á hverju ári gangast u.þ.b. 96% nemenda í 10. bekk undir samræmd lokapróf. Þau 4–5% nemenda, sem ekki gangast undir samræmd lokapróf vegna undanþáagna, veikinda o.fl., teljast þó hafa lokið grunnskólanámi.

Samkvæmt nemendaskrá Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála sem



annast framkvæmd prófanna er fjöldi nemenda sem skráður er í 10. bekk að hausti á hverju ári örlitlu meiri en fram kemur í skráningu á fjölda nemenda til prófs að vori. Ekki liggur fyrir hvaða ástæður (sic) fyrir þessari fækkun nemenda en um getur verið að ræða að nemandi flytjist af landi brott eða flosni upp úr skóla af ýmsum ástæðum, svo sem vegna barnsburðar, vinnu og vandamála af ýmsum toga. Í langflestum tilvikum hafa grunnskólar, skólanefndir eða starfsfólk viðkomandi skólaskrifstofa lagt vinnu í að finna úrræði fyrir nemendur sem eru við það að flosna upp úr skóla í 10. bekk, í samvinnu við foreldra eða forráðamenn nemenda. Samræmd skrá yfir fjölda þessara nemenda og ástæður brottfalls er ekki haldin. Í þessu sambandi má jafnframt benda á að foreldrar eru ábyrgir fyrir því að börn þeirra séu skráð í nýjan skóla þegar fjölskyldan flytur milli skólahverfa, kjördæma eða af landi brott. Sé það ekki gert er vandséð hvernig skólanefnd, sem á lögum samkvæmt að sjá um að öll skólaskyld börn í skólahverfinu njóti lögboðinnar fræðslu, geti sinnt þeirri skyldu sinni. Sem dæmi má nefna að haustið 1990 hófu 4.136 nemendur nám í 10. bekk grunnskóla en 4.084 þeirra töldust hafa lokið grunnskóla vorið 1991. Engar staðfestar skýringar liggja fyrir á þeim 52 nemenda mun sem hér kemur fram.

3. Hve margir þeirra hafa „fallið” á samræmdum prófum, þ.e. ekki náð einkunninni 5?

Vegna orðalags fyrirspurnarinnar er rétt að taka fram að samkvæmt lögum nr. 80/1996 um framhaldsskóla skulu allir sem lokið hafa grunnskólanámi eða hlotið jafngilda undirstöðumenntun eiga kost á að hefja nám í framhaldsskóla, sbr. 15. gr. Með gildistöku nýrrar aðalnámskrár framhaldsskóla verða sett ákveðin inntökuskilyrði á bóknámsbrautir framhaldsskóla en þau inntökuskilyrði verða fullmótuð fyrir 2001. Í nýrri aðalnámskrá grunnskóla verður við það miðað að samræmd próf í grunnskóla verði valfrjál. Nemendur verði þó að hafa náð ákveðnum lágmarksárangri í grunnskóla til að komast inn á bóknámsbrautir framhaldsskóla og verður þar miðað við meðaltal samræmdrar einkunnar og skólaeinkunnar. Þeir nemendur sem hafa náð slökum árangri í grunnskóla, bæði á skólaprófum og samræmdum prófum eiga kost á fornámi í framhaldsskóla eða námi í sérdeildum eftir eðli máls. Því er ekki hægt að segja að um fall sé að ræða á samræmdum prófum grunnskóla. Ákveðinn hópur nemenda er þó með lægri einkunn en 5 á samræmdum prófum, misjafnt eftir námsgreinum og einnig árum. Bent er á ítarlegar upplýsingar um samræmdu prófin í skýrslum frá Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála og á Netinu. Hlutfall nemenda með lægri einkunn en 5 á samræmdum prófum við lok grunnskóla 1998.

- íslenska 13,2 %
- stærðfræði 27,2 %
- enska 16,5 %
- danska 36,2 %

4. Hvað stendur þessum nemendum til boða að loknum 10. bekk?

Í þeim framhaldsskólum sem starfa samkvæmt áfangakerfi gefst nemendum í

flestum tilvikum kostur á að taka fornámsáfanga (svokallaða 100 áfanga) í íslensku, dönsku, ensku og stærðfræði. Þegar þeir ná tilskildum árangri í þessum áföngum geta þeir haldið áfram í einingabæru námi á námsbrautum skólans.

Í nokkrum skólum hefur verið skipulagt heilsvetrar fornám fyrir nemendur sem hafa hlotið lægri einkunn en 5 í tveimur eða fleiri samræmdum lokaprófum í grunnskóla. Í þessu námi er lögð áhersla á verk- og listgreinar svo og nám í áðurnefndum námsgreinum.

Þeir nemendur sem ekki hafa náð einkunninni 5 í öllum fjórum samræmdum lokaprófum í grunnskóla eiga kost á að sækja nám á starfsbraut I. Þessi braut er hluti af sérdeildum framhaldsskóla, en aðrar námsbrautir innan sérdeilda sem einkum eru ætlaðar fötluðum nemendum eru starfsbrautir 2 og 3 svo og sérstök námsbraut fyrir fjölfatlaða og mikið þroskahefta nemendur.

Samkvæmt nýrri aðalnámskrá fyrir framhaldsskóla sem væntanleg er á næstunni geta skólar skipulagt 1–2 ára nám á almennri námsbraut. Þessi námsbraut, sem getur verið með mismunandi sniði eftir aðstæðum í hverjum skóla, er ætluð nemendum sem eru óráðnir eða hafa ekki náð fullnægjandi árangri við lok grunnskóla til að innritast á aðrar námsbrautir framhaldsskóla. Væntanlega verður fornámið fellt inn í þessa námsbraut.

5. Hefur einhver rannsókn eða könnun verið gerð á því hvernig nemendum sem notið hafa sérkennslu á grunnskólaárum sínum hefur reitt af?

Menntamálaráðuneytinu er ekki kunnugt um slíka könnun, a.m.k. hefur ráðuneytið ekki staðið að slíku.“

Er mér höfðu borist svör frá menntamálaráðuneytinu við framangreindum fyrirspurnum leitaði ég umsagnar leikmanna og fagaðila um efni þeirra. Meðal þess sem fram kom í þeirri umfjöllun var annars vegar, að í skólum landsins knúðu kennarar og foreldrar sífellt á um fleiri sérkennslutíma og hins vegar, að bið eftir greiningu og sérkennslu lengdist, a.m.k. á höfuðborgarsvæðinu. Þá kom einnig fram að hjá Reykjavíkurborg stæði yfir viðamikil könnun á fjölmörgum þáttum er varða sérkennslu. Niðurstaðna væri að vænta á árinu 2000. Ákvað ég að halda umfjöllun minni um þetta mál áfram og biða niðurstaðna könnunar Reykjavíkurborgar á þessum mikilvæga kennsluþætti.

4.4 Forgangsröðun á leikskóla

Nokkrar ábendingar og fyrirspurnir bárust embættinu, sem snertu forgangsröðun á leikskóla. Sveitarfélög hafa mismunandi reglur varðandi inngöngu barna á leikskóla. Meðal þeirra atriða sem litið er til við ákvörðun um, hvort börn fá inngöngu í leikskóla er aldur þeirra, fötlun og félagslegar aðstæður. Ekki eru allir á eitt sáttir um þær reglur sem farið er eftir við forgangsröðun á leikskólana, og beindust ábendingar og fyrirspurnir aðallega að því hvort verið væri að mismuna



börnum eftir t.d. hjúskaparstöðu foreldra. Einnig var bent á að reglurnar sem gilda um þessa forgangsröðun séu ekki nægilega skýrar.

Til að freista þess að varpa ljósi á málið, skrifaði ég bréf til Dagvistar barna og bað um upplýsingar um reglur þær sem gilda um forgangsröðun á leikskólum Reykjavíkur. Bréfið er dags. 24. júní og hljóðar svo:

Á síðustu misserum hefur umboðsmanni barna borist nokkrar fyrirspurnir varðandi ofangreint efni. Þar er m.a. leitað eftir álitni embættisins á því hvort slíkar reglur um forgangsröðun standist gagnvart jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 2. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Af þessu tilefni, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, óskar embættið eftir að fá upplýsingar um eftir hvaða reglum Dagvist barna vinnur við forgangsröðunina. Ef slíkar reglur eru til, á hvaða grundvelli eru þær settar? Hvaða hópar njóta forgangs og hver er innbyrðis staða þeirra hópa? Hvaða aðilar meta hvaða hópar njóta forgangs?

Framangreindar upplýsingar óskast sendar embættinu við fyrsta tækifæri.

Svar barst frá Leikskólum Reykjavíkur (áður Dagvist barna) í bréfi, dags. 29. júní. Bréfið hljóðar svo:

„Vísað er til bréfs embættis umboðsmanns barna, dagsett 24. júní s.l. vegna fyrirspurna varðandi innritunarreglur.

Á vefsíðu Leikskóla Reykjavíkur kemur fram hvaða almennar reglur gilda um úthlutun leikskólapláss sem eru eftirfarandi:

- Heimilt er að sækja um leikskóladvöl þegar barn er 6 mánaða gamalt. Umsóknareyðublöð liggja frammi á skrifstofu Leikskóla Reykjavíkur og í öllum leikskólum.
- Skilyrði fyrir leikskóladvöl er að viðkomandi eigi lögheimili í Reykjavík. Farið er eftir upplýsingum um búsetu og hjúskaparstöðu eins og þær eru í þjóðskránni. Þeir sem hyggja á flutning til Reykjavíkur geta sótt um leikskóladvöl og komist á biðlista þó svo að þeir eigi lögheimili utan Reykjavíkur.
- Leikskólaplássum er að öðru jöfnu úthlutað eftir aldursröð umsókna og aldri barns. Á meðan leikskólapláss eru takmörkuð njóta þriggja, fjögurra og fimm ára börn forgangs. Undantekning á þessari reglu er ef sótt er um fyrir eldri börn en fyrir eru á biðlistanum yngri börn sem hafa beðið í eitt og hálf ár eða lengur. Börn á biðlista sem flytja á milli hverfa halda umsóknarnúmeri sínu og af þeim sökum getur röð barna á biðlista raskast.

Hægt er að sækja um forgang ef sérstakar aðstæður mæla með því og berast Leikskólum Reykjavíkur mörg erindi vegna slíkra mála. Slík erindi eru tekin fyrir á mánaðarlegum fundi þar sem sitja þjónustufulltrúi, fulltrúi sálfræðideildar, innritunarfulltrúi og leikskólaráðgjafi.

Erindi verða að vera studd vottorði frá lækni eða bréfi frá félagsmála- eða heilbrigðisyfirvöldum.

Hjálagt eru leiðbeinandi reglur fyrir starfshópin sem settar voru af embættislegru yfirstjórn stofnunarinnar.

Leikskólaráð, sem áður hét stjórn Dagvistar barna, fer í umboði borgarráðs með málefni leikskóla og hefur lagt megin línur hvað varðar forgang barna að leikskólum. Eins og leiðbeinandi reglur bera með sér, getur flýtimeðferð á umsóknum verið af mannúðarástæðum eða þegar leikskóladvöl getur haft afdrifarík áhrif á þroska barns og þar með jafnræðisstöðu og má vísa í því tilviki til laga um leikskóla nr. 78/1994.“

Til að kanna málið betur áleit ég nauðsynlegt að afla upplýsinga frá fleiri sveitarfélögum, þar eð reglur varðandi úthlutun leikskólarymis eru mismunandi milli einstakra sveitarfélaga. Sjónum var því næst beint að Garðabæ með bréfi dags. 29. júlí. Svar við fyrirspurn minni barst nokkru síðar, svohljóðandi:

„Í Garðabæ gildir sú almenna regla í leikskólum sem reknir eru af bæjarfélaginu að boðið er upp á dvöl fyrir og eftir hádegi fyrir börn á aldrinum 2–6 ára. Dvalartími barna í leikskólum er mismunandi og reynt er að koma til móts við óskir foreldra í því sambandi. Á undanförunum árum hefur verið vaxandi eftirspurn eftir dvöl fyrir hádegi og þá lengri dvalartíma en 4 klst. Einnig hefur verið vaxandi eftirspurn eftir leikskóladvöl allan daginn. Háttar nú svo til á leikskólum bæjarins að biðlisti er eftir dvöl fyrir hádegi, en full nýting næst ekki eftir kl. 14:00 síðdegis.

Í þeim tilvikum sem ekki er hægt að verða við beiðni um dvöl í leikskólum bæjarins á þeim tíma sem óskað er eftir, fer viðkomandi barn á biðlista. Við úthlutun á rýmum til barna á biðlista er farið eftir aldri barna og séu þau fædd sama ár er miðað við fæðingarmánuð. Börn einstæðra foreldra, börn sem búa við fötlun og börn sem búa við félagslega erfiðleika njóta forgangs umfram önnur börn sem fædd eru í sama mánuði.

Þess er vænst að ofangreindar upplýsingar séu fullnægjandi, en undirritaður er fús til að veita frekari upplýsingar verði þess óskað.“

Ég óskaði einnig eftir upplýsingum frá Kópavogi og bærust þaðan reglur um innritun barna í leikskóla Kópavogs. Í reglum þessum segir m.a. um forgang:

1. Börn einstæðra foreldra eiga forgang í helming heilsdagsryma og börn



námsmanna í þriðjung sex stunda rýma. Þessir aðilar skulu skila vottorði til sönnunar.

2. Börn leikskólakennara og annarra uppeldismenntaðra starfsmanna, sem starfa í leikskólum Kópavogs og leiðbeinanda í leikskólum Kópavogs, með a.m.k. tveggja ára starfsaldur þar, eiga forgang í samræmi við starfshlutfall foreldris.

Börn geta fengið forgang, skv. úrskurði leikskólafulltrúa, vegna fötlunar eða félagslegra erfiðleika. Beiðni um forgang þarf að fylgja bréf frá félagsráðgjafa, lækni eða öðrum eftir því sem við á. Forgang vegna fötlunar eða félagslegra erfiðleika er eingöngu hægt að fá vegna aðstæðna barnsins sjálfs.

Ekki komst niðurstaða í mál þetta á árinu, en ákvörðun verður tekin um framhaldið á næsta starfsári.

4.5 Einelti í skólum

Frá árinu 1997 hef ég bent á nauðsyn þess að gerð verði rannsókn á landsvísu á einelti í grunnskólum, eðli þess og umfangi (SUB:1997, kafli 4.4 og SUB:1998, kafli 4.2). Á árinu 1998 gerðu menntamálaráðuneytið og Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála með sér samning um framkvæmd slíkrar rannsóknar og birtust niðurstöður hennar haustið 1999. Rannsóknin var viðamikil og fólst í því að ítarlegur spurningalisti var lagður fyrir stórt úrtak barna og unglunga til að fá yfirlit um eðli og umfang eineltis á Íslandi á miðstigi grunnskólans. Einnig var kannaður orðaforði og hugtök sem börn og unglingar nota um einelti og aðra hegðun af svipuðu tagi. Í örstuttu máli voru helstu niðurstöður rannsóknarinnar þessar:

Fram kom að um 13% barna í 5. bekk telja sig hafa orðið fyrir einelti veturinn 1998–1999 stundum eða oft. Fara þessar tölur lækkandi eftir aldri. Drengir upplifa frekar líkamlegt ofbeldi en stúlkur. Þær höfðu neikvæðari upplifun og urðu meira fyrir óbeinu einelti (baktali) en drengir. Þessu fylgir veruleg vanlíðan.

Um 4,6% 5. bekklinga segjast hafa lagt aðra í einelti þennan vetur stundum eða oft. Tíðnin eykst lítillega með aldrinum, drengir eru fremur gerendur en stúlkur.

Fram komu sterk tengsl milli þess að verða fyrir einelti og þess að sýna undirgefni eða bíða og vona að vandinn líði hjá. Því neikvæðari upplifun sem börnin hafa af eineltinu því líklegri eru þau til að sýna undirgefni. Í grófum dráttum má segja að mismunandi mælingar bendi til þess að með auknu einelti dragi börn sig frekar í hlé. Fram kom að helstu „kenningar“ barnanna sjálfra um orsakir eineltis eru þær að um sé að ræða þrýsting frá félögunum, að verið sé að skemmta sér og öðrum, að um sé að ræða hefnd (að þolandi hafi unnið til þess) eða grín (ekki illa meint) og að þeir sem eru feimnir séu frekar teknir fyrir og að þeir sem leggja aðra í einelti séu afbrýðissamir.

Stelpur voru líklegri til að koma til hjálpar, strákar voru líklegri til að fylgjast með af áhuga og líklegri til að vera gerendur og þolendur.

4.6 Aðbúnaður og næring barna í grunnskólum

Í skýrslu minni fyrir árið 1998 greindi ég frá bréfaskiptum mínum við Reykjavíkurborg vegna ábendingar, er borist hafði embættinu, þar sem athygli var vakin á því að ástæða væri til að kanna aðbúnað og næringu barna í hinum svokölluðu heilsdagskólum í Reykjavík. Í kjölfar fyrirspurna minna til borgarstjórans í Reykjavík bárust upplýsingar frá framkvæmdastjóra menningar-, uppeldis- og félagsmála þar sem m.a. kom fram að unnið væri að úttekt á aðstöðu barna í lengdri viðveru. Um væri að ræða úttekt á húsnæði, mataraðstöðu, búnaði, innra starfi, fjölda og menntun starfsmanna og rekstrarfyrirkomulagi (SUB:1998, kafli 8.6).

Niðurstöður úttektar þessarar bárust skömmu fyrir áramótin 1998/1999. Eftir að hafa kynnt mér þær ritaði ég fræðsluráði Reykjavíkur svofellt bréf, dags. 26. október:

Með bréfi dagsettu 16. febrúar 1998 sendi ég borgarstjóranum í Reykjavík erindi varðandi aðbúnað og næringu barna í heilsdagskólum í Reykjavík. Var erindi þetta sent í kjölfar ábendinga er mér höfðu borist um að víða væri pottur brotinn hvað varðar mataræði barna sem þar dvelja eftir að hefðbundnum skólatíma er lokið, sbr. meðfylgjandi ljósrit af fyrrgreindu bréfi mínu.

Hinn 16. apríl 1998 barst mér bréf, dags. 14. sama mánaðar, frá Jóni Björnssyni framkvæmdastjóra menningar-, uppeldis- og félagsmála hjá Reykjavíkurborg, þar sem fram koma m.a. upplýsingar þess efnis að unnið sé að úttekt á aðstöðu barna í lengdri viðveru og að niðurstöður muni liggja fyrir á vordögum. Þá kemur einnig fram í nefndu bréfi að verið sé að vinna að lýsingu á því hvaða aðstaða teljist nauðsynleg miðað við kröfur sem gerðar eru til skólustarfsins, m.a. þær kröfur sem gerðar eru til matseldar. Farið hafi verið fram á leiðbeiningar frá Manneldisráði í þessum efnum og stuðst verði við þær í stefnumótun og framkvæmd.

Með bréfi, dagsettu 24. apríl 1998, óskaði ég eftir að mér yrðu kynntar niðurstöður framangreindrar úttektar. Í framhaldi af því hefur mér borist í hendur skýrsla Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur, dagsett í desember 1998, þar sem er að finna fjölmargar upplýsingar um fyrirkomulag ýmissa þátta varðandi matarmál skólabarna. Á undanförunum vikum hafa mér borist ábendingar þar sem því er m.a. haldið fram að börn hafi ekki aðstöðu til þess að geyma nesti í kæli, að börn komi ekki alltaf með nesti í skólann, að of langt líði á milli máltíða hjá börnum og að börn þurfi að eiga kost á fjölbreyttum mat úr mótuneyti suma daga vikunnar. Þessu hefur verið lýst sem ófremdarástandi.



Af þessu tilefni vil ég hér með óska upplýsinga um hvað líði stefnumótun og framkvæmd þessara mála hjá Reykjavíkurborg, sbr. svör í framangreindu bréfi Jóns Björnssonar, og hvort nefndar ábendingar eigi við rök að styðjast.

Um áramótin hafði ekki borist svar við bréfi mínu. Ég mun halda málinu áfram og verður framvindu þess gerð frekari skil síðar.

5. Fjármál.

5.0 Afsal á meðlagsgreiðslum

Á árinu 1998 barst fyrirspurn um rétt forsjáforeldris til að afsala meðlagsgreiðslum með barni sínu (SUB:1998, kafli 5.0). Þegar embættinu var gefinn kostur á að koma á framfæri við sifjalaganefnd dómsmálaráðuneytis, tillögum og ábendingum til breytinga á núgildandi barnalögum, benti ég m.a. á ýmislegt varðandi meðlag og meðlagsgreiðslur. Í þessu sambandi vísast til umsagnar sem er að finna í kafla 13.1.

5.1 Barnabætur – barnaskattur

Í kjölfar setningar nýrra lögræðis laga nr. 71/1997, en með þeim var sjálfræðisaldur barna hækkaður úr 16 árum í 18 ár, hafa komið upp ýmis álitamál varðandi aldursmörk í öðrum lögum, sem tengjast sjálfræðisaldri og forsjá foreldra á einn eða annan hátt. Í ljósi þessa ákvað ég að skrifa fjármálaráðherra bréf, þar sem ég benti á það misræmi er nú ríkir milli nýrra lögræðis laga og ýmissa annarra laga, sem fjalla um réttindi og/eða skyldur barna á aldrinum 16 til 18 ára. Vísaði ég sérstaklega til ákvæða laga sem kveða á um að börn skuli greiða skatta frá 16 ára aldri og að barnabætur skuli greiddar foreldrum barna þar til þau ná 16 ára aldri. Bréf mitt er dags. 26. febrúar, og fylgir hér á eftir:

I

Hinn 1. janúar 1998 tóku gildi ný lögræðis lög nr. 71/1997, en samkvæmt þeim er sjálfræðisaldur barna nú 18 ár í stað 16 ára. Hækkun á sjálfræðisaldri felur fyrst og fremst í sér skýlausan rétt barna, 16 og 17 ára, til að foreldrar þeirra sjái þeim fyrir öruggu húsnæði og fullnægi öðrum daglegum þörfum þeirra svo þau búi við þroskavænleg skilyrði. Lagalegur réttur barns til forsjár foreldra eða annarra forsjáráðila hefur því samkvæmt þessu framlengst um tvö ár. Framfærsluskýldu foreldra með barni lýkur þegar barnið nær 18 ára aldri.

Ég tel að með því að hækka sjálfræðisaldur barna hafi löggjafinn lýst því yfir að líta beri á einstakling sem barn að 18 ára aldri með öllum þeim réttindum og skyldum sem því fylgir. Þessi skoðun mín er í samræmi við 1. gr. laga nr. 83/1994

um umboðsmann barna og einnig 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, en í 3. gr. samnings þessa segir m.a.: Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn. – Með hliðsjón af réttindum og skyldum foreldra eða lögráðamanna, eða annarra sem bera ábyrgð að lögum á börnum, skuldbinda aðildarríki sig til að tryggja börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst, og skulu þau í því skyni gera allar nauðsynlegar ráðstafanir á sviði löggjafar og stjórnsýslu.

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnskipunar laga nr. 97/1995, er að finna ákvæði þar sem segir: Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Þetta ákvæði, sem felur í sér vissa stefnuyfirlýsingu og sækir m.a. fyrirmynd í tilvitnað ákvæði 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, leggur þá skyldu á löggjafann að setja lög til að veita börnum fyrrnefnda tryggingu, sbr. nánar greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunar laga nr. 97/1995.

II

Þegar frumvarp til nýrra lögræðis laga var til umfjöllunar á Alþingi var óskað eftir umsögn minni um fyrirbyggjandi frumvarp. Í umsögninni vakti ég m.a. athygli á þeirri staðreynd, að ýmsar lagalegar skyldur barna væru bundnar við 16 ára aldurinn, en einnig ýmis lagaleg réttindi í þeirra þágu. Því hlytu slík lagaákvæði að koma til sérstakrar skoðunar yrði sjálfræðisaldur hækkaður úr 16 árum í 18 ár. Meðal þeirra laga sem ég taldi eðlilegt að skoða í þessu sambandi voru lög nr. 75/1981 um tekju- og eignarskatt með síðari breytingum, sem og lög nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Samkvæmt 69. gr. laga fyrrnefndra laga skal greiða barnabætur vegna barna að 16 ára aldri þeirra, en í 6. gr. sömu laga segir að börn 16 ára og eldri séu sjálfstæðir skattaðilar og greiði skatt af launum sínum í ríkissjóð, sbr. einnig 10. og 11. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Augljóst er að í þessum lagaákvæðum er miðað við sjálfræðisaldur barna samkvæmt eldri lögræðis lögum, sem felld voru úr gildi með gildistöku nýrra lögræðis laga, nr. 71/1997, sbr. framangreint.

III

Í skýrslu nefndar, sem dómsmálaráðherra skipaði fulltrúum nokkurra ráðuneyta, þ.á m. fulltrúa ráðuneytis yðar, sumarið 1997, mun vera að finna tillögur til breytinga á ýmsum lögum í kjölfar framangreindrar hækkunar á sjálfræðisaldri. Á grundvelli þessara tillagna hefur Alþingi m.a. samþykkt frumvörp til breytinga á ýmsum lagaákvæðum, svo sem ákvæðum barnaverndarlaga, mannanafnalaga, hjúskaparlaga og lögheimilislaga.

Ástæða er til að taka fram að fjölmargar ábendingar hafa borist embætti mínu frá



börnum, sem og fullorðnum, vegna þess bersýnilega misræmis er nú ríkir milli áðurnefndra laga hvað aldursmörkin varðar.

Með vísan til þess sem að framan greinir, sbr. og 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994, óska ég hér með eftir upplýsingum um hvort, og þá hvenær, vænta má breytinga á ákvæðum laga nr. 75/1981 og laga nr. 45/1987. Þess er jafnframt óskað að umbeðnar upplýsingar berist mér sem fyrst.

Svar fjármálaráðherra við erindi mínu barst með bréfi, dags. 9. apríl:

„Vísað er til bréfs yðar dags. 26. mars sl., um barnabætur og barnaskatt og hugsanlegra breytinga í tilefni af skýrslu nefndar sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að kanna og gera tillögur um hvaða lögum þyrfti að breyta vegna hækkunar sjálf-ræðisaldurs skv. lögum nr. 71/1997.

Umrædd nefnd skipti tillögum sínum í tvo staflíði A- og B-lið eftir mikilvægi þeirra að mati nefndarinnar. Í A-lið skýrslunnar eru lagðar til breytingar á lögum sem æskilegt er að breyta fyrir 1. janúar 1998. Hins vegar eru tilgreind í B-lið skýrslunnar ýmis lög sem hafa að geyma ákvæði er miða tilgreind réttindi og skyldur við 16 og 17 ára aldursmörk. Meðal þeirra breytinga sem felld voru undir síðargreinda flokkinn eru breytingar á lögum um tekjuskatt og eignaskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Í bréfi yðar óskið þér eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hyggist breyta umræddum ákvæðum og ef svo sé hvenær slíkra breytinga sé að vænta. Til svars við bréfi yðar skal tekið fram að í verkáætlunum ráðuneytisins er ekki gert ráð fyrir að ráðuneytið hlutist til um breytingar á umræddum ákvæðum í lögum um tekjuskatt og eignaskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda. Að öðru leyti hlýtur það að vera sjálfstæð ákvörðun löggjafans og háð pólitísku mati hverju sinni við hvaða aldur einstök réttaráhrif eru miðuð.

Til fróðleiks skal hins vegar bent á að á árinu 1997 voru gerðar veigamiklar breytingar á ákvæði A-liðar 69. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt með 4. gr. laga nr. 65/1997. Með þeirri breytingu voru almennu barnabæturnar og tekjutengdi barnabótaaukinn sameinuð í eitt tekjutengt barnabótakerfi. Markmið breytinganna var að skapa svigrúm til þess að lækka tekjuskerðingarhlutföll barnabótaaukans. Kom ákvæðið fyrst til framkvæmda við álagningu á árinu 1998. Það leiðir af eðli slíkra tekjutengdra bóta að í einhverjum tilfellum falla bæturnar alveg niður frá því sem áður gildi og í öðrum tilvikum kunna þær að aukast. eru forsendur fyrir ákvörðun barnabóta jafnframt sambland af fleiri en einum þætti svo sem tekjum og eignum foreldra og fjölda barna. Ekki er því lengur um fasta fjárhæð að ræða sem miðast einungis við aldur barna eins og var fyrir breytingu þá sem gerð var með áðurgreindum lögum. Það skal jafnframt tekið fram að tilgangur löggjafans með greiðslu barnabóta á samkvæmt forsögu ákvæðisins ekki einungis rætur að rekja til framfærslusjónarmiða heldur einnig tekjuöflunarsjónarmiða.“

5.2 Eignatenging barnabóta

Eins og undanfarin ár bárust mörg erindi, sem á einn eða annan hátt snertu barnabætur og þær reglur sem gilda um greiðslu þeirra. Að þessum málum var unnið á árinu eins og gert hefur verið síðustu ár. Almennt virðist ekki vera sátt um barnabótakerfið og beinist gagnrýni fólks að ýmsum þáttum þess. Á árinu 1998 barst mér erindi frá föður, sem er bóndi, og er hann mjög ósáttur við eignatengingu barnabóta. Bendir hann á að bændur eigi oft talsverðar eignir, þó að tekjur þeirra séu ekki háar og leiði það til skerðingar barnabóta til þessa hóps.

Þá barst bréf frá Bændasamtökum Íslands, dags. 28. janúar 1999, þar sem samtökin óska eftir því að fá að fylgjast með málinu og spyrjast fyrir um niðurstöðu þess hjá embætti mínu. Fyrirspurn þessari svaraði ég með bréfi dags. 12. febrúar. Í bréfi mínu segir m.a.:

Í kjölfar margvíslegra ábendinga varðandi barnabætur boðaði ég, síðla sumars 1998, á fund minn starfsmann Ríkisskattstjóra til að ræða um barnabætur frá hinum ýmsu sjónarhornum. Í lok fundar okkar var fastmælum bundið að ég fengi svör við spurningum mínum send skriflega, en þrátt fyrir eftirgangsmuni hafa þau ekki enn borist. Það hyllir hins vegar undir að þeirra sé að vænta fyrr en seinna.

Af þessu tilefni vil ég leyfa mér að láta í ljós þá skoðun mína að öflug samtök eins og Bændasamtökin eigi að ganga fram fyrir skjöldu í máli, sem þessu, telji þau hagsmuni félaga sinna í húfi enda augljóst að ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981 með síðari breytingum, varðandi barnabætur, sem og reglugerð um greiðslu barnabóta, nr. 63/1999 snerta ekki síður framferendur en börn þeirra.

Formleg svör hafa ekki enn borist embættinu frá ríkisskattstjóra.

5.3 Réttindi og skyldur ungra flugfarþega

Á árinu 1997 fjallaði ég um mál varðandi svokallaða ferðapunkta, en flugfarþegar safna slíkum punktum er þeir ferðast með Flugleiðum og fá þá um leið inngöngu í Vildarklúbb Flugleiða (SUB:1997, kafli 5.2). Málið kom upphaflega inn á borð til mín í kjölfar ábendingar þessa efnis, að börn 12–18 ára sem ferðast með Flugleiðum, fengju ekki aðild að áðurnefndum Vildarklúbbi. Þar sem af og til berast ábendingar vegna þessa málefnis, þótti mér ástæða til að inna forstjóra Flugleiða eftir því hvort afstaða fyrirtækisins til aðildar barna 12–18 ára, að Vildarklúbbi Flugleiða, hefði breyst. Bréf til hans er dags. 7. júlí og hljóðar fyrirspurn mín svo:

Þá leikur umboðsmanni barna forvitni á að vita hvort afstaða fyrirtækis yðar til aðildar barna, á aldrinum 12–18 ára, að Vildarklúbbi Flugleiða hafi breyst frá því



sem fram kom í greinargerð, dags. 6. ágúst 1997, er barst umboðsmanni barna frá lögmanni fyrirtækis yðar í kjölfar fyrirspurnar frá embættinu, dags. 20. maí sama ár. Í greinargerðinni kemur m.a. fram að þessi klúbbur er einkaréttarlegt félag og þar með í sjálfsvald sett að setja almenn skilyrði fyrir inngöngu í félagið. Einnig kemur þar fram að Flugleiðir veita börnum á aldrinum 2–11 ára margs konar afslátt af venjulegum fargjöldum.

Sú umbun sem Vildarklúbbur Flugleiða býður er í eðli sínu afsláttarkjör til þeirra sem náð hafa 18 ára aldri og mest nýta sér þjónustu fyrirtækisins. Enda þótt Flugleiðum og Vildarklúbbi Flugleiða sé formlega heimilt að standa svo að málum virðist sá hópur sem býr við lökust kjörin, hvað varðar venjuleg flugfargjöld, einmitt vera börn á aldrinum 12–18 ára.

Svohljóðandi svar barst frá Flugleiðum hf. Bréfið er dags. 8. september:

„Vildarklúbburinn hefur frá upphafi boðið börnum félaga að njóta góðs af þeim punktum sem viðkomandi félagi hefur safnað. Börn á aldrinum 12–18 ára þurfa einungis 50% af tilskildum punktafjölda. Með þessu móti kemur Vildarklúbburinn til móts við þarfir þessa aldurshóps. Vildarklúbburinn hefur tekið mið af stefnu evrópskra flugfélaga er varðar skráningu barna í vildarkerfi. Eitt helsta samstarfsflugfélag Vildarklúbbsins í Evrópu, SAS, gefur til að mynda ekki börnum á aldrinum 12–18 ára kost á að safna punktum í vildarkerfi félagsins.

Engar breytingar hafa orðið á þeim aldursmörkum sem Vildarklúbburinn setur. Flugleiðir eru hins vegar stöðugt að þróa Vildarklúbbinn og aðlaga hann að breyttum markaðsaðstæðum og munum við á næstu misserum fara ítarlega ofan í kjölinn á þessum málum og stefnum við að því að mæta enn betur þörfum þessa hóps.“

6. Atvinnumál

6.0 Kjör og vinnuskilyrði blaðburðarbarna

Frá árinu 1995 hef ég unnið að því að kanna vinnuskilyrði og starfskjör blaðburðarbarna (SUB:1995, kafli 10.1). Í gegnum árin hafa mér borist ýmsar ábendingar varðandi samskipti útgefenda dagblaða og blaðburðarbarna og því m.a. haldið fram að verið væri að brjóta rétt á börnum sem vinna við blaðburð. Til að kanna réttmæti þessa, skrifaði ég samhljóða bréf til Dagsprents, útgáfufélags Dags, Árvakurs hf., útgefanda Morgunblaðsins og Frjálsrar fjölmiðlunar hf., sem er útgáfufélag DV. Bréfin eru dags. 20. ágúst 1998, og spyr ég þar m.a. hvort gerður sé skriflegur ráðningarsamningur við blaðburðarbörn og hvernig launakjör þeirra séu almennt. Svar barst frá Árvakri hf. á árinu 1998. (SUB, 1998, kafli 6.0).

Þrátt fyrir að ég hafi ítrekað erindi mitt við Dagsprent og Frjálsa fjölmiðlun 1. október

1998, bárust ekki svör. Með bréfi, dags. 9. febrúar 1999, fór ég þess á leit við Vinnuveitendasamband Íslands að það veitti mér þær upplýsingar sem óskað var eftir í fyrrgreindu bréfi til útgáfufélaganna. Bréf mitt, sem var ítrekað 25. mars, hljóðar svo:

Með bréfi, dagsettu 20. ágúst 1998, óskaði ég eftir því að Árvakur hf., Dagsprent og Frjáls fjölmiðlun hf. veittu mér ýmsar upplýsingar varðandi starfskjör blaðburðarbarna. Með bréfi, dagsettu 3. september sama ár, bárust mér svör við fyrirspurnum mínum frá Morgunblaðinu sem Árvakur gefur út. Þrátt fyrir eftirgangsmuni hefur mér ekki reynst unnt að afla svara við sömu fyrirspurnum hvorki frá Dagsprenti né Frjálsri fjölmiðlun hf.

Af þessum sökum vil ég leyfa mér að kanna hvort Vinnuveitendasambandið geti veitt mér þær upplýsingar sem óskað er eftir í bréfi mínu, dagsettu 20. ágúst 1998, þ.e. hvað varðar Dagsprent og Frjálsa fjölmiðlun hf. Ljósrit fyrrgreinds bréfs fylgir hér með.

Svar barst frá Vinnuveitendasambandi Íslands með bréfi dags. 7. apríl 1999:

„Beðist er velvirðingar á að dregist hefur að svara bréfum yðar. Vinnuveitendasambandið hefur ekki upplýsingar um starfskjör blaðburðarbarna sem starfa hjá Dagsprenti hf. og Frjálsri fjölmiðlun hf. VSÍ hefur hins vegar beint þeim tilmælum til fyrirtækjanna að þau gefi umboðsmanni barna umbeðnar upplýsingar.“

Þrátt fyrir tilmæli Vinnuveitendasambands Íslands til útgáfufyrirtækjanna tveggja, bárust ekki svör frá þeim, þannig að ég sendi enn á ný ítrekunarbréf, dags. 29. júlí.:

Með bréfi dagsettu 20. ágúst 1998 óskaði ég eftir því að Dagsprent hf./Frjáls fjölmiðlun hf. veitti mér ýmsar upplýsingar varðandi starfskjör blaðburðarbarna. Þrátt fyrir eftirgangsmuni hafa svör ekki enn borist frá fyrirtæki yðar.

Ég tel rétt að benda yður á að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, er stjórnvöldum, einstaklingum, félögum og samtökum skyld að veita umboðsmanni barna allar þær upplýsingar sem að hans mati eru nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu, sbr. nánar 3. mgr. sama lagaákvæðis.

Í septembermánuði n.k. hef ég í hyggju að halda fund með fulltríum Vinnuveitendasambands Íslands og stéttarfélaginu Eflingu um starfskjör blaðburðarbarna. Árið-andi er að umbeðin gögn liggja þá fyrir. Mér er kunnugt um að Vinnuveitendasamband Íslands hefur þegar beint þeim tilmælum til Dagsprents hf./Frjálsrar fjölmiðlunar hf. að mér verði veittar umbeðnar upplýsingar, sbr. meðfylgjandi ljósrit.

Óskað er eftir að umbeðin gögn berist embætti mínu fyrir 20. ágúst n.k. Ef þau eru ekki til staðar óskast það upplýst skriflega.



Svar við erindi mínu barst loks frá DV, sem gefið er út af Frjálsri fjölmiðlun hf., með bréfi dags. 16. september:

„Mér hefur borist fyrirspurn yðar dags. 29. júlí sl. varðandi athugun á starfskjörum blaðbera og hér að neðan eru svör við þeim spurningum sem fram koma í bréfi yðar.

1. Blaðberar eru ráðnir til starfa sem launþegar. Vegna mikils fjölda blaðbera og örra mannbreytinga í hópi þeirra er ekki gerður við þá skriflegur ráðningasamningur. Hinsvegar er við upphaf starfs þeirra er þeim gerð grein fyrir skyldum sínum og réttindum, s.s. starfsskyldum, launakjörum, fyrirkomulagi sumarfría o.fl. þh.
2. Rétt er að blaðberar fá greitt fyrir fjölda áskrifenda í lok mánaðar. Hinsvegar er rétt að benda á að flestir sem kjósa að hætta áskrift taka þá ákvörðun strax eftir mánaðarmót. Áskrifendum fjölgar síðan jafnt og þétt er líða tekur á mánuðinn og nær fjöldi áskrifenda yfirleitt hámarki á þeim tíma sem laun blaðbera eru reiknuð út. Það er ljóst af ofangreindu að frekar hallar á útgefanda en blaðburðarbörn hvað þetta varðar.
3. Lágmarksaldur blaðbera er 14 ár en þó hafa í einstökum tilfellum verið ráðnir blaðberar undir þeim aldri að veittu leyfi foreldra viðkomandi.
4. Að sumri til skal DV hafa borist til áskrifenda ekki seinna en 14:00 og að vetri til ekki seinna en 15:00. Hinsvegar er ætlast til að blaðið sé borið út um leið og það berst viðkomandi blaðbera.
5. Blaðberar njóta tryggingaverndar hins opinbera þar sem greitt er tryggingagjald af launum þeirra.
6. Greitt er 10,17% orlof ofan á blaðberalaun.
7. Við veikindi blaðbera er fenginn afleysingablaðberi og heldur blaðberi launum sínum í veikindum.“

Ekki barst svar frá Dagsprenti fyrir áramót. Stefnt var að því að boða til fundar með Vinnuveitendasambandi Íslands og stéttarfélaginu Eflingu vegna þessa máls. Ég ákvað þó að bíða með þann fund, þar sem kjarasamningsviðræður voru framundan og von mín sú að með þeim samningum yrðu kjör blaðburðarbarna leiðrétt og réttindi þeirra tryggð. Um áramót var málið í biðstöðu.

6.1 Samræmdar starfsreglur fyrir vinnuskóla sveitarfélaga

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 (SUB:1997, kafli 6.2), sagði ég frá því að Samband íslenskra sveitarfélaga hefði myndað starfshóp, sem fékk það verkefni að semja samræmdan ramma um starfsemi vinnuskóla sveitarfélaganna. Starfshópur þessi var settur á laggirnar í framhaldi af tilmælum mínum til Sambands íslenskra sveitarfélaga um að það hefði forgöngu um samningu lágmarksreglna um hlutverk og starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga (SUB:1995, kafli 10.0, SUB:1996, kafli 6.0

og SUB:1997, kafli 6.2). Þar eð mig var farið að lengja eftir niðurstöðum starfshópsins, skrifaði ég bréf til Sambands íslenskra sveitarfélaga, þar sem ég innti eftir því hvað vinnu starfshópsins liði. Bréfið, dags. 5. janúar, er svohljóðandi:

Visað er til bréfs yðar til mín, dagsett 11. nóvember 1997, ásamt greinargerð og tillögum nefndar sem stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga skipaði vegna erinda minna um almennar lágmarksreglur um starfsemi sumarnámskeiða sveitarfélaga annars vegar og samræmdar reglur um hlutverk og starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga hins vegar, sbr. einnig fyrri bréf mín til sambandsins um þessi mál, dagsett 26. apríl 1996, 9. desember 1996 og 31. október 1997. Í bréfi yðar kemur fram, að stjórn sambandsins hafi á fundi sínum 29. ágúst 1997 skipað vinnuhóp með það hlutverk að semja ramma um starfsemi sumarnámskeiða og vinnuskóla sveitarfélaga fyrir sambandið, sem sveitarfélög gætu stuðst við þegar þau settu sér reglur um þá starfsemi. Skipan vinnuhópsins var í samræmi við tillögur framangreindrar nefndar.

Þar sem nú er liðið vel á annað ár frá því vinnuhópur þessi tók til starfa leikur mér forvitni á að vita hvað liði þeirri vinnu sem honum var falið að inna af hendi. Ég tel brýnt að reglur um vinnuskóla og sumarnámskeið sveitarfélaga liggi fyrir á næstu vikum, þannig að gott svigrúm gefist til að kynna þær, áður en sveitarfélögin hefjast handa við að skipuleggja umrædda starfsemi fyrir næsta sumar. Vænti ég svars frá yður vegna þessarar fyrirspurnar sem fyrst.

Þótt liðin séu rúm fjögur ár frá því að tilmæli mín voru sett fram, hafa reglur þessar ekki enn litið dagsins ljós.

7. Fjölmiðlar

7.0 Ofbeldi í sjónvarpi

Allt frá stofnun embættis umboðsmanns barna hefur mér borist fjöldi ábendinga og fyrirspurna, sem varða börn og fjölmiðla á einn eða annan hátt. Það sem e.t.v. hefur borið hæst, eru erindi er varða ofbeldi í sjónvarpi og áhrif þess á börn. Til að gefa gleggri mynd af málinu og yfirsýn yfir aðgerðir mínar á þessu sviði, fylgir hér yfirlit yfir það helsta sem ég hef látið frá mér fara í þessum efnun.





Gangur máls í hnotskurn...

Ofbeldi í sjónvarpi – aðgerðir umboðsmanns barna

2. janúar 1995. Umboðsmanni barna berst til umsagnar frumvarp til laga um skoðun kvikmynda frá menntamálanefnd Alþingis. Erindið er dagsett 20. nóvember 1994.

10. janúar 1995. Umboðsmaður barna sendir umsögn sína um frumvarpið til menntamálanefndar Alþingis (SUB:1995, kafli 15.0).

7. mars 1995. Frumvarpið verður að lögum nr. 47/1995. Athugasemdir umboðsmanns barna ekki teknar til greina.

September 1996. Skýrslan „Ofbeldi í sjónvarpi“ kemur út á vegum umboðsmanns barna (SUB:1996, kafli 7.0).

12. nóvember 1996. Umboðsmaður barna sendir bréf til menntamálaráðherra þar sem vakin er athygli á fjölda ábendinga sem borist hafa til umboðsmanns vegna ofbeldisatriða í sjónvarpi. Umboðsmaður gagnrýnir gildandi lög og vekur athygli á þörf á endurskoðun útvarpslaga m.t.t. sjónarmiða um vernd barna (SUB:1996, kafli 7.0)

19. apríl 1997. Umboðsmaður barna fær sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 47/1995, um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum. Erindið er dagsett 17. apríl 1997.

22. apríl 1997. Umboðsmaður barna mætir á fund menntamálanefndar Alþingis þar sem hún gerir grein fyrir tillögum sínum til breytinga á lögum nr. 47/1995, og leggur jafnframt áherslu á mikilvægi þess að gildandi reglugerð verði endurskoðuð.

25. apríl 1997. Umboðsmaður barna sendir menntamálanefnd umsögn sína, þar sem vísað er til þess sem kom fram á nefndarfundi 22. apríl og einnig til bréfs umboðsmanns til menntamálaráðherra, dags. 12. nóvember 1996 (SUB:1997, kafli 12.3).

5. desember 1997. Fyrirgreint frumvarp til breytinga á lögum nr. 47/1995 náði ekki fram að ganga. Umboðsmaður barna sendi því bréf til menntamálaráðherra þar sem erindið frá 12. nóvember 1996 er ítrekað (SUB:1997, kafli 12.3).

6. janúar 1998. Umboðsmanni barna berst bréf frá menntamálaráðherra, dags. 23. desember 1997, þar sem fram kemur að ráðuneytið hafi falið tilteknum hæstaréttarlögmanni að endurskoða lög nr. 47/1995. Einnig kemur fram að við endurskoðunina verði m.a. tekið mið af 73. gr. stjórnarskrárinnar. (SUB:1997, kafli 12.3).

27. mars 1998. Umboðsmaður barna fær bréf frá menntamálaráðuneyti og er boðuð á fund vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar á lögum nr. 47/1995. Tilgangur fundarins er að reifa helstu álitamál vegna endurskoðunarinnar.

28. mars 1998. Minnisblað umboðsmanns barna vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar laga nr. 47/1995. Fram kemur að umboðsmaður leggur þunga áherslu á mikilvægi þess að löggjafinn kveði skýrt á um ráðstafanir til að vernda barn fyrir skaðlegum upplýsingum og efni sem dreift er með myndmiðlum, enda er slíkt í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

10. febrúar 1999. Umboðsmaður barna fær til umsagnar frumvarp til nýrra útvarpslaga frá menntamálanefnd Alþingis.

19. febrúar 1999. Umboðsmaður barna sendir umsögn sína um frumvarp til útvarpslaga til menntamálanefndar Alþingis (SUB:1999, kafli 12.2). Ný útvarpslög nr. 53/2000 samþykkt. Athugasemdir umboðsmanns barna teknar til greina að mestu leyti.



Nánari upplýsingar um meðferð þessa málaflokks hjá embættinu má finna í skýrslum umboðsmanns barna, þ.e. SUB:1995, 1996, 1997 og 1998.

7.1 Dagskrárbreyting – Stundin okkar

Ábending barst, þar sem gerð var athugasemd við breytingu á dagskrá Ríkissjónvarpsins sunnudaginn 11. apríl. Hafði þá sjónvarpsþátturinn Stundin okkar, sem stór hópur barna bíður spenntur eftir hvern sunnudag, verið látinn víkja fyrir beinni útsendingu frá Formúlu 1, kappaksturskeppninni. Af þessu tilefni sendi ég útvarpsráði bréf, þar sem ég bað um rök fyrir því að láta fastan dagskrárlíð eins og Stundina okkar, víkja fyrir beinni útsendingu frá íþróttakeppni. Bréf mitt, dags. 12. apríl, er svohljóðandi:

Mér hefur í dag borist ábending þar sem gerð er athugasemd við breytingu á dagskrá sjónvarpsins sunnudaginn 11. apríl sl. Ábendingin varðar barnaþáttinn Stundina okkar, sem var að þessu sinni látinn víkja fyrir beinni útsendingu frá Formúlu 1 kappaksturskeppninni. Stundinni okkar var síðan sjónvarpað kl. 19:00 í stað 18:00 eins og hefur verið fastur liður um árabíl.

Stundin okkar á sér dyggan áhorfendahóp meðal yngstu kynslóðarinnar, sem bíður þess jafnan með tilhlökkun og eftirvæntingu að geta horft á þáttinn sinn. Ég hygg að þessi 30 mínútna þáttur sé eina innlenda dagskrárgerð sjónvarpsins sem er ætluð ungum börnum sérstaklega og skipar fastan sess í dagskrá þess. Af því tilefni sem hér um ræðir, og með vísan til 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, vil ég beina eftirfarandi fyrirspurn til útvarpsráðs:

- *Hver eru rökkin fyrir nauðsyn þess að láta Stundina okkar, sem telja má að sé jafn fastur dagskrárlíður og fréttir, víkja fyrir beinni útsendingu frá kappaksturskeppni?*
- *Hvort vegur þyngra, að mati útvarpsráðs, að hinn ungi áhorfendahópur Stundarinnar okkar geti gengið að því sem vísu að þættinum sé sjónvarpað á venjubundnum tíma, eða að aðdáendur kappaksturs geti horft á Formúlu 1 í beinni útsendingu?*

Um leið og ég, fyrir hönd ungra umbjóðenda minna, lýsi yfir vanþóknun á framangreindri dagskrárbreytingu, óska ég eftir því að útvarpsráð fjalli um þessa fyrirspurn mína á fundi sínum og greini mér svo fljótt sem verða má frá afstöðu sinni til þeirra atriða er að framan greinir.

Erindi mínu svaraði útvarpsráð með bréfi, dags. 20. apríl:

„Bréf yðar dags. 12. apríl sl. var lagt fram og tekið til umræðu í Útvarpsráði þann 13. apríl sl. Í gegnum tíðina hefur það tíðkast að rjúfa ekki útsendingar frá

íþróttakappleikjum sem tekin hefur verið ákvörðun um að sýna beint frá. Hefur dagskrárlíður því verið hnikað til vegna þessa – sumum er seinkað og aðrir felldir niður. Barnaefni og fréttir hafa haft hér forgang og er slíkum dagskrárlíðum seinkað, eða stundum flýtt ef betur hentar við slíkar aðstæður en annars konar efni felld úr dagskránni.

Þó að slíkar ákvarðanir séu ekki lagðar fyrir Útvarpsráð til samþykktar eða synjunar hefur ráðið viðurkennt þörfina á slíkum dagskrárbreytingum og hefur þá ekki verið gerður greinarmunur á því hvers kyns beinar útsendingar er um að ræða – þ.e. frá hvaða íþróttaviðburðum er verið að sýna.

Slíkar breytingar á áður auglýstri dagskrá verða óhjákvæmilegar á meðan Sjónvarpið hefur aðeins eina sjónvarpsrás til ráðstöfunar, þó að Útvarpsráð geti tekið undir með yður að þær séu óeskilegar og þá sérstaklega þegar barnaefni á í hlut.“

7.2 Börn og auglýsingar

Í skýrslum mínum hef ég, í gegnum árin, greint frá ýmsum erindum er varða börn og auglýsingar. Er þá annars vegar um að ræða auglýsingar þar sem börn eru beinir þátttakendur og hins vegar auglýsingar þar sem börn eru markhópur auglýsenda. Ég ritaði svohljóðandi bréf til iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins. Bréfið er dags. 12. nóvember og var efni þess ítrekað í desember:

[...]

Svo sem kunnugt er þá voru á árinu 1993 í fyrsta sinn á Íslandi samþykkt lög er hafa að geyma ákvæði um börn og auglýsingar. Þessi ákvæði er að finna í 22. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Í 30. gr. nefndra laga er m.a. kveðið á um að Samkeppnisráð geti sett nánari almennar reglur um beitingu 22. gr. laganna og skuli þá eftir því sem kostur er ráðgast við hlutaðeigandi aðila eða samtök þeirra áður en slíkar reglur eru settar. Enn sem komið er hafa reglur þessar ekki verið settar.

Á liðnum árum hefur embætti mínu borist fjöldi ábendinga varðandi börn og auglýsingar, svo sem auglýsingar þar sem börn eru beinir þátttakendur í auglýsingum og auglýsingar þar sem börn eru beinlínis markhópur auglýsenda.

Í ljósi þeirra ábendinga, er mér hafa borist, tel ég orðið brýnt að sett verði reglugerð, er kveði nánar á um framkvæmd 22. gr. samkeppnislaga, eins og lagaheimild stendur til, þannig að börn yngri en 18 ára njóti þeirrar lágmarksverndar, sem þau eiga rétt til í þessum efnum af hálfu stjórnvalda, sbr. til hliðsjónar ákvæði í 17. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, og Ísland er aðili að. Þar segir m.a. að aðildarríki skuli stuðla að því að mótaðar verði viðeigandi leiðbeiningarreglur um vernd barns fyrir upplýsingum og efni sem skaðað getur velferð þess, með ákvæði 13. og 18. gr. í huga. Í 3. gr. framangreinds samnings er að finna eina af grundvallarreglum hans þar sem segir: Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa



forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld (leturbr. mín) eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn.

Með vísan til 1. mgr. og b. liðar 2. mgr. laga um umboðsmann barna vil ég hér með skora á ráðuneytið að það beiti sér fyrir því að Samkeppnisráð setji í reglugerð nánari almennar reglur um framkvæmd 22. gr. samkeppnislaga, sbr. 30. gr. sömu laga.

Í framhaldi af þessari áskorun minni vil ég jafnframt koma á framfæri við ráðuneytið neðangreindri fyrirspurn.

Síðastliðið sumar barst mér í hendur frá iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu rit, sem ber heitið: **Börn, unge og markedsføring**, leiðbeiningar frá umboðsmanni neytenda í Danmörku. Með skírskotun til þess sem áður segir er það eindregin skoðun mín að rit, sem þetta, ætti að vera til á íslensku máli. **Af því tilefni vil ég kanna hvort vilji er hjá ráðuneytinu að athuga, hvort heimild fáiast hjá umboðsmanni neytenda í Danmörku til að þýða rit þetta og staðfæra, þar eð ég tel að leiðbeiningarreglur þær sem þar koma fram vanti tilfinnanlega hér á landi, og það væri mikill fengur að því ef ráðuneytið hefði forgöngu um þýðingu þeirra yfir á íslensku. Embætti mitt er jafnframt tilbúið til samráðs verði eftir því leitað.**

Þegar afstaða ráðuneytisins til þessa erindis liggur fyrir óskast hún send mér til kynningar.

Um áramót höfðu ekki borist svör ráðuneytisins, en áfram verður unnið að þessu máli á næsta starfsári.

Málefnið, börn og auglýsingar hefur, eins og fram kom hér á undan, verið mikið til umfjöllunar hjá embættinu í gegnum árin. Til að skýra málið frekar og sýna hversu umfangsmikið það er, birti ég hér lista yfir nokkrar af þeim ábendingum sem borist hafa:

Ábendingar varðandi auglýsingar þar sem börn eru þátttakendur:

- Ábending um auglýsingabækling. Í bæklingnum voru börn í aðalhlutverki en einkum var fundið að því að börnin skyldu látin auglýsa þjónustu ÁTVR (SUB:1995, kafli 9.1.)
- Ábending vegna auglýsingar í tímariti. Verið var að auglýsa „jólaglög“ og börn látin auglýsa það.
- Ábending vegna auglýsinga veitingahúss. Veitingahús setur leikföng í mataröskjur sem ætlaðar eru börnum sérstaklega. Leikföngin eru síðan auglýst rækilega í sjónvarpi og notuð sem „agn“ til þess að fá foreldra og börn þeirra til að borða á veitingahúsinu.

- Ábending varðandi auglýsingu frá Tóbaksvarnarnefnd. Heilsíðuauglýsing birtist í dagblöðum, sem sýndi mynd af barni og hönd sem drap í sígarettu á kinn þess.
- Ábending vegna auglýsingar frá tiskuvöruverslun. Í dagblöðum birtist auglýsing sem sýndi tvær litlar stelpur á nærbuxunum og í leðurstígvélum. Auglýsingin vakti mjög sterk viðbrögð meðal almennings.

Ábendingar varðandi auglýsingar þar sem börn eru markhópurinn:

- Ábending vegna þess ráðslags sjónvarpsstöðvanna að auglýsa leikföng, morgunkorn, skyndibitastaði o.m.fl. í morgundagskrá sem ætluð er börnum.
- Ábending vegna auglýsinga frá módelsskóla og því haldið fram að markhópurinn sé einkum unglingsstúlkur, 14–15 ára. Gjarnan fylgi auglýsingum þessum myndir af grindhoruðum stúlkum og það sé óheppileg fyrirmynd fyrir börn á þessum aldri.
- Ábendingar varðandi auglýsingar bankanna þar sem börn eru markhópurinn. Börn allt niður í 12 ára fá senda heim bæklinga og blöð frá bankaklúbbum þar sem ýmislegt er í boði.
- Ábendingar vegna auglýsinga sem skólar sumir hverjir, dreifðu til grunnskóla-barna, svo sem tilboð um danskennslu o.fl. Sumir foreldrar voru óánægðir með þetta, því ekki hafa öll heimili bolmagn til þess að greiða fyrir dýra aukatíma fyrir börnin sín og var því haldið fram að þetta sé til þess fallið að skapa óþarfa leiðindi og óánægju.
- Ábending vegna auglýsinga í kvikmyndahúsum, sem sýndar eru áður en sýning kvikmyndarinnar hefst. Ekki eru allar auglýsingar viðeigandi í barnabíó.
- Ábendingar vegna auglýsinga á bönnuðum myndum í sjónvarpi. Almennigur er mjög vel vakandi yfir því að sjónvarpsstöðvarnar auglýsi ekki bannaðar kvikmyndir á þeim tíma sem líklegt er að börn séu að horfa á sjónvarpið.

8. Öryggismál, heilbrigðis- og tryggingamál

8.0 Öryggi barna í flugvélum

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 (SUB:1997, kafli 8.5), greindi ég frá bréfaskiptum mínum við flugmálastjórn á árinu 1996 (SUB:1996, kafli 8.3) og þáverandi samgönguráðherra, varðandi flugöryggi ungra barna, einkum og sér í lagi barna innan 2 ára aldurs, sem ferðast með íslenskum flugvélum. Ég kannaði afstöðu ráðherra til þessa máls og spurdist fyrir um hvort hann teldi ástæðu til að setja sérstakar reglur um aukið flugöryggi þessara barna, reglur sem gengju framar leiðbeiningarreglum Alþjóðaflugsáttmálans. Af svari ráðuneytisins við þessu erindi mínu varð ekki ráðið að slíkt stæði til. Vorið 1998 urðu ráðherraskipti. Til að kanna hug nýs samgönguráðherra til þessara mála sendi ég svohljóðandi bréf, dags. 7. júní:



Með bréfi, dagsettu 11. febrúar 1997, sendi ég erindi til fyrirrennara yðar í embætti ráðherra samgöngumála varðandi flugöryggi ungra barna. Með erindinu óskaði ég eftir afstöðu ráðherra til þess hvort hann teldi ástæðu til að gera auknar öryggiskröfur í íslensku farþegaflugi sérstaklega varðandi börn yngri en 2 ára.

Í bréfi mínu kom m.a. eftirfarandi fram:

Athygli mín hefur verið vakin á að flugöryggi ungra barna, einkum og sér í lagi barna innan 2 ára, sem ferðast með íslenskum flugvélum, sé lítill eða enginn gaumur gefinn. Af þessu tilefni ritaði ég bréf til flugmálastjórnar og innti eftir því hvort einhverjar sérstakar öryggisráðstafanir væru viðhafðar vegna svo ungra farþega. Í svarbréfi flugmálastjórnar er staðfest að svo sé ekki, og að um börn, 2 ára og eldri, gildi að öllu leyti sömu öryggisreglur og um aðra farþega. Er í því sambandi vísað til reglugerðar um flutningaflug, nr. 641/1991, sem er að stofni til þýðing á viðauka nr. 6, I. bindi við Alþjóðaflugsáttmálann. Samkvæmt reglugerðinni er heimilt að barn innan 2 ára aldurs deili sæti með öðrum farþega.

Frá því að ég tók við embætti umboðsmanns barna hafa mér borist fjölmargar ábendingar er varða öryggi barna á ýmsum sviðum. Ég hef einnig kynnt mér öryggismál barna töluvert og orðið þess áskynja að þar er víða pottur brotinn. Í ljósi þess, að íslensk stjórnvöld hafa ekki sett neinar reglur um flugöryggi barna sem ganga frammar leiðbeiningarreglum Alþjóðaflugsáttmálans óska ég eftir afstöðu yðar til þess hvort þér teljið ástæðu til að setja slíkar reglur. Einnig óska ég eftir upplýsingum frá ráðuneyti yðar um hvort einhverjar slíkar reglur séu í gildi á hinum Norðurlöndunum.

Í apríl sama ár barst mér svarbréf frá samgönguráðuneytinu, dagsett 8. apríl 1997. Í því bréfi segir að ráðuneytið hafi óskað umsagnar Flugmálastjórnar um erindi mitt og jafnframt falið stofnuninni að afla upplýsinga um þær reglur sem í gildi væru á Norðurlöndunum. Í ljós hafi komið að engar sérstakar reglur væru þar í gildi um flugöryggi barna, umfram reglur ICAO. Fyrirspurn minni um afstöðu ráðherra til þess hvort ástæða væri til að setja sérstakar reglur um flugöryggi ungra barna, til viðbótar reglum Alþjóðaflugsáttmálans, var aftur á móti ósvarað.



Með vísan til þessa, vil ég hér með óska eftir afstöðu yðar, herra samgönguráðherra, til ofangreindrar fyrirspurnar minnar um auknar öryggiskröfur í íslensku atvinnuflugi varðandi unga flugfarþega, sérstaklega börn yngri en 2 ára. Hér er átt við reglur sem myndu ganga lengra en þær alþjóðlegu lágmarksreglur sem Ísland er skuldbundið til að fylgja að þjóðarétti.

Erindi mínu svaraði ráðherra með bréfi dags. 16. júlí. Svar hans hljóðar svo:

„Ráðuneytið vísar til bréfs Umboðsmanns barna, dags. 7. þ.m., varðandi flugöryggi ungra barna. Þar sem flugöryggismál eru í höndum Flugmálastjórnar óskaði ráðuneytið eftir umsögn stofnunarinnar með bréfi, dags. 12. þ.m.

Í umsögn Flugmálastjórnar, sem barst ráðuneytinu 14. þ.m., kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Með gildistöku reglna um flugrekstur sem byggjast á JAR-OPS 1 nr. 493/1998, sem tók gildi 1. apríl 1998 fyrir stórar flugvélar, er gert ráð fyrir að ungbörn (yngri en 2 ára) séu fest í sæti hjá fullorðnum með viðbótarlykkjubelti eða annars konar festingu (JAR-OPS 1.320). Í nýlegri rannsókn Flugmálastjórnar Bandaríkjanna (FAA, sjá FAR 121 Suppart K, 121.311) kemur í ljós að notkun viðbótarlykkjubelta eykur ekki öryggi ungbarna miðað við það að fullorðinn haldi á þeim. Vegna þessarar niðurstöðu FAA veitti Flugmálastjórn undanþágu frá notkun viðbótarlykkjubelta til 1. apríl árið 2000. Reglur hvað þetta varðar eru mismunandi milli landa þar á meðal JAA ríkja og sum gera ráð fyrir notkun viðbótarlykkjubelta önnur ekki.

Þróunin virðist vera sú að sér sæti verði hönnuð fyrir ungbörn til notkunar í flugvélum, en þar til þau hafa verið prófuð og samþykkt af flugmálayfirvöldum er ekki líklegt að breytingar verði á núverandi fyrirkomulagi.

Hins vegar er ljóst að Flugöryggissamtök Evrópu (JAA), sem Ísland er fullgildur aðili að, hafa verið að reyna að komast lengra, hvað varðar öryggismál barna, með reglunum um viðbótarlykkjubelti, en krafist er af ICAO. Því miður reyndist reglan um viðbótarlykkjubelti tvíþent og töluverðan tíma tekur að þróa, prófa og samþykkja búnað sem eykur öryggi og hentar. Flugmálayfirvöld á Íslandi hafa nána samvinnu við flugmálayfirvöld á Norðurlöndunum og fylgjast grannt með framvindu þróunar á þessu sviði.“

Ráðuneytið vonar að framangreindar upplýsingar svari fyrirspurn yðar og mun að sjálfstöðu upplýsa yður um þróun þessara mála.“

Þar sem mér lék hugur á að vita hvernig þessum málum væri háttað hjá öðrum Evrópuríkjum, sendi ég fyrirspurn til ENOCs, sem eru evrópsk samtök umboðsmanna barna. Óskaði ég eftir upplýsingum um það annars vegar, hvort umboðsmenn barna í öðrum ríkjum Evrópu hefðu tekið málefnið til meðferðar og hins vegar, hvort þeim væri kunnugt um að þeirra ríki hefðu sett strangari reglur um öryggi barna í flugvélum, en alþjóðlegar lágmarksreglur mæla fyrir um.



Þau svör sem bárust benda til þess að umboðsmenn barna í Evrópu hafi hingað til lítið sem ekkert fjallað um öryggi barna í flugvélum.

8.1 Fylgdarmaður ungra flugfarþega

Í kjölfar nokkurra ábendinga, ákvað ég að spyrjast fyrir um það hjá flugfélögum, hvernig háttáð væri þeirri þjónustu, að útvega börnum sem ferðast ein á milli áfangastaða, fylgdarmann. Óskaði ég m.a. eftir upplýsingum um, hvort til væru skriflegar vinnureglur í þessu sambandi. Fyrirspurnina, sem dags. er 7. júlí, sendi ég til eftirtalinnna: Flugleiða, Flugfélagsins Atlanta, Íslandsflugs og SAS-Scandinavian Airlines. Bréfið hljóðar svo:

Umboðsmanni barna hafa borist nokkrar ábendingar varðandi þá þjónustu að útvega börnum, sem ferðast ein á milli áfangastaða jafnt innanlands sem utan, fylgdarmann. Af því tilefni, og með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, óskar embættið eftir upplýsingum um hvort fyrirtæki yðar hafi sett skriflegar vinnureglur í þessu sambandi og ef svo er hverjar þær eru. Hvað er fólgið í slíkri þjónustu, hvernig er henni háttáð og hver ber ábyrgðina? Sérstaklega er óskað upplýsinga um þau tilfelli þegar tafir verða á flugi og farþegar þurfa að bíða ótiltekinn tíma á flugstöð, í umsjá hverra eru börnin þegar þannig háttar?

Á árinu bárust svör frá öllum fyrrgreindum aðilum nema SAS.

Í svari Flugleiða segir m.a.:

„Meðfylgjandi eru reglur á ensku, sem ná til flutninga ungra flugfarþega. ... ef barn á að ferðast með Flugleiðum og njóta fylgdar starfsmanns félagsins en fara síðan í framhaldsflug með öðru flugfélagi þá er ekki hægt að samþykkja bókun, fyrr en viðkomandi flugfélag hefur gengið frá sínum málum.“

Eins og segir í svari Flugleiða, fylgdu bréfi þeirra reglur varðandi flutninga ungra flugfarþega sem ferðast einir. Reglurnar eru á ensku og tilgreina þá aðila sem ábyrgð bera á hinum unga farþega frá því hann er skráður inn og þar til hann er látinn í hendur aðila sem heimild hefur til að taka á móti honum.

Svar Flugfélagsins Atlanta ehf.:

„Skilgreining á fylgdarbarni er eftirfarandi: Barn sem er orðið 5 ára en yngra en 12 ára án fylgdar fullorðins einstaklings.

Af gefnu tilefni skal það tekið fram að Flugfélagið Atlanta sinnir eingöngu leiguflugi og er því þjónusta við farþega áður en komið er um borð aðkeypt frá þjónustuaðila (flugvallarstarfsmenn) samanber fylgd ungbarna að flugvél, innritun o.fl.

Vinnureglur Flugfélagsins Atlanta hvað varðar fylgdarbörn eru eftirfarandi:

Eftir að þjónustuaðili hefur komið fylgdarbarni í hendur áhafnarmedlima skal at-

huga að allir tilskildir pappírar svo sem vegabréf séu til staðar. Sérstaka athygli skal veita fylgdarbarni meðan á flugferð stendur. Við komu á áfangastað skal sjá til þess að fylgdarbarni sé komið í hendur þjónustuaðila.

Flugfélagið Atlanta ber því ábyrgð á fylgdarbarni frá móttöku um borð við upphaf ferðar og þar til barni hefur verið komið í hendur þjónustuaðila á áfangastað, ef um tafir á brottför er að ræða eftir að fylgdarbarn hefur verið móttekið þá er barn í umsjá áhafnarmedlima.“

Svar Íslandsflugs:

„Samkvæmt Flugrekstrarhandbók okkar verða forráðamenn barna undir 5 ára aldri annað hvort að ferðast með börnunum eða kaupa farseðil fyrir fylgdarmann. Hinsvegar geta börn á aldrinum 5 til 12 ára, sem eru ekki í fylgd með fullorðnum, ferðast ein og þá undir eftirliti og á ábyrgð starfsmanna okkar.

Engar skriflegar vinnureglur hafa verið settar um þessa þjónustu en unnið er eftir almennt viðurkenndum aðferðum sem flugrekendur hafa þróað með sér.

Þegar keyptur er farseðill fyrir barn í innanlandsflugi þá er skráð í bókunarkerfið ef barnið ferðast eitt. Við innritun er barnið merkt á ákveðinn hátt og skráðar eru upplýsingar s.s. aldur og nafn barns, nafn forráðamanns og móttakanda. Barnið er í umsjá og á ábyrgð afgreiðslumanns frá innritun þar til kallað er út í flugvélina. Afgreiðslumaður afhendir flugliða barnið og er það í umsjá og á ábyrgð flugliða á meðan fluginu stendur. Eftir landingu afhendir flugliðinn barnið til skráðs móttakanda. Ef seinkun verður í innanlandsflugi er barnið í umsjá afgreiðslumanns Íslandsflugs.

Í millilandaflugi er verklagið í stórum dráttum eins en ábyrgð dreifist á fleiri aðila. Ef við tökum sem dæmi flug milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar þá er farseðillinn keyptur af ferðaskrifstofu t.d. Samvinnuferðum-Landsýn. Ferðaskrifstofan semur við Íslandsflug um að annast flugið og samningar eru gerðir við Flugleiðir um að annast afgreiðslu í Keflavík og Novair um afgreiðsluna í Kaupmannahöfn. Skráð er í bókunarkerfið ef barnið ferðast eitt. Við innritun í Keflavík er barnið merkt og skráðar eru upplýsingar m.a. nafn móttakanda. Barnið er í umsjá og á ábyrgð afgreiðslumanns Flugleiða þar til hann afhendir það til flugliða Íslandsflugs við innngöngu í flugvélina. Barnið er í umsjá og á ábyrgð flugliða Íslandsflugs meðan á fluginu stendur og þar til það er afhent afgreiðslumanni Novair eftir landingu í Kaupmannahöfn. Afgreiðslumaðurinn er ábyrgur fyrir barninu og sér til að það komist til skráðs móttakanda. Þegar seinkanir verða í millilandaflugi eru börn í umsjá afgreiðslumanna afgreiðslufyrirtækisins meðan á bið stendur.“

Af þeim svörum sem borist hafa, verður ekki annað ráðið en að reglur séu nokkuð skýrar. Eðlilegt er þó að gera þá kröfu að reglur þessar séu til í skriflegu formi og á íslensku máli, aðgengilegar forsýraðilum barna.



8.2 Skráning nýfæddra barna – fyrirspurn frá umboðsmanni barna í Madrid

Á síðasta ári barst mér fyrirspurn frá starfsbróður mínum á Spáni, þar sem hann spurðist fyrir um lög og reglur og ýmis framkvæmdaratriði er lúta að skráningu á nýfæddum börnum hér á landi (SUB:1998, kafla 8.7). Erindið framsendi ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu með bréfi, dags. 24. september 1998. Þar sem svör bárust ekki, ítrekaði ég það með bréfi, dags. 5. janúar 1999. Svar barst frá ráðuneytinu, dags. 12. janúar. Þar segir að erindið hafi verið framsent Hagstofu Íslands, en jafnframt hafi ráðuneytið óskað eftir umsögn landlæknisembættisins á framkvæmd skráningar nýfæddra barna á vegum ljósmæðra og heilbrigðisstofnana. Umsögn landlæknisembættisins barst með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, dags. 23. febrúar og er hún svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins dags. 12. janúar s.l. varðandi merkingar á nýfæddum börnum. Fyrirspurnin er frá Umboðsmanni barna á Spáni en barst heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu frá Umboðsmanni barna hér á landi.

Liður 1 í fyrirspurninni,

Spurt er hvort ákvæði séu um það í löggið hér á landi um merkingu nýbura. Svar við þeirri fyrirspurn er NEI.

Liður 2 í fyrirspurninni,

Spurt er hvaða háttur sé hafður á því að merkja nýbura hér á landi.

Brenns konar háttur er hafður á merkingum nýbura hér á landi.

A. Á stóru stofnunum s.s. Landspítala og Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri eru barn og móðir merkt með auðkennisarmbandi (identification bracelet). Samskonar armband er sett á móður og barn og verða foreldrar að staðfesta munnlega að þau hafi lesið að það sé samhljóða. Barnið er merkt með tveimur armböndum, þ.e. bæði á handlegg og fótlegg. Það er gert af öryggisástæðum ef annað auðkennisbandið myndi af einhverjum ástæðum detta af. Eintak af slíku auðkennisbandi fylgir hér til skýringar.

B. Á sumum minni fæðingarstöðum s.s. á Ísafirði eru börnin en ekki móðirin merkt. Barnið er merkt með einu auðkennisbandi.

C. Á þeim stöðum þar sem mjög fáar fæðingar fara fram t.d. á Patreksfirði þar sem voru 2 fæðingar á síðasta ári eru börn ekki merkt.

Liður 3

Beðið er um frekari upplýsingar ef einhverjar eru.

Hægt væri að benda á að vöggur allra nýbura hér á landi eru merktar. Eintak af slíkum merkispjöldum fylgja hér til skýringa.“

Þetta svar landlæknisembættisins sendi ég, í enskri þýðingu, til umboðsmanns barna í Madrid með bréfi dags. 29. júní. Þrátt fyrir mikla eftirgangsmuni barst ekki svar við fyrirspurninni frá Hagstofu Íslands.

8.3 Börn og miðlægur gagnagrunnur á heilbrigðisviði

Á undanförunum misserum hefur miðlægur gagnagrunnur á heilbrigðisviði verið mikið í þjóðfélagsmæðunni. Skoðanir eru skiptar og hafa mér borist ábendingar sem og fyrirspurnir varðandi réttarstöðu barna í þessu sambandi. Samkvæmt lögum um miðlægan gagnagrunn á heilbrigðisviði, er það hlutverk landlæknis að sjá til þess að upplýsingar um gagnagrunninn og um rétt sjúklings til að koma í veg fyrir að upplýsingar um hann verði fluttar í grunninn, séu aðgengilegar almenningi. Af þessu tilefni gaf landlæknisembættið út upplýsingabækling og eyðublað, ætlað til að segja sig úr grunninum. Eftir að hafa kynnt mér bæklinginn og eyðublaðið, taldi ég nauðsynlegt að koma á framfæri við landlækni, nokkrum ábendingum er varða börn og stöðu þeirra gagnvart miðlægum gagnagrunni á heilbrigðisviði. Ábendingar mínar komu fram í svohljóðandi bréfi til landlæknis, dags. 23. júní:

I

Að undanförunu hafa embætti mínu borist nokkrar fyrirspurnir varðandi réttarstöðu barna samkvæmt lögum nr. 139/1998, um gagnagrunn á heilbrigðisviði. Við yfirlestur á fyrrgreindum lögum kemur í ljós að ekkert ákvæði er þar að finna sem varðar börn sérstaklega enda segir orðrétt í athugasemdum um 8. gr. frumvarps þess, er varð að lögum nr. 139/1998: Engin ákvæði eru í frumvarpinu um hver taki ákvörðun f.h. barna eða ósjálfráða einstaklinga um flutning upplýsinga í gagnagrunninn. Um það gilda því almennar reglur um hver sé bær til að taka ákvörðun fyrir þeirra hönd.

Í 8. gr. laga nr. 139/1998 um gagnagrunn á heilbrigðisvið er að finna svofelld ákvæði:

Sjúklingur getur óskað eftir því að upplýsingar um hann verði ekki fluttar í gagnagrunn á heilbrigðisviði. Beiðni sjúklings getur varðað allar upplýsingar sem þegar liggja fyrir um hann í sjúkraskrá eða kunna að verða skráðar eða nánar tiltekna upplýsingar. Skyld er að verða við slíkri beiðni. Sjúklingur skal tilkynna landlækni um ósk sína. Skyld er að verða við slíkri beiðni. Sjúklingur skal tilkynna landlækni um ósk sína. Landlæknir skal annast gerð eyðublaða fyrir slíkar tilkynningar og sjá til þess að þau liggi frammi á heilbrigðisstofnunum og hjá sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmönnum. Landlæknir skal sjá til þess að dulkóðuð skrá yfir viðkomandi sjúklinga sé ávallt aðgengileg þeim sem annast flutning upplýsinga í gagnagrunn á heilbrigðisviði.

Landlæknir skal sjá til þess að upplýsingar um gagnagrunn á heilbrigðisviði og um rétt sjúklings skv. 1. mgr. séu aðgengilegar almenningi. Heilbrigðisstofnanir og sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmenn skulu hafa þessar upplýsingar aðgengilegar sjúklingum í húsakynnum sínum.



Samkvæmt þessum lagaákvæðum er það m.a. hlutverk landlæknis að annast gerð eyðublaðs, þar sem sjúklingur getur óskað eftir því að upplýsingar um hann verði ekki færðar inn í gagngrunn á heilbrigðissviði. Þá ber landlækni ennfremur að sjá til þess að þessi lögvarði réttur sé kynntur almenningi, sem og sjúklingum, á aðgengilegan hátt. Fyrrgreint eyðublað hefur verið útbúið af hálfu landlæknisembættisins og á þess vegum hefur einnig verið gefinn út bæklingurinn Miðlægur gagnagrúnnur á heilbrigðissviði, spurningar og svör. Samkvæmt upplýsingum frá embættinu mun bæklingur þessi hafa verið sendur til kynningar inn á öll heimili í landinu.

Eftir að hafa kynnt mér annars vegar áður nefnt eyðublað landlæknisembættisins og hins vegar kynningarbæklinginn, tel ég nauðsynlegt að koma á framfæri nokkrum ábendingum um það sem betur mætti fara í þessum efnum og varðar umbjóðendur mína, börn yngri en 18 ára.

II

Forsjá barns felur fyrst og fremst í sér rétt og skyldu fyrir foreldra og aðra forsjáraðila til umönnunar og uppeldis barns og til að gegna lögráðum vegna barnsins, ráða persónuhögum og oftast fjármálefnum þess, sbr. 3. mgr. 29. gr. barnalaga nr. 20/1992.

Meginreglan er sú að foreldrar (kynforeldri, kjörforeldri, stjúpforeldri, fósturforeldri og sambúðarforeldri) fara með forsjá barns síns, en lögum samkvæmt er mögulegt að skipa forsjá barns á annan veg ef það er talið barni fyrir bestu. Þegar sameiginleg forsjá barns er ákveðin í kjölfar skilnaðar eða sambúðarslita foreldra haldast þessi lögráð áfram í þeirra höndum þannig að þörf er á samþykki þeirra beggja til allra meiri háttar ákvarðana, er barnið varðar, þ.á m. um persónuhagi þess. Í þeim tilvikum þegar forsjá er falin öðru foreldri á hitt foreldrið, sem ekki fer með forsjá barns, samt sem áður rétt á upplýsingum um hagi barns síns, svo sem heilsufar þess, sbr. 1. og 2. mgr. 40. gr. A í barnalögum nr. 20/1992, sbr. lög nr. 23/1995.

Með skírskotun til fyrrgreindra athugasemda við 8. gr. frumvarps, sem varð að lögum nr. 139/1998, ber að líta svo á að það sé í valdi kynforeldra eða annarra, sem falin hefur verið forsjá samkvæmt lögum skipan, að taka ákvörðun um hvort flytja megi upplýsingar um barnið í gagnagrúnn á heilbrigðissviði.

Í forsjá foreldra felst að þeir bera aðalábyrgð á velferð barna sinna og þeim er ætíð lögskilylt, að hafa hag og þarfir barns síns að leiðarljósi þegar teknar eru ákvarðanir er það varða. Í þessu sambandi er einnig mikilvægt að minna á ákvæði 5. mgr. 29. gr. barnalaga þar sem segir: Foreldrum ber að hafa samráð við barn sitt, áður en persónulegum málefnum þess er ráðið til lykta. Þetta ákvæði er í samræmi við 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, þar sem fram kemur að hafa skuli barn með í ráðum áður en ákvörðun er tekin í málum er það varða, og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana þess með hliðsjón af aldri þess og þroska. Af þessu leiðir að

foreldrum ber að taka ákvarðanir fyrir börn, sem ekki eru nógu þroskuð til að taka þær sjálf, en foreldrum ber fyrst og fremst að leiðbeina og styðja eldri börn þegar taka þarf ákvarðanir, sem varða nútíð þeirra og framtíð. Þegar börn ná 18 ára aldri verða þau lögráða, sbr. 1. mgr. 1. gr. lögræðislaga nr. 71/1997. Að verða lögráða þýðir að verða bæði fjárráða og sjálfráða, þ.e. að ráða sjálfur eigin högum.

III

Samkvæmt 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (í daglegu tali nefndur Barnasáttmáli SP) skal það sem barni er fyrir bestu ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, **stjórnvöld** eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn. Í 2. mgr. þessarar greinar segir síðan: Með hliðsjón af réttindum og skyldum foreldra eða lögráðamanna, eða annarra sem bera ábyrgð að lögum á börnum, skuldbinda aðildarríki sig til að tryggja börnum þá vernd og umönnun, sem velferð þeirra krefst, og skulu þau í því skyni gera allar nauðsynlegar ráðstafanir á sviði löggjafar og **stjórnsýslu**. (Leturbreyting mín).

Í 2. mgr. 14. gr. samningsins er ennfremur að finna svofellt ákvæði: Aðildarríki skulu virða rétt og skyldur foreldra, og lögráðamanna, eftir því sem við á, til að veita barni leiðsögn við að beita rétti sínum á þann hátt sem samræmist vaxandi þroska þess. Loks ber að geta ákvæðis í 1. mgr. 18. gr. samningsins þar sem segir: Aðildarríki skulu gera það sem í þeirra valdi stendur til að tryggja að sú meginregla sé virt að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og koma því til þroska. Foreldrar, eða lögráðamenn, ef við á, bera aðalábyrgð á uppeldi barns og því að barni sé komið til þroska. Það sem barni er fyrir bestu skal vera þeim efst í huga. Ákvæði 29. gr. barnalaga, sem fjallað hefur verið um hér að framan, er í samræmi við þetta.

IV

Hvorki á eyðublaðinu né í kynningarbæklingi þeim, sem landlæknisembættið hefur gefið út er tekið tillit til sérstöðu barna varðandi gagnagrúnn á heilbrigðissviði.

Að mínu áliti ber að skýra 8. gr. laga nr. 139/1998 með hliðsjón af framangreindum ákvæðum í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, svo og ákvæðum barnalaga og lögræðislaga. Samkvæmt því og með vísun til 2. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, tel ég nauðsyn bera til þess, með hagsmuni umbjóðenda minna að leiðarljósi, að embætti yðar gefi út sérstakan upplýsingabækling fyrir börn og forsjáraðila þeirra um gagnagrúnn á heilbrigðissviði.

Í bæklingi, sem þessum, ættu auk upplýsinga þeirra, sem getið er í fyrirliggjandi bæklingi að vera að finna upplýsingar um

- hlutverk foreldra og annarra forsjáraðila varðandi uppeldi og umönnun barna



- *sameiginlega ábyrgð foreldra þegar teknar eru meiri háttar ákvarðanir varðandi börn*
- *rétt barns til að vera með í ráðum áður en ákvörðun er tekin og að virða beri skoðun barns miðað við aldur þess og þroska*
- *að forsjárskyldur falli niður þegar barn verður sjálfráða 18 ára að aldri, sbr. 1. mgr. 1. gr. lögræðis laga nr. 71/1997. Þannig getur einstaklingur endurmetið ákvörðun forsjáraðila sinna um aðild að gagnagrunni á heilbrigðisviði við 18 ára aldur. Vekja verður sérstaka athygli barna á þessum réttindum.*
- *hverjir skuli fylla út eyðublað fyrir hönd barns vegna úrsagnar úr gagnagrunni á heilbrigðisviði og og hvar unnt er að nálgast eyðublaðið.*

Þá tel ég mikilvægt að kynningarbæklingi þessum verði dreift sem víðast, svo sem á fæðingardeildum og heilsugæslustöðvum, barnadeildum sjúkrahúsa, en einnig á þeim stöðum þar sem ungt fólk kemur saman, t.d. í félagsmiðstöðvum.

Að lokum vil ég nefna eitt atriði, sem ég tel þýðingarmikið í þessu sambandi, en það er að foreldrar og aðrir forsjáraðilar barna verði upplýstir, svo fljótt sem verða má um þann frest, sem þeir hafa til að taka ákvörðun fyrir hönd barna sinna, um færslu upplýsinga í gagnagrunn á heilbrigðisviði, með hagsmuni barnanna að leiðarljósi.

Landlæknir svaraði erindi mínu um börn og gagnagrunn á heilbrigðisviði með eftirfarandi bréfi, dags. 27. júlí:

„Landlæknir þakkar umboðsmanni barna fyrir vel unna og ýtarlega greinargerð um ofangreint efni, dagsett 23. júní síðastliðinn. Til embættisins hafa einnig borist margar fyrirspurnir um stöðu foreldra og forráðamanna barna að því er lítur að veitingu heilsufarsupplýsinga í miðlægan gagnagrunn á heilbrigðisviði.

Rétt er að ekkert er um þetta atriði í lögum um miðlægan gagnagrunn á heilbrigðisviði nr. 139/1998 og er það megin ástæða þess að efninu var líklega ekki gerð nægileg skil í upplýsingabæklingi landlæknisembættisins um málið.

Við skiljum greinargerð umboðsmanns barna á þann veg að kynforeldrar skuli öllu jafna taka ákvörðun um hvort flytja eigi upplýsingar um barnið í gagnagrunn á heilbrigðisviði og skuli leitast við að hafa samráð við barnið að svo miklu leyti sem það er unnt. Tekið er undir mikilvægi þess. Fari kynforeldrar ekki með forræði sé þessi ákvörðun í höndum forræðismanns, hvort sem hann er annað kynforeldra eða ekki. Sé forræðið skipt milli foreldra ber að leita samþykkis beggja. Til viðbótar þessu hefur afstaða landlæknisembættisins verið sú, að komi foreldrar eða forráðamenn sér ekki saman um ákvörðunina beri sá að ráða er lengra vill ganga, þ.e. sá er vill hafna flutningi upplýsinga um barnið í gagnagrunninn. Óskað er eftir athugasemdum umboðsmanns barna við þann skilning.

Eins og fram kemur í greinargerð umboðsmanns ráða unglingar þessari ákvörðun sjálfir eftir 18 ára aldur þ.e. lögræðisaldur. Í því ljósi er mikilvægt að ganga frá skýrum reglum um hvernig standa beri að málum vilji þeir breyta ákvörðun foreldra sinna eða forráðamanna. Málið er einfalt hafi forráðamenn hafnað þátttöku barnsins eða unglingsins en hann vill taka þátt við lögræðisaldur. Málið vandast ef unglundur vill falla frá þátttöku mörgum árum eftir að foreldrar hans höfðu tekið ákvörðun um flutning heilsufarsupplýsinga um hann í gagnagrunninn. Að þessu víkja lögum ekki og er nokkur skoðanaágreiningur um málið.

Óumdeilanleg regla við vísindarannsóknir er sú að þátttakendur fá að hætta við án skýringa þegar þeim þóknast. Þetta hefur einkum komið til við framsýnar rannsóknir þar sem einhverskonar íhlutun er beitt, lyfjagjöf, lækningarannsóknur o.s.frv. eða upplýsingum er safnað eingöngu vegna rannsóknarinnar. Í sjúkraskrárum eru hins vegar upplýsingar um heilsufar sem í upphafi er ekki safnað í rannsóknartilgangi heldur vegna þess að viðkomandi leitar til heilbrigðiskerfisins. Mjög algengt er að þessar upplýsingar séu notaðar til rannsókna og hefur svo verið um áratugi. Gerðir hafa verið gagnabankar af ýmsu tagi í þessu skyni bæði hér á landi og í öllum vestrænum löndum. Rannsóknir sem unnar hafa verið með slíkum vinnubrögðum eru oft á tíðum ómetanlegar og hafa fleygt heilbrigðisvísindum fram. Nánast er óþekkt að fólk komi að fyrra bragði og banni notkun eigin heilsufarsupplýsinga úr sjúkraskrárum í þessum tilgangi. Jafnljóst er að þegar og ef það gerist er sú ósk að sjálfsögðu virt.

Skoðun landlæknis er sú að hið sama eigi að gilda um þann miðlæga gagnagrunn sem hér um ræðir. Þetta þýðir að skipti einstaklingur um skoðun þ.e. vilji hætta þátttöku eftir að upplýsingar um hann voru færðar í grunninn eigi að eyða upplýsingum úr grunninum og þær ekki notaðar til frekari rannsókna. Öllum rannsóknum sem hafnar eru og byggðust að einhverju leyti á upplýsingum um viðkomandi skal þó haldið áfram og þeim lokið þannig að ekki sé unnt að breyta niðurstöðum sem þegar eru fengnar og jafnvel birtar. Er þetta í samræmi við vinnuvenjur sem ríkja um framsýnar rannsóknir. Samkvæmt óformlegum upplýsingum frá sérfræðingum í dulkóðun mun vera jafn einfalt að eyða upplýsingum í grunninum með dulkóðun í eina átt og að bæta nýjum upplýsingum við. Tæknilega er því þetta hægt. Áhugavert væri að fá álit umboðsmanns barna á þessu atriði með tilliti til réttarstöðu barna og unglunga.

Tilkynningar hafa borist landlæknisembættinu þar sem ófædd börn og upplýsingar um þau eru sögð úr gagnagrunninum. Fólki hefur verið bent á að biða eftir komu barnsins í þennan heim. Þetta vekur þó upp spurningu hvernig fara skuli með úrsagnir úr gagnagrunninum þegar um nýfædd börn er að ræða. Enn er óvíst hvernig að flutningi gagna úr sjúkraskrárum í gagnagrunninn verður staðið, hvort það verði gert sjálfkrafa, daglega, vikulega, mánaðarlega eða hvort sérstaka virka gjörð þurfi við flutning. Skynsamlegt virðist að foreldrar fái einhvern tíma (2–3 mánuði) til að



tilkynna nýfædd börn sín úr grunninum og sú verklagsregla verði viðhöfð að ekki verði fluttar heilbrigðisupplýsingar í gagnagrunninn fyrr en við þriggja ára aldur. Æskilegt væri að fá álit umboðsmanns barna á þessari tillögu.

Allmargar fyrirspurnir hafa borist um rétt forsjárlaus foreldris til upplýsinga um hvort forráðamaður hefur sagt barn eða ungling úr gagnagrunninum eða ekki. Barnalög virðast kveða á um rétt forsjárlaus foreldris til viðtækra upplýsinga um hag barnsins. Hins vegar hafa lög um gagnagrunn á heilbrigðisviði verið skilin svo að upplýsingar um þá sem segja sig úr grunninum skulu vera trúnaðarmál, t.d. munu starfsmenn heilbrigðisstofnana ekki hafa þessar upplýsingar undir höndum, skráin um úrsagnir skal dulkóðuð. Því er óskað eftir áliti umboðsmanns barna á hvort hagur barna og unglunga sé betur tryggður með því að hafna ofanefndri beiðni forsjárlaus foreldris eða hvort rétt sé að veita upplýsingarnar.

Tekið er undir með umboðsmanni að ástæða sé til að upplýsa almenning betur um þessi mál. Eins og fram kemur í þeim upplýsingabæklingi sem þegar hefur verið dreift til almennings var gert ráð fyrir að viðbótarupplýsingum yrði dreift síðar þegar þær lægu fyrir. Ýmislegt er enn óljóst um framkvæmd málsins, m.a. er ekki ákveðið hvers konar upplýsingar fara nákvæmlega í grunninn, hvaða skilyrðum reksturinn verður háður og hver verður akkur heilbrigðisstofnana af samningi við rekstrarleyfishafa. Af öllum þessum atriðum er nú unnið. Gert var ráð fyrir að senda upplýsingabækling aftur þegar þau skýrðust. Rétt er að þar verði einnig með þau atriði sem umboðsmaður barna leggur til að betur verði skýrð.

Í samantekt er því óskað eftir áliti umboðsmanns barna á neðantöldum fjórum atriðum:

1. Hvort foreldra eða forráðamanna á að ráða komi þau sér ekki saman um hvort barn þeirra skuli taka þátt í gagnagrunni á heilbrigðisviði eða ekki?
2. Vilji unglingur við lögræðisaldur hætta þátttöku í gagnagrunni (sem foreldrar hans höfðu ákveðið löngu áður) skal þá einungis hætta að flytja ný gögn í grunninn eða á að gefa honum kost á að eyða öllum gögnum sem fyrir eru í grunninum?
3. Hvaða verklag úrsagna gagna úr gagnagrunninum samrýmist best hagsmunum ófæddra barna?
4. Ber að veita forsjárlaus foreldri upplýsingar um hvort forráðamaður hefur sagt barn eða ungling úr gagnagrunni á heilbrigðisviði eða ekki?'

Þar sem landlæknir bað um álit mitt á ákveðnum atriðum varðandi börn og gagnagrunn á heilbrigðisviði, sendi ég honum svohljóðandi svar, dags. 15. september:

I

Ég vísa til fyrri bréfaskipta okkar um börn og gagnagrunn á heilbrigðisviði, bréfs míns dags. 23. júní sl. og bréfs yðar, er mér barst 5. ágúst sl. Vert er að þakka jákvæð viðbrögð yðar við bréfi mínu.

Eins og ég gat um í fyrrnefndu bréfi mínu er í lögum nr. 139/1998, um gagnagrunn á heilbrigðisviði, ekkert ákvæði að finna sem varðar börn sérstaklega. Vísaði ég þar til athugasemda um 8. gr. frumvarps þess er varð að ofangreindum lögum, þar sem segir að almennar reglur skuli gilda um hver sé bær til að taka ákvörðun fyrir hönd barna um flutning upplýsinga í gagnagrunn á heilbrigðisviði. Í nefndu bréfi rakti ég þá skoðun mína að skýra beri ofangreint lagaákvæði með hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, hér eftir nefndur Barnasáttmáli S.Þ., ákvæðum barnalaga og lögræðis laga.

II

Í bréfi yðar óskið þér viðbragða minna við eftirgreindum fjórum spurningum:

1. Hvort foreldra eða forráðamanna á að ráða, komi þau sér ekki saman um, hvort barn þeirra skuli taka þátt í gagnagrunni á heilbrigðisviði eða ekki?

Í bréfi yðar er greint frá þeirri skoðun Landlæknisembættisins, að komi foreldrar eða forráðamenn sér ekki saman um ákvörðunina beri sá að ráða er lengra vill ganga, þ.e. sá er vill hafna flutningi upplýsinga um barnið í gagnagrunninn. Óskið þér athugasemda minna við þennan skilning.

Í 12. gr. Barnasáttmála S.Þ. er kveðið á um rétt barns, sem myndað getur eigin skoðanir, til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum. Jafnframt skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur barns og þroska. Vísa ég til þess, sem sagði í fyrri bréfi mínu, að foreldrum ber að taka ákvarðanir fyrir börn sem ekki eru nógu þroskuð til að taka þær sjálf, en foreldrum ber fyrst og fremst að leiðbeina og styðja eldri börn þegar taka þarf ákvarðanir, sem varða nútíð þeirra og framtíð.

Leggja ber áherslu á mikilvægi þess grundvallarsjónarmiðs að virða beri börn, sem sjálfstæða einstaklinga, með það í huga að þau geti ráðstafað hagsmunum sínum sjálf þegar þar kemur þroska þeirra að þau beri skynbragð á gildi ákvarðana. Það er því eðlileg regla, að mínum dómi, að láta vilja þess foreldris, sem vill ráðstafa hagsmunum barns til framtíðar, víkja fyrir vilja þess sem vill eftirláta barninu að taka afstöðu sjálf þegar þar að kemur. Þar af leiðandi er ég sammála umræddri vinnureglu embættis yðar.

2. Vilji unglingur við lögræðisaldur hætta þátttöku í gagnagrunni skal þá einungis hætta að flytja ný gögn í grunninn eða gefa honum kost á að eyða öllum gögnum sem fyrir eru í grunninum?

Í bréfi yðar vísið þér til reglna sem í heiðri eru hafðar um framsýnar rannsóknir, þ.e. að skipti einstaklingur um skoðun, vilji hætta þátttöku eftir að hafa áður samþykkt að upplýsingar um hann væru færðar í gagnagrunn, sé honum það heimilt og upplýsingum um hann jafnframt eytt. Kemur fram í bréfi yðar að það sé skoðun yðar að sama regla eigi að gilda um miðlægan gagnagrunn. Í því felist að lögráða unglingur, er vill hætta þátttöku í gagnagrunni, fái þá jafnframt eytt eldri gögnum um sig.



Ég tek undir þetta viðhorf yðar, sem ég tel vera í samræmi við þau grunnsjónarmið um réttarstöðu barna, sem Barnasáttmáli S.Þ. mælir fyrir um, og ég gerði grein fyrir hér að ofan.

3. Hvaða verklag úrsagna úr gagnarunninum samrýmist best hagsmunum ófæddra barna?

Fram kemur í bréfi yðar að tilkynningar hafi borist Landlæknisembættinu þar sem ófædd börn og upplýsingar um þau eru sögð úr gagnarunninum. Fram kemur einnig að enn sé óvíst hvernig að flutningi gagna úr sjúkraskrá í gagnarunninn verði staðið, hvort það verði gert daglega, vikulega, mánaðarlega eða hvort sérstaka gjörð þurfi við flutninginn. Nefnið þér að skynsamlegt virðist að foreldrar fái einhvern tíma, t.d. tvo til þrjú mánuði, til að tilkynna nýfædd börn sín úr grunninum og sú verklagsregla verði viðhöfð að ekki verði fluttar upplýsingar í gagnarunninn fyrir en við þriggja mánaða aldur.

Vegna þessarar spurningar tel ég að úrsögn ófædds barns úr gagnarunni á heilbrigðisviði koma vart til greina, eins og lögum er háttáð, þar sem að lögráð foreldra eða forsjáradila koma almennt ekki til fyrir en við fæðingu barns. Með fyrirvara um það hvernig framkvæmdinni verður raunverulega háttáð virðist mér verklagið, er þér leggið til, skynsamlegt.

4. Ber að veita forsjárlausu foreldri upplýsingar um hvort forráðamaður hafi sagt barn eða unglíng úr gagnarunni á heilbrigðisviði eða ekki?

Í bréfi yðar vísið þér til þess að hér leikist á sjónarmið um að upplýsingar um þá sem segi sig úr gagnarunninum skuli vera trúnaðarmál annars vegar og hins vegar til þess að barnalög mæli fyrir um viðtækan rétt forsjárlaus foreldris til upplýsinga um hagi barnsins.

Í 40. gr. A í barnalögum nr. 20/1992, sbr. lög nr. 23/1995, er kveðið á um rétt forsjárlaus foreldris til upplýsinga um barnið. Er um að ræða viðtækan rétt sem eingöngu vikur fyrir mun rikari almanna- eða einkahagsmunum, þar á meðal ef telja verður að upplýsingar séu skaðlegar fyrir barn. Það er ekki í verkahring umboðsmanns barna að leggja almennt mat á réttarstöðu foreldra, sem í þessu tilviki er sérstök vegna eðlis hins umrædda gagnarunns, þ.e. að geyma upplýsingar um erfðaefnið og ættfræði.

Ég fæ hins vegar ekki séð, að það að veita forsjárlausu foreldri upplýsingar í þessum efnum eigi almennt að skaða hagsmuni barns. Hvað varðar þá staðreynd að úrsögn úr gagnarunni eru trúnaðarupplýsingar bendi ég á að réttindi og skyldur forsjárlaus foreldris við barn sitt fela einmitt í sér að forsjárlaust foreldri kunni að eiga aðild að slíkum trúnaði, ásamt forsjáradila.

III

Það er meginatriði í þróun löggjafar um börn, hér á landi og í samfélagi þjóðanna, að áhersla á sjálfsákvörðunarrétt barna verði sífelld rikari og til þess er ætlast af stjórnvöldum að þau geri börnum kleift að mynda sér upplýsta skoðun um málefni,

sem varða persónu þeirra, auk þess sem ætlast er til að stjórnvöld virði sjónarmið þeirra. Með hliðsjón af þessu ítreka ég nauðsyn þess að embætti yðar gefi út sérstakan upplýsingabækling fyrir börn og forsjáradila þeirra um gagnagrunn á heilbrigðisviði, en bæklingur sá er embættið hefur þegar gefið út, tekur að mínu mati ekki mið af sérstöðu barna. Vísa ég til fyrra bréfs míns þar sem ég tiltók atriði er ég tel að eigi koma fram í slíkum bæklingi, ætluðum börnum og forsjáradilum þeirra.

Álitaefni þau, sem þér hafið borið undir mig, gefa tilefni til þess að beina þeirri ábendingu til yðar, með hliðsjón af 12. gr. Barnasáttmála S.Þ., að Landlæknisembættið sjái til þess, eftir því sem tók eru á, að börnum gefist færi á að tjá afstöðu sína til úrsagnar. Í samræmi við það mæli ég með því að á úrsagnareyðublaði þurfi foreldri eða lögráðamaður að staðfesta að gætt hafi verið samráðs við barn það er um ræðir, sbr. ákvæði 5. mgr. 29. gr. barnalaga þar sem segir: „Foreldrum ber að hafa samráð við barn sitt, áður en persónulegum málefnum þess er ráðið til lykta.“ Þá finnst mér einnig ástæða til að benda á til fróðleiks að þessi regla, um samráð foreldra við börn, hefur, m.a. fyrir tilstilli Barnasáttmála S.Þ., verið staðfest í ýmsum alþjóðlegum sáttmálum, yfirlýsingum og siðareglum er gilda um heilbrigðisþjónustu og vísindarannsóknir á sviði heilbrigðismála. Nefni ég þar sem dæmi Samning Evrópuráðsins um mannréttindi og lífvísindi, sem var undirritaður í Ovieda 4. apríl 1997. Í 6. gr. samnings þessa er fjallað um vernd þeirra, sem ekki eru færir um að veita samþykki sitt fyrir rannsókn, og í 2. mgr. þessa ákvæðis er sérstaklega fjallað um réttarstöðu barna. Þar eð ekki liggur fyrir opinber íslensk þýðing á samningnum leyfi ég mér að vísa til 2. mgr. 6. gr., á ensku, en þar segir: „The opinion of the minor shall be taken into consideration as an increasingly determining factor in proportion to his or her age and degree of maturity.“

Með skírskotun til alls þess, sem áður er komið fram, óska ég hér með eftir að fá að fylgjast með framvindu þessa máls hjá embætti yðar. Jafnframt býð ég fram krafta embættis míns til frekara samráðs eftir því sem tilefni verður til.

Ég hef ekki enn fengið í hendur bækling frá Landlæknisembættinu, sem veitir almennar upplýsingar um stöðu barna gagnvart gagnarunninum, en ég mun áfram fylgjast með málinu á næsta starfsári.

8.4 Geðheilbrigði barna og unglínga

Á undanförunum árum hefur mér borist fjöldi ábendinga um ófullnægjandi geðheilbrigðisþjónustu fyrir börn á vegum hins opinbera (SUB:1995, kafla 11.3, SUB:1997, kafla 8.6 og SUB:1998, kafla 8.1). Meðal þess sem bent hefur verið á, er skortur á geðheilbrigðisþjónustu fyrir börn á sérhæfðum meðferðarheimilum og -stofnunum ríkisins. Af þessu tilefni skrifaði ég félagsmálaráðherra eftirfarandi bréf hinn 27. janúar 1999:



Mér hefur borist ábending þar sem athygli mín er vakin á því hversu alvarlegt ástand sé nú ríkjandi í geðheilbrigðismálum barna. Mikill fjöldi þeirra barna sem séu vanheil á geði verði viðfang hins opinbera barnaverndarkerfis, en þá er vanheilsa þeirra fjarin að birtast í alvarlegum hegðunarvandamálum, áfengis- og/eða fíkniefnamisnotkun og meintri afbrotahneigð. Samkvæmt barnaverndarlögum eigi börn, sem þannig er orðið ástatt um, rétt á að fá sérhæfða meðferð á heimilum og stofnunum sem rekin eru undir yfirumsjón og eftirliti Barnaverndarstofu.

Umrædd ábending snýst um eftirfarandi meginatriði:

Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við það að hvergi sé skilgreint með nákvæmum hætti hvað átt sé við með þeirri **sérhæfðu meðferð** sem fram eigi að fara á umræddum stofnunum. Hvergi sé hægt að fá upplýsingar um hvert sé markmið slíkrar meðferðar né á hvaða faglega grunni hún sé byggð. Fullyrt er að í mörgum tilfellum sé dvöl barna á meðferðarheimilum fyrst og fremst vistun en ekki sérhæfð meðferð.

Í öðru lagi er fundið að því að skjólstæðingar umræddra stofnana fái enga beina aðstoð barnalækna, hvorki í formi sjúkdómsgreiningar né meðferðar. Á vegum Barnaverndarstofu starfi geðlæknir í hlutastarfi. Hann sé stofnuninni til ráðuneytis um geðheilbrigði skjólstæðinganna. Enginn **barnageðlæknir** starfi hins vegar á vegum Barnaverndarstofu, hvorki á Stuðlum, þar sem greining á vanda skjólstæðinganna fari fram, né á meðferðarheimilum sjálfum. Almennur geðlæknir í hlutastarfi sé á engan hátt fullnægjandi og geti ekki framkvæmt barnageðlæknisfræðilegt mat né staðið á bak við það læknisfræðilega starf sem nauðsynlega þurfi að fara fram. Mörg þeirra barna sem í dag eru skjólstæðingar Barnaverndarstofu eigi miklu fremur heima á sjúkrastofnunum þar sem þau nytu þeirrar aðhlyningar sem Barnaverndarstofa getur ekki veitt þeim

Í þriðja lagi er því haldið fram að verulegur skortur sé á hverskonar sérmenntuðu starfsfólki á hinum sérhæfðu stofnunum ríkisins fyrir börn. Meðferðarheimilin séu staðsett fjarri heimahögum barnanna og þau séu oft send þangað án þess að hafa með sér gögn um sjúkra- og heilsufarssögu sína til heilsugæslustöðva eða sjúkra- stofnana í viðkomandi sveitarfélagi.

Loks er gerð athugasemd við það að foreldrar umræddra barna skuli þurfa að greiða gjald sem nemur einu lágmarksmeðlagi á mánuði fyrir meðferð á umræddum stofnunum, auk annarra tilfallandi fjárútláta sem hljótist af dvöl barnsins þar.

Af þessu tilefni vil ég leita eftir afstöðu yðar, sem félagsmálaráðherra, til þeirra ábendinga sem að framan greinir. Þá fer ég jafnframt þess á leit að þér látið mér í té eftirfarandi upplýsingar:

- Hvert er markmið með hinni svokölluðu sérhæfðu meðferð sem getið er um í lokamálgrein 51. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992, sbr. lög. nr. 22/1995, og á hvaða faglegu forsendum er meðferðin byggð?
- Hvers konar meðferð fer fram á hverju heimili/stofnun fyrir sig, þ.e. hvernig er

unnt að aðgreina umræddar stofnanir innbyrðis með tilliti til þeirrar meðferðar sem þar fer fram?

- Hvað ræður staðsetningu hinna sérhæfðu heimila og stofnana sem hér um ræðir?
- Hversu margir sérfræðingar starfa á hverju heimili/stofnun, hver er menntun þeirra og hvert er starfshlutfall þeirra?
- Hversu margir af skjólstæðingum Barnaverndarstofu hafa á undanförunum þremur árum greinst með geðræna sjúkdóma?

Vænti ég þess að þér greinið mér frá afstöðu yðar til þessa máls, og veitið mér umbeðnar upplýsingar svo fljótt sem verða má.

Svarbréf félagsmálaráðuneytisins er dags. 15. apríl 1999, en þar segir að ráðuneytið hafi falið Barnaverndarstofu að taka saman greinargerð vegna fyrirspurna minna. Í viðamikilli greinargerð stofunnar er leitast við að svara framangreindum spurningum. Ekki er svigrúm til að birta greinargerðina hér í heild sinni, heldur reynt að draga fram það sem þykir máli skipta. Orðrétt segir m.a. í greinargerð Barnaverndarstofu:

„Hvað felst í sérhæfðri meðferð?

[...]

Markmið hinnar sérhæfðu meðferðar er að ná fram breytingum á ástandi sem talið er óviðunandi í hegðun barna. Slíkt hlýtur að teljast augljóst yfirmarkmið. Til að skírskota til þess sem við er að etja í barnavernd er gert ráð fyrir því í barnaverndarlögum að um tvenns konar ástand geti verið að ræða. Til einföldunar má segja að annars vegar geti verið um það að ræða „utanaðkomandi“ þætti, – eitthvað sem barni stafar hætta af svo sem vegna hegðunar eða framferðis annarra [foreldra], sjá 25. gr. bvl. Hins vegar þegar hegðun barnsins sjálfs veldur því skaða, sbr. 22. gr. bvl. Hér er í raun fremur um að ræða „fræðilega“ sundurgreiningu því í flestum tilvikum er erfitt að greina á milli hinna orsakandi þátta. Hegðun barns á sér oftast en ekki skýringu í lélegu atlæti og óviðunandi umönnun en er ekki sjálfsprottin. Hins vegar getur verið um annað að ræða, skaða af líffræðilegum toga sem menn þekkja enn ekki til eða kunna ekki meðferð á. En jafnvel hér er ekki á vísan að róa. Dæmi eru um að börn hafi árum saman gengið í meðferð til lækna, sérfræðinga á því sviði sem um ræðir, án þess að þeir hafi áttað sig á því að barn var haldið erfðagalla. Náið og ítarlegt læknisfræðilegt mat virðist því engin trygging fyrir því að skilningur fái um líffræðilegar orsakir. Þá er ekki hægt að fást við nema lítinn hluta slíkum skaða með lyfjameðferð á móta aðferðum (sic í grg.)

Hvað sem þessu líður er markmið þeirrar meðferðar sem fer fram hjá meðferðarstofnunum á grundvelli bvl. að koma skikki á hegðun barns. Í flestum tilvikum er um það að ræða að börn fari til síns heima að nýju og þá er það markmið sett jafnframt að gera uppalandur barns færari en áður að sinna hlutverki sínu. Þar sem þetta á ekki við er það markmið meðferðarinnar að gera börnin hæf til þess að fara í fóstur.

[...]



Sú meðferð sem fram fer á meðferðarstofnunum fyrir börn á vegum Barnaverndarstofu byggir að einhverju leyti á flestum þeim kenningum sem þekktar eru og viðurkenndar í sálfræðilegri meðferð. Mikið hefur verið ritað um slík meðferðarform og ástæðulaust að fjölyrða um þær kenningar og látið nægja að vísa til bókmennta sem fyrir liggja um þær kenningar.

Þó skal stuttlega greina frá því að þungamiðja í hinni sérhæfðu meðferð er atferlis- og umhverfismeðferð, ekki lyfjameðferð enda þótt einhver barnanna kunni að taka lyf samkvæmt ákvörðun eða fyrirsmælum lækni.

[...]

Vinna með fjölskyldum barna á meðferðarheimilum er þó oftast en ekki er (sic) á hendi vistunaraðila [barnaverndarnefndar] þó undantekningar séu frá því. Sammerkt öllum heimilum á vegum Barnaverndarstofu er að forsjármenn barna taka einhvern þátt í meðferðinni þar sem þeim er til að dreifa og markmiðið er að barnið fari til síns heima að nýju.

[...]

Í ljósi þess að geðsjúk börn eru ekki viðfangsefni stofnana sem reknar eru á grundvelli bvl. hefur ekki verið talið nauðsynlegt að geðlæknar væru starfsmenn þeirra, a.m.k. ekki þeirra þar sem börn eru til langtímameðferðar. Það er í fullu samræmi við reynslu af rekstri ámóta stofnana á Norðurlöndum. Hins vegar myndi barnageðlæknir koma að góðu gagni í þeirri breiðu fylkingu sérfræðinga sem starfa á Stuðlum enda er starfið þar af allt öðrum toga en á langtímameðferðarheimilum líkt og kemur fram í þessari greinargerð. Vandinn er hins vegar sá að skortur á hæfum barnageðlæknum segir hér til sín.

Þó að þetta sé sagt hefur komið fyrir að börn sem verið hafa til meðferðar á stofnunum Barnaverndarstofu hafi sýnt einkenni sem gætu bent til geðrænna truflana um stundarsakir. Í nokkrum tilvikum hafa því börn verið send til athugunar og/eða meðferðar í framhaldi af því, þ.á m. á barnageðdeildir. Einstaklingar sem svo háttar til um dvelja hins vegar ekki á geðdeild til langframa enda er það hvorki æskilegt né gerlegt. Því kemur í framhaldi af meðferð á geðdeild til kasta félagslegra meðferðarstofnana. Vera kann að í örfáum tilvikum kynni einhverjum að þykja heppilegra að barn dveldi á geðdeild í lengri tíma en slík langtímageðdeild er ekki til í landinu og því enginn kostur á því. Ákvörðun um slík álitamál er ávallt á ábyrgð viðkomandi geðheilbrigðisstarfsmanna, þ.e. þeirra sem ákveða um útskrift barna af geðdeild.

[...]

Sú stefna sem mótuð hefur verið felur í sér að langtímavistun fari fram á meðferðarheimilum sem rekin eru á fjölskyldugrunni og að vaktskiptum stofnunum yrði fækkað. Hlutverk meðferðarstöðvar ríkisins, Stuðla, er að (sic) greiningarvinna og meðferð í skamman tíma, mest fjóra mánuði. Auk þess er á meðferðarstöðinni neyðar [skammttíma] vistun í bráðatilvikum. Með stofnun meðferðarstöðvarinnar voru þrjár meðferðardeildir Unglingaheimilis ríkisins sameinaðar. Þangað koma því til meðhöndlunar langflest börn sem síðan fara til lengri meðferðar. Vandí þeirra barna sem dvelja á Stuðlum er því fjölpátta.

Undanfarin ár hefur um það bil þriðjungur þeirra sem lokið hafa meðferð á Stuðlum farið í langtímameðferð á einhverju langtímameðferðarheimilanna. Aðrir hafa útskrifast til síns heima. Það er stöðugt áhyggjuefni að úrræði í heimabyggð barna eftir útskrift séu ekki nægilega öflug. Eins og sakir standa þá skortir úrræði sem eru vægari en þau langtímameðferðarheimili sem nú eru rekin af Barnaverndarstofu en myndu veita meira aðhald en eftirmeðferð Stuðla. Hér er átt við unglíngaathvörf og unglíngasambýli o.þ.h. Eðlilegast væri að slík úrræði væru rekin af félagsþjónustu sveitarfélaga.

[...]

Langtímameðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu eru öll staðsett í dreifbýli. Þegar barnaverndarnefnd æskir eftir meðferð barns í langtímameðferð er oftast en ekki um það að ræða að hvoru tveggja, fjölskylduaðstæðum barna og hegðun, er ábótavant að einhverju leyti. Sú stefna að staðsetja heimili í dreifbýli er ekki byggð á hentisemi heldur þeirri reynslu og þeirri viðleitni að með því sé árangursríkast að draga úr neikvæðum og truflandi áhrifaþáttum og rjúfa vítahring óheilbrigðra félagslegra tengsla. Grunnurinn að þessari stefnu á rætur að rekja langt aftur í tímann. Þetta atriði er snar þáttur í allri hugmyndafræði samsvarandi stofnana á Norðurlöndum og í fleiri löndum. Þetta byggir með öðrum orðum á þeirri nærtæku skoðun að náþýli við helstu áhrifavalda óæskilegrar hegðunar sé til hins verra.

Annar snar þáttur er sú viðleitni að búa börnum *heimili* og draga úr einkennum þess sem fylgir „stofnunum“, en þeim síðari fylgja vaktaskipti og mikill fjöldi starfsmanna og þar með flókin samskipti. Flest langtímameðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu hafa það sem markmið að skapa fjölskyldumhverfi, gera heimilin sem líkust því sem gengur og gerist í uppeldisaðstæðum barna en skapa jafnframt aðstæður þar sem börn geta lagt sitt af mörkum við ýmis störf, umönnun dýra og önnur bústörf. Hvorugu þessara meginmarkmiða væri unnt að ná með öðrum hætti en staðsetja heimilin í dreifbýli.

[...]

Á Hvítárþakka starfa tveir sálfræðingar í fullu starfi. Í Háholti er forstöðumaður heimilisins uppeldisfræðingur og þar starfar einnig sálfræðingur í 40% stöðugildi. Á Árbót og Varpholti er sérfræðingur með 50% starfshlutfall á hvorum stað. Á Geldingalæk er sálfræðingur í sem svarar 25% starfshlutfalli. Eina heimilið á vegum Barnaverndarstofu sem ekki nýtur sérfræðings er Torfastaðir í Biskupstungum. Þeir einstaklingar sem veita því heimili forstöðu hafa yfir 20 ára reynslu í meðferð unglínga í vanda.

[...]

Skjótleg könnun bendir til að fjögur börn sem hafa dvalið á meðferðarstofnunum á vegum Barnaverndarstofu undanfarin 3 ár hafi greinst með geðsjúkdóm einhvern tíma á ævi sinni áður en til meðferðar kom.

[...]

Barnaverndarstofa telur að almennt megi segja að þess hafi ekki orðið vart að alvarleg vanhöld séu á því að upplýsingar liggi fyrir hjá sjúkrastofnunum um líkam-



legt heilsufar þeirra barna sem eru til meðferðar á heimilum sem rekin eru á vegum Barnaverndarstofu. Á hinn bóginn er þess þó að geta að tregðu hefur gætt á heilsugæslustöðvum að þjónusta þau börn sem dvelja á meðferðarstofnunum eftir að þau hafa komið þangað til meðferðar og hefur marg ítrekað verið reynt að leysa þann vanda án endanlegs árangurs. Hefur landlæknir m.a. beitt sér í þessum efnunum.

[...]

Skv. 1. mgr. 9. gr. barnalaga nr. 20/1992 er foreldrum skylt að framfæra barn sitt, sbr. og 19. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Skal haga framfærslu með hliðsjón af högum foreldra og þörfum barns, einkum tryggja efnalega velferð barnsins og sjá því fyrir eðlilegri þáttöku í menningar og félagslífi. Framfærsluskylda foreldra er fyrir hendi hvort svo sem foreldri fer með forsjá barns eða ekki almennt óháð því hvar barn býr...”

Eftir að hafa fengið greinargerð Barnaverndarstofu í hendur taldi ég nauðsynlegt að gefa stjórn Barnageðlæknafélags Íslands kost á að tjá sig um efni hennar. Tvær umsagnir bárust, önnur var undirrituð af formanni félagsins og ritara, en hin af gjaldkera og meðstjórnendum. Rétt þykir að birta hér sýnishorn úr umsögn formanns og ritara Barnageðlæknafélagsins, en þar segir m.a.:

„ ... Við lestur vekur það áhyggjur að ríkjandi viðhorf er þekkingarleysi og fordómur gagnvart því sviði faglegrar þekkingar sem skipar stóran sess í samfélaginu, þ.e. læknisfræðilegri þekkingu.

[...]

Í ljósi faraldsfræðilegrar þekkingar og upplýsinga Barnaverndarstofu, lítur það þannig út að skjólstæðingar stofnunarinnar séu geðheilbrigðasta þýði Íslands og þó víðar væri leitað. Þessi niðurstaða er óneitanlega í ósamræmi við þá miklu og stöðugt vaxandi þörf fyrir langtímameðferð unglunga á sólarhringsstofnunum, eins og málflutningur Barnaverndarstofu í hinni opinberu umræðu hefur að miklu leyti snúist um. Það vaknar óneitanlega spurning um það hvernig það megi vera að skjólstæðingar Barnaverndarstofu eigi við svo mikil vandamál að stríða, sem raun ber vitni um, án þess að geðrænir erfiðleikar séu til staðar.

[...]

Greinargerð Barnaverndarstofu staðfestir að innan stofnunarinnar er nær mikill skortur á læknisfræðilegri þekkingu er varða starfssvið stofnunarinnar og að engin börn á vegum hennar fá beina aðstoð barnageðlæknis í formi greiningar eða meðferðar og eftirlits með meðferð fyrir atbeina stofnunarinnar. Fullyrðing greinargerðar Barnaverndarstofu um að á vegum stofnunarinnar vistist engin börn með geðsjúkdóma er ótrúverðug og vekur áhyggjur um skilning Barnaverndarstofu um eðli vanda þeirra ungmenna sem vistast á vegum hennar. Skilgreining Barnaverndarstofu á sérhæfðri meðferð er mjög óvenjuleg og í engu samræmi við almennan eða læknisfræðilegan skilning á því hugtaki. Svör Barnaverndarstofu upplýsa að í sérhverju tilviki er sérhæfing meðferðar ekki ákvarðandi um val á vistheimili því á

þeim öllum er atferlis- og umhverfismeðferð þungamiðja starfseminnar. Sjónarmið og rök ráðandi um staðarval heimilanna orka tvímælis.”

Ég mun halda áfram vinnslu málsins á árinu 2000. Greint verður frá árangri þeirrar vinnu síðar.

8.5 Prófessorsstaða í barna- og unglिंगageðlækningum

Í skýrslu minni fyrir árið 1998 (SUB:1998, kafli 8.2), var sagt frá bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, þar sem ég spurðist fyrir um, hvort ráðherra hygðist beita sér fyrir því að sett yrði á laggirnar prófessorsstaða í barna og unglिंगageðlækningum við læknadeild Háskóla Íslands. Bréf þetta var dags. 21. september 1998. Með bréfi, dags. 5. janúar 1999, ítrekaði ég erindi þetta við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

Svar barst frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu með svohljóðandi bréfi dags. 12. janúar:

„Vísað er til erindis yðar, dags. 21. september sl. og ítrekunarbréfs, dags. 5. janúar sl., varðandi prófessorsstöðu í barna- og unglिंगageðlækningum við læknadeild Háskóla Íslands.

Ráðuneytið hefur fjallað um það erindi sem þér vitnið til frá Félagi íslenskra barna- og unglिंगageðlækna þar sem hvatt er til þess að komið verði á fót stöðu prófessors í barna- og unglिंगageðlækningum við læknadeild Háskóla Íslands. Ráðuneytið bendir á að í skýrslu starfshóps um stefnumótun í málefnum geðsjúkra, sem afhent var heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 10. október sl., er gerð sérstök tillaga um að stofnuð verði kennslustaða í barna- og unglिंगageðlækningum við læknadeild Háskóla Íslands, sjá bls. 93 í hjál. skýrslu. Ráðuneytið hefur umræddar tillögur nú til umfjöllunar. Ráðuneytið bendir hins vegar á að endanlegar ákvarðanir varðandi stofnun prófessorsstöðu eru á forræði menntamálaráðherra og Háskóla Íslands.“

8.6 Getnaðarvarnir og fóstureyðingar ungra stúlkna

Snemma á árinu barst mér erindi frá lækni í Reykjavík varðandi getnaðarvarnir og fóstureyðingar ungra stúlkna. Erindi þessu svaraði ég með svohljóðandi bréfi, dags. 5. febrúar:

Hinn 4. janúar 1999 barst mér bréf þitt, dagsett 29. desember 1998, þar sem óskað er eftir lögfræðilegu álitinu mínu á réttarstöðu þinni sem lækni í þeim tilvikum er ósjálfráða stúlka leitar til þín og óskar eftir

a) *getnaðarvarnapillunni*



b) fóstureyðingu,
en tekur jafnframt fram að hún vilji ekki að samráð verði haft við foreldra sína hvað þetta varðar.

I

Hinn 1. janúar 1998 gengu í gildi ný lögræðislög nr. 71/1997. Meðal nýmæla í þessari löggjöf er að sjálfræðisaldur hefur verið hækkaður úr 16 árum í 18 ár. Þessi breyting felur m.a. í sér að réttur foreldra til að ráða persónulegum högum barns síns, svo sem verustað, skólagöngu, tómstundum, og trúarlegu og siðferðlegu uppeldi, framlengist um tvö ár. Þrátt fyrir ríkan rétt foreldra til að ráða persónulegum högum ósjálfráða barns síns, eru þessum rétti settar ýmsar skorður.

II

Í 1. mgr. 202 gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 með síðari breytingum er að finna almennt ákvæði sem leggur refsingu við kynferðisbrotum gegn börnum og ungmennum. Þar segir m.a., að hver sem hefur samræði eða önnur kynferðismök við barn yngra en 14 ára skuli sæta fangelsi allt að 12 árum. Önnur kynferðisleg áreitni varðar fangelsi allt að 4 árum.

Af þessu ákvæði verður væntanlega sú almenna ályktun dregin að hafi barn náð 14 ára aldri ráði það því sjálft hvort það hafi kynmök enda sé það gert af frjálsum og fúsum vilja þess.

Með hliðsjón af þessu er það skoðun mín að ósjálfráða stúlka, 14 ára eða eldri geti leitað til læknis og óskað eftir að fá tilvísun á „pilluna“ til að koma í veg fyrir ótímabæran getnað – án samráðs við forsjáradila ef svo ber undir.

III

Í 13. gr. laga nr. 25/1975 um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir segir: Sé kona yngri en 16 ára eða svipt sjálfræði, skulu foreldrar eða lögráðamaður taka þátt í umsókn (um fóstureyðingu; innskott mitt) með henni nema sérstakar ástæður mæli gegn því.

Með gagnályktun frá þessu lagaákvæði er niðurstaða mín sú að óski ósjálfráða stúlka 16 ára eða eldri eftir því við lækni að framkvæmd verði hjá henni fóstureyðing þurfi hann ekki að hafa samráð við forsjáradila stúlkunnar áður en slíkt er gert.

IV

Almennt er talið að foreldrar hafi rétt til að ákveða hvers konar uppeldi þeir veita börnum sínum en að of mikil ihlutun í málefni þeirra geti verið andstæð grundvallarreglum um sjálfsákvörðunarrétt einstaklings og friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskránnar. Í friðhelgi einkalífs felst fyrst og fremst réttur manns til að ráða yfir lífi sínu og líkama og njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Litið er svo á að tilfinningalíf og til-

finningasambönd við aðra njóti verndar samkvæmt stjórnarskrárákvæði þessu, sbr. greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlags nr. 97/1995. Áðurgreind réttindi barna ganga því framár rétti foreldra/forsjáradila til að ráða yfir persónulegum högum þeirra.

8.7 Tannlækningar barna

Á síðasta ári bárust ábendingar varðandi ýmislegt er tengist tannlæknaþjónustu við börn. Af því tilefni ákvað ég að leita upplýsinga hjá Tryggingastofnun ríkisins, sbr. meðfylgjandi bréf, dags. 8. júní:

... Embætti mínu hafa hins vegar borist nokkrar ábendingar varðandi tannlæknaþjónustu við börn almennt og hlutdeild Tryggingarstofnunar ríkisins í þeim efnum. Í kjölfar þessa, og með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, vil ég hér með óska rökstuddra svara frá Tryggingastofnun ríkisins við eftirfarandi spurningum mínum:

1. Stendur til að afnema „þak“, sem er á beinum endurgreiðslurétti þeirra ungu einstaklinga (yngri en 18 ára), sem búa á sambýlum fyrir þroskahefta og þurfa að leita sér tannlæknaþjónustu?
2. Er það rétt að Tryggingastofnun ríkisins endurgreiði ekki fyrir forvarnir gegn tannskemmdum barna, þ.e.:
 - 2.1. Hefur Tryggingastofnun ríkisins alfarið hætt að endurgreiða fyrir skorufylltar barnatennur?
 - 2.2. Hefur Tryggingastofnun ríkisins alfarið hætt að endurgreiða fyrir flúormeðferð barna eldri en 12 ára?
3. Er það rétt að Tryggingastofnun ríkisins endurgreiði einungis kostnað vegna 10 mínútna þjónustu við árlega tannskoðun barna og fræðslu til þeirra um tannhirðu?
4. Er það rétt að endurgreiðsla Tryggingastofnunar ríkisins vegna tannlækna-kostnaðar barna sé mismunandi eftir því hvort barn á lögheimili í Reykjavík eða utan höfuðborgarinnar, þ.e. a.s. að endurgreiðsla til foreldra barna sem búa í Reykjavík sé lægri en til foreldra barna sem búa annars staðar á landinu?
5. Hvaða tannlæknaþjónusta er í boði fyrir langveik börn sem verða að dvelja langdvölum inni á sjúkrahúsum vegna ýmiskonar lækni-meðferðar? Er t.d. gert ráð fyrir tannlækna- og flúormeðferðum í hinum nýja barnaspítala sem senn mun rísa?
6. Var haft samráð við fulltrúa tannlæknaeildar Háskóla Íslands, Tannverndarráðs, Tannlæknafélags Íslands eða Félags íslenskra barnatannlækna við samningu reglugerða nr. 28/1999 og nr. 29/1999?

Tryggingastofnun ríkisins framsendi erindi mitt til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Þar sem ekki höfðu borist svör í byrjun september, ítrekaði ég erindið við ráðuneytið. Svör bárust frá ráðuneytinu með bréfi, dags. 21. október. Bréfið er svohljóðandi:



„Ráðuneytið hefur mótttekið bréf yðar dags. 3. september sl. varðandi tannlæknaþjónustu við börn og biður velvirðingar á því að svarið berst nokkuð seint. Spurningar yðar koma kunnuglega fyrir þar sem þær hafa að nokkru verið deilufni við hluta tannlækna meðan flestir þeirra virðast hafa skilning á ráðstöfunum ráðuneytisins. Ráðuneytið ber hins vegar fulla virðingu fyrir því að upplýsa Umboðsmann Barna um þær ráðstafanir sem ráðuneytið hefur gripið til og varða börn.

Spurning 1:

Stendur til að afnema „þak“, sem er á beinum endurgreiðslurétti þeirra ungu einstaklinga (yngri en 18 ára), sem búa á sambýlum fyrir þroskahefta og þurfa að leita sér tannlæknaþjónustu?

Svar:

Nei, það stendur ekki til. Þakið er nú 30 þúsund krónur. Lang flestir reikningar varðandi þessa þjónustu eru upp á innan við 2/3 þessarar upphæðar. Þau fáu tilfelli, sem fara upp úr þakinu, eru flest heimiluð eftir skoðun eða umsókn. Nokkur örfá tilfelli gefa ástæðu til að nákvæm fagleg athugun fari fram.

Ráðuneytið er þeirrar skoðunar að þak, sem sett er vel yfir meðalkostnað allrar eðlilegrar þjónustu, veiti nauðsynlegt aðhald til þess að ekki sé farið offari í gjaldtöku. Vandamálatilfelli koma þá einnig til nákvæmari skoðunar en ella.

Spurning 2:

Er það rétt að Tryggingastofnun ríkisins endurgreiði ekki fyrir forvarnir gegn tannskemmdum barna, þ.e.:

2.1 Hefur T.r. alfarið hætt að endurgreiða fyrir skorufylltar barnatennur?

2.2 Hefur T.r. alfarið hætt að endurgreiða fyrir flúormeðferð barna eldri en 12 ára?

Svar:

2.1 Já, skorufyllur í barnatennur eru ekki greiddar. Það svarar ekki kostnaði. Það getur kostað tíu til tuttugu sinnum minna að greiða fyrir viðgerð á holum sem kunna að koma fyrir í tönnum barna, sem aðeins sitja í munni þeirra í örfá ár, heldur en að skorufylla tennur í hverju barni. Sex ára og tólf ára jaxlar þarfnast verndar, því þeir geta haldið allt lífið og þar er skemmdahættan mest. Þær skorufyllur eru greiddar.

2.2 Já, flúormeðferð hjá börnum eldri en 12 ára er ekki greidd lengur. Ráðuneytið er hreinlega þeirrar skoðunar að þessi flúormeðferð gagni ekki nema í áhættutilfellum, sbr. meðfylgjandi greinargerð. Það sem gerir mesta gagnið í vernd gegn tannskemmdum er regluleg tannhreinun hjá tannlækni, sem er greidd hjá þessum hópi, í stað flúormeðferðar þeirra yngri, ásamt með reglulegri tannburstun með flúortannkremi.

Spurning 3:

Er það rétt að Tryggingastofnun ríkisins endurgreiði einungis kostnað vegna 10 mínútna þjónustu við árlega tannskoðun barna og fræðslu til þeirra um tannhirðu?

Svar:

Það er í flestum tilfellum rétt. Áhættubörn fá þó greitt fyrir helmingi lengri tíma. Það er álit ráðuneytisins að skoðun á venjulegu heilbrigðu barni þurfi ekki lengri tíma en 10 mínútur auk þess sem röntgenmyndir eru teknar og tennur hreinsaðar og flúorlakkðar.

Spurning 4:

Er það rétt að endurgreiðsla Tryggingastofnunar ríkisins vegna tannlæknaaáðar barna sé mismunandi eftir því hvort barn á lögheimili í Reykjavík eða utan höfuðborgarinnar, þ.e.a.s. að endurgreiðsla til foreldra barna sem búa í Reykjavík sé lægri en til foreldra barna sem búa annars staðar á landinu?

Svar:

Það er ekki endilega svo. Reykjavík er eina bæjarfélagið sem býður upp á skólatannlækningar. Þar eru tannlæknaðar við störf á föstum launum. Þeir foreldrar sem senda börn sín til skólatannlækna greiða lægra gjald en allir aðrir. Kostnaður við þjónustuna er lægri. Þeir foreldrar í Reykjavík, sem senda börn sín til einkatannlækna, fá hins vegar greitt eins og þau hefðu sent börn sín til skólatannlækna, þótt reikningurinn sé ætíð hærri en hjá skólatannlæknum. Allir foreldrar í Reykjavík eiga kost á að senda börn sín til skólatannlækna.

Foreldrar annars staðar á landinu eiga ekki kost á skólatannlækningum. Þeir fá sinn kostnað endurgreiddan í sama hlutfalli og aðrir og af allri reikningsupphæðinni.

Umræður hafa farið fram við félag tannlækna að leggja skólatannlækningar í Reykjavík niður. Það myndi leiða til sömu endurgreiðslu fyrir alla, en að óbreyttu leiða til aukins kostnaðar hins opinbera. Í athugun er einnig sá möguleiki að ráða tannlækna víðar til skólatannlækninga, en það myndi gefa fleirum möguleika á lægri greiðslum.

Spurning 5:

Hvaða tannlæknaþjónusta er í boði fyrir langveik börn sem verða að dvelja langdvölum inni á sjúkrahúsum vegna ýmiskonar lækni meðferðar? Er t.d. gert ráð fyrir tannlæknaþjónustu í hinum nýja barnaspítala sem senn mun rísa?

Svar:

Tannvandamál langveikra, þ.á m. barna, sem dvelja á stofnunum og sjúkrahúsum eru alla jafna leyst með heimsóknum tannlækna á stofnanirnar eða gerðar eru sérstakar ráðstafanir til að koma sjúklingum á stofu til þeirra. Það er auðvitað bagalegt, að ekki skuli vera til aðstaða fyrir almennar tannlækningar á stóru sjúkrahúsum í það minnsta, en það mál hefur þegar hlotið nokkra umræðu.

Hinn nýi barnaspítali verður í tengslum við Landspítalann. Spurningin hvar tannlæknaaðstöðu verður fyrir komið er ekki leyst, en það yrði þá gert með tilliti til allra sjúklinga spítalans og ekki barnanna einna.

Spurning 6:

Var haft samráð við fulltrúa tannlæknaeildar Háskóla Íslands, Tannverndarráðs, Tannlæknafélags Íslands eða Félags íslenskra barnatannlækninga við samningu reglugerða nr. 28/1999 og nr. 29/1999?

Svar:

Ráðuneytið leitar sér þeirrar ráðgjafar við samningu reglugerða sem það telur sig þurfa hverju sinni. Reglugerðir eru alla jafnan ekki samningsatriði. Stofnanir eða félög eru því ekki kölluð til ráða heldur valdir einstaklingar sem eru sérfróðir á sínu



sviði, ef því er að skipta. Engin ástæða var til við samningu nefndra reglugerða um fram aðrar að breyta út af vinnureglum ráðuneytisins.“

Með bréfi dags. 26. nóvember óskaði ég eftir faglegri umsögn tannlæknadeildar Háskóla Íslands um svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Fyrir áramót hafði mér ekki borist umsögn tannlæknadeildar, en hins vegar barst mér óvænt, umsögn Tannlæknafélags Íslands um þetta efni, dags. 21. desember. Í umsögn Tannlæknafélagsins kemur m.a. fram:

„... Í þessu svarbréfi heilbrigðisráðuneytis er að finna svo margar rangfærslur og villandi fullyrðingar, að Tannlæknafélag Íslands (TFÍ) telur sér skylt að koma á framfæri leiðréttingum ef það mætti verða til þess að skýra viðfangsefnið betur.

Það er ekki rétt sem segir í upphafi svarbréfs ráðuneytisins að flestir tannlæknar hafi skilning á ráðstöfunum ráðuneytisins. Hið sanna er að félagsfundur í TFÍ í byrjun árs 1999 krafðist aðgerða vegna reglugerðar no. 28. Ályktun, sem samþykkt var með öllum greiddum atkvæðum var send til fjölmiðla þar sem reglugerðin var gagnrýnd. Samningi um gjaldskrá í tannlækningum tryggðra sjúklinga var sagt upp vegna deilumála og samstarfsörðugleika við TR og heilbrigðisráðuneytið.

Spurning 1, athugasemdir:

Þroskahamlaðir lítilsvirtir

Þak á tannlæknakostnaði þroskahamlaðra var hækkað úr kr. 20.000 í kr. 30.000 eftir mikinn þrýsting frá TFÍ. TFÍ hefur mótmælt fyrrgreindu þaki og telur að þroskahamlaðir séu lítilsvirtir og þeim mismunað gagnvart heilbrigðum einstaklingum með því að árleg tannlæknaþjónusta við þá skuli vera bundin við 30 þúsund krónur að hámarki, en engin sérstök takmörk eru á endurgreiðslum vegna tannlækninga heilbrigðra barna. Skylt er að sækja sérstaklega um þær aðgerðir sem eru umfram áður nefnda upphæð.

Athygli er vakin á því að tannsjúkdómar eru tíðari hjá þroskahömluðum en heilbrigðum. Auk þess eru tannlækningar þroskahamlaðra vandasamari og seinlegri en hjá heilbrigðum. Algengt er að framkvæma þurfi meðferð í svæfingu og segir sig þá sjálft að kostnaður getur auðveldlega verið hærri en hjá heilbrigðum einstaklingi. Loks er mjög vafasamt að einblína á meðaltöl kostnaðar í þessu sambandi, þar sem að baki tölunum eru ólíkir einstaklingar, hver með sínar þarfir.

[...]

Reglulegt eftirlit tannlæknis og skorufylling barnatanna, þar sem líklegt þykir að tannskemmd sé að myndast, leggur grunn að minni nýmyndun tannskemmda í munnholi viðkomandi einstaklings í framtíðinni. Sé tönn einungis löguð þegar tannskemmd hefur myndast, hefur munnflóra einstaklingsins þegar breyst og gert hann viðkvæmari fyrir frekari tannskemmdum.

Ódýrara að bora en að beita forvörnum

Það að einblína einungis á kostnað vegna viðgerða og skorufyllinga barnatanna ber vott um vanþekkingu og ófagleg vinnubrögð. Fyrirbyggjandi aðgerðir hafa áhrif til langs tíma og minnka líkur á tannskemmdum fullorðinstanna. Það eru einfaldlega vísindalegar staðreyndir. Það er sérkennileg stefna heilbrigðisyfirvalda að stefna frekar að tannskemmdum en fyrirbyggjandi aðgerðum, en annað er ekki hægt að lesa í svari ráðuneytisins þar sem segir í svari við spurningu nr. 2.1. að óþarfa örlæti sé að kosta forvarnir við barnatennur, ódýrara sé að bora í þær! Það lýsir tæplega tilhlýðilegri virðingu fyrir börnum okkar, að æskilegt sé að þau þjáist vegna tannskemmda og tannviðgerða í pólitískum talnaleyk. Hér eru öll nútíma grundvallar-sjónarmið, bæði í tannlækningum, uppeldisfræði og barnavernd virt að vettugi.

2.2 TR greiðir ekki fyrir flúormedferð unglunga, 13 ára og eldri þó að þeir séu í mun meiri áhættu en yngri börnin sem enn hafa ekki tekið út fullorðinstennur sínar nema að hluta. Foreldrar hafa betra eftirlit með mataræði yngri barna og aðstoða þau við burstun tanna sinna. Eftirlit foreldra minnkar eftir því sem börnin eldast, en þá er sk. sjoppufæði orðið verulegur hluti daglegra máltíða, m.a. vegna nálægðar sölu-turna við skóla. Eldri aldurshópurinn, sem hér um ræðir, er því í mun meiri hættu gagnvart tannskemmdum. Þær verða ekki bættar nema með viðgerðum þar sem þessi hópur hefur fengið allflestar fullorðinstennur sínar. Þá má benda á að Tannverndaráð hefur ítrekað bent heilbrigðisyfirvöldum á að fyrst pólitísk samstaða var um setningu reglugerðar 28/1999 hefði verið skynsamlegra að miða skerðinguna við yngri aldurshópinn 6 til 12 ára.

[...]

Spurning 3, athugasemdir:

Það er alrangt að í flestum tilvikum þurfi tannlæknir ekki nema 10 mínútur til að skoða tennur í barni. Slík færibandavinna við ung börn hefur ekki tíðkast undanfarna áratugi og er afar óæskileg.

Dæmi: Komi barn til nýs tannlæknis þarf tannlæknir að taka niður heilsufarssögu og leita upplýsinga úr eldri sjúkraskrá. Jafnvel þarf að hafa samband við fyrri tannlækni og fá sjúkragögn og röntgenmyndir frá honum. Mikilvægt er að umgangast ungar sálir með varúð til að framkalla ekki tannlæknahræðslu og angist vegna skoðunarinnar. Eru ýmsar „serimóniur“ hafðar í frammi til að leiða barnið í gegnum sérhvert stig heimsóknarinnar og undirbúa það næsta. Þetta er hluti af námi í barnatannlækningum. Eftir sjálfa skoðunina er mikilvægt að fræða barnið, og foreldra ef ástæða þykir til, um rétta munnhirðu. Þetta er ekki hægt að gera á 10 mínútum og ekki heldur á 20 mínútum. Komi barn reglubundið í eftirlit styttist tíminn lítillaga, en samt þarf ætíð að fara yfir grundvallarþættina.

Mikilvægt er að benda á eitt atriði sem er taka röntgenmynda. Fullnægjandi skoðun hjá tannlækni getur ekki farið fram án röntgenmynda sem að meðaltali eru teknar einu sinni á ári. Tannlæknir þarf að skoða ástand milli jaxla sem liggja þétt saman. Þar sjást tannskemmdir ekki með berum augum. Eftir að tannskemmdum var nánast útrýmt úr tyggiskorum jaxla með skorufyllingum eru aðaltannskemmdirnar inn á



milli jaxla á snertiflötum þeirra. Fyrir þau 5–10% barna sem eru í mestri áhættu fyrir tannskemmdum þarf að taka röntgenmyndir oftast en einu sinni á ári. Fyrir það greiða heilbrigðisyfirvöld ekki.

Ólögleg reglugerð?

Í almannatryggingalögum stendur að börn og unglingar eigi rétt á einni skoðun á ári sér að kostnaðarlausu. Þetta er túlkað með reglugerð no. 28 sem 10 mínútna skoðun á ári og án mynda. Það er augljóst að reglugerðin takmarkar svo skilning á því sem er eðlilegt að heyri undir skoðun, að reglugerðin verður að teljast ólögleg. Fyrir liggur lögfræðialit þess efnis.

Spurning 4, athugasemdir:

Það er ekki rétt sem fram kemur í svari við spurningu 4 að tannlæknar séu á föstum launum í ríkisrekna skólatannlæknakerfinu. Tannlæknar þar eru verktakar og fá greidd laun eftir afköstum, þ.e.a.s. þeir fá ákveðna prósentu af innkomu stofunnar. Vinni þeir ekkert fá þeir engin laun. Fara launin því alfarið eftir afköstum tannlæknanna. Þetta fyrirkomulag ýtir undir akkordsvinnu og minni gæði.

Því er haldið fram að kostnaður við opinberar skólatannlækningar sé lægri en við aðrar tannlækningar. Fyrir liggur skýrsla frá því í febrúar 1997, þar sem sýnt er fram á að kostnaður við skólatannlækningarnar í Reykjavík sé vanmetinn um tæp 30%. Bent er á að ýmislegt sé óljóst í bókhaldi þeirra og naumast hægt að tala um að þær hafi sjálfstæðan fjárhag. Því er raunar haldið fram að enginn viti hver raunverulegur kostnaður sé í skólatannlæknakerfinu.

Landsmönnum mismunað

Ennfremur er vert að benda á að í skólatannlæknakerfinu fá tannlæknarnir greitt eftir annarri gjaldskrá en þeir innheimta eftir. Ástæðan er sú að heilbrigðisráðherra ákvarðar einhliða gjaldtöku þeirra tannlækna sem starfa fyrir ríkið, hvort heldur sem er sem verktakar á stofnun í eigu opinberra aðila (skólatannlæknar í Reykjavík), eða sem verktakar á eigin stofum. Slíkar gjaldskrár eru kallaðar, eðli málsins samkvæmt, ráðherragjaldskrár.

Ráðherragjaldskrá sem gildir í ríkisrekna skólatannlæknakerfinu í Reykjavík er 20% lægri en ráðherragjaldskrá sem gildir um tannlækna í einkarekstri, hvort sem er í Reykjavík eða annars staðar á landinu. Því eru í raun til tvær ráðherragjaldskrár. Afleiðingin er sú að

- í fyrsta lagi eiga börn sem búsett eru utan Reykjavíkur ekki kost á niðurgreiddum tannlækningum. Það felur í sér mismunun.
- Í öðru lagi fá öll börn á landinu endurgreitt 75% af öllum tannlæknaakostnaði samkvæmt ráðherragjaldskrá, hvort heldur sem er hjá almennum tannlækni eða skólatannlækni, nema börn hjá almennum tannlæknum í Reykjavík. Þau fá endurgreidd 75% af forvörnum, þó með þeim fyrirvara sem nefnt var í upphafi um hámark (30 þúsund kr.). Hins vegar fá þau aðeins endurgreidd 60% fyrir tannviðgerðir, ein barna á landinu. Með öðrum orðum, foreldrar, sem vilja hafa börn sín hjá „fjölskyldutannlækningum“ fá aðeins greidd 60% af kostnaði við tannviðgerðir, starfi sá tannlæknir ekki innan skólatannlæknakerfisins. Aðrir foreldrar fá greidd 75%.

Stefna heilbrigðisyfirvalda er að hvetja foreldra í Reykjavík inn í ríkisrekna kerfið sem starfar í samkeppni við sjálfstætt starfandi tannlækna og hefur Samkeppnisstofnun gefið út það álit að það sé brot á samkeppnislögum.

TFÍ telur að hér hljóti að vera á ferðinni brot á stjórnarskrá, mannréttindum og jafnræðisreglu. Stefna TFÍ í þessum málum er sú að aðstöðumunur verði jafnaður, bæði meðal foreldra á landinu og tannlækna þannig að sama gjaldskráin gildi fyrir alla.

Spurning 5, athugasemdir:

TFÍ vill að komið verði upp tannlæknaaðstöðu á ríkisspítölum til að sinna langveikum einstaklingum, börnum öldruðum og sjúkum. Því miður er staðan sú að langveiku fólki er ekki sinnt sem skyldi hvað varðar tannlækningar heldur eru tannlæknar einungis kallaðir til við „akút“ aðstæður, með öðrum orðum, ekki fyrr en viðkomandi kvelst af tannþínu eða sjúkdómum í munnholdi.

[...]

Stefna TFÍ í þessum málum er sú að tannlækningum í landinu verði alfarið sinnt af sjálfstætt starfandi tannlæknum. Þjónustusamningar verði gerðir við hið opinbera um tannlækningar á ríkisspítölum og á einkatannlæknastofum. Samræmt kerfi gildi fyrir allt landið og jafnræði aukist.“

Ekki var komin niðurstaða í þetta mál um áramót og mun ég vinna frekar að því á nýju starfsári.

8.8 Notkun fæðubótarefna við íþróttþjálfun barna

Í kjölfar ábendingar þessa efnis, að börn og unglingar væru hvött til þess af þjálfara innan íþróttahreyfingarinnar, að neyta svokallaðra fæðubótarefna, ákvað ég að kynna mér málið nánar. Með bréfi, dags. 12. ágúst, lagði ég þá spurningu fyrir Íþróttasamband Íslands, hvort þar á bæ hefði verið mótuð ákveðin stefna varðandi notkun og sölu fæðubótarefna, þegar í hlut eiga börn innan 18 ára aldurs:

Umboðsmanni barna hefur borist ábending varðandi ofangreint efni. Samkvæmt ábendingunni mælti íþróttþjálfari, viðurkennds íþróttafélags, með því að 12 ára börn undir handleiðslu hans neyttu ákveðins fæðubótarefnis með þeim rökstuðningi að nánast útilokað væri fyrir þau að fá nægilega orku úr hefðbundnu mataræði. Þjálfarinn seldi börnunum efnið sjálfur.

Umboðsmaður barna óskar eftir svörum við því hvort Íþróttasamband Íslands hafi mótað sér stefnu varðandi notkun og sölu fæðubótarefna, innan íþróttahreyfingarinnar, þegar í hlut eiga börn innan 18 ára aldurs. Ef stefna hefur ekki verið mótuð óskast svör við því hvort sambandið telji eðlilegt að aðilar innan hennar hvetji börn innan 18 ára aldurs til notkunar slíkra efna og hvort eðlilegt sé að sala þeirra fari



fram innan vébanda íþróttahreyfingarinnar. Svör óskast send til umboðsmanns barna fyrir 31. ágúst nk.

Svar Íþrótta- og ólympíusambands Íslands barst mér með bréfi, dags. 24. ágúst:

„Íþróttahreyfingin býr við sívaxandi kröfur m.a. frá foreldrum um vandað og ábyrgt starf, góða skipulagningu og hæfa leiðbeinendur. Íþróttahreyfingin hefur reynt að bregðast við þessu eftir fremsta megni og samþykkti m.a. á ársþingi 1996 nýja stefnu um barna- og unglingsíþróttir sem unnið hefur verið eftir síðan þá. Þar kemur m.a. fram að íþróttþjálfarar hafa miklu uppeldishlutverki að gegna og að þeir verði að gera sér grein fyrir því að þeir séu fyrirmyndir barnanna í orði og verki.

„Allt sem þeir segja og gera felur í sér skilaboð til barnanna“. (Íþróttir barna og unglunga, bls. 12. ÍSÍ 1997)

Í kaflanum um uppeldisgildi íþróttastarfs á bls. 12 segir m.a.: „Íþróttastarf er uppeldisstarf. Þar læra börn og unglingar að fylgja settum reglum og tileinka sér hollar lífsvenjur. Auk þess að kenna íþróttir hafa íþróttþjálfarar því mikilvægu uppeldishlutverki að gegna. Mikið er undir því komið að þeir séu meðvitaðir um þetta hlutverk og séu vel undir það búnir. Íþróttahreyfingin hefur markað sér þá stefnu að allir þjálfarar sem starfa á hennar vegum skuli hafa menntun til þeirra starfa sem þeir vinna“. (Íþróttir barna og unglunga, bls. 12. ÍSÍ 1997)

Nú á næstu dögum verður byrjað að vinna eftir nýrri stefnu um menntun þjálfara og leiðbeinenda þar sem gerðar eru töluvert meiri kröfur til þeirra en verið hefur til þessa. Í framkvæmdaáætlun sem nýrri þjálfaramenntun fylgir er gert ráð fyrir að árið 2002 séu allir sem vinna að þjálfun barna og unglunga með tilskylda menntun.

Í dag var að koma úr prentun nýr bæklingur á vegum ÍSÍ um næringu íþróttafólks og fer hann í dreifingu á næstu dögum. Tilgangur þessa bæklinga er eins og segir í inngangi: „að fræða íþróttamenn, þjálfara þeirra og foreldra um það helsta sem hafa ber í huga varðandi næringu og mataræði íþróttafólks“. (Næring íþróttafólks, bls. 3. ÍSÍ 1999)

Í þessum bæklingi er sérstakur kafli um fæðubótarefni og þar segir m.a.: „Fæðubótarefni eru eins og nafnið bendir til efni og efnablöndur sem ætlað er að vera gagnleg viðbót við þau næringarefni sem neytandinn fær úr fæðunni. Þau ættu því að vera óþörf fyrir þá sem borða nógan og hollan mat, en þeir sem borða óreglulega og ófullnægjandi fæði eða stunda mjög erfiðar æfingar geta haft gagn af því að neyta fæðubótaefna. Fæðubótaefni eru gjarnan dýr og því er ástæða til að stilla notkun þeirra í hóf eins og kostur er“. (Næring íþróttafólks, bls. 17. ÍSÍ 1999)

Töluverður fjöldi fæðubótarefna er á markaðnum og í mörgum tilfellum er sala þeirra byggð á svokallaðri pýramídasölu. Þ.a.l. er oft meira lagt upp úr magni en gæðum í sölu þeirra og því eru því miður til dæmi þess að þessi fæðubótarefni innihaldi skaðleg efni sem einnig er ólöglegt að neyta í tengslum við æfingar og keppni. ÍSÍ hefur í sjálfu sér ekki mótað sér neina ákveðna stefnu varðandi notkun og sölu

fæðubótarefna innan íþróttahreyfingarinnar og þá hvorki þegar börn innan 18 ára eiga í hlut eða þegar fólk eldra en 18 ára á í hlut. Aftur á móti telur ÍSÍ að slíkt framferði sem lýst er í bréfi þínu sé hvorki íþróttahreyfingunni og því síður þjálfaranum til sóma.

ÍSÍ telur að ef þjálfari verður þess uppvís að iðkendur hans, óháð aldri, neyti ekki nógrar og hollrar fæðu ætti hans hlutverk að felast í því að upplýsa viðkomandi um leiðir til bættrar fæðuintöku sem inniheldur fjölbreytta fæðu úr sem flestum fæðuflokkum, og þá ef um yngri iðkendur er að ræða í samráði við foreldra eða forráðamenn viðkomandi. ÍSÍ telur það ekki eðlilegt samkvæmt þeim stefnum sem unnið er eftir að þjálfari hvetji börn innan 18 ára aldurs til notkunar á fæðubótarefnum og telur það einnig algjörlega siðlaust af þjálfaranum að selja þessi efni sjálfur til iðkendanna.

ÍSÍ harmar að slíkt tilfelli sem nefnt er í bréfi þínu hafi komið upp og mun gera allt sem í sínu valdi stendur til að koma í veg fyrir að slíkt endurtaki sig.“

Þar eð ég taldi mál þetta alvarlegt og nauðsynlegt að það yrði tekið föstum tókum, ritaði ég bréf til forseta Íþrótta- og ólympíusambands Íslands, þar sem ég benti m.a. á þörfina fyrir ákveðnar siðareglur varðandi sölumennsku manna sem sjá um þjálfun barna hjá íþróttafélögum. Bréfið, sem dags. er 26. október, hljóðar svo:

Umboðsmanni barna hafa borist ábendingar frá foreldrum barna sem iðka íþróttir í hinu skipulagða starfi íþróttahreyfingarinnar, um að þjálfarar eða aðrir forráðamenn hvetji til þess að unga fólkið neyti fæðubótarefna af ýmsu tagi. Barst mér m.a. ábending um þjálfara sem sjálfur bauð ungum börnum fæðubótarefni til sölu og hvatti til neyslu þess í þjálfunarskyni. Í tilefni af þessum ábendingum sendi embætti mitt ÍSÍ bréf hinn 12. ágúst sl. og spurdist fyrir um hvort sambandið hefði markað sér og félögum innan vébanda sinna einhverja stefnu í þessu máli.

Í svarbréfi Kristins Reimarssonar, sviðsstjóra útbreiðslu- og þróunarsviðs, er vísað til stefnumörkunar ÍSÍ um barna- og unglingsíþróttir frá 1996, og til nýs bæklinga sem ÍSÍ gefur út um næringu íþróttafólks. Í bréfinu kemur fram að ÍSÍ hafi ekki mótað neina ákveðna stefnu um notkun og sölu fæðubótarefna innan íþróttahreyfingarinnar.

Í lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna, segir í 3. gr. að umboðsmaður barna skuli vinna að því að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga [...] taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna.

Það er skoðun mín að ofangreindar ábendingar foreldra sem mér hafa borist, auk hins mikla framboðs og athygli sem fæðubótarefni af ýmsu tagi njóta nú um stundir, sé áhyggjuefni sem ástæða sé til að bregðast við. ÍSÍ hefur þegar gefið út áðurnefndan bækling sem er spor í rétta átt, en betur má ef duga skal.



Vil ég með bréfi þessu hvetja stjórn Íþrótt- og ólympíusambands Íslands til að taka málið til frekari umræðu og hvetja með þeim ráðum, sem stjórninni eru tiltæk, þjálfara, foreldra og börnin sjálf, til að sýna varkárni. Ljóst má telja að almenn þekking á þessum efnum, virkni þeirra og raunverulegum áhrifum sé ekki í samræmi við útbreiðslu þeirra. Þá er og ástæða til að brýna fyrir þjálfurum og öðrum forsvarsmönnum íþróttahreyfingarinnar hvað talist geti siðlegt við sölu slíkra efna. Tel ég ofangreinda ábendingu um solumennsku þjálfara gefa tilefni til þess að athugað verði hvort ÍSÍ ætti að setja einhvers konar siðareglur um þátttöku forsvarsmanna íþróttahreyfingarinnar í svonefndri pýramídasölu eða einkasölu.

Um áramót hafði ég ekki fengið viðbrögð við erindi mínu.

9. Barnavernd

9.0 Barnagæsla í líkamsræktarstöðvum

Á árinu 1998 tók ég til athugunar hvort, og þá hvaða reglur giltu um barnagæslu í líkamsræktarstöðvum (SUB:1998, kafli 9.0). Eftir að hafa fengið þær upplýsingar frá Félagsmálastofnun Reykjavíkur, að engar sérstakar reglur giltu á þessu sviði, beindi ég m.a. þeim tilmælum til félagsmálaráðherra, að við endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, yrði bætt við löggin ákvæði, er mælti fyrir um leyfi til handa þeim, er annast barnagæslu gegn gjaldi. Þessi tilmæli sendi ég ráðherra í svohljóðandi bréfi, dags. 22. nóvember:

Í byrjun síðasta árs barst mér fyrirspurn um, hvaða reglur giltu um þá gæslu barna, sem í boði er, gegn ákveðnu gjaldi, af hálfu líkamsræktarstöðva í Reykjavík. Á grundvelli 3. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, ákvað ég að taka til athugunar, hvort og þá, hvaða reglur giltu um framangreinda þjónustu líkamsræktarstöðvanna.

Með bréfi, dags. 19. janúar 1998, fór ég þess á leit við Félagsmálastofnun Reykjavíkur, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994, að mér yrðu veittar upplýsingar um, hvort og þá hvaða, reglur væru í gildi um áðurgreinda barnagæslu. Þá óskaði ég eftir upplýsingum um fjölda þeirra líkamsræktarstöðva, sem veittu framangreinda þjónustu, auk þess sem ég leitaði eftir álitum félagsmálayfirvalda, á því hvort aðbúnaður barna í slíkri gæslu væri með þeim hætti að velferð barnanna væri nægilega tryggð. Með bréfi, dags. 25. maí 1998, ítrekaði ég framangreinda fyrirspurn mína til Félagsmálastofnunar.

Félagsmálastjórnin í Reykjavík svaraði erindi mínu með bréfi, dags. 24. ágúst 1998. Í bréfinu kemur meðal annars fram að í Reykjavík eru starfræktar 14 líkamsræktar-

stöðvar og þar af eru átta stöðvar sem bjóða upp á skipulagða barnagæslu. Engar reglur hafa verið settar um þessa þjónustu. Í bréfinu segir að í öllum tilvikum sé tekið gjald fyrir gæslu barnanna, sem yfirleitt standi yfir í rúma klukkustund, það er meðan foreldrar stunda líkamsrækt, ýmist á eða eftir hefðbundinn vinnutíma. Á öllum stöðvum sé sérstakt starfsfólk ráðið til að annast gæsluna og á álagstímum hlaupi aðrir starfsmenn undir bagga. Um aðbúnað barnanna kemur fram að á nokkrum stöðvum sé lagt til sérstakt herbergi með leikföngum, dýnum og húsgögnum, en á öðrum stöðvum sé notast við tóman leikfimisal þar sem minna er lagt í útbúnaðinn. Að því er snertir aldursmörk segir, að ekki séu neinar reglur um lágmarksaldur barna en yfirleitt séu börn, eldri en átta ára, ekki í gæslu. Þá kemur fram að á sumrin séu börn litið í gæslu, en á veturna komi fyrir að allt að 20 börn á aldrinum eins til átta ára séu í gæslu í senn.

Í niðurlagi bréfs félagsmálastjóra Reykjavíkurborgar segir orðrétt:

„Ekki verður talið að ástand þessara mála sé beinlínis óviðunandi gagnvart velferð barna. Hins vegar verður að telja nauðsyn á því að settar verði fastar reglur um húsakynni og lágmarksaðstöðu sem ætluð eru til gæslunnar og enn fremur aldursmörk, fjölda barna og hæfni og fjölda starfsmanna. Minnt er á að sérstakt leyfi þarf til þess að taka börn í daggæslu og að í Reykjavík er það Dagvist barna sem hefur þá leyfisveitingu með höndum og eftirlit með framkvæmdinni. Svipaðan hátt mætti hafa þegar um þessa gæslu er að ræða.“

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, er markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga meðal annars að tryggja félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálp. Skal það meðal annars gert með því að tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna, sbr. b-lið 1. mgr. laganna.

Um málefni barna og ungmenna er nánari ákvæði í VIII. kafla laganna. Ákvæði 30. gr. laganna eru svohljóðandi:

Félagsmálanefnd er skylt, í samvinnu við foreldra, forráðamenn og aðra þá aðila sem hafa með höndum uppeldi, fræðslu og heilsugæslu barna og ungmenna, að gæta velferðar og hagsmuna þeirra í hvívetna.

Félagsmálanefnd skal sjá til þess að börn fái notið hollra og þroskavænlegra uppvaxtarskilyrða, t.d. leikskóla og tómstundaiðju. Einnig skal félagsmálanefnd gæta þess að aðbúnaði barna sé ekki áfátt og ekki séu þær aðstæður í umhverfi barna sem þeim stafar hætta af.

Um leyfi til daggæslu barna í heimahúsum og til að annast rekstur gæsluvalla er að finna svohljóðandi ákvæði í 34. gr., laganna:

Félagsmálanefnd, eða önnur nefnd samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar, skal veita leyfi til daggæslu barna í heimahúsum og annast rekstur gæsluvalla fyrir börn. Félagsmálaráðherra setur reglugerð um starfsemi og rekstur gæsluvalla og daggæslu í heimahúsum.



Á grundvelli framangreinds lagaákvæðis hefur verið sett reglugerð nr. 198/1992, um daggæslu barna í heimahúsum. Í lögum nr. 40/1991 er hins vegar ekki að finna sérstök ákvæði sem áskilja leyfi til handa þeim, sem gæta barna í líkamsræktarstöðvum, eða að settar séu reglur um slíka gæslu.

Með vísan til b-liðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, mælist ég til þess að við endurskoðun á lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, verði bætt við ákvæði, sem mæli fyrir um leyfi til handa þeim, er annast barnagæslu gegn gjaldi eða þar sem hún er liður í annarri þjónustu, svo sem eins og í verslunum. Jafnframt tel ég mikilvægt að í lögum verði að finna heimild til að setja reglugerð, þar sem meðal annars verði tekin afstaða til aldurs og menntunar þess starfsfólks sem annast gæsluna, aldursmarka og fjölda barna, aðbúnaðar almennt, sem og til þess í hve langan tíma heimilt sé að hafa börn í slíkri gæslu.

Svar ráðuneytisins barst mér í lok ársins, dags. 13. desember og er svohljóðandi:

„Vísað er til bréfs umboðsmanns barna, dags. 22. nóvember 1999, varðandi barnagæslu á líkamsræktarstöðvum. Í bréfinu er bent á að skortur sé á laga- og reglugerðarákvæðum um framangreint atriði.

Af þessu tilefni tekur ráðuneytið fram:

Á vegum nefndar, sem félagsmálaráðherra skipaði haustið 1997, hefur verið unnið að frumvarpi til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Skyldi frumvarpið auk þess taka til þeirrar þjónustu sem fatlaðir eiga rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra í tilefni af fyrirhugaðri yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

Nefndin skilaði tillögum sínum að frumvarpi til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga til félagsmálaráðherra síðari hluta októbermánaðar sl.

Í störfum nefndarinnar er tekið á efni því sem bent er á í bréfi yðar. Er það gert með tvenns konar hætti: Annars vegar er lagt til að félagsmálanefnd hafi eftirlit með félagslegri þjónustu á vegum ýmissa aðila sem stunda slíka starfsemi án þjónustusamnings við sveitarfélög. Er þar barnagæsla á vegum líkamsræktarstöðva og stórmarkaða m.a. höfð í huga. Hins vegar að sett skuli reglugerð um starfsleyfi vegna gæslu barna á vegum ýmissa aðila.

Framlagning frumvarps til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er væntanleg fljótlega.“

Á næsta starfsári mun ég væntanlega fá frumvarp til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga til umsagnar og get þá fylgt þessu máli eftir.

9.1 Börn og heimilisofbeldi

Á árinu 1997 skipaði dómismálaráðherra þrjár nefndir til þess að fjalla um heimilisofbeldi frá mismunandi sjónarhornum (SUB:1997, kafli 9.2). Nefndirnar skiluðu

skýrslum með niðurstöðum sínum í apríl 1998. Í skýrslunum er fjallað um heimilisofbeldi frá ýmsum hliðum, en ekki er þar sérstaklega tekið fyrir ofbeldi gegn börnum á heimili, þó segja megi að allt ofbeldi á heimilum, þar sem börn eru, sé jafnframt ofbeldi gegn börnum. Með bréfi til dómismálaráðherra, dags. 5. febrúar 1999, innti ég ráðherra m.a. eftir afstöðu hans til þess að gerð verði rannsókn á tíðni ofbeldis- og kynferðisbrota gegn börnum og meðferð slíkra mála. Bréfið er svohljóðandi:

Ég hef fengið í hendur skýrslur þriggja nefnda er þér skipuðuð árið 1997 til þess að fjalla um heimilisofbeldi frá mismunandi sjónarhornum. Nefndirnar þrjár voru skipaðar í framhaldi af skýrslu yðar til Alþingis sem út kom í febrúar 1997, um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum, sbr. einnig þingsályktun um þetta mál. Skýrslur nefndanna þriggja, sem komu út í apríl 1998, fjalla um forvarnir gegn heimilisofbeldi, hjálparúræði fyrir þolendur og meðferðarúræði fyrir gerendur, um meðferð heimilisofbeldismála hjá lögreglu og um meðferð slíkra mála í dómkerfinu.

Í nefndarskýrslu um forvarnir gegn heimilisofbeldi, hjálparúræði fyrir þolendur og meðferðarúræði fyrir gerendur má í inngangi m.a. lesa eftirfarandi:

„Í skýrslu um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis er á því byggt að framangreind skilgreining heimilisofbeldis taki ekki til annarra tegunda ofbeldis, svo sem ofbeldis gegn börnum, kynferðislegrar misnotkunar á börnum og annars konar ofbeldis sem getur átt sér stað inni á heimilum eða milli fjölskyldumeðlima. Sú nefnd sem hér skilar skýrslu telur verksvið sitt afmarkast af þessari skilgreiningu. Það er hins vegar álit nefndarmanna að ekki sé unnt að skilja ofbeldi gegn börnum frá umræðu um heimilisofbeldi. Allt ofbeldi þar sem börn eru á heimili sé jafnframt ofbeldi gagnvart börnum. Nefndin bendir á að mörg úrræði sem lögð eru til í skýrslunni geta komið börnum til góða, en lýsir jafnframt þeirri skoðun að þörf sé heildstæðrar rannsóknar á tíðni ofbeldis- og kynferðisbrota gegn börnum og meðferð slíkra mála, hvort sem þau verða innan veggja heimilisins eða utan.“

Þá segir á bls. 21–22 í sömu skýrslu:

„Á fund nefndarinnar komu fulltrúar frá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar (nú Félagsþjónustan) og kom m.a. fram í viðræðum við þá að mál vegna heimilisofbeldis kæmu í langflestum tilvikum til kasta stofnunarinnar vegna barnaverndarmála. Jafnframt kom fram að heimilisofbeldi í einhverri mynd kemur ídulega fram í barnaverndarmálum og að félagsmálastofnun líti á allt heimilisofbeldi sem barnaverndarmál ef barn er á heimili, hvort sem ofbeldið beinist gegn börnunum sjálfum eða öðrum á heimilinu.“

Í nefndarskýrslu um meðferð heimilisofbeldismála í dómkerfinu er m.a. að finna dómareifanir heimilisofbeldismála sem fengu meðferð fyrir dómstólum tímabilið 1. júlí 1992 – 1. júlí 1997. Einnig er þar yfirlit mála sem komu til ríkissáksóknara



á framangreindu tímabili og ekki gengur til dóms. Í ljós kemur við lestur þessara upplýsinga, að börn, allt niður í 6 mánaða aldur, hafa ýmist orðið vitni að mjög grófu ofbeldi milli foreldra sinna eða forsjáradila, eða hafa sjálf orðið fyrir ofbeldi á heimilum sínum. Þessi niðurstaða styður því það sem sagt er um heimilisofbeldi í beinum tilvitnunum hér að framan.

Ég tek undir það álit sem fram kemur í skýrslu þeirri er hér hefur verið vitnað til, að allt ofbeldi á heimilum, þar sem börn eru, sé jafnframt ofbeldi gegn börnum. Allar aðgerðir sem hafa það að markmiði að draga úr heimilisofbeldi munu því koma börnum til góða. Hins vegar vil ég með bréfi þessu leggja sérstaka áherslu á mikilvægi þess að gerð verði rannsókn á tíðni ofbeldis- og kynferðisbrota gegn börnum og meðferð slíkra mála, hvort sem þau verða innan veggja heimilisins eða utan, sbr. bls. 5 í nefndri skýrslu. Af þessu tilefni fer ég þess á leit við yður, herra dómsmálaráðherra, að mér verði kynnt afstaða yðar til rannsóknar sem þessarar, þ.e. hvort þér hafið ákveðið að beita yður fyrir því að hún verði framkvæmd og þá hvenær. Þá leikur mér og hugur á að vita hvað þér hafið áformað að verði næstu skref í framhaldi af öðrum þeim niðurstöðum og tillögum er fram koma í títtnefndri skýrslu. Ég vænti svara yðar svo fljótt sem verða má.

Ekki bárust mér svör við erindinu í tíð þáverandi dómsmálaráðherra. Erindið var því ítrekað við nýjan ráðherra með bréfi, dags. 23. júní. Dómsmálaráðuneytið sendi síðan erindið til barnaverndarstofu með bréfi, dags. 28. október, og spurðist fyrir um hvort barnaverndarstofa eða aðilar á hennar vegum ynnu að, eða hygðust vinna að, rannsókn á tíðni ofbeldis- og kynferðisbrota gegn börnum og meðferð slíkra mála.

Ekki höfðu borist svör fyrir áramót. Ég mun því halda þessum málarekstri áfram á næsta ári, þar sem ég tel það afar þýðingarmikið að gerð verði rannsókn á eðli og umfangi þessa vandamáls. Slíka rannsókn tel ég forsendu þess að hægt verði, á árangursríkan hátt, að koma börnum, sem verða fyrir ofbeldi innan veggja heimilisins, til hjálpar.

9.2 Ungar fyrirsætur

Í lok ársins sýndi Ríkissjónvarpið erlendu heimildarmyndina *Bak við tjöldin í tískuheiminum*, sem fjallar um ungar stúlkur er starfa sem fyrirsætur á erlendra grund. Í framhaldi af sýningu myndarinnar skapaðist mikil umræða í Þjóðfélaginu um ferðir ungra íslenskra stúlkna til erlendra stórborga til að starfa þar sem fyrirsætur. Mér þótti ástæða til að kanna málið nánar og sendi því svohljóðandi bréf til tveggja umboðsskrifstofa, sem starfa hér á landi og hafa sent stúlkur utan á sínum vegum. Bréfin eru dags. 9. desember, eða daginn eftir sýningu myndarinnar:

Í kjölfar sýningar á heimildarmyndinni *Bak við tjöldin í tískuheiminum* í Ríkissjón-

varpinu í gærkvöldi óska ég hér með eftir upplýsingum frá fyrirtæki yðar um, hversu margar stúlkur hafa dvalist erlendis, sem fyrirsætur á vegum fyrirtækisins síðustu fimm árin, og á hvaða aldri hafa þær verið. Þess er jafnframt farið á leit að svör yðar berist mér hið allra fyrsta.

Einnig sendi ég sama dag, fréttatilkynningu til fjölmiðla þar sem fram kom:

FRÉTTATILKYNNING

Umboðsmaður barna hefur sent Skóla Johns Casablancas og Eskimo Models fyrirspurn um, hve margar stúlkur hafi dvalist erlendis á vegum þessara skrifstofa síðustu fimm árin. Jafnframt hefur verið óskað upplýsinga um, á hvaða aldri stúlkurnar hafi þá verið. Þessar fyrirspurnir umboðsmanns koma í framhaldi af sýningu heimildarmyndarinnar *Bak við tjöldin* í tískuheiminum sem var á dagskrá Ríkissjónvarpsins í gærkvöldi.

Á síðasta ári beindi umboðsmaður barna þeim tilmælum til félagsmálaráðherra að inni núgildandi barnaverndarlög kæmi nýtt ákvæði um tiltekin aldurskilyrði fyrir þátttöku barna/stúlkna í fegurðar- og fyrirsætukeppnum hér á landi. Umboðsmaður lagði til að lágmarksaldur yrði 16 ár, en við þau tímamót lýkur skyldunámi í grunnskóla, og í kjölfar þess er að jafnaði tekin ákvörðun um nánustu framtíðaráform einstaklingsins.



Úr leiðara Mbl. 14.12. '99

Mbl. 10.12.'99

Leiðari DV 13.12.'99

BLS. 102

BLS. 103



Sama dag barst svohljóðandi svarbréf frá Eskimo Models:

„Eftirfarandi eru svör vegna fyrirspurnar á hversu margar íslenskar stúlkur hafa dvalist erlendis á vegum Eskimo Model Management.

31 íslensk stúlka hefur dvalið erlendis á sl. 5 árum. Stúlkurnar eru á aldrinum 14 ára – 24 ára.

Ef áhugi er fyrir hendi þá er þér velkomið að koma og skoða starfsemi og vinnuhætti Eskimo Models. Öryggi fyrirsetanna hefur ávallt verið í fyrirrúmi hjá aðstandendum Eskimo Models og viljum við veita alla þá aðstoð sem unnt er.“

Um áramót hafði ekki gefist tími til að afla nánari upplýsinga um málið með heimsóknnum í fyrirtækin eða fundum. Ekki hafði borist svar frá Skóla Johns Casablancas í lok ársins.

10. Barnaréttur

10.0 Starfshættir lögreglu vegna meintra afbrota ósakhæfra barna

Eins og greint var frá í skýrslu fyrir árið 1998 hafa á ári hverju borist ábendingar þar sem fundið er að starfsháttum lögreglu þegar í hlut eiga ósakhæf börn. Eftir að hafa fengið í hendur svör ríkislögreglustjóra (SUB:1998, kafli 10.2), ákvað ég að skora á dómsmálaráðuneytið að setja – þegar í stað – samræmdar reglur um starfshætti lögreglu vegna meintra brota ósakhæfra barna. Áskorun var fyrst sett fram í bréfi, dags. 11. mars. Bréfið hljóðar þannig:

Á síðastliðnum árum, sem og á yfirstandandi ári, hafa mér borist nokkrar ábendingar og fyrirspurnir, er varða starfsaðferðir lögreglu þegar ósakhæf börn eiga hlut að máli. Meðal annars hefur verið bent á að svo virðist, sem á reiki sé, af hálfu lögreglunnar hvenær viðræður lögreglumanna við ósakhæf börn, sem grunuð eru um afbrot, séu yfirheyrslur, sbr. lög um meðferð opinberra mála, og hvenær sé einungis um óformlegt spjall að ræða vegna ætlaðra afbrota þeirra, og þá án vitundar forsjáraðila barnanna og fulltrúa barnaverndarnefndar. Í þessu sambandi hafa verið nefnd dæmi um heimsókn lögreglumanna í grunnskóla vegna meintra afbrota ósakhæfra barna jafnvel utan skólalóðar.

Með bréfi, dagsettu 28. apríl 1998, sem var ítrekað með bréfi, dagsettu, 2. júní 1998 og að nýju með bréfi, dagsettu 21. september 1998, óskaði ég svara ríkislögreglustjóra við því hvort til væru samræmdar reglur um málsmeðferð sem lögreglumönnum bæri að fylgja, þegar í hlut ættu ósakhæf börn. Væru reglur þessar ekki til þá var spurt hvort til stæði að semja slíkar reglur.

Í svarbréfi ríkislögreglustjóra, dagsettu 24. október 1998, segir m.a.: „Með bréfi 21. ágúst 1997 beindi dómsmálaráðuneytið því til ríkislögreglustjóra, að hann í samræmi við 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90, 1996 gerði tillögur um málsmeðferð ósakhæfra barna. Með bréfi ráðuneytisins fylgdu svör flestra lögreglustjóra um það hvernig hagað væri meðferð mála þar sem ósakhæf börn ættu hlut að máli.“

Þá segir ennfremur í bréfi ríkislögreglustjóra: „Þrátt fyrir að erindi þessu hafi ekki enn verið svarað með formlegum hætti verður litið svo á, að ekki ríki teljandi óvissa um málsmeðferðarreglur á þessu sviði. Þannig sést á svörum sem lögreglustjórar hafa sent dómsmálaráðuneytinu, að flestir fylgja þeir reglum, sem eru í samræmi við þær reglur sem rannsóknarlögreglustjóri ríkisins gaf út hinn 25. apríl 1994 og endurnýjaði hinn 23. maí 1995, en reglur þessar voru gefnar út í handbók RLR.“

Með fyrrnefndu bréfi ríkislögreglustjóra til mín fylgdu m.a. ljósrít af svörum lögreglustjórana. Eftir að hafa kynnt mér efni svara þessara hef ég komist að þeirri niðurstöðu að ekki verði annað ráðið en að óþolandi réttaróvissa ríki um meðferð mála ósakhæfra barna hjá embættum lögreglustjóra landsins almennt séð. Alvarlegastur er þó ef til vill sá skoðanamunur sem er til staðar hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík, sbr. nánar fyrrnefnt bréf ríkislögreglustjóra.

Með vísan til framanritaðs vil ég því leyfa mér að skora á dómsmálaráðuneytið að beita sér – þegar í stað – fyrir setningu samræmdra reglna um starfshætti lögreglu þegar í hlut eiga ósakhæf börn. Ég legg jafnframt áherslu á að ráðuneytið fræði lögreglumenn sérstaklega um efni og beitingu reglnanna þegar þær liggja fyrir.

Mér barst afrit bréfs dómsmálaráðuneytis til ríkislögreglustjóra, dags. 11. júní, þar sem ráðuneytið óskar eftir því að embætti ríkislögreglustjóra setji samræmdar reglur um hvernig málsmeðferð ósakhæfra barna skuli háttað hjá lögreglu, og dreifi þeim reglum sem starfsfyrirmælum til allra lögreglustjóra. Einnig óskar ráðuneytið eftir því að verkinu verði hraðað eftir því sem kostur er.

Með bréfi, dags. 8. september, ítrekaði ég erindi mitt til dómsmálaráðuneytis og barst svarbréf, dags. 17. september, þar sem segir að ráðuneytinu hafi ekki enn borist drög ríkislögreglustjóra að samræmdum reglum um starfshætti lögreglu þegar í hlut eiga ósakhæf börn.

Reglurnar höfðu ekki litið dagsins ljós um áramótin 1999/2000, en haldið verður áfram með þetta mál á næsta ári.

10.1 Málefni ungra fanga

Á síðasta ári sendi ég dómsmálaráðherra álitserð mína um málefni ungra fanga



(SUB:1998, kafli 10.0). Í bréfi til dómsmálaráðherra, er fylgdi álitserðinni óskaði ég eftir því að ráðherra kynnti mér afstöðu sína til málsins, um leið og hún lægi fyrir. Bréf barst frá ráðherra þar sem hann kynnti skipan samstarfsnefndar til að fjalla um málefni ungra afbrotamanna (SUB:1998, kafli 10.0) og að beðið yrði með efnisleg svör við fyrirspurnum mínum, uns skýrsla nefndarinnar kæmi út. Þar sem mig var farið að lengja eftir svörum og niðurstöðu nefndarinnar, sendi ég bréf til ráðherra, dags. 4. ágúst, þar sem ég ítrekaði spurningar mínar frá árinu áður og innti einnig ráðherra eftir niðurstöðum áðurgreindrar nefndar.

Með svarbréfi ráðuneytisins, dags. 17. ágúst, barst mér skýrsla nefndar um unga afbrotamenn, sem gefin var út af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í maí 1999. Í bréfinu sagði m.a. að unnið væri að samantekt efnislegra svara við spurningum mínum og óskaði ráðuneytið eftir nánari tilgreiningu á þeim spurningum í ljósi framangreindrar skýrslu. Í framhaldi af því, sendi ég tvö bréf til dómsmálaráðherra. Í því fyrra bar ég fram spurningar í fjórum liðum varðandi skipan nefndarinnar og ýmislegt varðandi formlega hlið málsins. Bréfið er dags. 6. október:

Með bréfi dags. 17. ágúst sl., var mér send skýrsla samstarfsnefndar ráðuneyta um málefni ungra afbrotamanna, dags. 4. maí 1999. Þáverandi dómsmálaráðherra, Þorsteinn Pálsson, skipaði nefndina hinn 17. júlí 1998

Í tilefni af álitserð minni, dags. 9. júlí 1998, um málefni ungra fanga, sem ég beindi að ráðuneytinu á grundvelli 3. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, var mér með bréfi, dags. 20. nóvember 1998, tilkynnt að ráðherra hefði skipað ofangreinda nefnd. Þar var verkefni nefndarinnar lýst svo, að henni væri ætlað að fjalla um málefni ungra afbrotamanna og gera tillögur til úrbóta. Í bréfinu var jafnframt vísað til skipunarbréfa nefndarmanna, og þar með til nánari lýsingar á verkefnum hennar. Í 1. lið skipunarbréfanna sagði um verkefni nefndarinnar:

„1. Að meta umfang vandans, þar með talið hver sé sá fjöldi barna sem gerst hafa sek um ítrekuð eða alvarleg afbrot. Eftir því sem fært þykir verði einnig lagt mat á hver sé fjöldi þeirra barna sem hætt er við að stefni á braut afbrota vegna neyslu fíkniefna, vanda af félagslegum toga eða öðrum aðstæðum, þannig að heilsu þeirra og þroska sé veruleg hættu búin.“¹

Í hinni útgefnu skýrslu nefndarinnar frá 4. maí 1999, kemur fram í VIII. kafla, „Niðurstöður og tillögur“, að upplýsingar um afbrot barna séu ekki aðgengilegar en slík afbrotafraðileg skráning sé nauðsynleg til að unnt sé að meta vandann, umfang hans og þróun frá ári til árs. Slík skráning þurfi að vera heildstæð þannig að unnt sé að veita allar upplýsingar um afbrot og hafa beri til hliðsjónar afbrotafraðilega skráningu í nágrannalöndunum. Upplýsingarnar séu meðal annars nauðsynlegar við skipulag löggaeslu og fyrirbyggjandi aðgerðir.

Í skýrslunni segir síðan:

„Til að afla upplýsinga um afbrot framín af börnum hafði nefndin ekki tók á að efna til viðamikillar rannsóknar en aflaði í þess stað fyrirbyggjandi upplýsinga [...]“

Með undirritun og fullgildingu Íslands á Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. ályktun Alþingis þar um dags. 13. maí 1992, tókust íslensk stjórnvöld á herðar þær margvíslegu þjóðréttarlegu skyldur gagnvart börnum sem sáttmálinn mælir fyrir um. Af 2. gr. sáttmálans er dregin sú almenna skylda stjórnvalda hvers aðildarríkis að fylgja efni hans í góðri trú. Nefnd á vegum Sameinuðu þjóðanna sem starfar samkvæmt Barnasáttmálanum og aðildarríkjum ber skylda til að senda skýrslu á fimm ára fresti, leggur í starfi sínu ríka áherslu á samræmingu og söfnun upplýsinga um börn og málefni þeirra, og verður áherslan sérstaklega rík þegar kemur að ungum afbrotamönnum. Börn sem eru grunuð um afbrot eða hafa verið dæmd fyrir afbrot njóta sérstakrar verndar sáttmálans, sbr. 37., 39. og 40. gr. samningsins.

Með vísan til 5. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, er þess farið á leit við dómsmálaráðherra að upplýst verði eftirfarandi:

1. Hvað réð því að nefnd um málefni ungra afbrotamanna hafði „ekki tók á“ að afla upplýsinga um afbrot framín af börnum með þeim hætti sem hún virðist hafi talið þörf á að gert yrði?
2. Hyggst ráðherra gera ráðstafanir til þess að „umfang vandans“ verði metið með ofangreindum hætti?
3. Hafa verið gerðar ráðstafanir til að koma á samræmdri, afbrotafraðilegri skráningu hér á landi?
4. Lítur ráðherra svo á að skipunarbréf nefnda á vegum ráðuneytisins séu bindandi í þeim skilningi að ráðuneytið skuli gera nefndinni raunverulega kleift að komast að raun um það er skipunarbréfið mælir fyrir um að hún geri?

Niðurstöður skýrslu nefndar um unga afbrotamenn kyn

Athyglinni beint að yngsta aldurshópi afbrotamanna

Börn verði ekki vistað í fangelsum

Nefndin gerir í skýrslunni grein fyrir samþykkingu Félagsráðgjafastofnunar og Barna- og fjölskylduástoðunar um að gera fangum yngri en 18 ára kleift að sýna viðbætur á meðferðarmáli. Leggja hún til að mynd verði í síðum tilvísunum að komast til þess að börn sýna viðbætur innan fangelsa með fallarþrem, en þess í stað sýna þau á viðbætur meðferðarmáli, jafnvel an

Morgunblaðið 2. júlí 1999



Erindinu var svarað með svohljóðandi bréfi frá ráðuneytinu, dags. 30. nóvember:

„Ráðuneytið vísar til bréfs umboðsmanns barna, dags. 6. október 1999, þar sem þér beinið tilteknum spurningum til ráðuneytisins í tilefni af skýrslu nefndar til að kanna málefni ungra afbrotamanna og gera tillögur til úrbóta frá 4. maí 1999. Hér verður yður svarað í sömu röð og þær koma fram í erindi yðar.

Í fyrsta lagi óskið þér upplýsinga um hvað réði því að nefndin hafði ekki tök á að afla upplýsinga um afbrot framin af börnum með þeim hætti sem hún virtist hafa talið þörf á að yrði gert. Því er til að svara að miðlæg málaskrá lögreglu fyrir öll lögregluembætti á landinu hefur aðeins verið færð frá ársbyrjun 1998. Þannig hafði skráning afbrota á landsvísu, þegar nefndin var að störfum, aðeins verið framkvæmd um skamma hríð og ekki lágu fyrir upplýsingar um heildarfjölda afbrota framin af börnum árin þar á undan. Athugun þar að lútandi hefði verið tímafrek og kostnaðarsöm og því lét nefndin við það sitja að afla fyrirbyggjandi gagna, þar á meðal um fjölda barna sem gerst hafa sek um ítrekuð og alvarleg afbrot og fjölda barna sem stefna á braut afbrota. Þannig er í skýrslunni að finna upplýsingar um þann hluta vandans þar sem málefni ungra afbrotamanna eru hvað alvarlegust. Þótt athugun nefndarinnar hafi ekki verið tæmandi að þessu leyti eru þær upplýsingar sem nefndin aflaði um umfang vandans mikilvægar.

Í öðru og þriðja lagi beinið þér þeirri fyrirspurn til ráðuneytisins hvort ráðherra hafi í hyggju að gera ráðstafanir til að umfang vandans verði metið og hvort gerðar hafi verið ráðstafanir til að koma á samræmdri afbrotafræðilegri skráningu hér á landi. Hvað þetta varðar, þá fer skráning afbrota nú fram á landsvísu í miðlægri málaskrá lögreglu sem verður megin uppspretta allra tölfræðiupplýsinga í framtíðinni. Enn sem komið er hefur málaskráin og skráning í hana ekki verið endanlega mótuð. Um þessar mundir er til sérstakrar athugunar hjá ráðuneytinu, ríkissaksóknara og ríkislögreglustjóra að setja lögreglustjórum skýr fyrirmæli um samræmda skráningu í málaskrána til þess að hún veiti áreiðanlegar upplýsingar um fjölda afbrota. Einnig er nú á lokastigi gerð málaskrár fyrir ákærvaldið þar sem skráðar verða allar upplýsingar er lúta að öllum útgefnum ákærum á landinu. Málaskrá ákærvalds verður eins konar framhald af málaskrá lögreglu og mun veita sérstaklega upplýsingar um afdrif mála eftir að þau berast ákærvaldinu.

Loks beinið þér þeirri spurningu til ráðherra hvort skipunarbréf á vegum ráðuneytisins til nefnda sé bindandi í þeim skilningi að ráðuneytið skuli gera nefnd kleift að komast að raun um það sem mælt er fyrir um í skipunarbréfi. Hvað þetta varðar telur ráðuneytið augljóst að það geti ekki bundið sjálf sig með því einu að skipa nefnd og fela henni tiltekin verkefni í skipunarbréfi. Fyrir fram getur verið erfitt að meta hverju kosta þurfi til við athugun á tilteknu málefni og því getur ráðuneytið á öllum stigum endurskoðað, breytt og afturkallað umboð til nefnda eftir því sem ástæða þykir til.“

Í seinna bréfi mínu til dómsmálaráðherra fjallaði ég um efnishlið málsins, þ.e. beiðni dómsmálaráðuneytisins um nánari tilgreiningu af minni hálfu á því, hvaða atriðum ég vildi fá skýrari svör ráðuneytisins við, varðandi málefni ungra fanga. Bréfið er dags. 13. október og er svohljóðandi:

1.

Visað er til álitsgerðar minnar, er ég sendi þáverandi dómsmálaráðherra hinn 9. júlí 1998, um málefni ungra fanga, sjá nú einnig skýrslu mína til forsætisráðherra fyrir árið 1998 s. 86–97, og einnig til síðari bréfaskipta okkar.

2.

Álitsgerð umboðsmanns barna til dómsmálaráðherra, dags. 9. júlí 1998.

Eftir að mér höfðu borist margvíslegar ábendingar um bága stöðu ungra fanga á Íslandi, ákvað ég að hefja að eigin frumkvæði könnun á málefninu. Fól hún meðal annars í sér heimsókn í tvö fangelsi sem í maí 1998 geymdu bæði fanga yngri en átján ára, Hegningarhúsið að Skólavörðustíg og Fangelsið Litla-Hraun. Í framhaldi af þeim heimsóknum og öðrum athugunum ákvað ég að beina að dómsmálaráðherra rökstuddri álitsgerð, en skv. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, ber mér að gera það telji ég að stjórnvöld hafi með athöfnum eða athafnaleysi brotið gegn réttindum, þörfum eða hagsmunum barna.

Í álitsgerðinni rek ég m.a. ákvæði alþjóðlegra mannréttindasamninga og kemst að þeirri niðurstöðu að sú staðreynd að ungir fangar voru ekki aðskildir frá eldri fögnum heldur vistaðir á almennum deildum afplánunarfangelsa, þar sem þeir nutu enngar sérstöðu, væri brot á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Visast um nánari rökstuðning til álitsgerðarinnar.

Á grundvelli 3. mgr. 3. gr. laga nr. 83 frá 1994 beindi ég og eftirfarandi tillögum um úrbætur til dómsmálaráðherra:

1. *Að beitt yrði öllum tiltækum úrræðum til að koma í veg fyrir að ungmenni yngri en 18 ára væru vistuð í fangelsum og að þegar í stað yrðu gerðar ráðstafanir til að halda afplánunarfögnum yngri en átján ára aðskildum frá eldri fögnum.*
2. *Að rýmkuð yrði heimild til þess að láta samfélagsþjónustu koma í stað refsivistar.*
3. *Að tryggð yrði sérfræðiþjónusta við unga fanga, þ.á m. sálfræðiþjónusta.*

Í álitsgerðinni kom einnig fram að ég teldi sérstaklega ámælisvert að gæsluvarðhaldsfangar væru vistaðir á almennum deildum afplánunarfangelsa.

3.

Svör ráðuneytisins.

Í svarbréfi fyrrverandi dómsmálaráðherra, dags. 20. nóvember 1998, sagði m.a.:



„Um það leyti er bréf yðar barst, skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra samstarfsnefnd til að fjalla um málefni ungra afbrotamanna, [...]“

Nefndastörfin hafa gengið vel og nefndin hefur komið saman til fundar nokkrum sinnum. Ráðgert er að hún ljúki störfum og skili skýrslu sinni strax í upphafi næsta árs. Ýmsum þeim álitafnum er þér vörpuðuð fram í álitagerð yðar verður eigi unnt að svara fyrr en ofangreind skýrsla liggur fyrir. Því þykir rétt að biða með efnisleg svör við einstökum fyrirspurnum yðar, uns skýrslan er komin fram.“

Hinn 4. ágúst sl. ritaði ég yður bréf þar eð ég hafði fregnað að fyrrgreind nefnd hefði lokið störfum og skilað ráðherra skýrslu. Minnti ég jafnframt á að mér hefðu enn ekki borist efnisleg svör við bréfi mínu, dags. 9. júlí 1998.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 17. ágúst sl., var mér send skýrsla nefndar um unga afbrotamenn. Jafnframt var þess óskað að tilgreint yrði nánar af minni hálfu hvaða atriði óskað væri eftir að fá nánari svör við.

Af þessu tilefni tek ég fram að álitagerð mín varðaði málefni ungra fanga, þ.e. dæmdra afbrotamanna, þá er þeir taka út refsingu sína, með afplánun eða með öðrum hætti. Nefnd sú er skipuð var af ráðherra var hins vegar ætlað að fjalla um málefni ungra afbrotamanna almenn. Skýrsla þeirrar nefndar tekur því eðlilega ekki gagnert á efnisatriðum álitagerðar minnar frá 9. júlí 1998, eða tillögum þeim sem þar var að finna um úrbætur.

4.

Sérfræðipjónusta við unga fanga, þ.á m. sálfræðipjónusta.

Það er skoðun mín að í skýrslu nefndar um unga afbrotamenn hafi mátt kveða skýrar að orði um sérstöðu hinna ungu fanga og þá sérstöku umönnun sem þeim ber. Vísaði ég í álitagerð minni til 5. töluliðar 2. gr. laga nr. 48/1988, sbr. lög nr. 123/1997, sem mælir fyrir um skyldu Fangelsismálastofnunar til að sjá til þess að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta. Lýsti ég jafnframt þeirri skoðun minni að barnaverndarnefndir sveitarfélaga og/eða starfsmenn hefðu þeim skyldum að gegna gagnvart ungmennum í fangavist að fylgjast með líðan þeirra og aðbúnaði og ekki síður að aðstoða þau við að takast á við lífið að henni lokinni. Skoraði ég á þáverandi dómsmálaráðherra, sem yfirmann fangelsismála, að eiga frumkvæði að formlegri samvinnu við barnaverndaryfirvöld.

Um leið og ég ítreka þá áskorun vil ég lýsa ánægju með þá tillögu nefndar um unga afbrotamenn, að stofnaður verði starfshópur er taki þegar til starfa, skipaður fulltrúum heilsugæslu, skóla, Barnaverndarstofu, félagsmálayfirvalda, barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans, SÁÁ og fleiri aðila, undir forystu barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans.

Í þessu sambandi og af gefnu tilefni vil ég sérstaklega vara við andvaraleysi en í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 17. ágúst sl., segir orðrétt:

„Ekki er annað vitað en að fögum sé veitt fullnægjandi sálfræðipjónusta, líka þeim sem yngri eru en 18 ára.“

Ég vil minna á niðurstöður nefndar sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að annast óháða rannsókn á sjálfsvígum þriggja nafngreindra fanga að Litla-Hrauni á tilgreindu skömmu tímabili á síðasta ári, en meðal þeirra var fangi yngri en átján ára. Það er skoðun mín að ofangreind rannsókn leggi á dómsmálaráðuneytið, sem ráðuneyti fangelsismála, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 96/1969, um Stjórnarráð Íslands, að gera skýrlega grein fyrir því hvort það telji sálfræðipjónustu fullnægjandi. Slik greinargerð krefst virks eftirlits af hálfu ráðuneytis. Það er skoðun mín að þannig beri stjórnvöldum að vinna að málefnum barna.

5.

Rýmkuð heimildar til samfélagsþjónustu.

Í álitagerð minni, dags. 9. júlí 1998, lagði ég til að ráðuneytið beitti sér fyrir rýmkuð heimildar til þess að dæmdur einstaklingur tæki út refsingu sína með samfélagsþjónustu, og vísast um nánari rökstuðning þess til álitagerðarinnar. Um þetta atriði er ekkert fjallað í skýrslu nefndar um unga afbrotamenn.

Því er þess hér með óskað, sbr. 5. gr. laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna, að ráðuneytið geri grein fyrir viðhorfum sínum til þess.

6.

Aðskilnaður ungra fanga frá öðrum fögum.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 20. nóvember sl., kemur fram að tvö ungmenni hafi dvalið á meðferðarheimili í stað fangelsis á grundvelli samnings fangelsismálastofnunar og barnaverndarstofu um vistun fanga yngri en 18 ára. Samkomulagið tók gildi 29. október 1998 og var kveðið á um það í 9. gr. þess að það skyldi falla úr gildi að einu áru liðnu, en áður en það félli úr gildi skyldi fara fram endurskoðun á efni þess. Í álitagerð minni, dags. 9. júlí 1998, vísaði ég til lokamálsliðar 3. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem kveður á um að ófullveðja brotamenn skuli aðskildir frá fullorðnum mönnum og sæta meðferð sem hæfi aldri þeirra og réttarstöðu og sambærilegs ákvæðis c-liðar, 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Þar benti ég einnig á að ungir fangar, sem afplána refsivist, væru ekki aðskildir frá eldri fögum og nytu engrar sérstöðu. Þar með bryti íslenska ríkið gegn hinum tilvitnuðu ákvæðum mannréttindasáttmálanna.

Með vísan til ofangreinds og til 5. gr. laga um umboðsmann barna er þess hér með óskað að ráðuneytið geri grein fyrir eftirtöldu:

1. Hefur ofangreindur samningur verið endurskoðaður eða endurnýjaður?
2. Telur ráðuneytið að samningur á borð við þann sem gerður hefur verið milli Fangelsismálastofnunar og Barnaverndarstofu tryggji til frambúðar raunverulegan rétt ungra dæmdra afbrotamanna til að taka út refsingu sína á meðferðarheimili í stað fangelsis?
3. Hafa allir dæmdir afbrotamenn undir átján ára aldri verið vistaðir utan almennra fangelsa eftir að samningurinn tók gildi?
4. Ef svo er ekki, hvað stendur því þá í vegi að svo geti orðið?



Svar við efnislegum spurningum mínum varðandi málefni ungra fanga, með hliðsjón af álitserð minni um málefnið og skýrslu nefndar um unga afbrotamenn, barst með bréfi, dags. 29. nóvember. Bréf dómsmálaráðuneytisins er svohljóðandi:

„Vísað er til fyrri bréfaskrifta og bréfs yðar, dags. 13. f.m., þar sem þér vísið til og rifjið upp álitserð yðar um málefni ungra fanga frá því í júlí 1998, og lýsið því hver framvinda málsins hafi verið í framhaldi af því.

I.

Í tilvitnuðu bréfi beinið þér fyrirspurn til ráðuneytisins um fjögur tilgreind atriði.

1. *Hefur ofangreindur samningur (við Barnaverndarstofu) verið endurskoðaður eða endurnýjaður?*

Samkomulag Fangelsismálastofnunar ríkisins og Barnaverndarstofu frá 29. október 1998 var bæði endurskoðað og endurnýjað hinn 5. þ.m. með nýju samkomulagi um vistun fanga yngri en 18 ára. Gagnkvæmur uppsagnarfrestur er 6 mánuðir. Helstu efnisbreytingar eru þær að samþykki fanga til vistunar á vegum Barnaverndarstofu skuli liggja fyrir að jafnaði. Þannig að unnt er að vista ungmenni þrátt fyrir andstöðu þeirra. Í samkomulaginu er líka gerð sú breyting frá fyrra samkomulagi að nú er gert ráð fyrir að vista megi gæsluvarðhaldsfanga á sama hátt og afplánunarfanga. Skal slík vistun, ef af yrði, gerð í samráði við rannsóknaraðila máls. Hjalagat fylgir afrit af samkomulaginu.

2. *Telur ráðuneytið að samningur á borð við þann sem gerður hefur verið milli Fangelsismálastofnunar ríkisins og Barnaverndarstofu tryggji til frambúðar raunverulegan rétt ungra dæmdra afbrotamanna til að taka út refsingu sína á meðferðarheimili í stað fangelsis?*

Á árinu 1998 voru 6 ungmenni dæmd til óskilorðsbundinnar fangavistar. Allt drengir, 5 þeirra voru 17 ára gamlir en 1 var 16 ára. Á árinu 1999 hefur enginn dómur borist Fangelsismálastofnun ríkisins til fullnustu þar sem dómþolar eru á þessum aldri.

Rétt þykir að rekja hvernig afplánun refsingar hefur á undanförunum tveimur árum verið hagað, þar sem einstaklingar yngri en 18 ára hafa verið dæmdir í óskilorðsbundið fangelsi.

- 1) Tveir piltar voru vistaðir samkvæmt samkomulagi við Barnaverndarstofu. Annar dvaldi í 3 daga að meðferðarheimilinu að Bakkaflöt en var þá fluttur í fangelsi að kröfu ráðamanna þar vegna endurtekinna alvarlegra agabrota. Hinn var vistaður svo til allan afplánunartímans á meðferðarheimilinu að Árbót og lauk afplánun þaðan.
- 2) Einn dómþoli á þessum aldri, 17 ára piltur, hefur afplánað dóm frá 1995 með samfélagsþjónustu.
- 3) Sjö ungmenni yngri en 18 ára hafa verið vistuð í fangelsum og á meðferðarstofnunum á þessum tveimur árum. Þrjár fangar voru mestan hluta afplánunartímans

ans í fangelsinu Kvíabryggju og þrjár í fangelsinu Litla-Hrauni. Einn var mestan hluta afplánunartímans í Kópavogsfangelsinu. Auk þeirra þriggja sem vistaðir voru á Kvíabryggju var reynt að senda þangað fjórða fangann, en senda þurfti hann í annað fangelsi vegna agabrota. Einn var, í upphafi afplánunar, vistaður hjá SÁÁ í meðferð og eftir það á Kvíabryggju. Einn var vistaður á Réttargeðdeild á Sogni í lok afplánunartímans.

Ráðuneytið stefnir markvisst að því að þessir ungu fangar verði vistaðir á meðferðarheimilum, en ljóst er að það er því miður ekki raunhæft úrræði að unnt sé að vista alla unga dómþola á meðferðarheimili. Er oftast um að kenna alvarlegum skapgerðar- og persónuleikatrufunum sem koma í veg fyrir að þeir geti vistast á þeim forsendum, sem meðferðarheimilin eru rekin samkvæmt. Ef vistun er ekki möguleg samkvæmt samkomulaginu er almennt fyrst hugað að því að vista fanga á Kvíabryggju með dómþolum sem hafa lítinn sakaferil eða hafa tekið sig verulega á. Ef það gengur ekki verður að flytja þessa fanga í önnur og lokaðri fangelsi, þá erfiðustu á Litla-Hraun. Ungu fanga með styttri dóma er í raun hægt að vista hvar sem er allt eftir andlegu og líkamlegu ástandi þeirra. Á Litla-Hrauni er reynt að vista ungu fangana með fyrirmyndarföngum ef unnt er.

3. *Hafa allir dæmdir afbrotamenn undir 18 ára aldri verið vistaðir utan almennra fangelsa eftir að samningurinn tók gildi?*
4. *Ef svo er ekki, hvað stendur því þá í vegi að svo geti orðið?*

Því er svarað í næstu spurningu hér að ofan hvernig vistun dæmdra ungra afbrotamanna hefur verið hagað sl. 2 ár og hvernig sumir þeirra hafa afplánað dóm sinn á meðferðarheimili en aðrir í fangelsum eða öðrum stofnunum.

Eins og fyrr sagði eru sumir hinna ungu fanga mjög erfiðir og vilja ekki hlíta þeim reglum sem gilda um vist á meðferðarheimili. Alvarleg agabrot, stök, framning hegningarlagabrota og önnur vítaverð háttsemi á meðan á vistun í meðferðarheimili stendur, hefur það jafnan í för með sér að meðferðarheimilin hvorki treysta sér til né hafa möguleika á að vista þá áfram. Því er í sumum tilvikum fyrirsjáanlegt að vistun á meðferðarheimili muni ekki verða raunhæfur kostur.

II.

Í bréfi yðar eru ennfremur sérstaklega tilgreind þrjú meginatriði um úrbætur, sem beint hefur verið til dómsmálaráðherra, en það eru eftirfarandi atriði:

1. Að beitt verði öllum tiltækum úrræðum til að koma í veg fyrir að ungmenni yngri en 18 ára væru vistuð í fangelsum og að þegar yrðu gerðar ráðstafanir til að halda afplánunarföngum yngri en 18 ára aðskildum frá eldri föngum.
2. Að rýmkuð yrði heimild til að láta samfélagsþjónustu koma í stað refsivistar.
3. Að tryggð yrði sérfræðiþjónusta við unga fanga, þ.á.m. sálfræðiþjónusta.



Um 1. Eins og rakið hefur verið að framan hafa stjórnvöld kappkostað af fremsta mætti að beita öðrum úrræðum en að vista unga fanga í fangelsi. Leitast er við að vista þessa fanga á meðferðarheimilum, jafnvel án samþykkis þeirra. Sumir þessara fanga eru haldnir svo alvarlegum andlegum skapgerðar- og persónuleikatrufunum að vistun á meðferðarheimili er ótækur kostur. Þá er leitast við að velja þeim vistun í opnu fangelsi, þ.e. Kvíabryggju, eða í öðru fangelsi sem getur veitt sérfræðilega þjónustu, s.s. sálfræðiþjónustu. Þegar um stutta dóma er að ræða getur hentað þrýðilega að vista þá í öðrum fangelsum, s.s. í Kópavogsfangelsinu eða í ríkisfangelsinu á Akureyri.

Fangelsisýfirvöldum eru mjög vel ljósir annmarkar og skaðsemi þess að vista unga afbrotamenn með eldri föngum, sem teljast síbrotamenn eða forhertir afbrotamenn. Þess vegna fer ávallt fram mjög vandleg athugun á því hvar best henti að vista unga afbrotamenn á Litla-Hrauni. Hefur reynslan sýnt að þar hæfir best að vista þá með fyrirmyndarföngum, þ.e. föngum sem hafa sýnt góða hegðun, sem hafa kosið að snúa baki við neyslu fíkniefna, o.s.frv. Það er jafnframt mat reyndra fangavarda að jafnan fari betur á því að blanda frekar saman ungum föngum við eldri fyrirmyndarfanga heldur en að hafa hina ungu fanga saman, því oft eru þessir ungu fangar mjög erfiðir fangar.

Rétt er að ítreka að samkvæmt nýja samkomulaginu við Barnaverndarstofu er stefnt að því að ungmenni sem verða úrskurðuð í gæsluvarðhald, verði vistuð á meðferðarheimili en ekki í fangelsi.

Um 2. Samkvæmt lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 með síðari breytingum er heimilt að heimila manni, sem dæmdur hefur verið í allt að sex mánaða óskil-orðsbundna refsivist, að refsingin verði fullnustuð með samfélagsþjónustu, en þar kemur 40 klukkustunda vinna í staðinn fyrir hvern mánuð. Heimild þessi var rýmkuð úr 3 mánuðum í 6 mánuði með lögum nr. 123/1997 og um nk. áramót tekur gildi heimild til að fullnusta vararefsingu með samfélagsþjónustu. Engar ráðagerðir eru uppi að svo stöddu að heimila að lengri dómur en 6 mánaða óskilorðsbundið fangelsi verði fullnustað með samfélagsþjónustu.

Ungum föngum er sérstaklega bent á þetta úrræði og hefur einn piltur afplánað dóm með samfélagsþjónustu á sl. árum.

Rétt þykir að benda á að samkvæmt 23. gr. laga um fangelsi og fangavist eru nokkuð ströng skilyrði fyrir því að samfélagsþjónusta komi til álita. Sérstakt mat fer fram á því hvort dómþoli teljist hæfur til samfélagsþjónustu og hvort líklegt sé að geti innt hana af hendi. Ef þetta mat er neikvætt verður samfélagsþjónusta ekki heimiluð. Gildir það jafnt við um unga afbrotamenn.

Um 3. Að því er snertir sálfræðiþjónustu í fangelsum er rétt að taka fram að um árabíl hefur starfað sálfræðingur við Fangelsismálastofnun ríkisins og hefur hann sinnt föngum í öllum fangelsunum. Vegna frekari þarfar á sálfræðiþjónustu, sérstaklega í kjölfar sjálfsmorða á Litla-Hrauni fyrri hluta árs 1998, var stofnað til sálfræðiþjónustu við fangelsið að Litla-Hrauni fyrir nokkrum misserum. Því er harð-

lega mótmælt að ekki hafi verið brugðist eðlilega við til að mæta því ástandi. Nokkuð brösuglega gekk í upphafi að fá sálfræðing til starfa til frambúðar. Nú hefur sami sálfræðingur, Björn Harðarson, starfað á Litla-Hrauni í rúmt ár með mjög góðum árangri. Hefur hann jafnframt veitt þjónustu í öðrum fangelsum eftir því sem hefur þótt henta. Á fundi með forstöðumönnum allra fangelsa í landinu í október sl. létu þeir í ljós þá skoðun að þessi þjónusta væri í góðu lagi. Telur ráðuneytið að föngum almennt, þ.m.t. ungum föngum, sé veitt bæði fullnægjandi og góð sálfræðiþjónusta.

Til marks um sérfræðiþjónustu sem veitt er óskar ráðuneytið að vekja athygli yðar, umboðsmaður barna, á þeirri umræðu sem orðið hefur síðustu vikurnar, og sem þér hafið eflaust fylgst með, varðandi skaðsemi einangrunar á fanga í gæsluvarðhaldi í lengri tíma. Samkvæmt yfirliti frá Litla-Hrauni, þar sem gæsluvarðhaldsfangar í einangrun eru vistaðir, lítur sálfræðingur mjög oft til með þeim og talar við þá, auk þess sem önnur sérfræðiþjónusta er veitt. Meðfylgjandi sendist ljósrit af yfirliti um komu fangaprests, hjúkrunarfræðings, lækna og geðlækna á Litla-Hraun á tímabilinu frá 13.09.1999 til 24.11.1999 svo og bókuð viðtöl sálfræðingsins, sem var til staðar daglega.“

Ekki verður annað ráðið en nokkrar úrbætur hafi orðið á réttarstöðu ungra fanga, en betur má ef duga skal.

10.2 Skoðanakannanir

Skoðanakannanir, sem beint er að börnum, hafa lengi verið viðfangsefni embættis míns (SUB:1997, kafli 10.3 og SUB:1998, kafli 10.4). Eins og fram kemur í skýrslu ársins 1998, sendi ég bréf til allra þeirra aðila er fást við að gera skoðanakannanir hér á landi og spurðist fyrir um, hvaða starfs- og/eða siðareglur giltu um framkvæmd slíkra kannana, hvort einhverjar samræmdar reglur væru til staðar milli þeirra aðila er framkvæma kannanir sem þessar, hér á landi og að lokum ef engar slíkar reglur væru til, hvort til stæði að setja samræmdar starfs- og/eða siðareglur um framkvæmd skoðanakannana á Íslandi. Svör bárust frá öllum þeim sem fengu bréfið og hefur mikið verið unnið í þessu máli á árinu. Ekki tókst þó að ljúka því fyrir áramót, en á næsta starfsári er væntanleg álitsergð umboðsmanns barna um þátttöku barna í markaðs- og skoðanakönnunum.

10.2.0 Rannsókn á einelti

Í lok ársins 1998 barst beiðni frá tölvunefnd þess efnis, að ég veitti umsögn um seinni hluta könnunar á vegum Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála um einelti. Í bréfi frá tölvunefnd er vísað til sérstaklega viðkvæms eðlis þeirra upplýsinga sem safnast í slíkri könnun og var því óskað umsagnar minnar um fram-



kvæmd hennar. Erindinu var svarað munnlega í desember 1998, en formlegt svar sendi ég til tölvunefndar í byrjun árs 1999. Þar segir m.a.:

...Efni hins munnlega svars var í stuttu máli þetta: Athugasemd var gerð við fyrirhugaða könnun, hvað varðar það atriði að auðkenna með númerum svar hvers barns sem haft væri viðtal við, sbr. nánar niðurlag 1. mgr. bréfs yðar. Að öðru leyti voru ekki gerðar athugasemdir af minni hálfu við framkvæmd könnunarinnar eins og henni er lýst í fyrrnefndu bréfi.

Með svari mínu sendi ég minnisblað sem ég gerði í tilefni af framangreindri rannsókn um einelti og sendi til Rannóknarstofnunar uppeldis- og menntamála í lok árs 1998. Minnisblaðið er svohljóðandi:

MINNISBLAÐ

í tilefni af fyrirhugaðri rannsókn á einelti

Við framkvæmd rannsókna og/eða skoðanakannana meðal barna yngri en 18 ára, er það álit mitt, að eftirfarandi atriði skuli almennt höfð að leiðarljósi:

I

Foreldrar – forsjáraðilar

Kynna þarf fyrir foreldrum-forsjáraðilum skriflega með hæfilegum fyrirvara, að rannsókn á tilteknu efni meðal nemenda sé fyrirhuguð í skólanum. Stutt lýsing á efni, sem og markmiðum rannsókna, hver sé ábyrgðaraðili og hverjir framkvæmi hana af hálfu ábyrgðaraðila. Gera verður foreldrum-forsjáraðilum grein fyrir því að barni þeirra er ekki skylt að svara einstökum spurningum né heldur yfirhöfuð að taka þátt í rannsókninni. Veita verður foreldrum-forsjáraðilum á einhvern hátt tækifæri á að hafna því að barn þeirra taki þátt í fyrirhugaðri rannsókn, að höfðu samráði við barnið. Fram þarf að koma að leyfi Tölvunefndar liggja fyrir vegna fyrirhugaðrar rannsókna.

Loks mætti leggja áherslu á mikilvægi rannsókna, um leið og foreldrar-forsjáraðilar eru hvattir til samvinnu um þýðingarmikið rannsóknarverkefni í þágu barna á Íslandi.

II

Börn – nemendur

Mikilvægt er, áður en rannsókn fer fram, að útskýra fyrir væntanlegum þátttakendum, hver sé tilgangurinn með rannsókninni, og að þeir eigi rétt á að neita að svara einstökum spurningum og yfirhöfuð að taka þátt í rannsókninni. Lýsa ber í stórum dráttum framkvæmd rannsókna fyrir þátttakendum. Þá verður að gera þeim grein fyrir að fullkominnar nafnleyndar, og trúnaðar verði gætt við framkvæmd hennar. Einnig að frumgögnum verði eytt að rannsókn lokinni.

III

Að öðru leyti vísast til þeirra meginsjónarmiða sem fram koma í 24. gr. laga nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga.

Nánar er fjallað um einelti, rannsóknir á því og skýrslu umboðsmanns barna *Einelti kemur öllum við*, hér að framan í köflum 1.2 og 4.5.

11. Umbætur á árunum 1995–1999

Hægt er að fullyrða að umfjöllun um málefni barna og unglinga á Íslandi hefur verið meira áberandi á opinberum vettvangi á síðustu fimm árum, þ.e. frá því að embætti umboðsmanns barna var stofnað 1. janúar 1995, heldur en árin þar á undan. Ýmsar umbætur hafa orðið á málefnum, er snerta stöðu barna og unglinga, sem raktar verða til afskipta umboðsmanns barna. Meðfylgjandi yfirlit gefur nokkra innsýn í störf umboðsmanns barna:

Samræmd lokapróf í grunnskóla.

1995:

- Ábending berst frá 15 ára grunnskólanemanda varðandi gerð og framkvæmd samræmdra prófa. Nemandinn vekur athygli umboðsmanns barna á því fyrirkomulagi að fela kennurum 10. bekkja grunnskóla að taka þátt í að semja samræmd próf, sitja yfir nemendum sínum meðan prófin eru þreytt og fara síðan yfir prófurlausnir nemenda sinna.
- Umboðsmaður sendir álitgerð til menntamálaráðherra um málið sama ár. „Það er mitt álit að nemendur 10. bekkjar grunnskóla, sem þreyta samræmd lokapróf, sitji ekki allir við sama borð þegar í hópi þeirra kennara, sem semja þau próf, eru kennarar sem jafnhliða hafa með höndum kennslu nemenda í 10. bekk“.
- Í svarbréfi menntamálaráðuneytisins segir m.a. svo: „Það er niðurstaða ráðuneytisins að verða við tilmælum yðar um að þeir kennarar sem hafa með höndum kennslu í 10. bekk grunnskóla taki ekki á sama tíma þátt í gerð samræmdra prófa“.

1996:

- Í 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 516/1996 um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra prófa í grunnskólum segir svo: „Ekki er heimilt að ráða kennara til að semja samræmt próf ef hann kennir sömu námsgrein í viðkomandi bekk. Kennarar skulu ekki meta úrlausnir nemenda úr þeim skóla þar sem þeir stunda kennslu“.

Skráning ökutækja á ósjálfráða/ófjarráða börn.

1995:

- Umboðsmanni barna berst ábending þar sem vakinn er athygli á því athæfi margra foreldra að skrá bifreiðar á börn sín sem enn eru ekki orðin fjárráða: „Í



mjög mörgum tilfellum virðast foreldrar skrá bifreiðar á börn sín til þess að koma í veg fyrir að skuldheimtumenn foreldranna geti gengið að bifreiðunum. Þetta hefur í för með sér að ef foreldrarnir greiða ekki lögboðin bifreiðagjöld þá verða innheimtumenn ríkissjóðs að beina innheimtu gjaldsins að börnunum”.

- Umboðsmaður hvetur dóms- og kirkjumálaráðuneytið til þess að taka reglur um skráningu bifreiða til skoðunar sem allra fyrst, með hagsmuni barna í huga.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tilkynnir umboðsmanni að ákveðið hafi verið að við endurskoðun gildandi lögræðislaga nr. 68/1984 muni verða lagt til að samþykki yfirlögráðanda þurfi til að koma til þess að binda megi ófjárráða mann við kaup á skráningarskyldu ökutæki og að sama gildi ef ófjárráða manni eru afhent slíkt tæki án þess að endurgjald komi fyrir.
- Umboðsmaður hvetur ráðuneytið til þess að leysa málið þegar í stað – ekki sé forsvaranlegt að bíða þangað til frumvarp til nýrra lögræðislaga liggja fyrir.

1997:

- Alþingi samþykkir á vordögum ný lögræðislög nr. 71/1997. 1.málgrein 69. gr. laganna er svohljóðandi: „*Samþykki yfirlögráðanda þarf til þess að binda ófjárráða mann við kaup eða sölu fasteignar, loftfars, skráningarskylds skips eða skráningarskylds ökutækis, svo og atvinnufyrirtækis hans. Sama gildir ef ófjárráða manni eru afhentar slíkar eignir án þess að endurgjald komi fyrir. Eignir samkvæmt þessari málgrein skulu eigi látnar af hendi, nema hinum ófjárráða sé auðsjáanlega hagur að því*”.

Innheimtuáferðir hins opinbera.

1995:

- Umboðsmanni barna berst ábending um að tilkynningar frá innheimtumönnum ríkissjóðs um gjaldfallnar skuldir ósjálfráða barna séu sendar á nafn hlutaðeigandi barns í stað forsjáaraðila.
- Umboðsmaður mælist til þess í bréfi til fjármálaráðuneytisins að það taki þetta atriði til skoðunar og kanni hvort ekki sé unnt að breyta starfsreglum hjá innheimtumönnum ríkissjóðs hvað þetta áhrærir.
- Fjármálaráðuneytið greinir umboðsmanni frá því að Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar hafi verið falið að breyta áritun vanskilatilkynninga á þann hátt, að vanskilabréf verði í öllum tilvikum stíluð á forráðamann barns. Ennfremur, að ráðuneytið hafi framsent bréf umboðsmanns til allra innheimtumanna ríkissjóðs með þeim tilmælum að í framtíðinni verði tilkynningar til gjaldenda undir 16 ára aldri stílaðar á foreldri eða forráðamann viðkomandi barns.

Slysaskráning – forvarnaverkefni: Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum.

1995:

- Umboðsmaður barna ritar Slysavarnaráði bréf og spyrst fyrir um skráningu barnaslysa. Engin viðbrögð eru við bréfi umboðsmanns.

1996:

- Umboðsmaður ritar landlækni bréf, og óskar eftir upplýsingum um slys á börnum á íþrótt- og leiksvæðum sem þau sækja. Engin svör berast frá Landlækni.
- Umboðsmaður ritar heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskar eftir upplýsingum um slys á börnum á íþrótt- og leiksvæðum sem þau sækja. Engin svör berast frá ráðherra.

1997:

- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra greinir umboðsmanni frá því að ekki séu til samræmdar upplýsingar á landsvísu um slys á börnum á íþrótt- og leiksvæðum, né annars staðar þar sem þau dvelja. Í bígerð sé að koma á fullkomnu skráningarkerfi í þessu skyni.
- Umboðsmaður ásamt formanni Félags íslenskra barnalækna og barnaslysavarnafulltrúa Slysavarnafélags Íslands ganga á fund heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og kynna fyrir henni hugmynd að tilraunaverkefninu „Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum” þar sem gert er ráð fyrir að sett verði á laggirnar öryggismiðstöð um slysavarnir barna.
- Í kjölfar fundarins ritar umboðsmaður ráðherra bréf og óskar eftir formlegum viðbrögðum við hugmyndinni. Engin viðbrögð berast frá ráðherra.
- Alþingi óskar eftir umsögn umboðsmanns um tillögu til þingsályktunar um öryggismiðstöð barna. Umboðsmaður fagnar framkominni tillögu með vísan til hugmyndarinnar „Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum” sem kynnt hafði verið heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrr á árinu.

1998:

- Umboðsmaður ritar heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og ítrekar ósk sína um að ráðherra bregðist formlega við hugmynd að tilraunaverkefninu „Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum” sem ráðherra hafði verið kynnt árið áður.
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra tilkynnir umboðsmanni. að síðla árs 1997 hafi ríkisstjórnin samþykkt tillögu sína um að hrinda af stað átaki til þess að fækka slysum á börnum. Fyrir tilstilli umboðsmanns. sé markmið átaksins að fækka slysum á börnum. Ákveðið hafi verið að setja á laggirnar tilraunaverkefni til þriggja ára. Meðal verkefna sem vinna skal að er að koma á laggirnar samræmdri skráningu barna- og unglingslysa.
- Umboðsmaður fregnar að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi látið taka saman skýrslu um tíðni og eðli barnaslysa á tímabilinu 1990–1996. Umboðsmaður innir ráðuneytið eftir skýrslunni, og er hún þá send um hæl.

Slysatryggingar barna yngri en 15 ára við íþróttaiðkanir – erindi til ÍSÍ.

1995:

- Umboðsmanni barna berst ábending um að börn á aldrinum 7–15 ára væru yfirleitt ekki slysatryggð við æfingar eða keppni utanhúss á vegum íþróttahreyfingarinnar.



- Umboðsmaður ritar Íþróttasambandi Íslands (ÍSí) bréf og óskar eftir upplýsingum um fjölda barna á þessum aldri sem slasast hafa við æfingar eða keppni utanhúss á vegum íþróttahreyfingarinnar undanfarin 5 til 10 ár. Einnig óskar umboðsmaður eftir afstöðu ÍSí til slysatrygginga íþróttafólks á aldrinum 7 til 15 ára.
- ÍSí greinir umboðsmanni frá því að umbeðnar upplýsingar séu ekki tiltækar. Það sé ótvíræð skoðun ÍSí að slysatrygging íþróttafólks á aldrinum 7 til 15 ára sé mjög brýnt og aðkallandi vandamál.

1996:

- Í tilefni af íþróttapingi á Akranesi haustið 1996 ritar umboðsmaður ÍSí bréf og kemur á framfæri ýmsum ábendingum sem borist hafa embættinu varðandi íþróttaiðkun barna og unglunga – þ. á m. um slysatryggingar þeirra. Umboðsmaður óskar eftir því að ábendingarnar verði teknar til formlegrar umfjöllunar á íþróttapingi.
- Íþróttaping samþykkir að kjósa 5 manna milliþinganefnd sem hefur það verkefni að gera úttekt á tryggingamálum íþróttahreyfingarinnar á öllum sviðum starfseminnar.
- Knattspyrnusamband Íslands semur við Sjóvá-Almennar um SPARK-tryggingu, annars vegar fyrir leikmenn 15 ára og yngri og hins vegar leikmenn 16 ára og eldri. Umboðsmaður lýsir yfir ánægju sinni með þetta framtak KSÍ, en segir jafnframt að nauðsynlegt sé að taka á þessum málum í allri íþróttahreyfingunni.

Öryggi á sundstöðum.**1995:**

- Umboðsmaður barna ritar Sambandi íslenskra sveitarfélaga bréf, og óskar eftir upplýsingum um hvernig staðið sé að öryggismálum á sundstöðum, með hliðsjón af reglum sem settar voru í júní 1994, um öryggi á sundstöðum og við kennslulaugar.
- Í kjölfar bréfs umboðsmanns kannar sambandið öryggismál á sundstöðum í 98 sveitarfélögum. Af 60 sveitarfélögum sem gefa upplýsingar, eru aðeins 24 sem hafa samþykkt umræddar reglur um öryggi á sundstöðum og við kennslulaugar.
- Umboðsmaður ritar bréf til menntamálaráðherra og kynnir honum þessar niðurstöður. Umboðsmaður óskar eftir því við ráðherra að hann kanni hvort ekki sé unnt að setja í lög, heimild til að setja reglur um öryggi sundgesta þannig að þær reglur fái lagastöð.

1996:

- Menntamálaráðherra greinir umboðsmanni frá því að nefnd sé tekin til starfa sem muni fjalla um endurskoðun þeirra reglna sem gefnar voru út árið 1994. Nefndinni hafi verið gerð grein fyrir óskum umboðsmanns og hafi hún verið sammála þeim í öllum meginatriðum. Nefndin muni senda sveitarstjórnnum áréttingu varðandi reglurnar og áskorun um að samþykkja þær fyrir sitt leyti. Loks muni verða hugað að því í tengslum við endurskoðun íþróttalaga að þar verði ákvæði sem renni öflugri lagastöð undir reglur um öryggi í íþróttamannvirkjum.

1998:

- Ný og endurskoðuð íþróttalög nr. 64/1998 taka gildi en þar segir svo í 14. gr.: *Menntamálaráðherra hefur forgöngu um setningu reglna um öryggisráðstafanir í íþróttamannvirkjum, þar á meðal um eftirlit og að því er varðar íþróttahöld og annan búnað.*

Geðheilbrigðismál barna og unglunga – málefni BUGL**1995:**

- Vegna yfirvofandi sumarlokunar á Barna- og unglungeðdeild Landsspítalans (BUGL) ritar umboðsmaður barna heilbrigðisráðherra bréf og óskar eftir margháttuðum upplýsingum um starfsemi deildarinnar og fjárframlög til hennar. Umboðsmaður innir ráðherra eftir því hvort ákvörðun um sumarlokun BUGL sé endanleg þrátt fyrir þá staðreynd að fjöldi ungra barna með geðtruflanir af ýmsum toga bíði meðhöndlunar. Loks spyr umboðsmaður hvort til standi að semja heildaráætlun í geðheilbrigðismálum barna og ungmenna.
- Heilbrigðisráðherra greinir umboðsmanni frá því að hlutverk og markmið BUGL hafi aldrei verið formlega skilgreint af hálfu hins opinbera. Í starfseminni hafi verið stuðst við óstaðfesta skilgreiningu sem unnin hafi verið af forystumönnum deildarinnar. Eitt mikilvægasta markmið með starfsemi deildarinnar sé að vinna að forvörnum með því að veita barnageðlæknisfræðilega ráðgjöf, en vegna mannfæðar hafi deildin aldrei getað náð því markmiði. Í bréfi ráðherra kemur fram að engin heildaráætlun sé til í geðheilbrigðismálum barna og ungmenna og ekki sé uppi áform af hálfu stjórnvalda um að semja slíka áætlun.

1997:

- Umboðsmaður ritar heilbrigðisráðherra bréf þar sem tekin eru fyrir málefni BUGL og hvetur til þess að mótuð verði heildarstefna í geðheilbrigðismálum barna: *„Ég tel augljóst að styrkja þarf stöðu Barna- og unglungeðdeildar Landspítalans innan heilbrigðisþjónustunnar með því að setja laga- og stjórnvaldsfyrirmæli um hlutverk, markmið, stjórn og skipulag þessarar deildar. Þá vil ég jafnframt leyfa mér að leggja áherslu á mikilvægi þess, sem segir í framangreindri skýrslu minni, og hvetja yður, sem yfirmann heilbrigðismála í landinu til að beita yður fyrir því að skýr opinber heildarstefna í geðheilbrigðismálum barna og unglunga verði mótuð...“*

Engin svör berast frá ráðherra við þessari hvatningu umboðsmanns.

1998:

- Umboðsmaður ítrekar erindi sitt við heilbrigðisráðherra í upphafi ársins.
- Í október afhendir starfshópur um stefnumótun í málefnum geðsjúkra heilbrigðisráðherra skýrslu sína. Meðal áhersluatriða í skýrslunni eru málefni barna og unglunga. Þar kemur m.a. fram að geðheilbrigðisþjónusta við börn og unglunga sé verri en við fullorðið fólk og að það sé forgangsatriði að bæta þar úr. Starfshópurinn er sammála um að brýnt sé að efla starfsemi BUGL og leggur til að fimm ára framkvæmdaáætlun þar um verði forgangsverk í heilbrigðiskerfinu.



- Í lok árs er engin framkvæmdaáætlun fyrirbyggjandi.

Börn sem sjálfstæðir rekstraraðilar.

1996:

- Athygli umboðsmanns barna er vakin á því að fullorðnir geti skráð börn sín sem sjálfstæða rekstraraðila en annast sjálfir öll viðskipti í nafni barns. Í einu tilviki hafði hinn fullorðni látið undir höfuð leggjast að standa skil á virðisaukaskatti og skýrslum þar að lútandi. Virðisaukaskattur var því áætlaður hjá barninu, hinum skráða rekstraraðila, og þegar fram liðu stundir var gerð krafa um fjárnám hjá því.
- Umboðsmaður óskar eftir upplýsingum hjá embætti ríkisskattstjóra og samkvæmt upplýsingum hans er að finna ósjálfráða börn bæði á launagreiðendaskrá og virðisaukaskattsskrá. Samkvæmt mati hans hafa skattalögin ekki að geyma ákvæði sem leggja hömlur við því ein og sér að börn yngri en 16 ára séu skráð sem forstöðumenn sjálfstæðs rekstrar. Hann telur hins vegar rétt að setja reglur varðandi þetta atriði og fleiri sem varðað gætu hagsmuni barna. Hann lýsir sig reiðubúinn til að gangast fyrir slíku fyrir sitt leyti.
- Ríkisskattstjóri sendir bréf til allra skattstjóra landsins þar sem þetta kemur m.a. fram: „*Þeim tilmælum er hér með beint til yðar, hr. skattstjóri, sbr. ákvæði 1. mgr. 101. gr. laga nr. 75/1985, um tekjuskatt og eignarskatt, að þér takið ekki einstaklinga yngri en 16 ára á skrár yðar sem sjálfstæða atvinnurekendur eða gerið þeim að standa skil á virðisaukaskatti eða þinggjöldum er tilheyrta atvinnurekstri.*”

Ofbeldi í sjónvarpi/kvikmyndum

1995:

- Umboðsmaður barna gefur umsögn um frumvarp til laga um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum. Umboðsmaður leggur áherslu á að ákvæði í EES-tilskipun um þessi mál verði tekin inn í lagatextann. Umboðsmaður leggur einnig til að menntamálaráðherra verði gert skylt að setja reglur um skoðun tölvuleikja. Þá leggur umboðsmaður til að nákvæmar verði kveðið á um það í lögum hver beri ábyrgð á því að farið sé eftir aldurstakmörkunum, bæði í kvikmyndahúsum og á myndbandaleigum, og einnig hvernig eftirliti skuli háttáð.
- Umboðsmanni berast ábendingar vegna auglýsinga frá kvikmyndahúsum og útgefendum myndbanda á bönnuðum kvikmyndum á sjónvarpsstöðvunum. Ábendingarnar miðast einkum við þær auglýsingar sem birtast rétt fyrir aðalfréttatíma á kvöldin þegar börn, allt niður í leikskólaaldur, eru enn við sjónvarps skjáinn. Vegna þessa beinir umboðsmaður því til samkeppnisráðs að það grípi til þeirra úrræða sem því eru tiltæk, sbr. 51. gr. samkeppnislaga, enda hafi tilmæli auglýsinganeftndar ráðsins til sjónvarpsstöðvanna verið þverbrotin.

1996:

- Umboðsmaður lætur gera einfalda könnun á útsendingartíðni ofbeldisefnis í

sjónvarpi fyrir klukkan 22 á kvöldin. Könnunin miðast við útsent sjónvarpsefni allra sjónvarpsstöðva tímabilið 2.–15. september 1996. Í ljós kemur að sjónvarpstöðvarnar sýna alls 96 auglýsingar fyrir kl. 22 á kvöldin á umræddu tímabili þar sem auglýstar eru kvikmyndir sem bannaðar eru börnum. Á sama tíma eru sýndar alls 14 kvikmyndir fyrir kl. 22 á kvöldin sem eru bannaðar börnum.

- Umboðsmaður sendir menntamálaráðherra skýrslu um könnunina, „*Ofbeldi í sjónvarpi*”, og kynnir honum niðurstöður hennar. Umboðsmaður hvetur ráðherra til þess að atriði þau, er tilgreind voru í umsögn frá árinu 1995 um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum, verði tekin upp í þau lög. Umboðsmaður telur einnig að breyta þurfi útvarpslögum til þess að ná tilgangi ákvæða Evrópusambandsins um vernd barna gegn óæskilegu sjónvarpsefni.
- Skýrsluna sendir umboðsmaður einnig til samkeppnisráðs og ítrekar fyrri tilmæli sín til þess um að það fylgi fyrirmælum 22. gr. samkeppnislaga fastar eftir og grípi til aðgerða á grundvelli 51. gr. sömu laga ef ekki vill betur til.

1997:

- Umboðsmaður stofnar til samstarfs við Félag íslenskra barnalækna um útgáfu bæklinga fyrir foreldra og starfsfólk í ungbarnaeftirliti, þar sem vakin er athygli á skaðsemi ofbeldisefnis í sjónvarpi fyrir ung börn. Styrkur fæst hjá Barnaverndarsjóði til útgáfunnar.
- Menntamálanefnd Alþingis óskar eftir umsögn umboðsmanns um frumvarp til laga um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum. Efnislega er frumvarpið í meginatriðum samhljóða tillögum þeim er umboðsmaður hafði sent menntamálaráðherra í kjölfar útkomu skýrslunnar „Ofbeldi í sjónvarpi”. Umboðsmaður fylgir umsögn sinni eftir á fundi hjá nefndinni. Frumvarpið nær þó ekki fram að ganga.
- Menntamálaráðherra ákveður að fela hæstaréttarlögmanni endurskoðun á lögum um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum.

1998:

- Bæklingur umboðsmanns og barnalæknanna kemur út snemma á árinu. Honum er afar vel tekið, og er dreift til foreldra í tengslum við ungbarnaeftirlit heilsgæslustöðva um land allt.

1999:

- Frumvarp til nýrra útvarpslaga lagt fram á Alþingi. Umboðsmaður sendir menntamálanefnd umsögn sína.

Einelti í grunnskólum

1996:

- Umboðsmaður barna lætur kanna viðhorf nemendaráða grunnskólanna til ýmissa þátta er varða starfsemi þeirra og hagsmuni skólabarna almennt. Í ljós kemur að mörg þeirra hafa áhyggjur af einelti og hvers kyns ofbeldi innan skólans, og setja fram þá ósk að umboðsmaður beiti sér á þeim vettvangi. Umboðsmaður ákveður að taka einelti í skólum til sérstakrar skoðunar.

**1997:**

- Umboðsmaður heldur fjölmarga fundi á árinu með aðilum sem vinnu sinnar vegna eru í daglegum samskiptum við börn og unglunga. Tilgangurinn er að fá fram sem flest sjónarhorn á það vandamál sem eineltið er, en einnig að kanna með hvaða leiðum sé best að vinna gegn því.
- Umboðsmaður ritar menntamálaráðherra bréf og kynnir honum niðurstöðu fundanna. Lítil viðbúnaður virðist vera í skólunum þegar einelti kemur upp og mikill skortur er á fræðslu um það, ekki ríkir sameiginlegur skilningur um merkingu hugtaksins og nauðsynlegt er að kanna með vísindalegum hætti hversu útbreitt eineltið er. Umboðsmaður gerir það að tillögu sinni að ráðuneytið kanni meðal skólustjóra hvað gert er af skólans hálfu ef einelti gerir vart við sig meðal nemenda.

1998:

- Umboðsmaður heldur málþing um einelti á Hótel Sögu þar sem 80 börnum og unglungum og 50 fullorðnum er boðið að setjast á rökstóla og ræða einelti og leiðir til þess að vinna gegn því. Afrakstur ráðstefnunnar er fjöldi góðra ábendinga og tillagna. Umboðsmaður heitir því að koma þeim á framfæri í ráðstefnuskýrslu. Í kjölfar ráðstefnunnar fer af stað mikil umræða í þjóðfélaginu um einelti, fullorðnir einstaklingar greina frá reynslu sinni í fjölmiðlum og hafist er handa við að stofna sjálfshjálparhópa fyrir fórnarlömb eineltis.
- Menntamálaráðherra tilkynnir, að fyrir tilstuðlan umboðsmanns barna hafi hann ákveðið að fela Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála að kanna eðli og umfang eineltis í grunnskólum á landsvísu. Skýrsla með niðurstöðum muni lita dagsins ljós í september 1999.

1999:

- Skýrslan „Einelti kemur öllum við” sem unnin er með hliðsjón af ábendingum og tillögum frá ráðstefnu umboðsmanns kemur út. Henni er dreift víða, m.a. til nemendaráða í öllum grunnskólum. Mikil eftirspurn er eftir skýrslunni. Umræða um einelti heldur áfram í fjölmiðlum og haldnir eru opinberir fundir um málið.
- Niðurstöður rannsóknar Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála á einelti birtar.

Samskipti barna við banka og sparisjóði**1996:**

- Umboðsmanni barna berast ýmsar ábendingar um aðferðir bankanna við að markaðssetja þjónustu sína við börn, en einnig ýmislegt er varðar samskipti þeirra við börn almennt. Umboðsmaður kynnir Bankaeftirliti Seðlabankans framkomnar ábendingar.
- Bankaeftirlitið kannar framkomnar ábendingar og kemst að þeirri niðurstöðu að umrædd starfsemi bankanna sé að meginstefnu í samræmi við gildandi lög. Ekki geti þó talist eðlilegt að gefa út debetkort til handa ófjárráða börnum. Bankaeftirlitið lýsir því sem skoðun sinni að bönkum og sparisjóðum beri að vera vakandi þegar um viðskipti ófjárráða barna sé að ræða og ef um óvenjuhár

fjárhæðir sé að ræða, en þá sé rétt að kalla eftir samþykki forráðamanna fyrir ráðstöfun.

- Umboðsmaður kynnir Sambandi íslenskra viðskiptabanka (SÍV) og Sambandi íslenskra sparisjóða (SÍSP) efni bréfs Bankaeftirlitsins og óskar eftir afstöðu þeirra. Í ljós kemur að ekki er um samræmda framkvæmd að ræða. Í framhaldi af því og bréfi umboðsmanns ákveða SÍV og SÍSP að fela vinnuhópi að semja drög að verklagsreglum um samskipti banka og sparisjóða við ófjárráða börn og unglunga.

1997:

- SÍV og SÍSP senda umboðsmanni barna verklagsreglur um innlánsreikninga ólög-ráða barna/unglinga sem hafðar verða til hliðsjónar við samningu reglna í bönkum og sparisjóðum.

Starfsaðferðir á Unglingaheimili ríkisins**1996:**

- Í héraðsdómi Reykjavíkur er kveðinn upp dómur í máli foreldra fyrir hönd ólög-ráða dóttur þeirra gegn bæjarsjóði Mosfellsbæjar og ríkissjóði. Barnið hafði verið vistað á Unglingaheimili ríkisins (UHR) meðan verið var að rannsaka kynferðisbrot sem grunur lék á að það hefði orðið fyrir. Meðan á dvöl þess stóð á UHR varð barnið vitni að því að aðrir unglingar, sem þar vistuðust, voru fjötraðir á höndum og fótum með límbandi, þegar starfsmönnum tókst ekki að hemja þá. Þetta kom fram við vitnaleiðslur í umræddu máli. Umboðsmaður ákveður að taka þennan þátt í starfsaðferðum UHR til athugunar.

1997:

- Umboðsmaður barna ritar forstöðumanni Stuðla, meðferðarstöðvar ríkisins fyrir unglunga (arftaki UHR) bréf og innir hann eftir ýmsum atriðum er varða starfsaðferðir, sérstaklega hvort unglingar hafi verið fjötraðir með límbandi og hvort rétt sé að ungmenni séu sett í einangrun á Stuðlum.
- Forstöðumaður Stuðla hafnar því alfarið í bréfi til umboðsmanns að slíkar starfsaðferðir séu viðhafðar á Stuðlum. Í sjónvarpsviðtali við forstöðumanninn staðfesti hann hins vegar aðspurður að komið hefði fyrir að unglingar hefðu verið bundnir á höndum og fótum með límbandi.
- Umboðsmaður sendir félagsmálaráðherra álitgerð sína um þetta mál. Umboðsmaður hvetur ráðherra til þess að láta kanna, með óbyggjandi hætti, hvort börn og unglingar sem vistuð eru á Stuðlum eða hafa verið vistuð á öðrum meðferðarheimilum ríkisins séu fjötruð og þannig svipt persónufrelsi sínu eða sett í einangrun í lengri tíma.
- Félagsmálaráðuneytið tilkynnir umboðsmanni að það hafi falið utanaðkomandi aðilum að rannsaka þau atriði er umboðsmaður gerir athugasemdir við.
- Félagsmálaráðherra skipar í desember nefnd til að endurskoða í heild síni lög um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992 með síðari breytingum. Fyrsti fundur nefndarinnar var haldinn 1. apríl 1998

**1998:**

- Umboðsmaður sendir formanni nefndarinnar minnisblað vegna endurskoðunar barnaverndarlaga með athugasemdum við fjölmargar greinar núgildandi laga. Meðal annars bendir umboðsmaður á að meginreglur um þvingunarráðstafanir og agaviðurlög á meðferðarheimilum fyrir börn og ungmenni þurfi að eiga skýra lagaheimild. Nákvæmlega þurfi að skilgreina hver megi beita þeim og við hvaða aðstæður, virða þurfi kærurétt barns/unglings í þessu sambandi o.fl. Kveða þurfi skýrt á um bann við líkamlegum og andlegum refsingum gagnvart börnum.
- Sérfræðinganefnd félagsmálaráðuneytisins skilar ítarlegri greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir unglunga og eftirlitskyldur barnaverndaryfirvalda. Fram koma margvíslegar athugasemdir við innra starf og skipulag meðferðarheimila og tekið er undir fjölmargar þær ábendingar er umboðsmaður kom á framfæri við félagsmálaráðherra og urðu tilefni þess að farið var út í athugun á málinu.

Kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum**1996:**

- Í Hæstarétti fellur dómur í kynferðisbrotamáli manns sem misnotaði dóttur sína um nokkurra ára skeið. Miskabætur eru lækkaðar um helming frá því sem ákvarðað hafði verið í héraðsdómi og vísað til framfærsluskyldu föður við dóttur sína.
- Með formlegri ábendingu er óskað eftir álitni umboðsmanns barna á þessari niðurstöðu Hæstaréttar.
- Umboðsmaður tekur málið til ítarlegrar skoðunar og sendir að því loknu álitsgerð til dómsmálaráðherra með áskorun um að við heildarendurskoðun skaðabótalaga verði sérstaklega fjallað um þau tilvik þegar ákvarða skuli miskabætur til fórnarlamba kynferðisbrota og börn eigi í hlut.
- Einkum þau atriði, sem sýnt hefur verið fram á með erlendum rannsóknum að almennt séu til þess fallin að hafa áhrif á hversu alvarlegar afleiðingar brot hefur fyrir brotþola, svo sem eðli verknaðarins, hversu lengi misnotkun hefur varað og hvort um misnotkun ættartengsla eða trúnaðartengsla sé að ræða.

1997:

- Í kjölfar þessa máls og einnig vegna mikilla umræðna í þjóðfélaginu um hvort staða barna sem fórnarlamba í kynferðisbrotamálum væri nægilega trygg í réttarkerfinu lætur umboðsmaður barna vinna lögfræðilega samanburðarskýrslu sem tekur til íslenskra og norrænna lagaákvæða á sviði refsiréttar og réttarfars. Skýrslan kemur út í september og ber heitið *Heggur sá er hlífa skyldi*.
- Meginniðurstaða skýrslunnar er að réttarstaða barna, sem fórnarlamba kynferðisofbeldis hér á landi sé verulega veikari en á hinum Norðurlöndunum.
- Umboðsmaður sendir dómsmálaráðherra skýrsluna ásamt tillögum um laga-breytingar sem eru til þess fallnar að bæta réttarstöðu þessara barna. (SUB:1997, kafli 10.1)
- Umboðsmaður barna sendir skýrsluna einnig til félagsmálaráðherra með áskor-

un um að hann geri allar viðeigandi ráðstafanir til að stuðla að því að barn sem sætt hefur kynferðislegri misnotkun, hljóti líkamlegan og sálrænan bata þannig að það geti aðlagast samfélaginu á ný.

- Dómsmálaráðherra felur refsiréttarnefnd, réttarfarsnefnd og nefnd sem endurskoðar skaðabótalög að fjalla um tillögur umboðsmanns og hafa hliðsjón af þeim í störfum sínum.
- Félagsmálaráðherra tilkynnir umboðsmanni að hafinn sé undirbúningur að stofnun Barnahúss, sem muni verða miðstöð rannsókna einstakra kynferðisbrotamála og annars ofbeldis gegn börnum. Þar muni jafnframt standa til boða sérhæfð meðferð og áfallahjálp fyrir börnin og fjölskyldur þeirra.

1998:

- Dómsmálaráðherra leggur fram frumvarp til breytingar á almennum hegningarlögum þess efnis að fyrningarfrestur vegna kynferðisbrota gegn börnum skuli teljast frá þeim degi er brotþoli nær 14 ára aldri. Samþykkt á Alþingi.
- Fjölmiðlar hafa sýnt þessum málum talsverðan áhuga og hefur umboðsmaður tjáð sig um þau bæði í fréttatímum sjónvarps og útvarps en einnig í þættinum Kastljósi, sem og dagblöðum.
- Stuðningsyfirlýsingar við aðgerðir umboðsmanns hafa borist bæði frá einstaklingum og ýmsum samtökum, svo sem Stígamótum.
- Barnahús tekur til starfa í nóvember.

1999:

- Dómsmálaráðherra leggur fram frumvarp til breytinga á lögum um meðferð opinberra mála, þar er m.a. að finna tillögur umboðsmanns barna (SUB:1997, kafli 10.1). Frumvarpið samþykkt á Alþingi sem lög nr. 36/1999 og ný reglugerð, nr. 321/1999 um tilhögun skýrslutöku fyrir dómi af brotþola yngri en 18 ára, gefin út af dómsmálaráðuneytinu.
- Dómsmálaráðherra leggur fram frumvarp til breytinga á skaðabótalögum. Frumvarpið samþykkt. Tillögu umboðsmanns um breytingu á 26. gr. getið í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpinu og orðalag 26. gr. rýmkað. Lög nr. 37/1999.
- Lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Tilefni frumvarpsins er erindi umboðsmanns til dómsmálaráðherra, þar sem farið var fram á endurskoðun ákvæðis, þar sem er að finna það skilyrði fyrir bótagreiðslum, að brot hafi án ástæðulauss dráttar verið kært til lögreglu og jafnframt gerð krafa um skaðabætur. Umboðsmaður taldi slíka reglu ekki samræmast hagsmunum og þörfum barna sem orðið hafa fyrir kynferðislegu ofbeldi. Frumvarpið samþykkt. Varð að lögum nr. 118/1999.
- Umboðsmaður kynnir sér starfsemi Barnahúss
- Í kjölfar nýrra ákvæða í lögum um meðferð opinberra mála er útbúin sérstök aðstaða í Héraðsdómi Reykjavíkur til að taka skýrslur af börnum.
- Umboðsmaður kynnir sér aðstöðuna hjá héraðsdómi.



12. Umsagnir til Alþingis

12.0 Frumvarp til skaðabótalaga

Í tilefni af því að lagt var fram á Alþingi frumvarp til nýrra skaðabótalaga, ákvað ég að rita sérstakt bréf til allsherjarnefndar og vekja athygli nefndarmanna á álitserð minni til dómsmálaráðherra, dags. 16. janúar 1997, þar sem ég lagði til breytingar á þágildandi 26. gr. skaðabótalaga. Bréfið, sem birt er hér á eftir, er dags. 10. febrúar 1999:

Þar sem mér er kunnugt um að á Alþingi hefur verið lagt fram frumvarp til nýrra skaðabótalaga og sömuleiðis að allsherjarnefnd hefur nú fengið frumvarp þetta til meðferðar vil ég leyfa mér að vekja sérstaka athygli, háttvirtrar allsherjarnefndar, á álitserð minni til dómsmálaráðherra, dagsettri 16. janúar 1997, þar sem ég legg til breytingar á 26. gr. núgildandi skaðabótalaga nr. 50/1993.

Í niðurlagi álitserðar minnar segir orðrétt:

*Með vísan til ofangreinds, sbr. og b. lið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, beini ég þeirri áskorun til dómsmálaráðherra að við heildarendurskoðun skaðabótalaga, sbr. 3. gr. laga nr. 42/1996 um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, verði **26. gr. laganna** breytt á þann veg, að í ákvæðinu verði tilgreind þau atriði, sem sérstök áhrif skulu hafa, við ákvörðun bótaffárhæðar til barna sem fórnarlamba kynferðisbrota. Einkum er þar um að ræða atriði, sem sýnt hefur verið fram á með rannsóknnum, að almennt séu fallin til að hafa áhrif á hversu alvarlegar afleiðingar brot hefur fyrir brotaþola, svo sem eðli verknaðarins, hversu lengi misnotkun hefur varað og ekki síst hvort um sé að ræða misnotkun ættartengsla eða trúnaðartengsla. Slík upptalning ætti að vera til leiðbeiningar fyrir dómstóla, en hins vegar ekki tæmandi, þannig að dómstólar hefðu áfram nokkurt svigrúm til einstaklingsbundins mats. Varðandi lagasetninguna tel ég edlilegt að skoða einnig atriði eins og það hvort taka beri tillit til efnahags tjónvalds og annarra aðstæðna hans.*

Bréf þetta ásamt ofangreindri álitserð óskast kynnt fyrir allsherjarnefnd eins fljótt og verða má.

12.1 Frumvarp til laga um meðferð opinberra mála

Frá allsherjarnefnd Alþingis barst mér til umsagnar frumvarp til laga um meðferð opinberra mála, 354. mál. Erindi nefndarinnar svaraði ég með svohljóðandi bréfi, dags. 12. febrúar.

Með bréfi dagsettu 8. þessa mánaðar barst mér ofangreint frumvarp til umsagnar. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp þetta lagði ég til við

dómsmálaráðherra, á haustdögum 1997, breytingar á lögum um meðferð opinberra mála, er ætlað var að styrkja réttarstöðu barna, sem eru þolendur kynferðisbrota.

*Þessar tillögur mínar verða raktar til niðurstaðna í skýrslu, sem unnin var fyrir mig um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum, en þar voru borin saman lagaákvæði er um þetta fjalla á Íslandi, í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Skýrsla þessi ber heitið **Heggur sá er hlífa skyldi**. Auk tillagna til breytinga á lögum um meðferð opinberra mála hef ég einnig lagt til við dómsmálaráðherra breytingar á almennum hegningarlögum (fyrningarfrestur o.fl.), skaðabótalögum (ákvörðun miskabóta) og lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota (breyting á skilyrðum til bóta). Allar þessar tillögur mínar miða að því að bæta réttarstöðu barna sem þolenda kynferðisbrota.*

Þær breytingar, sem lagðar eru til með ofangreindu frumvarpi og varða réttarstöðu barna, eru í fullu samræmi við tillögur mínar til dómsmálaráðherra, sbr. bréf mitt, dagsett 15. september 1997. Eðli máls samkvæmt fagna ég því framkomnu frumvarpi og tek heilshugar undir þær breytingar, sem þar eru lagðar til, á núgildandi löggjöf.

Að gefnu tilefni vil ég lýsa sérstakri ánægju minni með ákvæði 14. gr. frumvarpsins er kveður á um fortakslausa skyldu lögreglu til að tilnefna brotaþola réttargæslumann ef í hlut á barn sem er yngra en 18 ára þegar rannsókn hefst, enda leiki grunur á að það hafi orðið fyrir kynferðisbroti. En ekki verður fram hjá þeirri staðreynd litið að hér er um að ræða einstaklinga sem lítils mega sín og þessi réttindi þeim til handa þar af leiðandi afar mikilvæg.

Ég vil ekki síður lýsa ánægju minni með 23. gr. frumvarpsins, 2. mgr. a., þar sem segir: Ef rannsókn beinist að broti á XXII. kafla almennra hegningarlaga og brotaþoli hefur ekki náð 18 ára aldri þegar rannsókn máls hefst ber lögreglu að leita atbeina dómara sem sér um að taka skýrslu af honum.

Ástæðan fyrir því að leggja þarf skyldu á herðar lögreglu til að leita atbeina dómara í þessum tilvikum er sú að lögreglan hefur einhverra hluta vegna ekki notfært sér heimild þá sem er að finna í niðurlagi 1. mgr. 74. gr. núgildandi laga. Óumdeilt er að hafi skýrsla verið tekin af barni fyrir dómi eru minni líkur á að barn þurfi að koma að nýju fyrir dóm og gefa skýrslu við aðalmeðferð máls. Með tilliti til hagsmuna barna, sem þolenda kynferðisbrota, er sérstök ástæða til þess að draga úr möguleikum á því að þau þurfi tvisvar að gefa skýrslu, fyrst hjá lögreglu og síðan fyrir dómi. Í þessu sambandi vil ég einnig leyfa mér að vekja athygli á 18. gr. frumvarpsins en þar er gert ráð fyrir að dómari geti kvatt kunnáttumann sér til aðstoðar við skýrslutöku. Í athugasemdum við þessa frumvarpsgrein kemur fram að hér er t.d. átt við sérþjálfaðan lögreglumann.



*Að öðru leyti leyfi ég mér að vísa til rökstuðnings sem er að finna í almennum at-
hugasemdum frumvarpsins sem og við einstakar greinar þess.*

*Von mín er sú að hið háa Alþingi samþykki frumvarpið eins og það liggur fyrir á yf-
irstandandi þingi.*

12.2. Frumvarp til útvarpslaga

Menntamálanefnd Alþingis óskaði eftir umsögn um frumvarp til útvarpslaga, 371.
mál. Bréfi menntamálanefndar, sem er dags. 10. febrúar, svaraði ég með svohljóð-
andi hætti í bréfi, dags. 19. febrúar:

*Þakkað er fyrir bréf, dagsett 10. febrúar, sem barst 15. sama mándar, en með bréf-
inu er óskað eftir umsögn minni um ofangreint frumvarp.*

*Þau ákvæði frumvarpsins, sem fyrst og fremst snúa að börnum, er að finna í 14. og
20. gr. þess. Af þeim sökum verður umsögnin takmörkuð við þessar frumvarpsgreinar.*

I

*Í upphafi vil ég leyfa mér að vitna til bréfs míns, dagsett 12. nóvember 1996, til
menntamálaráðherra en þar segir m.a.:*

*Það er skoðun mín að lög um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum,
sem og **útvarpslög**, þurfi að taka til endurskoðunar til að tryggja börnum betur þá
vernd, sem ákvæði 76. gr. **stjórnarskrárinnar**, sbr. 14. gr. **stjórnskipunarlaga** nr.
97/1995, kveður á um, og einnig til að uppfylla ákvæði 17. gr. **samnings Sameinuðu
þjóðanna um réttindi barnsins**, sem og ákvæði **tilskipunar Evrópusambands-
ins (ESB/89/552)**.*

*Reyndar vakti ég þegar athygli á þessu atriði í umsögn minni til háttvirtrar mennta-
málanefndar um frumvarp til laga um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvik-
myndum, sbr. bréf mitt dagsett 10. janúar 1995. Þrátt fyrir þessar ábendingar mín-
ar sá menntamálanefnd ekki ástæðu til, á þeim tíma, að breyta því frumvarpi, sbr.
lög nr. 47/1995. Frumvarp til breytinga á þessum lögum var lagt fram á Alþingi
vorið 1997 en hlaut ekki afgreiðslu.*

II

*Í 1. mgr. 14. gr. fyrirliggjandi frumvarps til nýrra útvarpslaga er að finna svofellt
ákvæði: Sjónvarpsstöðvum er óheimilt að senda út efni, þar á meðal auglýsingar,
um tilefnislaust ofbeldi með trúverðugum blæ eða með klámfengnum myndum á
þeim dagskráartíma og á þann hátt að öðru leyti að á því sé veruleg hættu að börn
sjái viðkomandi efni.*

*Eins og þegar hefur komið fram beindi ég þeim tilmælum til menntamálaráðherra í
bréfi, dagsettu 12. október 1996, að útvarpslög yrðu endurskoðuð og tekin yrðu þar
inn ákvæði sem tryggðu betur rétt barna til verndar í samræmi við áður nefnt stjórn-
arskrárákvæði, sem og ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.
Í bréfinu sagði ennfremur: Ég er þeirrar skoðunar að ákvæði 1. mgr. 22. gr. tilskip-
unar Evrópusambandsins frá árinu 1989, og ég hef áður minnst á, hafi **ekki** verið
tekin upp í íslensk lög þrátt fyrir skuldbindingar okkar í þeim efnum. Í þessu ákvæði
segir: „Aðildarríki skulu gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að sjón-
varpssendingar, sem lögsaga þeirra nær yfir, innihaldi ekki dagskrárefni, sem **gæti
haft** alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska
barna og ungmenna, einkum og sér í lagi dagskrár, sem í felst klám eða tilefnislaust
ofbeldi. – Þetta ákvæði skal einnig ná til dagskrárefnis, sem **líklegt** er til þess að
skaða líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna og ungmenna, **nema
þegar tryggt er, með vali á útsendingartíma** eða með **einhverjum tæknilegum ráð-
stöfunum**, að börn og ungmenni á því svæði, er útsendingin nær til muni ekki að
öðru jöfnu heyra eða sjá slíkar útsendingar.*

*Þegar ákvæði 1. mgr. 14. gr. fyrirliggjandi frumvarps er borið saman við framangreint
ákvæði 22. gr. tilskipunarinnar verður ekki annað séð en að verið sé að þrengja þetta
ákvæði tilskipunarinnar, en hvaðan sú heimild kemur er hins vegar ekki ljóst.*

*Mín skoðun er sú að inn í frumvarp til útvarpslaga eigi að taka orðrétt framangreint
efni tilskipunarinnar enda ber okkur að standa við skuldbindingar þær sem við höf-
um gengist undir með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, jafnt á þessu sviði
sem öðrum. Sérstakar athugasemdir geri ég við orðalag, sem er að finna á tveimur
stöðum í fyrrnefndri frumvarpsgrein, þ.e. annars vegar orðalagið **með trúverðugum
blæ** og hins vegar orðalagið **veruleg hættu**. Ég lít svo á að orðlag þetta fari bein-
línis í bága við efni framangreindrar tilskipunar Evrópusambandsins og dragi úr
þeirri vernd sem fyrrnefnt stjórnarskrárákvæði mælir skýrlega fyrir um.*

*Ég legg því eindregið til að ofangreint orðalag verði fellt brott úr frumvarpstext-
anum og þess í stað verði fylgt nákvæmar orðalagi tilskipunar ESB/89/552.*

III

*Þá tel ég nauðsynlegt að inn í frumvarp til útvarpslaga verði tekið **sérstakt ákvæði
um viðurlög við broti á 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins** en samkvæmt 28. gr. frum-
varpsins er einungis gert ráð fyrir að unnt sé að beita fêsektum vegna brota á 2.
mgr. 14. gr. frumvarpsins.*

*Varðandi ákvæði 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins vil ég lýsa yfir ánægju með efni þess
og vænti þess, verði frumvarp þetta að lögum, að reglugerð sem ætlað er að setja
samkvæmt þessu ákvæði líti dagsins ljós, sem allra fyrst, því þörfin er brýn.*



IV

Þá eru ákvæði 20. gr. frumvarpsins mikilvæg en eins og fram kemur í athugasemdum er fylgja þeirri frumvarpsgrein færast það stöðugt í vöxt að auglýsingum sé beint til barna, sérstaklega. Embætti mínu hafa borist fjölmargar ábendingar um slíkar auglýsingar, fyrst og fremst á sjónvarpsstöðvunum en jafnframt í dagblöðum og tímaritum. Einnig hefur það augljóslega færst í vöxt að börn leiki í allskyns auglýsingum hvort sem þær eiga að höfða til barna eða fullorðinna. Í þessum tilvikum þarf að fara varlega og gæta að velferð barna í hvívetna. Í 28. gr. frumvarpsins er ekki að finna ákvæði um viðurlög við brotum á 20. gr. frumvarpsins. Ég tel það hins vegar nauðsynlegt til að veita útvarpsstöðvum aðhald í þessum efnum að öðrum kosti hafa ákvæði þessi litla þýðingu

V

Að lokum vil ég leyfa mér að koma þeirri ábendingu á framfæri til háttvirtrar menntamálanefndar að leitað verði eftir álitum Félags íslenskra barnalækna á efni 14. og 20. gr. frumvarpsins, en af augljósum ástæðum hafa barnalæknar ýmislegt til mála að leggja hvað velferð barna viðkemur.

Á síðasta ári átti embætti mitt ánægjulegt samstarf við Félag íslenskra barnalækna og varð afrakstur þess samstarfs útgáfa á bæklingi sem ber heitið: **Hvað er til ráða?** Áhrif ofbeldis í sjónvarpi á börn. Bækling þennan fá allir foreldrar afhentan sérstaklega þegar þeir koma með barn sitt í 3. árs skoðun á heilsugæslustöðvar um land allt. Til fróðleiks fylgja hér með sýnishorn af bæklingi þessum.

12.3 Tillaga til þingsályktunar um rannsókn á ofbeldi gegn börnum

Félagsmálanefnd Alþingis óskaði umsagnar um tillögu til þingsályktunar um rannsókn á ofbeldi gegn börnum, 496. mál. Bréfi nefndarinnar, sem er dags. 25. febrúar, svaraði ég með bréfi, dags. 8. mars og þar segir:

[...]

Með bréfi til dómsmálaráðherra, dagsettu 5. febrúar 1999, leitaði ég eftir afstöðu ráðherra til rannsókna á tíðni ofbeldis- og kynferðisbrota gegn börnum og meðferð slíkra mála, hvort sem þau verða innan veggja heimilisins eða utan, sbr. skoðun nefndar í skýrslu um forvarnir gegn heimilisofbeldi, hjálparúrræði fyrir þolendur og meðferðarúrræði fyrir gerendur og vitnað er til í greinargerð með umræddri tillögu til þingsályktunar.

Í fyrrnefndu bréfi spyr ég m.a. að því hvort dómsmálaráðherra hafi ákveðið að beita sér fyrir framkvæmd áður nefndrar rannsóknar og ef svo væri þá hvenær. Þegar þetta er ritað hafa mér ekki borist svör ráðherra. Til fróðleiks læt ég fylgja hér með ljósrít af bréfi mínu, dagsettu 5. febrúar 1999.

Þá tel ég og rétt að geta þess að nú stendur yfir rannsókn á einelti í grunnskólum landsins, en ég, sem umboðsmaður barna, hafði eindregið hvatt menntamálaráðherra til að hafa forgöngu um slíka rannsókn. Vænta má að niðurstöður þessarar rannsóknar liggi fyrir næsta haust.

Samkvæmt e. lið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna er það m.a. hlutverk umboðsmanns að beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir í þágu barna og unglinga hér á landi og stuðla þannig að bættum hag þeirra. Með hliðsjón af þessu, og því sem að framan er rakið, fagna ég framkominni tillögu til þingsályktunar.

12.4. Tillaga til þingsályktunar um bætta réttarstöðu barna

Með bréfi, dags. 25. febrúar, óskaði félagsmálanefnd Alþingis eftir umsögn um tillögu til þingsályktunar um bætta réttarstöðu barna, 266. mál. Svohljóðandi umsögn, dags. 8. mars, sendi ég til félagsmálanefndar:

[...]

Í stuttu máli vil ég lýsa yfir stuðningi mínum við tillögu þessa. Ég tel það löngu tímabært að úttekt verði gerð á lögum er varða réttarstöðu barna með hliðsjón af ákvæðum Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og ekki síður að fram fari úttekt á hvernig framkvæmd þeirra er háttað. Þá er enn fremur full ástæða til að kanna hvort ekki beri að lögleiða í heild sinni þessa mannréttindaskrá barna, eins og Barnasáttmálinn hefur gjarnan verið nefndur.

Ég vil því mæla með samþykkt fyrirleggjandi tillögu til þingsályktunar en legg þó til að umboðsmaður barna eigi ekki sæti í nefnd þeirri, sem tillagan gerir ráð fyrir að dómsmálaráðherra skipi, með vísan til niðurlags 1. mgr. 8. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna.

12.5 Frumvarp til laga um ættleiðingar

Frá allsherjarnefnd Alþingis barst til umsagnar frumvarp til laga um ættleiðingar, 68. mál, heildarlög. Erindi nefndarinnar, sem er dags. 19. október, svaraði ég með svohljóðandi bréfi, dags. 11. nóvember:

[...]

Á síðasta ári óskaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið þess að ég léti í té umsögn mína um drög að frumvarpi til ættleiðingarlaga, dagsett 30. september 1998. Ég kynnti mér þá efnisatriði frumvarpsdraganna, einkum með tilliti til þeirra breytinga sem þar voru lagðar til. Einnig kynnti ég mér helstu breytingar, er átt hafa sér stað í norrænni löggjöf á þessu sviði að undanfögnu, og ætlað er að tryggja betur réttarstöðu barna, sem óskað er eftir að ættleidd verði



Niðurstaða mín er sú að ekki verði betur séð en að fyrirliggjandi frumvarp fylgi að meginstefnu til þeim áherslubreytingum, sem átt hafa sér stað í löggjöf um ættleiðingar á hinum Norðurlöndunum, og er það fagnaðarefni.

Í 6. gr. frumvarpsins eru fólgin ein mikilvægustu mannréttindi barna, þ.e. réttindi þeirra til að tjá skoðanir sínar. Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er því slegið föstu að barn eigi rétt til að tjá skoðanir sínar í öllum málum er það varðar, að á skoðanir þess skuli hlustað og jafnframt að skoðanir þess skulu virtar, með hliðsjón af aldri barns og þroska. Þetta ákvæði er að finna í 12. gr. samningsins, en þar er sérstaklega vikið að þessum mikilvæga rétti barns við meðferð máls fyrir dómstólum og stjórnvöldum. Það sem skiptir hér sköpum, verði frumvarp þetta að lögum, er hvernig framkvæmd þessa ákvæðis verður háttáð af hálfu stjórnvalda. Þegar stjórnvöld taka ákvarðanir, sem varða börn, ber þeim ætíð að hafa að leiðarljósi það sem barni er fyrir bestu, sbr. 3. gr. fyrrnefnds samnings. Til að unnt sé að taka slíka ákvörðun verða sjónarmið barnsins sjálfs að liggja til grundvallar, því er nauðsynlegt að ræða við barnið sjálft, hlusta á skoðanir þess og virða, að teknu tilliti til aldurs barnsins og þroska.

Í 26. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli um skyldu kjörforeldra til að skýra kjörbarni sínu frá því jafnskjótt og það hefur þroska til, að það sé ættleitt. Þessi breyting á íslenskum ættleiðingarlögum er löngu tímabær og í samræmi við ákvæði 7. og 8. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Vil ég sérstaklega fagna þessu nýmæli.

[...]

12.6. Frumvarp til laga um greiðslur ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota – skilyrði bótagreiðslu

Allsherjarnefnd Alþingis óskaði umsagnar um frumvarp til laga um greiðslur ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, 67. mál, skilyrði bótagreiðslu. Bréfi nefndarinnar, sem dags. er 19. október, svaraði ég með svohljóðandi umsögn í bréfi, sem dags. er 8. nóvember:

Vísad er til bréfs allsherjarnefndar, dags. 19. október 1999, þar sem óskað er eftir umsögn minni um frumvarp til laga um breyting á lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, 67. mál, skilyrði bótagreiðslu.

Fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að tilefni þess sé erindi mitt til dómsmálaráðherra, dags. 15. september 1997, sem fylgdi í kjölfar skýrslu umboðsmanns barna, Heggur sá er hlífa skyldi, og fjallaði um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum. Í fyrrnefndu erindi lagði ég m.a. til að ákvæði 6. gr. laga nr. 69/1995 yrði tekin til endur-

skoðunar þar eð skilyrði þau sem þar eru tilgreind ættu almennt illa við þegar um kynferðisbrot gegn börnum væri að ræða og útilokaði bótarétt í mörgum tilvikum.

Með ofangreindu frumvarpi er lagt til að við 6. gr. laga nr. 69/1995 verði bætt undantekningarreglu sem gerir ráð fyrir að þegar veigamikil rök mæli með megi vikja frá skilyrðum 1. og 2. mgr. 6. gr, en þau reisa skorður þeim tíma er liðið getur frá því að tjón er unnið og til þess að tjónþoli fari fram á bætur. Tekið er fram í athugasemdum að enda þótt tilefni frumvarpsins sé að styrkja réttarstöðu barna sem þolenda afbrota, og þá alveg sérstaklega þeirra barna sem þolað hafa kynferðislegt ofbeldi, sé rétt að gera ráð fyrir því að í fleiri tilvikum kunni að vera ástæða til að vikja frá skilyrðunum. Af þeim sökum sé heimildin ekki bundin við börn eingöngu.

Þótt ég hefði kosið að hafa orðalag frumvarpstextans afdráttarlausara gagnvart umbjóðendum mínum tel ég orðalag, í athugasemdum frumvarpsins um tilefni og markmið væntanlegrar lagasetningar, það augljóst að ekki eigi að leika vafi á hvernig skýra beri ákvæðið þegar að framkvæmd þess kemur. Ég fagna því tillögunni og mælist eindregið til þess að frumvarpið hljóti samþykki á hinu háa Alþingi.

12.7. Tillaga til þingsályktunar um aðild að Haagsamningi um vernd barna og ættleiðingu milli landa

Með bréfi, dags. 11. nóvember, óskaði utanríkismálanefnd Alþingis umsagnar minnar um tillögu til þingsályktunar um aðild að Haagsamningi um vernd barna og ættleiðingu milli landa, 112. mál. Beiðni nefndarinnar svaraði ég með svohljóðandi bréfi, dags. 7. desember:

Í 21. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 20. nóvember 1989 er að finna ákvæði, sem fyrst og fremst er ætlað að tryggja, að við ættleiðingu barns sé ætíð haft í huga það sem barninu er fyrir bestu. Það er með öðrum orðum grundvallarregla við ættleiðingu að hagsmunir þeirra barna, sem hlut eiga að máli, skuli teknir fram yfir hagsmuni annarra.

Samkvæmt c-lið 21. gr. skuldbinda samningsríki sig til þess að tryggja að barn, sem ættleitt er milli landa, njóti sömu verndar og börn sem ættleidd eru innanlands, og um það gildi sömu reglur. Þá segir enn fremur að til að ná markmiðum nefndrar 21. gr. skuli koma á tvíhliða eða marghliða samningum. Sáttmálinn um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingu barna milli landa, sem undirritaður var í Haag í Hollandi 29. maí 1993, er af þessum meið.

Með vísan til ofangreinds fagna ég því framkominni tillögu til þingsályktunar enda tel ég það fyllilega tímabært að Ísland gerist aðili að nefndum sáttmála.

[...]



13. Umsagnir til stjórnvalda og annarra

13.0 Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu: Akstur fatlaðra grunnskólanema og skjólstaðinga Styrktarfélags vangefinna

Með bréfi, dags. 26. október, bárust mér drög að reglum um akstur fatlaðra grunnskólanema og skjólstaðinga Styrktarfélags vangefinna á höfuðborgarsvæðinu, ásamt ósk um umsögn mína um þau. Þessari beiðni svaraði ég á eftirfarandi hátt með bréfi, dags. 7. desember:

Visað er til bréfs yðar, dags. 26. október 1999, þar sem óskað er umsagnar minnar um drög að reglum um akstur fatlaðra grunnskólanema og skjólstaðinga Styrktarfélags vangefinna á svæði samtakanna. Bréfinu fylgdu einnig gildandi reglur um sama efni.

Þegar á heildina er litið verður ekki annað séð en hér sé um að ræða drög að samningi milli Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu við ákveðinn verktaka fremur en drög að almennum reglum um ofangreindan akstur.

Vegna mikilla anna hjá embættinu reynist því miður einungis unnt að benda á helstu atriði, sem ástæða er til að gefa sérstakan gaum í tilefni af endurskoðun reglnanna. T.d. verður ekki séð að reglurnar hafi að geyma ákvæði um hver sé hámarkstími fatlaðs barns í skólaakstri, en afar mikilvægt er að barni sé ekki ofgert með löngum akstursleiðum eða löngum tíma í skólabíl. Þá er ekki að finna fyrirmæli um við hvaða aðstæður fatlað barn, sem ferðast með skólabíl, á rétt á aðstoðarmanni. Í þessu sambandi má vitna til norsku grunnskólalaganna en þar segir, að sveitarfélögum beri að útvega þeim nemendum, fylgdarmann, sem ekki geta ferðast einir með skólabíl vegna fötlunar sinnar. Gæði og stöðugleiki í umræddi þjónustu við fötlúð börn skipta hér miklu.

Í stuttu máli sagt þá er það skoðun mín, að grundvallarregla Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um að hafa skuli það að leiðarljósi sem barni er fyrir bestu þurfi að endurspeglast mun betur í umræddum reglum. Gerð reglna, sem þessara, er vissulega spor í rétta átt en betur má ef duga skal. Íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að fylgja ákvæðum Barnasáttmálans, og í því sambandi er mikilvægt að minna á að þar er mælt fyrir um sérstök grundvallarréttindi börnum til handa, óháð réttindum hinna fullorðnu.

Að öðru leyti vil ég leyfa mér að vísa til þeirra atriða, sem fram koma í álitserð minni um skólaakstur, dags. 9. júlí 1998. (SUB:1998, kafli 4.0 og SUB:1999, kafli 4.0).

13.1 Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: Endurskoðun barnalaga

Með bréfi, dags. 8. október, fór sifjalaganefnd, sem er ein af fastanefndum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, þess á leit við mig að ég setti fram ábendingar mínar og tillögur í tilefni af endurskoðun barnalaga. Bréfi nefndarinnar svaraði ég á eftirfarandi hátt, en bréf mitt er dags. 9. desember:

Visað er til bréfs, dags. 8. október 1999, þar sem mér er veitt tækifæri á að koma á framfæri við sifjalaganefnd tillögum og ábendingum til breytinga á núgildandi barnalögum. Ég þakka hér með fyrir þetta tækifæri um leið og beðist er velvirðingar á hve seint bréf mitt berst, en ástæða þess er fyrst og fremst mikið vinnuálag.

*Í upphafi bréfs þessa vil ég greina frá því að með bréfi, dagsettu 24. febrúar 1998, til þáverandi dómsmálaráðherra, Þorsteins Pálssonar, lagði ég til breytingar á núgildandi barnalögum. Í stuttu máli voru tillögur mínar til lagabreytinga fölgjar í því að sett yrði á stofn **opinber fjölskylduráðgjöf**, sem fengi það hlutverk að aðstoða foreldra, er hafa í hyggju að skilja eða slíta sambúð. Þessi ráðgjöf yrði í höndum sérfræðinga á hinum ýmsu sviðum, og hana ætti að veita jafnt börnum sem foreldrum. **Skylða** ætti hjón eða sambúðarfólk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, til að leita slíkrar ráðgjafar áður en til skilnaðar eða sambúðarslita gæti komið, sbr. nánar meðfylgjandi skýrslu umboðsmanns barna fyrir árið 1998, bls.100–104.*

*Þá vil ég vekja athygli yðar á að með ofangreindu bréfi lagði ég jafnframt til við ráðherra, að á vegum dómsmálaráðuneytisins yrðu gefnir út **upplýsingabæklingar** á aðgengilegu máli fyrir almenning, s.s. um forsjárhugtakið almennt, um sameiginlega forsjá og um umgengnisrétt. Ástæðan fyrir þessari tillögu minni er ekki síst sú að í starfi mínu hef ég þrúfaldlega orðið þess vör hve foreldrar eru almennt illa upplýstir um réttarstöðu sína, sem og barna sinna, hvað þessi mál áhrærir. Þeir sem hingað leita kvarta mikið yfir því að ekki skuli vera fyrirbyggjandi aðgengilegar upplýsingar um þessi mál, t.d. hjá sýslumönnum. Til fróðleiks læt ég fylgja hér með sýnishorn upplýsingabæklinga, sem barna og fjölskyldumálaráðuneytið í Noregi, hefur gefið út.*

Hér á eftir mun ég gera grein fyrir öðrum atriðum, sem ég tel ástæðu til að sifjalaganefnd fjalli um, við endurskoðun á núgildandi barnalögum.

Feðrun. Í 7. gr. barnalaga segir að lækni eða ljósmóðir, sem tekur á móti barni, skuli spyrja móður um faderni þess og rita frásögn hennar á fæðingarskýrsluna. Í 18. gr. reglugerðar nr. 103/1933, um ljósmæður, sbr. auglýsingu nr. 181/1942, segir hins vegar að ljósmóður sé óheimilt að spyrja móður um faderni barns. Hér er augljóst ósamræmi, og auk þessa, hvergi að finna skýr fyrirmæli um að móður sé skylt að gefa upp nafn föður, sbr. til hliðsjónar ákvæði 7. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.



Þetta felur í sér þá staðreynd að gengið er gegn hagsmunum barns, bæði persónulegum hagsmunum þess, sem og fjárhagslegum.

Í þessu sambandi vil ég benda á ákvæði 1. mgr. 43. gr. barnalaga, en þar eru taldir upp þeir aðilar sem geta verið **sóknaraðilar í barnsfæðernismáli**. Þar er aðildin bundin við móður barns, barnið sjálft, en manns, sem telur sig vera föður barns, er ekki getið. Fullyrt hefur verið af fræðimönnum að þetta ákvæði brjóti ekki aðeins gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar, 65. gr. og 1. mgr. 70. gr., heldur einnig gegn 1. mgr. 6. gr., 8. gr. og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og lög nr. 25/1998.

Skráning. Skráning fæðingar barns er fyrsta formlega viðurkenning ríkis á tilvist barnsins. **Um form og efni tilkynningar til þjóðskrár um fæðingu lifandi eða andvana barns er ekki fjallað í barnalögum.** Þetta atriði er hér nefnt sérstaklega þar sem ég hef kynnt mér ákvæði laga nr. 54/1954, um þjóðskrá og almannaskráningu, laga nr. 3/1945, um kirkju- og manntalsbækur, laga nr. 18/1975, um löggilt trúfélög, svo og áður nefnda reglugerð nr. 103/1933, um ljósmæður. Eftir þann lestur verður ekki annað ráðið en að eftirfarandi starfsstéttir og stofnanir komi á einn eða annan hátt að skráningu og tilkynningu barnsfæðingar, þ.e. ljósmóðir, heilsuverndarstöðvar (væntanlega heilsugæslustöðvar), þjóðkirkjuprestar og forstöðumenn trúfélaga, sveitarstjórnir, sóknarprestarnar utan kaupstaða (og væntanlega bæja einnig) og Hagstofan. Með vísan til þessa tel ég fulla ástæðu til að sífjalaganefnd skoði efni þessara laga- og reglugerðarákvæða með sérstöku tilliti til ákvæða 7. gr. nágildandi barnalaga, og kanni hvort ekki sé rétt að leggja til umbætur í þessum efnum, m.a. hvaða atriði ber að tilkynna. Sá háttur mun nú tíðkaður, að **fæðingarskýrslur eru sendar í heild sinni til Hagstofunnar**. Sú spurning leitar því á, hvort ekki sé um að ræða brot á friðhelgi einkalífs, þar sem í fæðingarskýrslum er að finna ýmis persónuleg atriði, sbr. meðfylgjandi ljósrit af tilkynningu um fæðingu.

Merking nýbura. Engar lagareglur eru í íslenskum rétti um, hvernig skuli staðið að merkingum nýbura. Samkvæmt upplýsingum frá landlæknisembættinu er framkvæmd merkinga ekki samræmd hér á landi en algengast er að notuð séu armbönd. Samkvæmt Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hefur hvert barn rétt til nafns, ríkisfangs og til að þekkja foreldra sína. Öruggar merkingar eru nauðsynlegur þáttur í því að tryggja þessi réttindi. Fingraför og/eða fótaför barns hafa verið notuð í ýmsum Evrópulöndum í þessu skyni.

Sérstök framlög. Í 15. gr. barnalaga er að finna heimild til að úrskurða framfærsluskyldan aðila til þess að inna af hendi sérstök framlög vegna útgjalda í þágu barns. Mjög margar ábendingar hafa borist, þar sem kvartað er yfir því að ekki skuli vera beinlínis tekið fram í lagatextanum að **tannviðgerðir og tannréttingar barns falli hér undir**. Þá hefur einnig verið bent á, að ekki sé mögulegt að beita þessu ákvæði þegar framfærsluskyldur aðili er látinn eða ekki meðlagsskyldur vegna fötlunar eða

sjúkdóms, þar eð **engum „framfærsluskyldum aðila“** er til að dreifa, en einmitt við þær aðstæður séu kjör barna og fjölskyldna ekki sist kröpp.

Hverjum tilheyrir meðlag? Í 1. ml. 1. mgr. 19. gr. barnalaga segir að framfærslueyrir samkvæmt IV. kafla laganna **tilheyrir barni**. Þetta merkir að barnið er eigandi meðlagsins skv. 10. gr. laganna. Ákvæðið er í samræmi við dómaframkvæmd, sbr. t.d. Hrd. 1954:433 þar sem segir: Lagarök og eðli máls leiða því til þess að barnið á sjálft réttinn til meðlagsins. Er og þessi niðurstaða í bestu samræmi við niðurlagsákvæði 7. gr. l. 87/1947, (sbr. 1. mgr. 19. gr. nágildandi barnalaga) þar sem svo er mælt, að fara skuli með fyrirframgreitt meðlag sem fé ófjárráða.

Af þessu verður sú ályktun dregin að þeim, sem hefur barn á framfæri sínu, sé **skyld** að gera kröfu fyrir þess hönd um meðlag.

Afsal. Í framkvæmd hefur hins vegar verið litið svo á að foreldri geti einhliða afsalað rétti til að krefjast meðlags úr hendi hins. Afsal meðlagsgreiðslna verður almennt að teljast andstætt hagsmunum barns, tilgangi meðlagsgreiðslna og fordæmi Hæstaréttar frá 1954. Það eru jafnframt frávik frá þeirri reglu, að framfærsluskylda hvíli á báðum foreldrum. Auk þessa er meðlag undanþegið aðför og því örðugt að knýja á um efndir samnings. Í þessu sambandi er og rétt að vekja athygli á því að lögin veita litla tryggingu fyrir því að meðlag sé í raun innheimt, t.d. hefur foreldri, sem barn býr hjá, það í hendi sér hvort það snýr sér til Tryggingastofnunar ríkisins um greiðslu meðlagsins eða notar önnur innheimtuúrræði sem standa til boða.

Skuldajöfnuður. Sú skipan mála við skilnað eða slit sambúðar að gefa eftir meðlag gegn lækkun skulda o.þ.h. er í raun skuldajöfnuður. Í grein Þorgeirs Örlygssonar fyrrverandi lagaprófessors um skuldajöfnuð, sem birtist í 1. tbl. 50. árg. Úlfjótis 1997, segir að almennt verði að telja að kröfur um framfærslueyri séu þess eðlis að þeim verði ekki fullnægt með skuldajöfnuði. Nýleg dæmi um slíkt þekkjast hins vegar.

Skýrlega verður að kveða á í lagatexta að framfærsluaðila sé óheimilt að afsala „sér“ meðlagskröfunni og jafnframt að meðlagskröfum verði ekki skuldajafnað. Ef lög skylduðu meðlagsgreiðendur og viðtakendur meðlagsgreiðslna til að láta greiðslurnar fara gegnum opinbera aðila, eins og nú er heimild til en ekki skylda, gæti slíkt komið í veg fyrir samninga milli þessara aðila um afsal meðlagsgreiðslna. Slík laga-skylda væri til verndar hagsmunum barna a.m.k. varðandi lágmarksmeðlag.

Ólögráða börn sem flytja að heiman. Í 2. mgr. 19. gr. barnalaga kemur fram að heimild til að krefjast þess, að framfærslueyrir sé ákveðinn og innheimtur, er bundinn við þann, sem stendur straum af útgjöldum vegna framfærslu barns, enda hafi viðkomandi forsjá barns eða barnið búi hjá honum samkvæmt lögumetri skipan. Barnið sjálft getur ekki gert slíka kröfu samkvæmt lagaákvæðinu. Flytji ósjálfráða



barn að heiman t.d. vegna óhóflegrar áfengisneyslu foreldra eða ofbeldis af þeirra hálfu vaknar spurning um, hver er réttur barns til að krefja foreldra um framfærslu-eyri. Þrátt fyrir þá staðreynd að foreldrar fara með forsjá barns til 18 ára aldurs, og þeim þar með ætlað að ráða persónulegum högum þess, þá getur dvöl á heimili foreldra verið barninu algjörlega óbærileg, svo sem af ofangreindum ástæðum, en til mín hefur einmitt leitað ungt fólk á aldrinum 15 til 18 ára sem vegna erfiðra heimilisaðstæðna, hefur neyðst til að flytja úr foreldrahúsum. Þessum börnum hefur gjarnan verið boðin gisting á heimili vandalausra. Þessi börn eiga engan sjálfstæðan rétt til framfærslu úr hendi foreldra – og félagsmálayfirvöld veita ekki fjárhagsaðstoð þar sem börnin eru ekki fjárráða. Skilaboðin sem þessi börn hafa fengið, að þeirra sögn, eru þau – „er þetta virkilega svona slæmt?“ eða „viltu ekki reyna aftur – að fara heim?“ Á börnin virðist ekki hlustað – þeim er ekki trúað. Hér þurfa að koma til einhverjar lagaúrbætur,– þessum börnum til handa.

Forsjá. Ábendingar hafa borist varðandi ákvæði 3. mgr. 31.gr. barnalaga um forsjá við andlát forsjáforeldris. Samkvæmt orðanna hljóðan þá hverfur forsjá barns – við andlát foreldris, sem eitt hefur farið með forsjána, til hins foreldrisins, sem eftir lifir, – að því er virðist sjálfkrafa. Aðstandendur barna, sem upplifað hafa þessar aðstæður, hafa lýst áhyggjum sínum vegna þessa og telja nauðsynlegt að fram fari sjálfstætt mat barnaverndaryfirvalda á því, hvort slík ráðstöfun sé barninu raunverulega fyrir bestu. Þeir, sem komið hafa ábendingum á framfæri við embætti mitt, telja að inn í lagatextann þurfi að koma ákvæði um að líta beri til aldurs barns, vilja þess, kynna af forsjárlausa foreldrinu, þess umhverfis, sem barn hefur alist upp í, o.fl. áður en forsjá flyst endanlega til hins „forsjárlausa“ foreldris.

Sameiginleg forsjá. Fjöldi fólks, sem haft hefur samband við skrifstofu embættisins, hefur lýst yfir mikilli óánægju með þetta fyrirkomulag, sbr. nánar símaerindi í skýrslum umboðsmanns barna fyrir árin 1995, 1996, 1997 og 1998. M.a. hefur komið fram að mikið skortir á að fólk fái upplýsingar um hvað felst í hinni sameiginlegu forsjá. Óánægja og ágreiningur skapast því oft vegna ónógrar vitneskju um réttindi og skyldur foreldra í þessu sambandi og bitnar það oft en ekki á þeim sem sist skyldi, þ.e. börnunum. Þörf á **upplýsingabæklingum** á auðskiljanlegu máli er því afar brýn.

Ágreiningsmál um forsjá. Börn hafa haft samband við skrifstofu embættisins og fullyrt að þau hafi ekki fengið tækifæri til að tjá skoðanir sínar í forsjárdeilumáli. Önnur börn hafa greint frá því að þegar þau fái tækifæri til að tjá skoðanir sínar sé lítið tillit tekið til þeirra. Jafnvel ekkert mark tekið á þeim. Þeim finnst þetta ákvæði oft á tíðum vera innantóm orð, og treysta ekki fullorðna fólkinu til að hafa hagsmuni þeirra að leiðarljósi, við ákvörðun um hverjum skuli falin forsjá. Sama gildir um **rétt barns til að fá skipaðan talsmann**, enda hefur komið í ljós að þessu ákvæði hefur aldrei verið beitt, hvorki af hálfu dómsmálaráðuneytis né heldur dómstólum, frá gildistöku þess, sbr. svör dómsmálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi á síðasta ári.

Við úrlausn ágreiningsmáls um forsjá eiga hagsmunir barns þess, sem hlut á að máli, að veða þyngst, þyngra en hagsmunir foreldra. **Það sem barni er fyrir bestu er það leiðarljós, sem stjórnvöld og dómstólar skulu fylgja, þegar ákvörðun er tekin varðandi forsjá barns.** Til að unnt sé að taka slíka ákvörðun verður hlutadeigandi barn að fá að tjá sig, hlusta ber á skoðanir þess og taka skal tillit til þeirra með hliðsjón af þroska barnsins og aldri. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að í 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna segir ekkert um aldursmörk, hvað varðar rétt barns til tjáningar. Önnur gögn, sem byggja verður á við ákvörðun í forsjárdeilumáli, eru t.d. sakavottorð og læknisvottorð varðandi foreldra auk vottorðs frá barnaverndarnefnd í því umdæmi eða þeim umdæmum, þar sem fjölskyldan hefur átt lögheimili, en spurningin er þessi, hvort barnaverndarnefnd hafi haft einhver afskipti af tilteknu barni/börnum, og ef svo er, þá ber að upplýsa um ástæður fyrir afskiptunum.

Í tengslum við framangreint vil ég leyfa mér að benda á að í Noregi verður barn aðili að forsjármáli 15 ára að aldri.

Umgenngisréttur. Samkvæmt núgildandi barnalögum er **réttur barns til að tjá sig** um tilhögun umgenngisréttar ekki tryggður, en slíkt er í andstöðu við 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. **Réttur barns til að fá skipaðan talsmann** við þessar aðstæður er heldur ekki tryggður. **Ömmur og afar** hafa haft samband við skrifstofu embættisins og lýst vonbrigðum sínum yfir að barn skuli **ekki eiga lögvarinn rétt til að umgangast þau, og öfugt.** Kanna þarf ákvæði 8. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna í þessu sambandi.

Þá hafa borist ábendingar frá nokkrum sérfræðingum á barnaverndarsviði, sem telja afar mikilvægt, að sett verði ítarleg ákvæði í **reglugerð um umgenngni**, þ.e. almennar reglur um umgenngni, reglur um umgenngni til bráðabirgða og umgenngni undir eftirliti. Fleiri atriði gæti ég nefnt en læt þessi duga að sinni

Þó nokkrar ábendingar hafa borist í tengslum við ágreining milli foreldra um, hver eigi að greiða kostnað vegna ferðalaga barns milli landshluta og jafnvel landa. Nauðsynlegt er að ákvæði um þetta verði að finna í lagatexta eða í reglugerð um umgenngni.

Ég vil í þessu sambandi benda á til fróðleiks **Vejledning om forældremyndighed og samvær** en þessar leiðbeiningarreglur um forsjá og umgenngni voru gefnar út af Civilrettsdirektoraet í Danmörku, hinn 20. desember 1995.

Loks vil ég nefna ákvæði 38.gr. barnalaga um **dagsektir**, sem hefur verið mikið gagnrýnt og talið haldlaust af mörgum. Ég lít svo á að ekki þurfi að hafa fleiri orð um það, þar sem nefndarmönnum er vafalaust fullkunnugt um þá umræðu er orðið hefur á umliðnum árum um þetta ákvæði. Í framhaldi af þessu vil ég minna á það, sem ég hef áður nefnt, og það er mikilvægi þess, að sett verði á stofn opinber fjöl-



skylduráðgjöf. Min skoðun er sú að ráðgjöf, sem þessi, sé fyrirbyggjandi og geti komið í veg fyrir þann skaða er illskeyttar deilur vegna skilnaðar foreldra valda börnum.

Það sem hér hefur verið ritað byggir fyrst og fremst á þeim ábendingum sem borist hafa embætti mínu frá stofnun þess fyrir tæpum 5 árum. Þar sem þessi greinargerð er því miður unnin í miklum flýti vil ég áskilja mér rétt til að koma að fleiri ábendingum og tillögum á síðari stigum. Auk þess er ég reiðubúin til að koma á fund nefndarinnar og ræða einstök atriði verði eftir því óskað.

13.2 Grænlenka heimastjórnin – drög að frumvarpi til laga um Barnaráð á Grænlandi.

Á Grænlandi hefur á síðustu misserum verið talsverð umræða um að setja á stofn Barnaráð, sem hefði sama hlutverk og Barnaráðið í Danmörku og umboðsmenn barna í Noregi, Svíþjóð og á Íslandi, þ.e. að stuðla bættum hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Leitað var aðstoðar minnar meðan á frumvarpsgerðinni stóð, og komu hingað til lands á fund, Per Schultz Jørgensen, formaður danska Barnaráðsins og þrjú fulltrúar grænlenku heimastjórnarinnar, til að ræða reynslu mína sem brautryðjanda í starfi umboðsmanns barna hér á landi. Fundurinn var haldinn 3. mars og með bréfi, dags. 9. apríl, var beðið um umsögn mína um drög að frumvarpi til laga um grænlenkt Barnaráð. Erindinu svaraði ég með svohljóðandi bréfi, dags. 16. apríl:

Samtidig som jeg er taknemmelig for at få anledning til at ytre mig om forslaget til Landstingslov om Grønlands Børneråd vil jeg udtrykke min tilfredshed med det i sin helhed. Endvidere vil jeg takke for den ære som man har vist mit embede med at foreslå at Islands Børneombudsmand inddrages i bedømmelsesudvalget ved ansættelse af formanden for Grønlands Børneråd.

Jeg synes meget godt om det forslag, som forekommer i paragr. 4, om udpegelse af fire børnetalsmænd fra fire regioner i Grønland – ikke mindst med hensyn til landets enorme størrelse.

Det er kun et punkt som jeg vil tillade mig at nævne, d.v.s. hvilke krav til uddannelse vil man stille til Børnerådets formand? Jeg kan ikke se af lovforslaget om man har tænkt sig at sætte specielle krav i denne henseende til den som skal udpeges som formand. Måske er det slet ikke nødvendigt d.v.s. med hensyn til paragr. 2.

Frumvarpið var lagt fram á grænlenka landsþinginu vorið 1999, en náði því miður ekki fram að ganga, að þessu sinni.

VIÐAUKI I

ERINDI UMBOÐSMANNS BARNA flutt á menntaþingi frjálsra félagasamtaka 10. apríl 1999

Mikilvægi hins skipulagða tómstundastarfs fyrir börn og unglínga held ég að sé öllum augljóst, enda eru börn almennt bæði fróðleiksfús og haldin mikilli athafnaþrá sem leggst ekki í dvala þótt skóladegi sé lokið eða sumarleyfið hafið. En hvaða faglegu kröfur eru gerðar til þeirra sem vinna með börnum í tómstundum þeirra og hvaða kröfur þyrfti að gera til þeirra?

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna (BSSÞ) hefur verið í gildi hér á landi frá því í nóvember 1992. Í sáttmála þessum er fjallað um sérstök mannréttindi barna yngri en 18 ára. Í 31. gr. hans er fjallað um réttindi barns til hvíldar og tómstunda, þar segir:

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna, 31. gr.:

1. Aðildarríki viðurkenna rétt barns til hvíldar og tómstunda, til að stunda leiki og skemmtanir sem hæfa aldri þess, og til frjálsrar þátttöku í menningarlífi og listum.
2. Aðildarríki skulu virða og efla rétt barns til að taka fullan þátt í menningar- og listalífi, og skulu stuðla að því að viðeigandi og jöfn tækifæri séu veitt til að stunda menningarlíf, listir og tómstundaiðju.

Samkvæmt túlkun Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, er hefur eftirlit með framkvæmd sáttmálans, skírskotar 2. mgr. 31. gr. hans sérstaklega til skyldna opinberra aðila á sviði mennta- og menningarmála, þá jafnt ríkis og sveitarfélaga.

Barnaréttarnefndin hefur m.a. bent á að samkvæmt 31. grein sé aðildarríkjum skylt að sjá til þess að gerðar séu viðeigandi hæfniskröfur til þeirra sem starfa með börnum í tómstundum þeirra, og þeir starfsmenn hafi nauðsynlega menntun og þjálfun til þess að takast á við mikilvægt hlutverk sitt, ábyrgð og skyldur sem í því felast.

Þegar ég var á barnsaldri var frítími barna ekki skipulagður í þeim mæli sem nú tíðkast. Mæður okkar voru flestar heimavinnandi og frístundum var eytt við leik og störf,



að mestu undir leiðsögn og eftirliti þeirra. En tímarnir breytast og mennirnir með. Þjóðfélagið er í dag bæði flóknara – og á margan hátt hættulegra – en það var um miðbik aldarinnar og samfara því að í dag eiga langflest börn foreldra sem báðir eru úti-vinnandi, hafa þessar nýju aðstæður skapað þörf fyrir nýja starfsstétt, sem leiðbeinir og hefur eftirlit með börnum okkar þegar skólinn er búinn og frítíminn tekur við.

Nú á tímum eru tómsundatilboð fyrir börn og unglunga afar fjölbreytt; íþrótt- og ungmennafélögin eru með blómlega starfsemi fyrir börn og unglunga. Sveitarfélög bjóða mörg hver börnum og unglungum upp á starfsemi innan veggja félagsmiðstöðva og einnig eru víða fjölbreytileg sumarnámskeið í boði fyrir yngstu börnin. Við þetta bætist síðan þróttmikil starfsemi hinna ýmsu félagasamtaka og félaga af ólíkum toga. Þá má loks nefna alls kyns styttri námskeið, sem börn og unglingar geta tekið þátt í, s.s. tölvunámskeið, heimspekinámskeið, tungumálanámskeið, barnfóstrunámskeið og þannig mætti lengi telja.

Samkvæmt rannsókn Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála, sem kom út árið 1992, tóku um 98% nemenda í efstu bekkjum grunnskóla (þ.e. 8., 9. og 10. bekk) þátt í skipulagðri félagsstarfsemi árið 1992 og um 94% framhaldsskólanema. Almennt minnkar þátttaka unglunga í skipulögðu félagsstarfi með aldri og þau verja í auknum mæli frítíma sínum á eigin vegum.

Á þeim rúmlega fjórum árum sem ég hef gegnt embætti umboðsmanns barna, hafa mér með reglulegu millibili borist ábendingar sem varða hina skipulögðu félags- og tómsundastarfsemi er stendur börnum og unglungum til boða. Mér hefur t.d. borist ábending um að illa hafi verið staðið að hópferð barna á íþróttanámskeið, athugasemdir hafa borist vegna þess að lítið eftirlit hafi verið haft með börnum á íþróttanámskeiðum. Þá hafa mér borist fyrirspurnir um sumarnámskeið sveitarfélaganna, þar á meðal hvaða kröfur séu gerðar til leiðbeinenda, svo sem til aldurs þeirra, menntunar og starfsreynslu.

Þegar á árinu 1996 ritaði ég Sambandi íslenskra sveitarfélaga bréf og kynnti því ábendingar er mér höfðu borist varðandi sumarnámskeið á vegum sveitarfélaganna. Í bréfi mínu gerði ég það að tillögu minni að sambandið hefði forgöngu um að semja almennar lágmarksreglur um starfsemi sumarnámskeiða, þ.á m. hvaða starfsskilyrði – hæfisskilyrði leiðbeinendur þyrftu að uppfylla, en samkvæmt ákvæðum BSSÞ eiga börn að njóta ákveðinna lágmarksgæða í þessum efnum, sem öðrum, alveg óháð því í hvaða sveitarfélagi þau búa. Síðla sumars 1997 samþykkti stjórn sambandsins að samdar yrðu rammareglur um starfsemi sumarnámskeiða í samræmi við tilmæli mín þar um. Þessar reglur hafa enn ekki litið dagsins ljós, á vordögum 1999, þrátt fyrir eftirgangsmuni af minni hálfu.

Samkvæmt gildandi lögum eru engar sérstakar menntunarkröfur né heldur aðrar kröfur gerðar til þeirra, sem vinna með börnum og unglungum á vettvangi frítímans. Þrátt fyrir þessa staðreynd verður þó engan veginn sagt að fagmennskuna skorti og að sveitarfélög eða aðrir geri engar kröfur til þessarar starfstéttar; ýmis sveitarfélög eru t.d. með ströng menntunar- og hæfisskilyrði fyrir þennan starfshóp. Auk þess sem innan hans er þó nokkur fjöldi einstaklinga, sem hefur leitað út fyrir landsteinana og aflað sér menntunar sem sérstakir leiðbeinendur í tómsundastarfi með börnum og unglungum.

Þá er einnig vert að minnast þess hér, að á 63. þingi ÍSÍ sem haldið var 1996, var samþykkt stefnuyfirlýsing um þjálfamenntun. Samkvæmt þessari yfirlýsingu er markmið ÍSÍ að árið 2002 hafi allir þjálfarar og leiðbeinendur sem starfa fyrir íþróttahreyfinguna fullnægjandi og viðeigandi menntun og hæfileika til þessara starfa. Vitað er að íþróttþjálfarar eru mikilvægar fyrirmyndir fyrir börn og unglunga, sem leggja stund á íþróttir, því er nauðsynlegt að gerðar séu ríkar hæfniskröfur til þeirra, sem og annarra leiðbeinenda í störfum með ungu kynslóðinni. Þetta er því mikilvægt skref af hálfu íþróttahreyfingarinnar í átt til bættrar þjónustu við unga íþróttaiðkendur.

Þótt víða sé að finna metnað hjá þeim, sem standa fyrir æskulýðs- og tómsundastarfi, til að gera hlutina vel eru því miður of mörg dæmi þess að bráðungum einstaklingum, sem hvorki hafa menntun né nægilega þjálfun, sé falið að vinna með börnum í tómsundum þeirra. Sú staðreynd kallar á aðgerðir af hálfu stjórnvalda, jafnt ríkis sem sveitarfélaga.

Eins og ég nefndi hér áðan hef ég frá árinu 1996 verið talsmaður þess að settar verði almennar hæfisreglur varðandi aldur, menntun og þjálfun þeirra sem hafa það starf með höndum að leiðbeina börnum og unglungum í félags- og tómsundastarfi. Ég tel að síst skuli gera slakari kröfur í þessum efnum en gerðar eru til þeirra sem starfa með börnum á vettvangi skólans svo sem leikskólakennara, grunnskólakennara og íþróttakennara. Á vegum ríkisins er eins og kunnugt er starfrækt sérstök menntastofnun (KHÍ) fyrir þessar starfstéttir, og samkvæmt lögum um þær eru skilyrðin fyrir því að mega stunda íþróttakennslu, eða kennslu á leikskóla- og grunnskólastigi háð því að viðkomandi einstaklingur hafi staðist þær kröfur sem þessi menntastofnun gerir.

Hér á landi eru hinsvegar engar sérstakar námsbrautir til, hvorki á framhaldsskólastigi né háskólastigi, fyrir þá sem hyggja á störf með börnum og unglungum í frjálsu



félagastarfi. Slíkrar menntunar hefur um margra ára skeið verið unnt að afla sér á hinum Norðurlöndunum. Ég tel því tímabært að hér á landi verði sett á laggirnar námsbraut, bæði á framhaldsskólastigi og á háskólastigi, fyrir þá sem hyggja á störf með börnum á vettvangi frítímans. Ég læt vera að fjölyrða um inntak og uppbyggingu slíkrar námsbrautar enda aðrir færari um slíkt.

Hér á landi eru í gildi lög um æskulýðsmál, nr. 24/1970, en að öðru leyti er löggjöf um félagsstarf með börnum mjög af skornum skammti eins og áður hefur komið fram. Lögin um æskulýðsmál fjalla aðallega um opinberan stuðning við æskulýðsstarfsemi. Eftir því sem ég kemst næst eru þessi lög nú til endurskoðunar í menntamálaráðuneytinu. Það er skoðun mín að uppbygging nýrra æskulýðslaga eigi að vera með allt öðrum hætti en núgildandi lög. Ég tel að meginuppistaða þeirra eigi annars vegar að vera um efnislegt inntak æskulýðsstarfsemi, s.s. í hverju slík starfsemi sé fólgin, hvert skuli vera markmið hennar, hverjum hún sé ætluð, hver beri ábyrgð á slíkri starfsemi og hver hafi eftirlit með henni. Hins vegar eigi þar að fjalla um hlutverk, ábyrgð og skyldur leiðbeinanda í æskulýðsstörfum, menntun þeirra og starfsþjálfun.

Leiðbeinendur í tómskundastarfi eru fyrirmyndir hinna ungu skjólstæðinga sinna, og þess vegna skiptir að mínum dómi afar miklu máli að löggjafinn geri skýrar kröfur til þeirra sem gegna þessu áhrifamikla hlutverki í lífi barna og unglunga.

Eins og þið öll vitið, sem hér eruð stödd, bera foreldrar höfuðábyrgð á velferð barna sinna. Á þeim hvílir m.a. sú skylda að sýna barni sínu umhyggju og nærfærni, leiðbeina því á lífsins göngu og veita því öryggi og vernd í uppvextinum. Þeir sem taka að sér, tímabundið, að gæta barna taka að jafnaði yfir þessar skyldur foreldranna meðan þeir hafa umsjón barnanna. Ekki síst fyrir þá sök er brýnt að þeir sem vinna með börnum á vettvangi frítímans séu starfi sínu vaxnir og þeim séu ljósar skyldur sínar í þessum efnum og þar með hvaða ábyrgð hvílir á herðum þeirra varðandi umsjón barna, sérstaklega ungra barna. Það hefur því verulega þýðingu fyrir þá, sem standa fyrir æskulýðsstarfsemi að gera sér ljósa grein fyrir því hvað felst í umsjónarskyldu starfsmanna gagnvart þessum börnum. Nokkuð strangar kröfur eru gerðar til eftirlits með starfsemi barna og unglunga í hefðbundnu skólastarfi, en hins vegar er eins og sakir standa, erfiðara að greina hvernig umsjónarskyldunni er háttað í almennu æskulýðsstarfi. Það eru m.a. atriði sem þessi, sem ég tel afar mikilvægt að væntanleg lög um æskulýðsmál skeri afdráttarlaust úr um.

Ég vil einnig nefna það sérstaklega hér, að ég tel fulla ástæðu til þess að íhuga hvort ekki eigi að krefjast sakavottorðs af öllum þeim starfsstéttum sem vinna með börnum og unglungum. Í nýlegri álitgerð, er Jón Steinar Gunnlaugsson hrl. vann

fyrir menntamálaráðuneytið um ábyrgð aðila sem standa fyrir félags- og tómskundastarfi er m.a. komið inn á þetta atriði og líkur leiddar að því að ef t.d. æskulýðsfélag réði vísitandi dæmdan kynferðisbrotamann til að sinna umönnun barna myndi slíkt teljast saknæmt. Félagið yrði þá sjálfsagt látið bera ábyrgð á misgjörðum mannsins sem hann ynni í skjóli starfs. Með sakavottorði yrði unnt að útiloka þá einstaklinga frá því að starfa nálægt börnum og unglungum sem hefðu t.d. hlotið dóm fyrir kynferðisbrot gegn börnum. Við verðum ætíð að hafa það í huga að börnin eru minni-máttar. Af þeim sökum eiga þau rétt til sérstakrar verndar en í sjálfri stjórnarskránni er að finna nýlegt ákvæði þar sem segir orðrætt: Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Hér á landi heyrir það til undantekninga að gerð sé krafa um framlagningu sakavottorðs þegar sótt er um starf með börnum – til eru þó örfá dæmi, svo sem í:

Í reglugerð nr. 160/1993 um sumardvalarheimili barna og sumarþúðir

Í reglugerð nr. 198/1992 um daggæslu barna í heimahúsum

Í reglugerð nr. 532/1996 um ráðstöfun barna í fóstur

– Af þessu tilefni vil ég þó nefna að ég hef lagt til við nefnd þá sem vinnur að heildarendurskoðun barnaverndarlaga, að allir þeir sem starfa á grundvelli nefndra laga leggi fram sakavottorð þegar sótt er um starf í þágu barnaverndar. Einnig hef ég reifað þessa hugmynd við fulltrúa leikskólakennara og grunnskólakennara.

Ég tel ástæðu til að taka það sérstaklega fram til að fyrirbyggja allan misskilning, að ekki ber að líta á kröfuna um sakavottorð sem vantraust á þessar starfsstéttir, enda geta þeir starfsmenn sem hafa hreinan skjöld og samvisku ekki haft neitt við slíka kröfu að athuga. Tilgangurinn með framvísun sakavottorðs yrði fyrst og fremst sá að tryggja hag þeirra barna sem falin eru umsjá annarra en forsjáaraðila, svo sem nokkur kostur er.

Eins og þegar hefur komið fram í máli mínu tekur meginþorri umbjóðenda minna, sem eru börn og unglingar 17 ára og yngri, þátt í skipulögðu félagsstarfi. Mér er því mál það, sem hér er til umfjöllunar afar skylt. Gera verður ráð fyrir því að markmiðið með skipulögðu tómskundastarfi barna og unglunga sé að þroska þau bæði menningarlega og félagslega og einnig að gera þau hæfari til þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi. Eins og fyrr segir kveður 31. gr. BSSP á um það að börn eigi rétt á að njóta hvíldar og tómskunda. Í 3. gr. sáttmálans er að finna hina gullvægu reglu um að það sem börnum sé fyrir bestu skuli ávallt haft að leiðarljósi þegar ákvarðanir eru teknar sem varða þau.

Að lokum vil ég leyfa mér að vitna til orða Nóbelskáldsins okkar þar sem segir:



Hvert barn er alfullkomið gagnvart réttlætinu, hvort heldur storkurinn kom með það í nefinu ellegar lækurinn í tösku; eða það er eingetið eins og Jesús Kristur.

Með því að þjóðfélagið er til vegna mannsins liggur það í hlutarins eðli að barnið er undirstöðuatriði (félagsmála). Það er á barninu sem þjóðfélagið rís, og undir því – hver rækt er sýnd barninu er komin – velmegun hvers þjóðfélags og framtíð hvers ríkis. (Alþýðubókin).

VIÐAUKI II

ERINDI UMBOÐSMANNS BARNA

flutt á aðalfundi SAMFOKS

26. maí 1999

Réttur barna til að njóta virðingar

Á síðustu áratugum hefur þeirri skoðun vaxið fylgi að líta beri á æskuna sem sjálfstætt æviskeið í lífi sérhvers einstaklings, sem hlúa beri að með sérstakri alúð. Á þessu sjónarmiði byggir samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, í daglegu tali nefndur Barnasáttmáli SP, en hann tók gildi hér á Íslandi í lok nóvembermánaðar 1992. Barnasáttmálinn kallar á ný viðhorf til barna og stöðu þeirra í samfélaginu. Sáttmálinn viðurkennir börn sem mannverur og innbyrðis jafningja. Hann felur í sér ótvíræða viðurkenningu á því að börn eru sjálfstæðir einstaklingar með sín sérstöku réttindi, þarfir og hagsmuni. Það sem barni er fyrir bestu skal ætíð haft að leiðarljósi þegar teknar eru ákvarðanir sem varða barnið.

Foreldrar bera höfuðábyrgð á vellíðan og velferð barna sinna. Óhætt er að fullyrða að foreldrahlutverkið er ábyrgðarmesta hlutverk sem nokkur einstaklingur tekst á hendur í lífinu. Hlutverk foreldra gagnvart barni er mikilvægast þegar það er mjög ungt, en minnkar eftir því sem barnið verður eldra þar eð þroski barns til að skilja og nota réttindi sín vex að jafnaði með hverju ári sem líður. Foreldrum ber að taka ákvarðanir fyrir börn sem ekki eru nógu þroskuð til að taka þær sjálf, en foreldrum ber fyrst og fremst að leiðbeina og styðja eldri börn þegar taka þarf ákvarðanir sem varða nútíð þeirra og framtíð.

Ein mikilvægustu mannréttindi barna er frelsið til að mega tjá sig, láta í ljós skoðun sína og koma sjónarmiðum sínum á framfæri, ekki einvörðungu í persónulegum

málum, heldur einnig í öðrum málum sem varða börn almennt, svo sem ýmis mál-efni er varða skólann og umhverfismál þ.m.t. skipulag íbúðarbyggðar.

Í 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er mælt fyrir um þessi grundvallar mannréttindi barna en þar segir orðrétt: *Aðildarríki skulu tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálstlega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.*

Íslenskum börnum er víða tryggður þessi réttur – réttur til að segja skoðun sína í málum er þau varða. Spurning er hins vegar, hvort þessi réttur barna sé meiri í orði en á borði. Fá börn í raun að segja skoðun sína og er víst að hlustað sé á það sem þau hafa fram að færa? Því miður þá virðist mér af þeim ábendingum, er borist hafa bæði frá börnum og fullorðnum, að þessi réttur barna sé engan veginn nægilega virtur.

Börn og unglingar hafa sínar eigin hugmyndir um raunveruleikann sem er að mörgu leyti ólíkur heimi okkar, hinna fullorðnu. Hvernig lítur heimurinn út með augum unglings? Það sem unglundurinn sér, heyrir, upplifir og þekkir, er raunveruleiki hans. Sjónarmið unglingsins mótast eðlilega af þessum veruleika. Við hin fullorðnu berum ábyrgð á lífsskilyrðum barna og unglinga, en til að geta axlað þá ábyrgð verðum við að afla okkur þekkingar um barnið og unglínginn – frá þeim sjálfum. Venjan er sú að leita til sérfræðinga áður en teknar eru mikilvægar ákvarðanir. Börn og unglingar eru sérfræðingar á sínu sviði. Okkur ber að hlusta eftir sjónarmiðum þeirra – í málum sem varða þau sérstaklega.

Sem umboðsmaður barna, hef ég gengist fyrir þremur málþingum um réttinda- og hagsmunamál barna og unglinga, hér í Reykjavík, á Egilsstöðum og Akureyri. Á þessum málþingum hafa börn og unglingar verið í aðalhlutverkum. Þau flytja ræður um það, sem þeim liggur á hjarta, hverju sinni, og þau vilja koma opinberlega á framfæri. Að loknum málflutningi þeirra hafa síðan ráðamenn og -konur setið fyrir svörum. Sú venja hefur tíðkast að hinir ungu þátttakendur fá einir að bera upp spurningar á þessum samkomum. Óhætt er að fullyrða að málþing þessi hafi tekist afar vel og fengið talsverða athygli á opinberum vettvangi en það var ekki síst tilgangurinn – að vekja almenna jákvæða umræðu um málefni barna. Á málþingunum hefur ýmislegt komið fram sem ber að gaumgæfa vel. Í einum fyrirlestrinum er að finna svohljóðandi ákall: *„Hlustið á okkur – sýnið okkur áhuga. Það gæti verið eitthvað vit í því sem við höfum að segja. Það eina sem við viljum er að það sé hlustað á okkur.*

Af hálfu embættis míns hafa fyrirlestrar þessarar ungu ræðumanna verið gefnir út í skýrsluformi undir heitinu: *Ungir hafa orðið* en skýrslunni hefur m.a. komið á framfæri við alþingismenn og sveitarstjórnarmenn víðs vegar um land.



Vegna eindreginna óska umbjóðenda minna, boðaði ég í október síðastliðnum, til ráðstefnu um einelti. Þessa ráðstefnu *Börn vilja ræða einelti ... við fullorðna* sóttu um 80 börn og unglingar auk 50 fullorðinna einstaklinga, fulltrúar hinna ýmsu stofnana og samtaka sem starfa á einn eða annan hátt að velferð þessa þjóðfélags-hóps. Á þessari ráðstefnu fengu börnin tækifæri til að ræða augliti til auglitis við fullorðna um það samfélagsböl sem einelti er. Þessi ráðstefna leiddi í ljós – svo ekki verður um villst – að börn og unglingar hafa svo sannarlega eftirtektarverðar skoðanir. Í skýrslunni *Einelti kemur öllum við* er m.a. að finna fjölda tillagna þeirra til varnar því að einelti komi upp á meðal þeirra, en einnig tillögur um, hvað er til ráða þegar einelti er í gangi. Þessar tillögur eru flestar afar einfaldar og auðveldar í framkvæmd, auk þess að vera gæddar þeim fágæta eiginleika að kosta lítil fjárútlát.

Mín skoðun er sú að þessar tillögur sýni og sanni svo ekki verði um villst hversu mikilvægt það er að börn og unglingar fái tækifæri til að taka þátt í umræðum og koma að stefnumótun í þeim fjölmörgu málefnum sem varða réttindi þeirra, hagsmuni og þarfir.

Það sem skortir hins vegar hér á landi er að börn og unglingar fái tækifæri til að láta í ljós skoðanir sínar á *skipulegan hátt* í samfélagsumræðunni, eins og réttur þeirra stendur til.

Í grunnskólalögum er t.d. ekki að finna neitt ákvæði sem mælir fyrir um þennan rétt nemenda til að hafa áhrif á skipulag skólustarfs né nokkuð annað er að innra starfi skólans lýtur. Á nemendum hvílir þó lögboðin skólaskylda og í 2. gr. grunnskólalaga segir m.a. að grunnskólinn eigi að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðis-þjóðfélagi sem er í sífelldri þróun. Ennfremur er kveðið á um að starfshættir skólans skuli mótast af umburðarlyndi, kristilegu siðgæði og lýðræðislegu samstarfi. Ekki getur verið um að ræða lýðræðislegt samstarf innan skólasamfélagsins nema allir, sem því tilheyra, nemendur jafnt sem aðrir, eigi rétt á að taka þátt í mótun þess.

Í nýrri aðalnámskrá fyrir grunnskólann er hins vegar að finna breytt viðhorf í þessu efni. Þar kveður við nýjan tón, sérstaklega í kaflanum um velferð nemenda, og ber sérstaklega að fagna því.

Í samræmi við það, sem áður sagði, hef ég ítrekað hvatt sveitarstjórnir landsins til að leita úrræða, sem tryggja að börn og unglingar verði hafðir með í ráðum þegar teknar eru ákvarðanir í hagsmuna- og réttindamálum þeirra. Ég tel að sveitarstjórnir þurfi að þróa með sér aðferðir til að leita eftir sjónarmiðum barna og unglinga, sem í sveitarfélaginu búa, með skipulögðum hætti. Þótt þessir ungu íbúar öðlist ekki kosningarrétt fyrr en þeir verða 18 ára er engin ástæða til að útiloka þá frá því að hafa áhrif á samfélagið – nema síður sé vegna þess að þeir geta ekki með atkvæði sínu valið þá, sem fara með völdin í sveitarfélaginu hverju sinni. Því er nauðsynlegt

að raddir þeirra og sjónarmið fái að komast að *á annan hátt*. Ég hef bent á ýmsar leiðir í þeim efnum, svo sem að efla nemendaráðin eða stofna sérstakt unglingaráð innan sveitarfélags, (Ungmennaráð Miðgarðs, tilraunaverkefni í Grafarvogi). Í þessu sambandi væri og unnt að leita fróðleiks hjá nágrannaþjóðum okkar, sem eru komnar mun lengra en við á þessari þróunarbraut. (Vinabæir – tilraunaverkefni)

Í hnotskurn má segja að börnum og unglिंगum finnist almennt ekki nægilega vel hlustað á skoðanir sínar, þ.e. sjónarmið þeirra nái ekki eyrum þeirra sem ákvarðanir taka. Skeytingarleysi í garð barna birtist ekki síst í þessari mynd.

Virðingarleysi fyrir réttindum barna er þó ekki einskorðað við þetta svið. Mörg börn og unglingar hafa komið að máli við mig og rætt um þá vanvirðingu – jafnvel lítilsvirðingu, sem algengt er að fullorðnir sýni þeim – og eftir því, sem þau sjálf segja, vegna þess að þau séu jú bara krakkar. Dæmi eru um að kennarar hafi gert leit í farangri nemenda á leið í skólaferðalag, að þeim forspurðum, í leit að sælgæti! Ábending hefur einnig borist vegna þess að farið hafi verið inn í herbergi nemanda í heimavist og leitað í eigum hans án hans vitundar.

Þá hafa börn haft talsvert samband við embættið vegna lítilsvirðandi framkomu afgreiðslufólks í verslunum, og bílstjóra almenningsvagna, í þeirra garð.

Þessi framkoma fullorðins fólks í garð hinnar ungu og upprennandi kynslóðar er því til vansæmdar og þjónar þeim tilgangi einum að skapa úlfúð á milli kynslóðanna í stað gagnkvæmrar virðingar. Þessi framkoma tengist að mínu áliti agaleysi í hinu íslenska þjóðfélagi, sem mönnum hefur orðið tíðrætt um, ekki síst agaleysi í skólum landsins. Ég get tekið undir þá skoðun að í þjóðfélagi okkar ríki agaleysi og það á fjölmörgum sviðum mannlífsins. Ég vil hins vegar benda á þá staðreynd að það erum við, hin fullorðnu, sem erum fyrirmyndir barna okkar og til að vinna bug á ríkjandi agaleysi þurfum við að líta gagnrýnum augum í eigin barm áður en skömminni er skellt á unga fólkið. Því eftir höfðinu dansa limirnir.

Í skýrslunni Ungir hafa orðið... og ég hef áður vitnað til, orðar ungunur ræðumaður hugsun sína þannig: *Okkur er sagt að bera virðingu fyrir kennaranum sem er sjálf sagt, en það er stundum mjög erfitt ef sú virðing er ekki gagnkvæm, t.d. finnst okkur ekki sanngjart að kennarar geti leyft sér að segja nemendum að þegja með alvarlegum hætti, auðvitað eiga þeir að hafa stjórn á bekknum, en þeir verða að geta stjórnað skapi sínu. Er ekki oft sagt: Komdu fram við aðra eins og þú vilt láta koma fram við þig?*

Börn og unglingar nefna það gjarnan í samræðum við mig að fjölmiðlar geri veður út af öllu því sem aflaga fer í fari þeirra. Skilaboðin til þeirra séu ótvíræð; þau séu í reynd óalandi og óferjandi. Sjaldan sé minnst á allt það góða, jákvæða og skemmti-



lega sem þau eru að fást við nánast daglega. Ég get tekið undir þetta að vissu marki, en vil þó halda því fram að á síðustu mánuðum hafi orðið ákveðin breyting til batnaðar í þessum efnum, sérstaklega þó hjá prentmiðlum. Á síðustu vikum hef ég varla svo opnað dagblað að ekki sé þar verið að greina frá einhverjum ánægjulegum viðburðum í lífi barnanna í landinu og er það vel. Hins vegar tel ég að aðrir fréttamiðlar þurfi að taka sig verulega á til að koma til móts við þarfir unga fólksins.

Raddir barna verða að eiga greiðari leið inn í samfélagsumræðuna. Þess vegna þarf að upplýsa þau og fræða um réttindi sín og skyldur, það þarf að kenna þeim muninn á réttu og röngu, það þarf að útskýra fyrir þeim af hverju reglur eru settar og hvaða gildi þær hafa, og að þær eru margar hverjar settar til verndar þeim. Ég tel að foreldrar þurfi almennt að ræða meira um mál, sem þessi, við börn sín. Það hefur ótvírætt uppeldisgildi að á heimilum fari fram umræður milli barna og fullorðinna, að skoðanaskipti eigi sér þar stað og málin rædd út frá sjónarhóli hvers og eins. Slík umræða þroskar, börn og líka fullorðna. Börn þarfnast fyrirmynda, sem leggja áherslu á að kenna þeim tillitsemi, kurteisi, almenna mannsiði og eðlileg tjáskipti. Innan veggja heimilisins er lagður grunnur að velferð barna, þar er frækornunum, ástar, umhyggju og virðingar, sáð. Það sem barninu er fyrir bestu skal ætíð vera leiðarljós foreldra.

BLS.

152

Þá er ég þeirrar skoðunar að í skólum landsins þurfi að leggja meiri áherslu á hin mannlegu samskipti meðal nemenda – kennsla í tjáningu þarf að fá meira vægi í skólanáminu m.a. til að styrkja sjálfsímynd nemenda – og leggja ber rækt við að kenna þeim hinar lýðræðislegu hefðir þannig verða þau hæfari til að takast á við lífið sem bíður þeirra.

Að öllu framansögðu er niðurstaða mín sú að hjá okkur Íslendingum þurfi að verða hugarfarsbreyting ef ekki -bylting gagnvart þeim verðmætum og verðleikum, sem í börnum okkar búa, hinn komandi kynslóð. Segir ekki máltækið: Að fortíð skal hyggja þegar framtíð skal byggja?