



UMBOÐSMAÐUR BARNA

Helstu áhyggjuefni 2017

Efnisyfirlit

Tímamót hjá umboðsmanni barna.....	4
Fjölbreytt verkefni.....	4
Hvernig vinnur umboðsmaður barna?	4
Staðan núna	5
Börn eiga sín eigin réttindi	6
Barnasáttmálinn mikilvægur grundvöllur.....	6
Tengsl milli efnisreglna	6
Kynning á Barnasáttmálanum	7
Tillögur til úrbóta – Börn eiga sín eigin réttindi.....	7
Viðhorf og þekking á réttindum barna	8
Viðhorf til barna ættu að breytast hraðar	8
Áhrif á lög og reglur	8
Efndir fylgja ekki alltaf orðum	9
Stjórnvöld fara ekki að lögum	9
Stjórnvöld fresta eða draga réttarbætur til baka	9
Ekki nægt fé látið fylgja réttarbótum.....	10
Óvönduð vinnubrögð stjórnvalda	10
Viðhorf til þeirra sem sinna börnum	11
Sjálfstæður réttur barna gagnvart stjórnvöldum.....	11
Tillögur til úrbóta – Viðhorf og þekking á réttindum barna.....	12
Friðhelgi einkalífs og ákvarðanataka.....	13
Trúnaðarsamskipti	13
Persónulegar ákvarðanir barna	13
Þegar fullorðnir taka ákvarðanir fyrir börn.....	14
Skortur á skilningi á réttindum og hagsmunum barna.....	14
Ákvarðanir um forsjá, umgengni og búsetu	15
Ákvarðanir um börn í jafnri umgengni.....	15
Opinber umfjöllun og friðhelgi einkalífs.....	16
Vernd gegn ofbeldi.....	17

Vernd gegn nauðung.....	18
Umskurður drengja.....	18
Intersex-börn.....	19
Breyting á kenninafni barna.....	19
Þátttaka í könnunum.....	20
Niðurskurður sem bitnar á börnum	20
Áhrif barna á nærumhverfi sitt.....	21
Tillögur að úrbótum – Friðhelgi og ákvarðanataka.....	22
Jafnræði	23
Búseta	23
Efnahagur og félagsleg staða	23
Staða umgengnisforeldra	24
Meðganga, fæðing og umönnun barna fram að leikskóla.....	24
Tillögur til úrbóta - Jafnræði.....	25
Börn sem þurfa aðstoð og vernd.....	25
Fjölbreyttur hópur.....	25
Almenn heilsugæsla og skólakerfið	26
Stofnanir sem sinna börnum með sérþarfir	28
Úrræði barnaverndar	29
Meðferðarúrræði fyrir börn með tví- eða fjölþættan vanda	30
Börn í leit að alþjóðlegri vernd.....	32
Tillögur til úrbóta – Börn sem þurfa aðstoð og vernd.....	34
Að lokum	34
Samantekt	36
Tillögur umboðsmanns barna.....	36
Börn eiga sín eigin réttindi.....	36
Viðhorf og þekking á réttindum barna.....	36
Friðhelgi einkalífs og ákvarðanataka	37
Jafnræði.....	37
Börn sem þurfa aðstoð og vernd.....	37



Tímamót hjá umboðsmanni barna

Fjölbreytt verkefni

Nú hefur undirrituð gegnt embætti umboðsmanns barna í áratug, eða frá miðju ári 2007 en skipunartími umboðsmanns barna er að hámarki 10 ár samkvæmt lögum. Þórhildur Líndal byggði upp embættið með miklum sóma fyrstu 10 ár þess, frá 1995-2005, en þá tók Ingibjörg Rafnar við embættinu. Í tíð Ingibjargar var fjárframlag ríkisins aukið þannig að mögulegt var að bæta við þriðja starfsmanninum, auk umboðsmanns, og er fjöldi starfsfólks enn sá sami. Í samanburði við hin Norðurlöndin, þar sem embætti umboðsmanna barna hafa yfir að ráða fjölda sérhæfðs starfsfólks, má samt sem áður segja að ýmsu góðu hafi verið komið til leiðar hér á landi en fjölbreytni í þeim málum sem berast umboðsmanni er ekki minni hér á landi en í nágrannalöndunum.

Á þessum tímamótum er við hæfi að fara yfir stöðuna og skoða hvaða árangur hefur náðst, hverju er ólokið og hvaða málefni er brýnast að takast á við sem fyrst. Málefnið sem koma á borð umboðsmanns barna koma úr öllum áttum og varða t.d. fjölskyldumál, heil-

brigðismál, skólamál, barnavernd, öryggismál, afbrot, fjölmiðla, fjármál og margt fleira. Það sem helst stendur upp úr eftir áratug í embætti eru góð samskipti við börn, ungmenni, foreldra og fagfólk sem hafa ákveðið að reyna að hafa áhrif og beita sér fyrir úrbótum til að bæta hag barna. Reynslan hefur sýnt að langoftast eru allir af vilja gerðir til að koma vel fram við börn og virða réttindi þeirra, eins og mögulegt er miðað við efni og aðstæður. Eftir 10 ár í embætti standa samt þó nokkur mál upp úr sem ekki hefur tekist að koma á réttan kjöl þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar umboðsmanns barna, fagfólks, foreldra og barna. Þessi samantekt er gerð til að vekja athygli á þeim málum.

Hvernig vinnur umboðsmaður barna?

Embætti umboðsmanns barna starfar skv. lögum um umboðsmann barna nr. 83/1994 og heyrir undir forsætisráðuneytið en hefur þá sérstöðu í stjórnsýslunni að það er sjálfstætt og ekki háð skipunarvaldi ráðuneytisins eða annarra. Þetta sjálfstæði er mjög mikilvægt en veldur því óneitanlega að umboðsmaður þarf að gæta þess að halda sig fyrir utan náð samstarf við stofnanir stjórnsýslunnar sem taka ákvarðanir fyrir börn og ýmsa aðra. Þó er að sjálfsögðu ávallt unnið að því að halda samskiptaleiðum opnum við umbjóðendurna sjálfa, þá sem sinna þeim og vinna með þeim og þá sem taka ákvarðanir sem hafa áhrif á líf og velferð barna. Annað sem er sérstakt við embættið er mjög víðtækur réttur til upplýsinga frá stjórnvöldum, einstaklingum, félögum og samtökum. Með hliðsjón af hlutverki umboðsmanns barna má segja að helstu verkefni hans séu:

- Leiðbeiningar, ráðgjöf og aðstoð við þá sem leita til embættisins, t.d. varðandi rétt barns og hvernig hægt er að ná honum fram í einstaka málum.
- Kynning og fræðsla um réttindi barna fyrir börn og fullorðna, t.d. með því að heimsækja skóla, frístundaheimili, þjónustustofnanir og félagasamtök og með því að halda úti vefnum barn.is.
- Samskipti við börn og fulltrúa þeirra um það sem þeim þykir mikilvægt, t.d. í heimsóknum eða á fundum ráðgjafarhóps umboðsmanns.

- Samskipti við Alþingi, stjórnvöld og aðra aðila, t.d. tillögur, álit, ábendingar og beiðnir um upplýsingar til ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga, umsagnir um lagafrumvörp og þingsályktunartillögur, ábendingar til verslana eða þjónustuaðila sem virða ekki réttindi barna, o.s.frv.

Þar sem embættið er falið að þarf að fara fram ákveðin forgangsörðun á málum sem tekin eru fyrir. Erindi frá börnum eru alltaf afgreidd á undan öðrum erindum. Þegar umboðsmaður barna metur hvort hann taki mál til nánari skoðunar, lítur hann meðal annars til eftirfarandi sjónarmiða:

- Hefur mál almenna skírskotun eða varðar fjölda barna?
- Er um að ræða málefni sem fáir eru málsvarar fyrir eða eru að vekja athygli á?
- Er um að ræða alvarlegt brot á grundvallarréttindum barna, þó að um eitt tilvik sé að ræða?

Ef umboðsmaður barna telur að hagsmunir og réttindi barna séu ekki virt, byrjar hann yfirleitt á því að spyrjast fyrir um málið, annaðhvort formlega eða óformlega. Ef hann telur tilefni til að bregðast við kemur hann fyrirspurn, ábendingum eða áskorunum á framfæri við viðkomandi, annaðhvort formlega með bréfi eða símleiðis. Slíkar ábendingar eru svo eftir atvikum ítrekaðar með ýmsum leiðum, t.d. fundum eða í öðrum bréfum.

Staðan núna

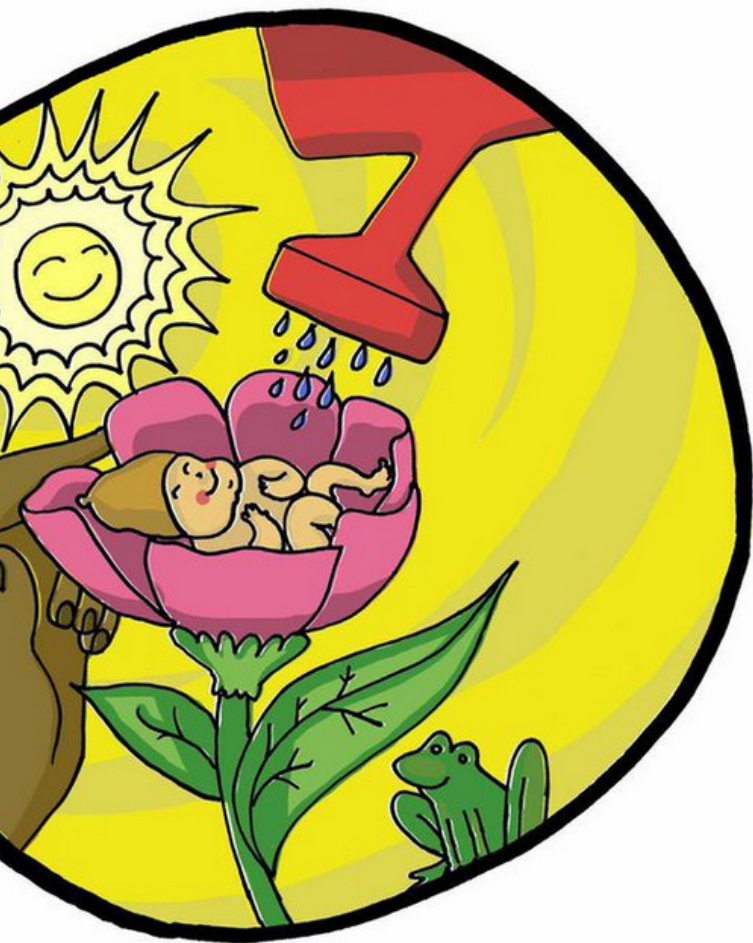
Langoftast mætir umboðsmaður velvilja enda hefur samvinna við stofnanir, einkaaðila, félagasamtök og almenning yfirleitt verið góð og farsæl. Mjög margt hefur áunnist í réttinda- og hagsmunamálum barna á síðasta áratug. Réttarbætur og bætt viðhorf til barna eru ávöxtur samstarfs fagfólks úr ýmsum áttum, foreldra og barna.

Á heimsvísu er Ísland í fararbroddi þegar kemur að réttindum barna og á síðasta áratug hefur mjög margt breyst til batnaðar varðandi stöðu barna hér á landi. Gaman væri að taka saman þau fjölmörgu málefni sem

þokast hafa áfram vegna baráttu og samstarfs fagfólks úr ýmsum stéttum og áhugafólks um aukin réttindi barna og ungmenna. Hér verður að nægja að benda á árs-skýrslur embættisins til þess og finna www.barn.is.

Stöðug þróun og rannsóknir hafa sem betur fer leitt til þess að það sem einu sinni þótti viðunandi ástand er í dag talið skýrt brot á réttindum barna. Sem dæmi um það má nefna ýmsar tegundir ofbeldis gegn börnum sem allir eru nú sammála að bregðast verði við um leið og það kemst upp. Umboðsmaður barna þykir kannski fullröttækur á stundum og hefur margoft heyrt frá foreldrum og opinberum aðilum að hann hafi gengið of langt og sé að krefjast of mikils af þeim og gefa börnunum of mikil völd. Sem dæmi um það má nefna umræðu um viðbrögð í skóla þegar snjalltæki nemenda trufla kennslu og annað sem snýr að eignarétti barna. Þegar hugarfarið „Ég á þetta barn og ræð því yfir því“ skýtur upp kollinum, einu sinni sem oft, er ljóst að ennþá er töluvert langt í land að ná fram markmiðinu um samfélag þar sem öll börn njóta réttinda sinna til verndar, umönnunar og þátttöku til fulls. Það mun krefjast áframhaldandi vinnu við að vekja athygli á hagsmunamálum þeirra.

Í þessari samantekt verður reynt að taka saman þau málefni sem að mati umboðsmanns þurfa að ná athygli hinna fullorðnu, þ.e. opinberra aðila, fagfólks, foreldra og barna. Það reyndist erfitt að takmarka umfjöllunarefni skýrslunnar en ákveðið var að skipta málefnum upp í nokkra kafla sem tengjast allir innbyrðis á einn eða annan hátt þar sem aðalatriðið er forsendur ákvarðana og vinnulag þeirra sem þær taka. Þá er einn stór og fjölbreyttur málaflokkur sem verður að fjalla um sérstaklega: Aðgengi barna sem glíma við ýmis konar vanda að þjónustu. Hér blandast saman barnavernd, skólakerfið, þjónusta við fötluð börn, börn sem glíma við andlega vanlíðan og geðrænan vanda, börn sem nota vímuefni og þau sem hafa brotið af sér. Í síðasta kafla samantektarinnar verður reynt að tæpa í stórum dráttum á því helsta sem þarf að takast á við.



Börn eiga sín eigin réttindi

Barnasáttmálinn mikilvægur grundvöllur

Umboðsmaður barna byggir starf sitt á Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem Ísland fullgilti árið 1992 og lögfesti árið 2013. Samningurinn felur í sér alþjóðlega viðurkenningu á að börn séu hópur sem þarfnist sérstakrar verndar umfram hina fullorðnu. Jafnframt felst í honum viðurkenning á því að börn séu fullgildir einstaklingar með sjálfstæð réttindi; þau eigi sín eigin réttindi – óháð réttindum fullorðinna.

Barnasáttmálinn hefur að geyma réttindi mjög víðtæks eðlis. Hann kveður á um vernd tiltekinna grundvallar-mannréttinda barna, svo sem réttinn til lífs, friðhelgi fjölskyldu- og einkalífs, félaga-, skoðana-, tjáningar- og trúfrelsis. Jafnframt leggur hann skyldur á aðildarríkin að grípa til aðgerða til að tryggja velferð barna, m.a. á sviði mennta-, heilbrigðis- og félagsmála.

Þær grundvallarreglur sem ber að hafa í huga þegar öll önnur réttindi barna eru skoðuð eru þessar:

- **2. grein.** Jafnræði — bann við mismunun. Öll börn skulu njóta réttinda Barnasáttmálans án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúar, stjórnmálaskoðana, ætternis, fötlunar, félagslegrar stöðu eða annarra aðstæðna þeirra eða stöðu eða athafna foreldra þeirra.
- **3. grein.** Það sem barninu er fyrir bestu. Allar ákvarðanir eða ráðstafanir yfirvalda er varða börn skulu byggðar á því sem er börnum fyrir bestu. Setja á lög og reglur sem tryggja börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Aðildarríki eiga að sjá til þess að stofnanir og þjónusta sem annast börn uppfylli reglur sem stjórnvöld hafa sett, sérstaklega um öryggi, heilsuvernd, fjölda og hæfni starfsmanna og um tilhlýðilega yfirumsjón.
- **6. grein.** Réttur til lífs og þroska. Sérhvert barn á meðfæddan rétt til lífs og skulu aðildarríkin tryggja að það megi lifa og þroskast.
- **12. grein.** Réttur til að láta skoðanir sínar í ljós og til að hafa áhrif. Börn eiga rétt á að láta í ljós skoðanir sínar í öllum málum er varða þau og að tekið sé réttmætt tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Börnum skal veitt tækifæri til að tjá sig um eigin málefni við málsmeðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, sem hefur eftirlit með framkvæmd Barnasáttmálans, hefur gefið út almennar athugasemdir þar sem skýrt er nánar hvernig best sé að vinna í samræmi við Barnasáttmálann.

Tengsl milli efnisreglna

Sum réttindi eru afdráttarlaus og gilda alltaf og alls staðar. Dæmi um slík ófrávíkjanleg réttindi er réttur til verndar gegn ofbeldi. Það má aldrei beita börn ofbeldi, alveg sama hverjar aðstæðurnar eru. Á öðrum réttindum barna má gera undantekningar á ef það er talið barni fyrir bestu. Börn eiga til dæmis rétt á að hitta og vera

með báðum foreldrum sínum, nema ef umgengni geti verið skaðleg fyrir barnið. Stundum geta réttindi barna vegist á við skyldur foreldra eða annarra til að vernda þau. Það getur til dæmis átt við um rétt barna til friðhelgi einkalífs. Barn á að fá að vera í friði með einkamál sín og einkasamskipti við vini sína. Ef foreldrarnir hafa hins vegar áhyggjur af því að barnið sé í hættu mega þeir skoða einkasamskipti barns síns ef þeir telja að það geti hjálpað því. Aðrir en foreldrar hafa ekki þessa heimild. Að lokum verður að hafa í huga að réttindi einstaklingsins takmarkast af réttindum annarra. Réttindi eins barns eru því ekki mikilvægari en réttindi annars barns. Sem dæmi um þetta má nefna að þó að öll börn eigi rétt á að tjá sig, mega þau ekki meiða aðra með orðum sínum.

Ákvæði Barnasáttmálans skal skoða heildstætt. Efnisreglurnar ber því að lesa og túlka í samhengi. Sem dæmi um það má nefna að ekki er nóg að fullorðnir ákveði hvað er barni fyrir bestu ef einhver möguleiki er á því að barnið geti og vilji tjá sig um málið. Skilyrði grundvallarreglunnar í 3. grein um að byggja skuli allar ráðstafanir á því sem er börnum fyrir bestu er því ekki uppfyllt nema viðkomandi barn eða börn hafi fengið tækifæri til þess að láta skoðanir sínar um málið í ljós og hafa áhrif skv. 12. greininni. Ennþá virðist langt í land með að börnum sé tryggður þessi réttur til að hafa áhrif á eigið líf. Það sama er uppi á teningnum þegar kemur að skilningi fólks á friðhelgi einkalífs barna og rétti þeirra til að ráða yfir eigin líkama. Í þeim efnum eru enn margar hindranir sem mikilvægt er að ryðja úr vegi.

Eins og margtekið er fram í þessari samantekt virðist oft skorta töluvert upp á að stjórnvöld og aðrir sem sinna málefnum barna þekki grundvallarréttindi þeirra, eins og þau eru sett fram í Barnasáttmálanum. Þegar umboðsmaður barna bendir á hvað betur megj fara, t.d. í bréfum til opinberra stofnana eða einkaaðila, er alltaf vitnað í Barnasáttmálann auk þeirra laga og reglugerða sem við eiga hverju sinni. Í lok árs 2016 sendi umboðsmaður barna bréf til allra ráðuneytanna, starfsmanna þeirra og undirstofnana til að minna á inntak tveggja grundvallarreglna sáttmálans, sem finna má í 3. og 12. gr. hans.

Kynning á Barnasáttmálanum

Eitt af þeim atriðum sem umboðsmaður barna leggur mikla áherslu á er kynning á Barnasáttmálanum og að börn og fullorðnir þekki hann og viti hvaða réttindi hann hefur að geyma. Sérstaklega mætti huga betur að þessu í námi þeirra fagstétta sem munu vinna með börnum. Töluvert hefur þokast í kynningarmálum á síðustu árum en það hafa verið félagasamtök á borð við UNICEF og Barnaheill, auk umboðsmanns barna, sem hafa dregið vagninn í þeim málum en ekki íslensk yfirvöld. Kynning á Barnasáttmálanum, efni hans og aðferðafræði er mikilvæg forsenda fyrir því að viðhorf til barna breytist og að almennt verði farið að líta á börn sem fullgilda einstaklinga með eigin réttindi.

Tillögur til úrbóta – Börn eiga sín eigin réttindi

- Að íslenska ríkið tryggi nægt fjármagn til fræðslu um efni Barnasáttmálans og þær kröfur sem hann gerir, fyrir börn jafnt sem fullorðið fólk og stofnanir og fagstéttir sem fást við málefni barna. Þetta er forsenda þess að hægt sé að bæta samfélagið til hagsbóta fyrir börn.
- Að opinberir aðilar sýni gott fordæmi með því að temja sér þann hugsunarhátt sem Barnasáttmálinn boðar og nýta sér hann sem tæki til þess að tryggja réttindi barna.



Viðhorf og þekking á réttindum barna

Viðhorf til barna ættu að breytast hraðar

Sem betur fer erum við nú komin langan veg frá því að líta á börn einungis sem eign foreldra sinna, sem eiga að vera hljóð og hlýða án þess að hafa skoðanir. Þetta gamla og úrelta viðhorf skýtur þó stundun upp kollinum við hinar ýmsu aðstæður, oft án þess að fólk átti sig á því, að til sé e.t.v. önnur réttlátari og árangursríkari leið til að horfa á málin. Eignaréttur barna, réttur til friðhelgi einkalífs og með- eða sjálfsákvörðunar er stundum alls ekki virtur. Virðing fyrir börnum sem sjálfstæðum einstaklingum sem hafa sitthvað fram að færa vill stundum víkja fyrir yfirlæti um að hinir fullorðnu viti alltaf best. Að ýmis svið samfélagsins komi börnum hreinlega ekki við. Á sama tíma er mikilvægt að hafa í huga að börn eru viðkvæmur þjóðfélagshópur sem þarfnast verndar. Allir í samfélaginu bera ábyrgð á því að tryggja börnum þá vernd sem velferð þeirra krefst, sbr. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.

Það má segja að tæplega þriðjungur þjóðarinnar sé börn. Þó að það virðist stundum flókið að skapa samfélag þar sem tekið er fullt tillit til hagsmuna allra er mikilvægt að

reyna eins og mögulegt er að virða mismunandi þarfir og fjölbreytileika borgaranna. Samfélagið virðist því miður of oft einungis sniðið að þörfum hinna fullorðnu. Ruslafötur á götum úti eru t.d. oft settar upp þannig að börn ná ekki upp í þær fyrr en þau eru orðin stálpuð. Ekki er gerð krafa um öryggisbelt í hverju sæti í strætó, sem er sá samgöngumáti sem mörg börn treysta á. Enn mega börn einnig standa í vögnunum þó að ferðast sé utan þéttbýlis. Ítrekað eru lögð fram frumvörp á Alþingi sem boða í stórum dráttum frjálsa smásölu áfengis og afnám banns við auglýsingum á áfengi, þrátt fyrir mótmæli helstu fagaðila landsins á sviði lýðheilsu og for-varna. Frumvörpin boða afturför á þeim árangri sem náðst hefur í forvörnum og hafa því töluverð áhrif á líf barna. Áfengisfrumvörpin eru skýrt dæmi um að hagsmunir hinna fullorðnu eru teknir fram yfir hagsmuni barna. Þrátt fyrir að ljóst sé að þingmönnum, líkt og öðrum opinberum aðilum, beri að setja hagsmuni barna í forgang við allar ákvarðanir sem varða börn.

Áhrif á lög og reglur

Þegar umboðsmaður barna hefur fengið að koma að stefnumótun og lagasetningu á frumstigum hefur efni og orðalagi oft verið breytt í samræmi við álit hans. Sem dæmi um gott samstarf í þessu sambandi má nefna að þegar menntamálaráðuneytið setti saman reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum fékk umboðsmaður að hafa mjög mikil áhrif á innihald hennar. Einnig má nefna að reglulega bendir hann á að hugtökin forsjá og forsjáraðilar er að hans mati mun heppilegra orðalag en hugtökin forræði og forráðamenn og meira í samræmi við nútímavíðhorf til barna. Annað dæmi um hugtakanotkun er heiti reglugerðar um afplánun sakhæfra barna, sem var í fyrstu drögum kölluð reglugerð um afplánun ungra fanga á aldrinum 15-18 ára. Að mati umboðsmanns felur það í sér stimplun sem getur varla talist uppbyggilegt fyrir börn. Umboðsmaður barna myndi gjarnan vilja fá oftar tækifæri til að koma ábendingum á framfæri á frumstigum mála hjá stjórnvöldum.

Fyrir utan lögfestingu Barnasáttmálans árið 2013 hefur efni hans haft bein áhrif á lagasetningu síðustu ára. Þannig eru komin ákvæði inn í lög um leik-, grunn- og framhaldsskóla, barnaverndarlög, barnalög, útlendinga-

lög o.fl., sem eiga uppruna sinn beint úr Barnasáttmálanum og þeim viðhorfum sem hann boðar. Það má því segja að framfarir hafi verið töluverðar hvað varðar innleiðingu Barnasáttmálans í íslensk lög. Hér þarf samt að taka fram að þó að efni sáttmálans hafi verið skrifað inn í lög, þýðir það ekki endilega að framkvæmd laganna fylgi anda hans. Um það er fjallað í næstu köflum. Umboðsmaður barna vonar að með tímanum breytist verklag í stjórnslunni, að þær kröfur sem Barnasáttmállinn gerir um réttindi barna nái að fullu fram að ganga.

Efndir fylgja ekki alltaf orðum

Umboðsmaður barna er orðinn vanur því að fögur fyrirheit í lögum og reglugerðum endurspegli ekki raunveruleikann hjá þeim börnum sem málið snertir. Mörg dæmi eru um að ekki hafi verið hægt að tryggja börnum þá þjónustu sem þau eiga rétt á samkvæmt lögum og reglugerðum. Ekki einungis vegna niðurskurðar í kjölfar efnahagskreppunnar, heldur einnig í góðæri. Í því sambandi má nefna ýmsa þjónustu í leik- og grunnskólum og við börn sem glíma við fötlun, hegðunar- eða geðraskanir. Þrátt fyrir að betur hefur árað í efnahagslífinu virðist lítið um áætlanir um að niðurskurðurinn gangi til baka og bætt verði í þjónustu til barna.

Stjórnvöld fara ekki að lögum

Sem dæmi um reglur sem fáir fara eftir, má nefna reglugerð um öryggi leikvallataekja og leiksvæða og eftirlit með þeim nr. 942/2002. Ljóst er að flest sveitarfélög fara ekki eftir reglugerðinni en samkvæmt henni eiga rekstraraðilar, sem oftast eru sveitarfélög, að fá fagadila til að framkvæma aðalskoðun árlega, auk þess sem framkvæma á rekstrarskoðun á 1-3 mánaða fresti. Þessu er í flestum tilfellum ekki sinnt þrátt fyrir ábendingar frá heilbrigðiseftirliti. Umboðsmaður barna hefur verulegar áhyggjur af stöðu þessara mála enda er brýnt að vernda yngstu börnin, sérstaklega þegar kemur að leikumhverfi þeirra. Þá er mikilvægt að við endurskoðun reglugerðarinnar verði henni breytt þannig að hún taki einnig á leiksvæðum sem starfrækt eru í viðskiptalegum tilgangi. Miðstöð slysavarna barna hefur veitt umboðsmanni mikilvægar upplýsingar varðandi þessi mál í gegnum árin. Þrátt fyrir bréf og önnur samskipti við umhverfisráðuneytið virðist staðan óbreytt.

Annað dæmi um frekar mislukkaða lagasetningu varðar eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum. Nú eru bráðum ellefu ár síðan lög nr. 62/2006 tóku gildi og ennþá hefur eftirlitið ekki verið tryggt. Í ljósi reynslunnar, hefur umboðsmaður barna efasemdir um að heppilegt sé að láta einkaaðila sem eru „ábyrgðaradilar“ skv. lögnum, bera ábyrgð á því að aldursmat, merkingar og eftirlit séu í lagi. Auk þess er Fjölmíðlanefnd ekki ætlað fjármagn til að sinna eftirliti á grundvelli laganna. Umboðsmaður barna hefur ítrekað bent menntamálaráðherrum á þetta í gegnum tíðina og hvatt til þess ráðuneytið finni varanlega lausn á þessu máli. Það er óásættanlegt að lögum, sem sett eru í þeim tilgangi að vernda börn, sé ekki fylgt eftir í framkvæmd og að endurskoðun á þeim sé sífellt frestað þegar ljóst er að þau ná ekki tilgangi sínum.

Stjórnvöld fresta eða draga réttarbætur til baka

Umboðsmaður barna hefur verulegar áhyggjur af þeirri óvissu og óstöðugleika sem lengi hefur ríkt um þjónustu og úrræði fyrir börn. Hann hefur ítrekað fagnað áformum um bætt þjónustu við börn sem hefur svo aldrei komið til framkvæmda eða aðeins að takmörkuðu leyti.

Sem dæmi má nefna að í mörg ár hefur legið fyrir að brýn þörf sé á því að byggja upp nýtt meðferðarúrræði á höfuðborgarsvæðinu fyrir börn sem eiga við alvarlegan vímuefnavanda að stríða eða hafa sýnt af sér afbrotahegðun. Að beiðni ráðuneytisins setti Barnaverndarstofa fram tillögur um málið og skilaði til velferðarráðuneytisins í júní 2011. Þeir aðilar sem lengi höfðu barist fyrir þessu nýja úrræði fögnuðu þessu skrefi. En á árinu 2013 komst umboðsmaður að raun um að af því gæti ekki orðið vegna skorts á fjármagni. Á árinu 2015 virtist málið vera komið aftur í farveg í samstarfi við Barnaverndarstofu og Framkvæmdasýslu ríkisins. Síðar kom í ljós að tilraunir til að finna hentugt leiguhúsnaði tókust ekki og nú virðist ekki ljóst hvort farið verði í annað útboð eða stefnan tekin á nýbyggingu. Nánar er fjallað um þetta síðar.

Dæmi eru um að lög hafi jafnvel verið samþykkt en þau svo dregin til baka áður en þau taka gildi. Í því

sambandi má nefna lög um lengingu fæðingarorlofs og um úrræði fyrir börn sem geta ekki búið heima hjá sér vegna aðstæðna foreldra. Umboðsmaður barna telur það óásættanlegt þegar Alþingi og stjórnvöld standa ekki við þær skuldbindingar sem samþykktar hafa verið, sérstaklega þegar um er að ræða úrræði í þágu barna. Við þurfum að geta treyst því að þær ákvarðanir sem eru teknar muni standa þannig að óvissa ríki ekki um málefni barna.

Ekki nægt fé látið fylgja réttarbótum

Annað dæmi um að nauðsynlegt fé fylgi ekki réttarbótum eru metnaðarfullar breytingar á barnalögum sem voru samþykktar um mitt ár 2012 og áttu að taka gildi 1. janúar 2013. Ekki náðist að tryggja nægilega aukafjárveitingu til að innleiða breytingarnar. Þar sem sýslumönnum voru falin aukin verkefni með lögunum og kröfur um ráðgjöf og sáttameðferð auknar, höfðu menn áhyggjur af því að innleiðing á nýju verklagi myndi ekki nást fyrir gildistöku laganna. Í nóvember tilkynnti innanríkisráðherra að gildistöku laganna yrði að fresta fram til 1. júlí 2013 en það þótti óhjákvæmilegt í ljósi aðstæðna en átti að stuðla að vandaðri innleiðingu og betri framkvæmd. Alþingi hafnaði þessari frestun þannig að lögin tóku gildi 1. janúar 2013. Í ljósi þess hversu mikilvægt er að umræddar breytingar komi til framkvæmda og eftir atvikum nái tilgangi sínum. Þá taldi umboðsmaður mikilvægt að fylgjast með framgangi þeirra og sendi því bréf til allra sýslumannsembætta á landinu í september 2013 og óskaði svara við nokkrum spurningum. Samkvæmt svörum frá 15 embættum voru þau ekki tilbúin að taka við þeim verkefnum sem lögin kveða á um við gildistöku þeirra og komu því lögin að mörgu leyti ekki til framkvæmda fyrr en nokkrum mánuðum eftir gildistöku. Mörg sýslumannsembætti lýstu yfir áhyggjum af því að ekki yrði tryggt það fjármagn sem nauðsynlegt væri til að lögin kæmu að fullu til framkvæmda. Þá hefur mikið verið kvartað undan því hve mál taka langan tíma hjá sýslumanni. Það getur verið íþyngjandi fyrir börn sem eru á mikilvægu mótunarskeiði og áriðandi að nýta tímann vel til uppbyggilegra samskipta. Brýnt er að auka fjárveitingar til sýslumannsembætta til þess að auka málshraðann í þessum málum til muna.

Við endurskoðun á nýjum útlendingalögum, sem tóku

gildi í janúar 2017, lagði umboðsmaður barna ríka áherslu á að börnum yrði tryggð sérstök hagsmunagæsla. Það varð úr, en án þess að fjármagn fylgdi með breytingunni. Umboðsmaður hefur áhyggjur af því að ákvæðið muni ekki ná tilgangi sínum og að þjónustan og stuðningurinn sem þessi börn fá verði bundin við ákveðinn tíma, eins og oft virðist vera með talsmann í barnaverndarmálum.

Óvönduð vinnubrögð stjórnvalda

Stundum virðist því miður vera að þeir sem valdið hafa gefa sér ekki nægan tíma til að kynna sér málefni barna, eins og þeim ber skylda til. Ágætt dæmi er að í lok nóvember 2012 lagði velferðarráðherra fram tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í barnavernd sem átti að gilda fram til sveitarstjórnarkosninga árið 2014. Umboðsmaður veitti umsögn um tillöguna og fór á fund nefndarinnar þar sem hann lýsti undrun sinni á því hversu óskýr áætlunin var. Markmið voru sett fram án þess að tilgreina hver, hvernig eða hvenær ætti að ná þeim fram, á þeim stutta tíma sem áætlunin náði til. Hún var svo samþykkt á Alþingi í mars 2013 þegar aðeins rúmt ár var til stefnu til að framfylgja henni. Að mati umboðsmanns barna er þessi þingsályktunartillaga um framkvæmdaáætlun í barnavernd til rúms eins árs í besta falli dæmi um góðan ásetning en mjög takmarkaðan skilning á réttindum barna og vilja til að ná þeim fram. Vorið 2015 lagði Ríkisendurskoðun til við ráðuneytið að það endurskoði vinnulag við gerð og framlagningu framkvæmdaáætlunar í barnaverndarmálum sem leggja beri fram að loknum sveitarstjórnarkosningum.

Sú áætlun sem hefði átt að vera búið að skila af sér að loknum sveitarstjórnarkosningum 2014 og gildir til 2018 var lögð fram á Alþingi í lok mars 2017. Því er ljóst að hún mun að hámarki gilda í eitt ár í stað fjögurra.

Annað dæmi sem erfitt er að líta framhjá er ofbeldismál sem átti sér stað í ungubarnaleikskóla í Reykjavík frá 2013. Foreldrar barns sem sást slegið á rassinn á myndbandi, sem tekið var upp í leikskólanum, kærðu ofbeldið til lögreglu í samræmi við álit Barnaverndar Reykjavíkur. Álit þeirra var að starfsmenn ungubarnaleikskólans hefðu beitt ómálga börn harðræði. Þrjú vitni staðfestu að umræddur starfsmaður hefði oft rassskellt börn á

leikskólanum. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu felldi málið niður með vísan til þess að það teldist ekki líklegt til sakfellingar. Ákvörðun lögreglunnar um að fella málið niður var í framhaldinu færð til ríkissaksóknara, sem staðfesti ákvörðunina. Fyrir utan túlkun á því hvað teldist ofbeldi samkvæmt 217. gr. hegningarlaga var umboðsmaður ósáttur og hissa á því að lögreglustjórinn virtist byggja ákvörðun sína um niðurfellingu á gömlum lögum sem hafði verið breytt. Í rökstuðningi hans er meðal annars vísað til þess að ekki hafi verið „um að ræða háttsemi sem hafi verið til þess fallin að skaða barnið andlega né líkamlega“. Í 99. gr. barnaverndarlaga er hins vegar ekki gerð nein krafa um að sýnt sé fram á slíkan skaða, enda er gengið út frá því að ofbeldi hafi ávallt slæm áhrif á líðan barna. Hér virðist lögreglustjórinn því vera að vísa til orðalags eldra ákvæðis barnaverndarlaga. Má í því sambandi benda á að meðal þeirra gagna sem umboðsmaður fékk um málið var útprintun af 98. og 99. gr. Barnaverndarlaga eins og þau hljóðuðu áður en þeim var breytt með lögum nr. 52/2009. Umboðsmaður treystir því að í framtíðinni byggji lögreglustjórinn ákvarðanir sínar á gildandi lögum.

Þá hafa komið fram ýmsar tillögur um niðurlagningu, flutning, breytt hlutverk og sameiningu stofnana án þess að nauðsynlegur skilningur á starfsemi og verkefnum þeirra liggi fyrir. Sem dæmi um þetta má nefna frumvarp til laga um sérhæfða þjónustumiðstöð á sviði heilbrigðis- og félagsþjónustu frá 2014 og hugmyndir hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar árið 2013. Töluverð orka fagaðila getur farið í að leiðrétta misskilning og benda á staðreyndir þegar stjórnmalamenn ætla í góðri trú en ekki vel ígrunduðu máli að gera breytingar sem hafa mikil áhrif á börn.

Viðhorf til þeirra sem sinna börnum

Umönnun barna krefst tíma, þolinmæði og kærleika foreldra og fagfólks. Mikil samvera barna með foreldrum, a.m.k. fyrsta árið, er hverju barni nauðsynlegur grunnur að sterkri sjálfsmynd og góðum samskiptum út lífið. Viðhorf atvinnulífsins til foreldra sem taka sér fæðingarorlof hefur sem betur fer breyst mikið frá því sem áður var. En því miður eimir sums staðar enn eftir af því gamaldags viðhorfi að til að hljóta framgang í starfi þurfi fólk að vinna meira en hægt er að ætla þeim sem einnig vilja standa sig vel sem foreldrar.

Með þeirri þekkingu sem við höfum aðgang að í dag, ætti flestum að vera ljóst að það hlýtur að vera þjóðhagslega hagkvæmt að hlúa vel að börnum. Til að hjálpa þeim sem þurfa strax á aðstoð að halda og börn nái auknum þroska og eigi möguleika á að nýta hæfileika sína. Fagfólk í félagslega kerfinu og heilbrigðis- og menntakerfinu er því í lykilstöðu þegar kemur að hagsæld samfélagsins og hamingju einstaklinganna. Umboðsmaður undrar sig þess vegna á því hversu lítið þessi störf eru metin í raun. Aukin virðing virðist ekki alltaf fylgja auknum kröfum til fagfólks, t.d. í leik- og grunnskólum. Skortur á hæfu fagfólki til að sinna börnum er því orðin staðreynd sem við þurfum að fara að venjast ef blaðinu er ekki snúið við með bættu viðhorfi til starfs með börnum. Þá er mikilvægt að stjórnvöld sýni raunverulegan áhuga á því að tryggja réttindi barna til umönnunar, verndar og þátttöku, t.d. með nægum fjárfrahlögum og virku eftirliti með starfsemi stofnana sem sinna börnum. Til að þetta takist þurfa þeir sem ráða að reyna að skilja forsendur barnanna sjálfra, reynslu þeirra og sjónarmið.

Sjálfstæður réttur barna gagnvart stjórnvöldum

Lengi vel var talið að foreldrar þyrftu að taka allar ákvarðanir fyrir hönd ólöggráða barna sinna, nema annað væri sérstaklega tekið fram í lögum. Í ljósi breyttra viðhorfa, meiri þekkingar og þróunar í mannréttindamálum er hins vegar í auknum mæli viðurkennt að börn eigi að njóta sjálfstæðra réttinda til þess að leita réttar síns, óháð vilja eða afstöðu foreldra sinna.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur lagt ríka áherslu á að börn geti sjálf komið kvörtunum á framfæri og að þær kvörtunarleiðir sem standi til boða séu bæði barnvænar og skilvirkar. Þriðja valfrjálsa bókunin við Barnasáttmálann tók gildi árið 2014, en Ísland hefur enn ekki skrifað undir eða fullgilt hana. Sú bókun veitir börnum og fulltrúum þeirra tækifæri til þess að kæra til Barnaréttarnefndarinnar ef þau telja að aðildarríki hafa brotið gegn réttindum barna.

Áður en hægt er að kæra mál til Barnaréttarnefndarinnar þarf barn eða fulltrúi þess að hafa tæmt allar kæruleiðir innanlands. Umboðsmaður barna taldi því rétt að kanna



hvernig úrskurðaraðilar hér á landi bregðast við þegar börn leita réttar síns, án samþykkis eða jafnvel gegn vilja foreldra sinna. Það gerði hann með bréfi sem sent var til allra úrskurðaraðila og helstu kærunefnda á vettvangi ríkisins árið 2014. Svörin benda til þess að það sé afar sjaldgæft að börn leiti sjálf réttar síns hér á landi. Þá virðist sjaldan reyna á það að börnum sé skipaður sérstakur lögráðamaður til að reka ákveðið mál, sbr. 53. gr. lögræðislaga nr. 71/1997. Líklegt er að börn þekki ekki nægilega vel möguleika sína til að leita réttar síns þegar brotið er á þeim.

Umboðsmaður barna telur að afstaða foreldra eigi ekki að ráða úrslitum um það hvort barn geti fengið úrlausn mála sinna hér á landi. Þegar foreldrar geta ekki eða vilja ekki af einhverjum ástæðum aðstoða barn við að leita réttar síns getur eftir atvikum verið ástæða til að óska eftir því að því verði skipaður sérstakur lögráðamaður. Í ákveðnum tilvikum, sérstaklega þegar um stálpuð börn og unglinga er að ræða, getur enn fremur verið full ástæða til að taka við kvörtun frá barni, án aðkomu foreldra eða sérstaks lögráðamanns.

Það getur verið vandasamt að haga störfum sínum í sam-

ræmi við það sem er börnum fyrir bestu en mikilvægur þáttur í því er að leita eftir afstöðu og viðhorfi barnanna sjálfra. Einnig er mikilvægt að stjórnvöld leiðbeini þeim sérstaklega og veiti þeim upplýsingar sem hæfa aldri þeirra og þroska, til þess að þau geti gætt hagsmuna sinna á sem bestan hátt. Barnasáttmálinn gerir þá kröfu til opinberra aðila að stjórnsýsla og þjónusta þeirra sé barnvæn og taki mið af þörfum barna á öllum aldri.

Tillögur til úrbóta – Viðhorf og þekking á réttindum barna

- Að íslenska ríkið og sveitarfélög standi við það sem hefur verið lofað og fari að lögum og reglugerðum sem sett hafa verið til að tryggja réttindi barna.
- Að opinberir aðilar vandi vinnubrögð, sérstaklega þegar kemur að ákvörðunum sem varða börn.
- Að allir í samfélaginu sýni umönnun barna og faglegu starfi með þeim virðingu í samræmi við mikilvægi þessara þátta fyrir samfélagið allt.
- Að íslenska ríkið fullgildi og innleiði 3. valfrjálstu bókunina við Barnasáttmálann að undan-gengnu átaki þar sem stjórnvöldum og úrskurðaraðilum er boðin fræðsla um kröfur Barnasáttmálans þegar kemur að þjónustu við börn.

Friðhelgi einkalífs og ákvarðanataka

Trúnaðarsamskipti

Hugtakið friðhelgi einkalífs felur meðal annars í sér réttinn til þess að ráða yfir lífi sínu og líkama og til þess að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Þá njóta tilfinningalíf, samskipti og tilfinningasambönd við aðra einnig verndar ákvæðisins. Réttur til trúnaðarsamskipta er mikilvægur þáttur í friðhelgi einkalífs. Möguleikar barns til þeirra eru hins vegar eðli málsins samkvæmt háðir aldri og þroska þess. Þegar barn óskar eftir trúnaði um einkamál sín ber að virða það, eins og kostur er.

Mikilvægt er að starfsmenn ríkis og sveitarfélaga sem starfa með börnum, hvort heldur er í skóla-, heilbrigðiskerfinu, innan félagsþjónustunnar, í æskulýðsmálum, o.s.frv., geri sér grein fyrir og virði rétt barns sem til þeirra leitar og/eða þeir hafa afskipti af, til trúnaðarsamskipta að svo miklu leyti sem mögulegt er. Ef rjúfa þarf trúnað við barn vegna fyrirmæla barnaverndarlaga um tilkynningarskyldu og/eða ef afskipti foreldra eru nauðsynleg til að aðstoða barn, skal barn upplýst um það og ástæður útskýrðar fyrir því.

Í almennum athugasemdum Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna um 12. gr. Barnasáttmálans er fjallað um sjálfstæðan rétt barna til trúnaðar af hálfu opinberra starfsmanna í athugasemd 101. Í lauslegri þýðingu segir þar að aðildarríki þurfi að innleiða lög og reglugerðir sem tryggja börnum rétt til heilsufarsráðgjafar og aðstoðar í trúnaði án samþykkis foreldra, óháð aldri barns, þegar þörf er á vegna öryggis eða velferðar barns. Börn geta haft þörf á slíkri ráðgjöf, t.d. þegar þau hafa reynslu af ofbeldi eða vanrækslu á heimili sínu, hafi þörf á ráðgjöf um getnaðarvarnir eða þegar börn og foreldrar eru ekki sammála um aðgang barna að heilbrigðisþjónustu. Rétturinn til ráðgjafar og aðstoðar er óháður aldri til að veita samþykki í heilbrigðismálum og ætti ekki að vera takmarkaður með aldursmörkum.

Persónulegar ákvarðanir barna

Mikilvægur þáttur í friðhelgi einkalífs felst í að einstaklingur taki sjálfur ákvarðanir í persónulegum málefnum. Ákvæði stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu ná jafnt til barna og fullorðinna. Auk þess er börnum tryggður sérstakur réttur til friðhelgi einkalífs í 16. gr. Barnasáttmálans. Börn geta myndað sér skoðanir á eigin málefnum frá unga aldri. Um leið og þau hafa getu til að tjá skoðanir sínar ber foreldrum og öðrum að hlusta á þær og taka réttmætt tillit til þeirra.

Forsjá foreldra og þroskastig barna takmarkar vissulega friðhelgi einkalífs barna fyrstu árin, en eftir því sem þau eldast og þroskast eiga þau að öðlast stigvaxandi rétt til þess að ráða persónulegum málum sínum sjálf. Þegar um stálpuð börn og unglinga er að ræða eiga þau sjálf ríkan rétt til friðhelgi einkalífs og að ráða persónulegum málum sínum. Hlutverk foreldra er þá fremur nokkurs konar leiðbeiningar- og verndarhlutverk. Í sumum tilvikum er jafnframt talið rétt að barn ráði sjálft hvaða ákvörðun er tekin, eða eigi svokallaðan sjálfsákvörðunarrétt. Í lögum er að finna ýmis ákvæði sem skera úr um það hvenær börn eiga ákvörðunar- og sjálfsákvörðunarrétt.



Mikið þarf að koma til svo foreldrar geti haft afskipti af einkalífi unglunga. Foreldrar bera þó áfram ábyrgð á börnum sínum og ber að grípa inn í ef ástæða er til að ætla að börn séu að stefna sjálfu sér eða öðrum í hættu. Þannig eykst vægi foreldra eftir því sem þörfin fyrir vernd er meiri. Nauðsynlegt er að hafa í huga hversu afdrifaríkar afleiðingar ákvörðun barns getur haft í för með sér. Því varanlegri og mikilvægari sem ákvörðun er, því meiri ástæða er til þess að foreldrar beri ábyrgð.

Þegar fullorðnir taka ákvarðanir fyrir börn

Almennt er talið að þegar ákvarðanir eru teknir á vandaðan hátt er nauðsynlegt að þeir sem það gera afli sér upplýsinga frá helstu sérfræðingum, á því sviði sem um ræðir. Umboðsmaður barna hefur allt frá stofnun embættisins itrekað að börn séu sérfræðingar í sínu eigin lífi og því á alltaf að leita eftir áliti þeirra og taka mið af skoðunum þeirra áður en ákvarðanir eru teknar, hvort sem þær varða einstakt barn, stærri hóp barna eða börn almennt.

Eins og fjallað er um hér að framan eiga allar ákvarðanir og ráðstafanir að byggjast á því sem er börnum fyrir bestu, sbr. 3. gr. Barnasáttmálans. Ef ekki er leitað eftir áliti frá barni eða börnum er ómögulegt fyrir hina fullorðnu að komast að niðurstöðu um það hvað er barni eða börnum fyrir bestu skv. 3. gr. Barnasáttmálans. Til að uppfylla þessi réttindi barna er því nauðsynlegt að líta til 12. gr. Barnasáttmálans en skv. henni eiga börn, sem myndað geta eigin skoðanir, rétt til þess að tjá sig og er skylt að taka réttmætt tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur lagt áherslu á að mat fullorðinna á því hvað sé barni fyrir bestu eigi ekki að duga til þess að takmarka þennan rétt.

Þegar hagsmunir barna og hagsmunir hinna fullorðnu fara ekki saman, eiga hagsmunir barna að ganga fyrir. Þetta virðist því miður ekki alltaf raunin hvort sem um er að ræða fyrirkomulag forsjár og umgengni, ráðstöfun fjármuna, niðurskurð á þjónustu eða forgangsroðun almennt.

Skortur á skilningi á réttindum og hagsmunum barna

Það hvað er börnum fyrir bestu er vissulega matskennt og þarf því að meta það sérstaklega í hverju tilviki fyrir sig. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, sem ber ábyrgð á túlkun Barnasáttmálans, hefur með almen-nri athugasemd sinni nr. 14 veitt nánari leiðbeiningar um inntak reglunnar og þær skyldur sem hún leggur á ríkið. Nefndin leggur meðal annars áherslu á að við alla ákvörðunartöku sem varðar börn skuli fara fram sérstök greining og mat á því hvaða áhrif umrædd ákvörðun mun hafa á hagsmuni og réttindi barna (e. Child impact assessment). Þannig er betur hægt að tryggja að sú ákvörðun sem tekin er sé í sem bestu samræmi við hagsmuni barna.

Í framkvæmd virðast ákvarðanir sem hafa áhrif á líf barna oftast en ekki vera teknar án þess að raunverulega sé metið hvort þær séu í samræmi við hagsmuni barna. Á það ekki síst við þegar verið er að taka ákvarðanir sem við fyrstu sýn virðast ekki varða börn sérstaklega, en hafa engu að síður umfangsmikil áhrif á hagsmuni og velferð þeirra. Á þetta t.d. við um skipulagsmál, ráðstöfun opinberra fjármuna, málefni innflytjenda og hælisleitenda, umhverfismál, öryggismál, o.s.frv. Það sem kemur umboðsmanni meira á óvart er að þegar teknar eru ákvarðanir sem hafa veruleg áhrif á daglegt líf barna og persónulega hagi þeirra virðist stundum gleymast að huga heildstætt að hagsmunum barna. Þetta á jafnt við um opinbera aðila og almenning.

Umboðsmaður barna telur mikilvægt að opinberir aðilar fylgi lögum, framkvæmi mat á hagsmunum barna og taki ákvarðanir sem eru í samræmi við bestu hagsmuni og réttindi barna. Hér á eftir eru nokkur dæmi um málefni þar sem stjórnvöld, foreldrar og aðrir sem taka ákvarðanir fyrir börn ættu að reyna betur að setja sig í spor barna, spyrja þau sjálf álits og íhuga áhrif ákvarðana á líf og velferð þeirra. Í þessu samhengi má benda á að oft er áhugavert að velta fyrir sér hvort maður sjálfur myndi setta sig við þá ráðstöfun sem hinir fullorðnu hafa metið í samræmi við bestu hagsmuni barns.

Ákvarðanir um forsjá, umgengni og búsetu

Með lögum nr. 61/2012 um breytingu á barnalögum nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni), voru gerðar ýmsar jákvæðar breytingar á hlutverki og verkefnum sýslumanna. Meðal þeirra nýmæla sem komu inn í barnalögin er að foreldrum var gert skylt að gangast undir sáttameðferð í málum sem varða forsjá, lögheimili, umgengni, dagsektir eða aðför, sbr. 33. gr. a. barnalaga.

Í framkvæmd er mjög misjafnt hvort börn fái að koma sjónarmiðum sínum á framfæri þegar foreldrar gera samninga um forsjá, umgengni og búsetu eða þegar úrskurðað eða dæmt er í þessum málum. Í barnalögum er fjallað um annars vegar sáttameðferð hjá sýslumanni þegar foreldrar leita sátta vegna skipan forsjar, lögheimilis, umgengni, dagsekta eða aðfarar (33.a gr.) og hins vegar um dómsmál um forsjá eða lögheimili (43. gr.). Í báðum lagagreinum segir að veita skuli barni, sem náð hafi nægilegum þroska, kost á að tjá sig nema telja megi að slíkt geti haft skaðleg áhrif á barnið eða sé þýðingarlaust fyrir úrslit málsins. Umboðsmaður veltir fyrir sér hverjir meti hvort það sé þýðingarlaust að hlusta eftir eigin álit barns og á hverju slíkt mat byggji. Einnig má velta fyrir sér hvort ákvarðanir foreldra sem eru sammála séu ávallt í samræmi við vilja og bestu hagsmuni barna. Sem dæmi má nefna að nýlega fékk átta ára barn ekki að tjá sig í umgengnismáli á meðan önnur dæmi eru um að yngri börn hafi fengið að tjá sig. Því má velta fyrir sér hvernig mat um að það sé þýðingarlaust að leyfa barni að tjá sig um svo veigamikil mál sem forsjá og umgengni eru, samræmist skýrum rétti barna skv. 12. gr. og fyrrnefndu álit Barnaréttarnefndarinnar. Að mat fullorðinna á því hvað sé barni fyrir bestu eigi ekki að duga til þess að takmarka þennan rétt.

Þessi framkvæmd samræmist því ekki réttindum barna og álit Barnaréttarnefndar Sp. Umboðsmaður barna hefur velt því fyrir sér hvort ástæða sé til að breyta barnalögum og áréttu enn frekar fortakslausan rétt barna til að tjá sig og hafa áhrif á mál sem eru til meðferðar hjá sýslumönnum og dómstólum hvort sem foreldrar samþykkja það eða ekki. Ekki er rétt að ætla að hlífa barni við deilum foreldra með því að veita því ekki tækifæri til þess að segja hug sinn. Þvert á móti er



skylt að upplýsa barn sérstaklega um þennan rétt og tryggja barnvænlegar aðstæður og aðferðir, þannig að barn geti tjáð sig á eigin forsendum. Með þessu er þó að sjálfsögðu ekki átt við að það eigi að stilla barni upp við vegg og láta það velja á milli foreldra sinna. Enda er einungis um rétt barns að ræða en ekki skyldu þess til að tjá sig enda á það aldrei að bera ábyrgð á ákvörðuninni. Með því að nýta þá sérþekkingu sem er til staðar er vel hægt að ná fram sjónarmiðum og vilja barna frá unga aldri án þess að það hafi skaðlegar afleiðingar í för með sér eða íþyngi þeim um of. Þá er mikilvægt að ákvarðanir séu endurmetnar eftir því sem aðstæður, vilji og þarfir barna breytast.

Ákvarðanir um börn í jafnri umgengni

Það virðist sífellt algengara að börn foreldra sem búa ekki saman búi til skiptis á heimilum foreldra sinna, ýmist með viku-viku fyrirkomulaginu eða öðrum útfærslum. Fátt hefur jafn mikil áhrif á velferð og líðan barna eins og fjölskylduaðstæður og aðbúnaður á heimilum þeirra. Jöfn umgengni þar sem börn búa til skiptis með sitthvorum foreldri sínu kann að henta mörgum foreldrum og e.t.v. einnig stórum hópi barna. Umboðsmaður barna vill þó ítreka að varast beri að taka ákvarðanir um slíkt nema að undangengnu ítarlegu mati á vilja og með hagsmuni þeirra barna sem um ræðir að leiðarljósi.

Umboðsmaður barna hefur lengi haft áhyggjur af því að ákvarðanir um umgengni séu of oft teknar á forsendum foreldra sem vilja gæta að jafnræði en ekki barnanna sem þurfa kannski heldur á stöðugleika og samfellu að halda í lífi sínu. Þá hefur umboðsmaður heyrt margar frásagnir um að börn megi ekki flytja ákveðnar eigur sínar, svo sem föt, á milli heimila. Slíka skerðingu á eignarétti myndu fáir fullorðnir sætta sig við.

Einnig hefur umboðsmanni borist erindi þar sem foreldrar hafa ákveðið að láta barn ganga í tvo leik- eða grunnskóla. Umboðsmaður telur það almennt ekki vera börnum fyrir bestu að vera í tveimur skólum, þó að það kunni að henta foreldrum betur. Bera þarf virðingu fyrir því mikilvæga starfi sem unnið er í leik- og grunnskólum og meta hvað sé barni raunverulega fyrir bestu varðandi umönnun, menntun og félagsþroska, að undangenginni athugun á vilja viðkomandi barns.

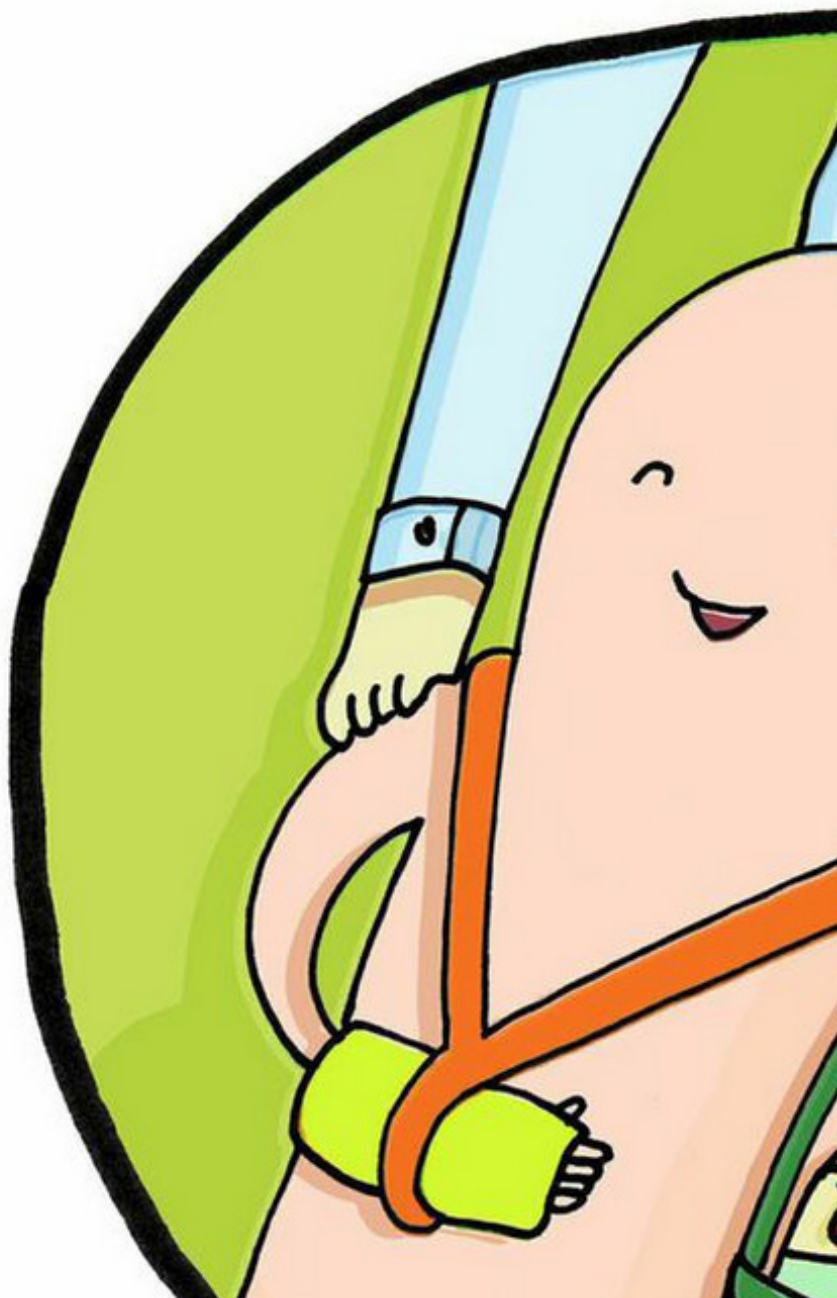
Töluvert hefur verið rætt um að ganga enn lengra og innleiða möguleika á að skrá heimili barna á tveimur stöðum og hefur það yfirleitt verið nefnt „skipt búseta“. Ef það verður heimilað telur umboðsmaður barna ekki rétt að skipt búseta muni fela í sér að foreldrar þurfi að taka allar ákvarðanir er varða barn í sameiningu. Að sjálfsgöðu er æskilegt að foreldrar hafi samráð um allar ákvarðanir varðandi börn þeirra enda hafa þeir valið þá leið að vinna náið saman með því að skipta búsetu barnsins. Ljóst er þó að sú staða getur ávallt komið upp að þeir séu ósammála en það getur sett barnið í tryggðarklemmu með tilheyrandi vanlíðan. Þá getur verið erfitt fyrir barn að koma skoðun sinni eða óskum á framfæri við ósatta foreldra án þess að fá aðstoð til þess. Mikilvægt er að takmarka eins og hægt er togstreitu í lífi barna og reyna eftir fremsta megni að hlífa þeim við deilum foreldra.

Að mati umboðsmanns barna er ekki viðunandi að barn geti lent í þeirri stöðu að ekki sé hægt að taka ákvörðun, til dæmis um skólavist eða lækni meðferð einungis vegna þess að foreldrar geta ekki komist að samkomulagi. Hagsmunir barna af því að njóta stöðugleika og samfellu í daglegu lífi eiga ávallt að vega þyngra en hagsmunir foreldra af því að standa jafnfætis þegar kemur að ákvarðanatöku. Þess vegna telur hann rétt að

lögheimilisforeldri megi taka vissar ákvarðanir sem varða daglegt líf barna, þegar foreldrar geta ekki komist að samkomulagi.

Opinber umfjöllun og friðhelgi einkalífs

Börn eru viðkvæmur þjóðfélagshópur sem þarf á sérstakri vernd að halda. Samkvæmt stjórnarskránni skal börnum tryggð sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Í athugasemdum í greinargerð með umræddu ákvæði er sérstaklega tekið fram að nauðsynlegt geti verið að takmarka önnur mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar til þess að tryggja börnum þá vernd sem þau þurfa. Á það meðal annars við um tjáningarfrelsi. Enn fremur má benda á að samkvæmt Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og barnalögum á það sem er börnum fyrir bestu ávallt að hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir sem þau varða.

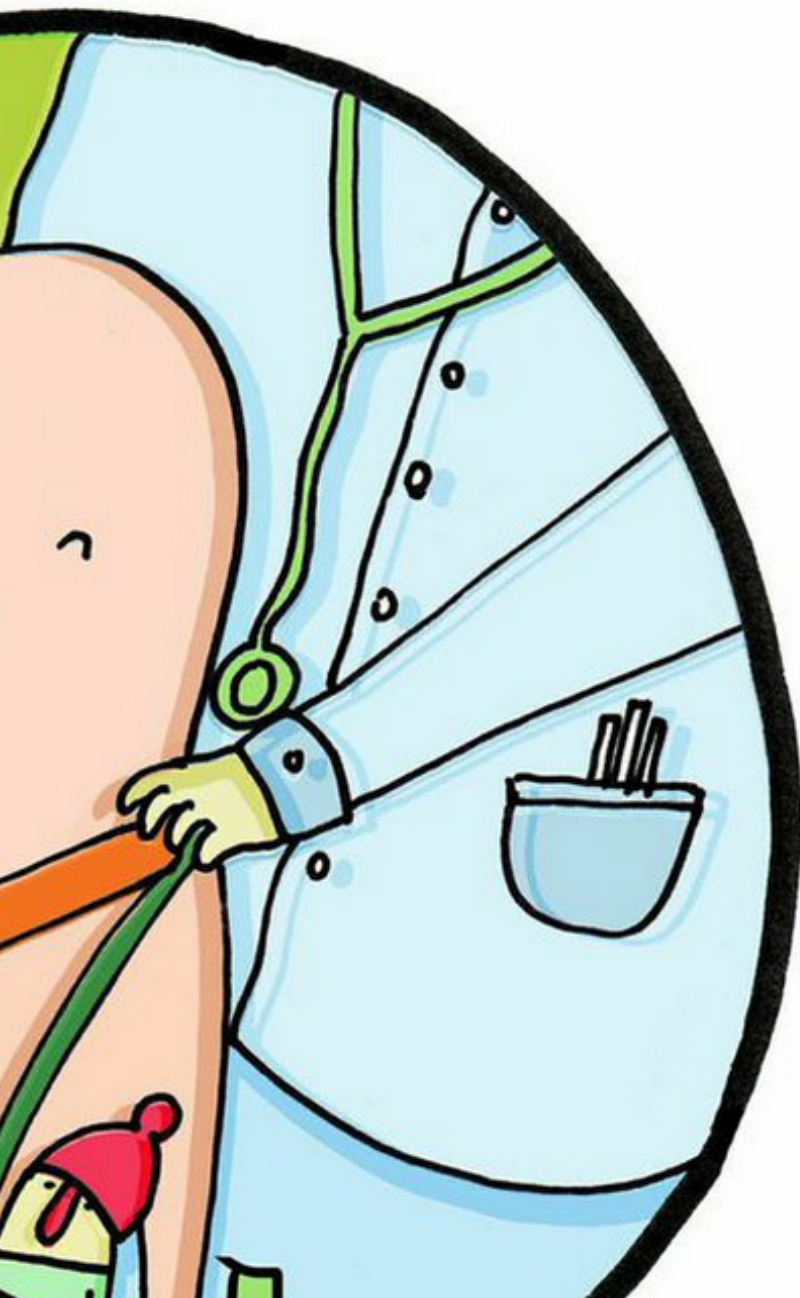


Foreldrar mjög ungra barna taka eðli málsins samkvæmt allar ákvarðanir fyrir hönd barna sinna. Þó þurfa þeir engu að síður að virða einkalíf ungra barna og til dæmis fara varlega í að birta viðkvæmar myndir og upplýsingar um börn sín, t.d. á samfélagsmiðlum eða í fjölmiðlum. Ýmsar upplýsingar um börn eiga alls ekki heima á Netinu og ekki er víst að barnið verði sátt við birtingu slíkra upplýsinga þegar það sjálft verður fullorðið. Þetta á að sjálfsgöðu einnig við þegar börn birta myndir eða efni um önnur börn en þá er mikilvægt að huga að því hvaða fordæmi foreldrar og aðrar fyrirmyndir setja þeim. Umboðsmaður barna leggur ríka áherslu á að fjölmiðlar geri sér grein fyrir þeirri ábyrgð sem þeir bera gagnvart börnum. Þegar þeir birta efni sem varðar börn með einum eða öðrum hætti er mikilvægt að þeir hugi að þeirri sérstöðu sem þau eiga að njóta og hafi hagsmuni þeirra sem einstaklinga að leiðarljósi. Að mati umboðsmanns barna er það því miður ekki alltaf raunin.

Samþykki foreldra eitt og sér dugar ekki þegar birta á myndir eða upplýsingar um börn, heldur þurfa fjölmiðlar að meta sjálfstætt hvort umfjöllun sé í samræmi við réttindi og hagsmuni þeirra. Reglulega birtast viðtöl þar sem foreldrar tjá sig um viðkvæm málefni barna sinna í fjölmiðlum, þar sem þau eru jafnvel nafngreind og myndir birtar af þeim. Börnin sjálf hafa oft lítið um það að segja hvort eða hvar slík umfjöllun birtist eða ekki. Opinská umfjöllun um viðkvæm málefni getur valdið þeim vanlíðan og haft neikvæð áhrif á sjálfsmynd þeirra. Umboðsmaður barna hefur skorað á Blaðamannafélag Íslands að endurskoða siðareglur sínar og bæta við ákvæði sem miðar sérstaklega að því að vernda börn, eins og gert hefur verið sums staðar á Norðurlöndum. Hann sendi fyrirspurn til fjölmargra fjölmiðla árið 2016 til að spyrjast fyrir um reglur eða viðmið um umfjöllun um málefni barna. Svar barst frá einum fjölmiðli. Í framhaldinu hóf umboðsmaður samstarf við Fjölmiðlanefnd, UNICEF, Barnaheill og SAFT um útgáfu viðmiða um opinbera umfjöllun um börn sem verða gefin út sumarið 2017.

Vernd gegn ofbeldi

Líkamleg friðhelgi er meðal grundvallarréttinda barna. Foreldrar mega ekki og geta ekki veitt öðrum leyfi til þess að ganga á réttindi barna sinna, svo sem með því að beita þau ofbeldi, eða gefið öðrum þær heimildir sem felast í forsjárskyldum þeirra. Þetta virðist því miður stundum misskilið, sbr. t.d. umdeildan dóm Hæstaréttar í svokölluðu flengingarmáli frá 2009. Niðurstaða dómsins felur í sér að börnum er í raun veittur lakari réttur en fullorðnum hvað varðar vernd gegn ofbeldi, en sú túlkun er ekki í samræmi við 19. gr. Barnasáttmálans. Í kjölfar dómsins var gerð breyting á barnaverndarlögum nr. 80/2002 og er nú kveðið skýrt á um það að óheimilt sé að beita börn líkamlegum eða andlegum refsingum. Það sem stendur hins vegar eftir er túlkun Hæstaréttar á 1. mgr. 217. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um bann við líkamsárás. Umboðsmaður barna gagnrýndi harðlega þá túlkun að 217. gr. almennra hegningarlaga eigi ekki við um flengingar barna ef foreldrar samþykkja þær, enda eru börn fullgildir einstaklingar með sjálfstæð réttindi. Það stenst ekki að þeir geti verið samþykkir því að börn þeirra verði beitt ofbeldi, enda ber þeim skylda til að vernda þau gegn slíku.



Vernd gegn nauðung

Fötluð börn eiga að sjálfsögðu sömu mannréttindi og aðrir. Þó er enn langt í land að réttindi þeirra séu tryggð, sbr. umfjöllun síðar í skýrslunni. Þegar kemur að umönnun barna með fötlun þarf að huga að því að þó að foreldrar hafi heimildir til að veita börnum sínum tilhlýðilega leiðsögn og grípa inn í ef eitthvað er ábótavant í sambandi við hegðun þeirra til að vernda þau.

Þeir mega hins vegar ekki leyfa öðrum að takmarka friðhelgi einkalífs barna sinna, t.d. með beitingu nauðungar. Henni þarf að fylgja fullnægjandi lagaheimild eða byggja á neyðarréttarsjónarmiðum. Í þessu sambandi má benda á að skv. svari félagsmálaráðherra við fyrirspurn umboðsmanns frá 2015, er talið óþarfi fyrir fagaðila sem annast börn tímabundið í þeirra daglega lífi að sækja um sérstaka undanþágu frá banni við beitingu nauðungar á grundvelli laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Þessu er umboðsmaður barna algjörlega ósammála og hefur hann komið þeirri skoðun ítrekað á framfæri við velferðarráðuneytið. Í **Skýrslu um könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952-1993**

sem kynnt var í febrúar 2017 er tekið undir sjónarmið umboðsmanns barna og lagt til að séð verði til þess að ákvæði um bann við beitingu nauðungar gildi um alla þá fagaðila sem veita börnum þjónustu í daglegu lífi, svo sem á heimilum, stofnunum, leikskólum, skólum eða í annars konar úrræðum.¹ Umboðsmaður vonast til þess að viðhorf til barna sem sjálfstæðra einstaklinga fari að breytast þannig að réttindi þeirra verði virt.

Umskurður drengja

Ónauðsynleg og óafturkræf inngrip í líkama ungbarna samræmast ekki réttindum þeirra. Árið 2005 var ákvæði um bann við umskurði kvenna lögfest án þess að þekkt hafi verið að umskurður hafi farið fram á stúlkubarni hér á landi. Víðtæk sátt var um málið enda talið nauðsynlegt að fyrirbyggja slík mannréttindabrot og grípa inn í áður en brot hefur verið framið og um leið senda skýr skilaboð út í alþjóðasamfélagið að ofbeldi gegn börnum verði ekki liðið hér á landi. Þó að umskurður drengja af trúarlegum og menningarlegum ástæðum hafi almennt ekki tiðkast hér á landi eru nú dæmi um að slíkar aðgerðir hafi verið

framkvæmdar á drengjum. Árið 2010 barst umboðsmanni barna fyrirspurn þar sem 16 ára drengur spurði hvort foreldrar mættu láta umskera börn sem hefðu ekki vit né þroska til að samþykkja slíka aðgerð og væru e.t.v. ósátt við þetta inngrip seinna meir. Þetta erindi varð til þess að umboðsmaður leitaði eftir samstarfi við systurstofnanir sínar á Norðurlöndum sem samþykktu að kanna málið í sameiningu.

Umskurður á ungum drengjum felur í sér brot á réttindum þeirra, nema slík aðgerð sé talin nauðsynleg af heilsufarslegum ástæðum. Umskurður felur í sér varanlegt inngrip í líkama barns sem getur haft í för með sér mikinn sársauka, auk þess sem slíkri aðgerð fylgir hætta á sýkingum og öðrum vandamálum.

Umskurður á ungum börnum af trúarlegum og menningarlegum ástæðum samræmist ekki 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem fjallar um rétt barna til þess að hafa áhrif á eigið líf. Auk þess telst hann brot gegn 3. mgr. 24. gr. sáttmálans sem tryggir börnum vernd gegn hefðum sem eru skaðlegar heilbrigði þeirra. Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna hefur einnig hvatt öll ríki til þess að banna aðgerðir sem stefna mannlegri reisn barna í hættu og eru ekki í samræmi við réttindi barna. Þó að það sé vissulega réttur foreldra að veita barni sínu leiðsögn þegar kemur að trúarbrögðum, getur slíkur réttur aldrei gengið framar rétti barnsins. Má í því sambandi benda á að samkvæmt 3. gr. Barnasáttmálans á það sem er barni fyrir bestu að hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir sem varða það. Á réttur barna og mannhelgi þeirra því að ganga framar rétti fullorðinna til að taka trúarlegar og menningarlegar ákvarðanir fyrir hönd barna sinna.

Árið 2013, skrifuðu umboðsmenn barna á Norðurlöndum og ýmsir heilbrigðisstarfsmenn undir yfirlýsingu þar sem segir að mikilvægt sé að virða sjálfsákvörðunarrétt barna og banna umskurð á drengjum. Nema í þeim tilvikum að viðkomandi hafi náð nægilegum aldri og þroska til að skilja hvað felst í aðgerðinni og veiti samþykki sitt. Einnig eru ríkisstjórnir á öllum Norðurlöndum hvattar til þess að stuðla að fræðslu um réttindi barna og þá áhættu sem fylgir umskurði og að gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að drengir fái sjálfir að ákveða hvort þeir

1 - Skýrsla um könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952-1993. 2017. Innanríkisráðuneytið, Reykjavík. Slóðin er: <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2017/Skyrsla-nefndar-vistheimilaneftdar---Kopavogshaeli.pdf>.

vilji láta umskera sig þegar þeir hafa aldur og þroska til. Því miður hefur enn ekki verið brugðist við þessu hér á landi.

Intersex-börn

Intersex-einstaklingar eiga það sameiginlegt að líkamleg einkenni þeirra eru að einhverju leyti frábrugðin því sem almennt er talið skilgreina kvenkyn eða karlkyn. Um er að ræða einstaklinga með ódæmigerð kyneinkenni, frávik frá líkamlegum kyneinkennum, frávik í hormónaframleiðslu og/eða litningafrávik. Á hverju ári má gera ráð fyrir að það fæðist að minnsta kosti tvö til þrjú börn á Íslandi sem eru með ódæmigerð kyneinkenni. Dæmi eru um að skurðaðgerðir séu framkvæmdar á þessum börnum fljótlega eftir fæðingu. Til þess að foreldrar geti tekið upplýstar ákvarðanir um málefni barna sinna er mikilvægt að tryggja að þeir hafi aðgang að upplýsingum um heilsufar þeirra, og málefnum intersex-fólks almennt. Jafnframt er mikilvægt að veita þeim stuðning við hæfi, til dæmis sálfræðiaðstoð og aðstoð annarra fagaðila.

Öll börn eiga að fá stigvaxandi rétt til þess að hafa áhrif á eigið líf, sbr. meðal annars 12. gr. Barnasáttmálans. Umboðsmaður barna telur það ekki samræmast rétti barna til sjálfsákvörðunar að breyta líkama þeirra fljótlega eftir fæðingu og „úthluta“ þeim ákveðnu kyni, sem ef til vill samræmist svo ekki kyngervi eða kynvitund þeirra seinna meir. Réttara væri að intersex-börn gætu sjálf tekið ákvörðun um skurðaðgerð og/eða hormónameðferð þegar þau hafa mótað eigin kynvitund. Þegar þau hafa náð þeim aldri og þroska sem þarf til þess að geta tekið upplýsta ákvörðun. Samhliða því er mikilvægt að koma í veg fyrir ónauðsynlegar aðgerðir á ungum intersex- börnum. Það er því brýnt að auka fræðslu um málefni þessa hóps, sem og annarra hópa sem falla ekki að fastmótuðum hugmyndum samfélagsins um kvenkyn eða karlkyn, svo sem transfólks.

Breyting á kenninafni barna

Kenninöfn skipta ekki síður máli fyrir sjálfsmynd barna en eiginnöfn. Dæmi eru um að börn vilji skipta um kenninafn þegar sá sem þau eru kennd við hefur haft lítil, engin eða neikvæð samskipti við viðkomandi barn eða jafn-



vel brotið gegn því. Skiljanlegt er að barn kjósi heldur að kenna sig við aðila sem það hefur góð tengsl við. Á árinu 2014 brást umboðsmaður við nokkrum ábendingum um að Þjóðskrá hafi ekki tekið tillit til vilja barna sem óskuðu eftir að breyta kenninafni sínu gegn vilja þeirra sem þau voru kennd við. Ástæður þess að börnin vildu skipta um kenninafn var kynferðislegt ofbeldi af hendi þess sem þau voru kennd við eða vegna afskiptaleysis foreldris. Við mat á þessum óskum var bent á hjá Þjóðskrá að ekki væri hægt að taka afstöðu til þess hvort barn hafi orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi af hálfu foreldris þegar ekki liggur fyrir dómur eða önnur sönnun um sekt þess. Þessi rök er umboðsmaður barna ekki sáttur við. Ljóst er að í sakamálum er allur vafi metinn sökunaut í hag og þarf því mikið að koma til svo hægt sé að sakfella í slíkum málum. Í öðrum málum er hins vegar talið nóg að leiddar séu fullnægjandi líkur á því að ofbeldi hafi átt sér stað. Þá þarf að huga sérstaklega að hagsmunum barna við matið og meta allan vafa börnum í hag þegar tekin er afstaða til þess hvort nafnbreyting geti talist barni til verulegs hagræðis. Ef barn segir sjálft frá ofbeldi ætti slíkt almennt að duga til, enda hafa rannsóknir sýnt að rangar ásakanir barna um ofbeldi séu sjaldgæfar. Þessu kom umboðsmaður á framfæri við starfsmenn Þjóðskrár auk þess benti hann á að þeim bæri að leita eftir áliti barna undir 12 ára aldri þegar foreldrar legðu ekki fram slík gögn með ósk um nafnbreytingu. Í þessum málum

virðist sjónarmið foreldra, sem vilja þröngva barni til að bera nafn sitt, ganga framar hagsmunum barna. Þarna skortir að mati umboðsmanns barna skilning á réttindum barna og vilja til að vinna fyrir börn og líta á þau sem sjálfstæða einstaklinga með eigin réttindi.

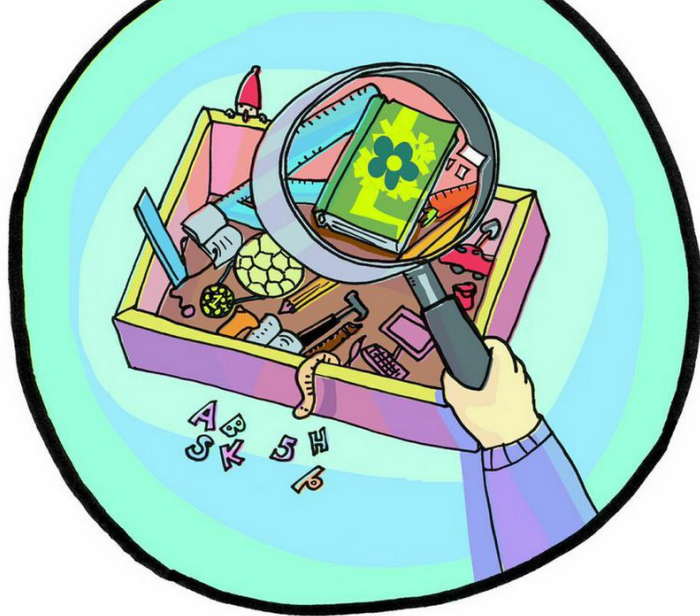
Þátttaka í könnunum

Sem dæmi um minniháttar ákvörðun sem ætti að vera barnsins en ekki foreldris er svörun vísindalegra kannana í skólastarfi. Ef könnun eða rannsókn er vönduð, ópersónugreinanleg og skólastjórnendur meta hana sem boðlega og hæfa þeim hópi barna sem henni er beint að, er ekki rétt að foreldrar geti komið í veg fyrir þátttöku barna sinna, enda eiga börn rétt á að tjá sig eins og aðrir. Vissulega er eðlilegt að kynna fyrirhugaða rannsókn með hæfilegum fyrirvara fyrir öllum aðilum skólasamfélagsins þannig að foreldrum sé gert kleift að fylgjast með þeim rannsóknum sem eru lagðar fyrir börn í skólum. Foreldrar eiga samt ekki að geta takmarkað tjáningarfrelsi barna sinna á þennan hátt.

Niðurskurður sem bitnar á börnum

Of oft hefur hið opinbera ætlað sér að spara fé með því að skerða þjónustu við börn. Umboðsmaður hefur ítrekað gagnrýnt slíkar ákvarðanir sem virðast því miður vera byggðar á skammtímasjónarmiðum og misskilningi um að niðurskurður á þjónustu, sem börn þurfa og eiga rétt á, leiði ekki til frekari vandamála síðar.

Eins og þekkt er réðust flest sveitarfélög í miklar niðurskurðaraðgerðir í kjölfar fjármálakreppunnar, m.a. í starfi leik- og grunnskóla. Þessar stofnanir eru mikilvæg kjölfesta í lífi barna og eru í einstakri stöðu til að jafna það félagslega misrétti sem börn búa óneitanlega við. Sérfræðiþekking og nægjanlegur fjöldi starfsfólks eru ekki síst mikilvægt til þess að skóli án aðgreiningar geti verið raunhæft markmið. Er því sérstaklega áriðandi að ákvarðanir um slíkar breytingar séu vel ígrundaðar með hliðsjón af hagsmunum barna. Brýnt er að meta hvaða áhrif breytingarnar muni hafa á líf barna og taka tillit til sjónarmiða allra þeirra sem hafa hagsmuna að gæta, sérstaklega barna og foreldra. Ljóst er að stórar ákvarðanir um sparnað í skólakerfinu voru teknar án



nægilegs samráðs við nemendur, foreldra, starfsmenn og annað fagfólk. Slíkar ákvarðanir eru líklegar til að valda óánægju innan skólasamfélagsins og hafa neikvæð áhrif á skólabrag. Óöryggi og vanlíðan nemenda og aukið álag á starfsfólk eykur líkurnar á því að erfitt geti reynst að bregðast við vandamálum. Umboðsmanni er kunnugt um ákvarðanir um sameiningar og annars konar hagræðingu innan sveitarfélaga sem virðast hafa bitnað sérstaklega illa á börnum sem standa höllum fæti. Umboðsmaður dregur verulega í efa að niðurskurður í skólakerfinu verði til hagræðingar fyrir sveitarfélög til lengri tíma lítið, þar sem skert þjónusta í skólum er líkleg til þess að leiða til alvarlegri námserfiðleika nemenda, félagslegra vandamála og fleiri barnaverndarmála.

Í sumum sveitarfélögum hefur verið haldið áfram að skera niður fjárframlög til skólamála síðustu ár þrátt fyrir batnandi efnahagsástand, t.d. í Reykjavík. Þó að ferlar við ákvarðanatöku hafi e.t.v. batnað með meira samráði stendur þó eftir sú forsenda stjórnvalda, að börnin sem treysta á þessar stofnanir geti áfram þolað að þjónusta sem þau eiga rétt á sé takmörkuð enn frekar. Þessu viðhorfi þarf að breyta.

Dæmi um ákvörðun sem var tekin um að skerða þjónustu við börn án þess að meta afleiðingarnar fyrir börn er að á árinu 2015 ákvað Fangelsismálastofnun að loka Barnakoti, heimsóknaaðstöðu fyrir börn fanga á Litla-Hrauni, um helgar. Ljóst er að sú ákvörðun að takmarka opnunartíma Barnakots hafði mikil áhrif á börn fanga og möguleika þeirra til þess að njóta samvista við foreldra sína, í sem bestu umhverfi miðað við aðstæður og án mismununar, eins og þau eiga rétt á. Þessi ákvörðun getur ekki talist í samræmi við það sem

er börnum fyrir bestu, sbr. 3. gr. Barnasáttmálans. Má í því sambandi benda á að ávallt ber að leita annarra leiða til hagræðingar en að skerða þjónustu við börn. Umboðsmaður spurði Fangelsismálastofnun bréflega hvort sérstaklega hafi verið metið hvaða áhrif þessi ákvörðun myndi hafa á hagsmuni og réttindi barna. Í svari frá stofnuninni segir að ástæða lokunarinnar sé niðurskurður rekstrarfjár til hennar. Við ákvörðunina hafi ekki verið lagt sérstakt mat á hvort hún hefði áhrif á hagsmuni og réttindi barna. Umboðsmaður er ánægður með hreinskilnina en finnst leitt að aðrir hagsmunir hafi verið teknir fram yfir hagsmuni barna í þessu máli.

Áhrif barna á nærumhverfi sitt

Sem fyrr segir hefur umboðsmaður barna frá stofnun embættisins beitt sér fyrir því að börn fái raunveruleg tækifæri til að hafa áhrif á ákvarðanatöku í samfélaginu, sérstaklega í nærumhverfi sínu, t.d. með þátttöku í nemendafélögum, skólaráðum og ungmennaráðum. Fjallað er um þennan rétt m.a. í 12. gr. Barnasáttmálans, lögum um grunnskóla, lögum um framhaldsskóla og æskulýðslögum.

Nemendur eru líklegri til að hegða sér vel og leggja metnað í nám sitt þegar þeir finna að þeir hafa áhrif á skólastarfið, bæði innan skólastofunnar og utan hennar. Þannig má segja að lýðræðisleg þjálfun og þátttaka barna hafi jákvæð áhrif á markmið menntunar. Til að nemendafélög nái árangri þurfa þau stuðning og þjálfun í lýðræðislegum vinnubrögðum. Margir skólar standa sig vel í því að efla lýðræðislega þátttöku nemenda innan skólans, bæði í gegnum skólaráð og nemendafélög. Því miður skortir þó talsvert upp á þátttöku nemenda í ýmsum skólum. Umboðsmaður heyrir of oft að skortur sé á að stjórnir nemendafélaga fái þá fræðslu og aðstoð sem þær þurfa til að vera talsmenn allra nemenda í skólanum og aðgengilegar þeim nemendum sem vilja koma ábendingum til nemendafélagsins. Oft virðast skólastjórnendur og nemendafélög ekki þekkja þær reglur sem gilda, t.d. um val á fulltrúum nemenda í skólaráð. Þá hafa mikilvægar ákvarðanir oft verið teknar í skólastarfi án þess að allir í skólaráði hafi fengið tækifæri til að meta þær með baklandi sínu. Stundum hefur verið kvartað yfir því að störf skólaráða séu miðuð að þeim

fullorðnu og að fulltrúar nemenda upplifi að ekki sé tekið sama mark á þeim og hinum fullorðnu. Enn fremur eru stærri ákvarðanir er varða menntamál hjá sveitarfélögum og ríkinu oftast en ekki teknar án þess að leitað sé eftir samráði við nemendur, fulltrúa þeirra eða foreldra. Á það til dæmis við um ákvarðanir um breytta einkunnagjöf, styttingu framhaldsskólans, breytingu á fyrirkomulagi samræmdra prófa og ákvarðanir um sameiningu skóla. Í drögum að þingsályktunartillögu um fjölskyldustefnu til ársins 2020 er sett fram markmið að auka þátttöku, aðkomu og samstarf foreldra í skólum. Umboðsmaður barna telur fulla þörf á því að tryggja einnig enn frekar samráð við nemendur í skólastarfi og ákvörðunum sem varða menntamál almennt, í samræmi við 12. gr. Barnasáttmálans.

Eins og störf nemendafélaga í skólum, þarf starf ungmennaráða sveitarfélaga að vera formgert með aðstoð þeirra, þannig að það nýtist þeim til að taka betri ákvarðanir. Ekki er nóg að taka fram að ungmenni séu ávallt velkomin til bæjarstjórans til að tjá skoðanir sínar. Það þarf meira til, svo sem aðstöðu til funda, leiðsögn og sýndan áhuga þeirra sem stýra sveitarfélögum.

Í nágildandi æskulýðslögum segir að sveitarfélög eigi að hlutast til um að stofnuð verði ungmennaráð. Umboðsmaður barna hefur fylgst með málefnum þeirra með nokkrum könnunum síðustu ár. Stærstu og meðalstóru sveitarfélögin starfrækja í flestum tilfellum ungmennaráð en það eru alltaf einhver sem gera það ekki. Því hefur umboðsmaður margsagt að orðalag laganna sé óskýrt og bjóði upp á að lítið sé reynt til að stofna ungmennaráð. Betra væri að orða lögin þannig að sveitarfélögum verði gert skylt að setja á stofn ungmennaráð, setja skýrar reglur um starfsemi þeirra og veita nauðsynlega aðstoð. Það myndi væntanlega gera þeim hærra undir höfði í stjórnsýslu sveitarfélaga þannig að þau fengju meira að segja um málefni þeirra. Með slíkri breytingu yrði jafnræði barna milli landssvæða aukið. Þetta hefur Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna einnig sagt í síðustu ábendingum sínum til íslenska ríkisins.



Tillögur að úrbótum – Friðhelgi og ákvarðanataka

- Að fræðsla, reglur og lagaframkvæmd miði að því að deilur foreldra bitni sem minnst á börnum.
- Að dómstólar, sýslumenn og foreldrar virði alltaf rétt barna til að tjá sig áður en teknar eru eða endurmetnar ákvarðanir um forsjá, umgengni eða búsetu, óháð því hvort deilur séu á milli foreldra eða ekki.
- Að foreldrar og aðrir, svo sem fjölmiðlar, sem birta opinberlega myndir eða upplýsingar um börn á Netinu hugi að réttindum og hagsmunum barna með sjálfstæðu mati.
- Að stjórnvöld og dómstólar virði réttindi barna til verndar gegn ofbeldi og nauðung.
- Að stjórnvöld setji ákvæði í lög sem tryggja að drengir fái sjálfir að ákveða hvort þeir vilji láta umskera sig þegar þeir hafa aldur og þroska til.
- Að heilbrigðisstarfsfólk breyti ekki líkðum ungra barna með ódæmigerð kyneinkenni að óþörfu og að stuðlað verði að vitundarvakningu um að kyn og kyngervi séu ekki endilega fastmótuð hugtök, heldur ákveðinn skali mannlegs fjölbreytileika.

- Að þjóðskrá gefi vilja barna aukið vægi þegar kemur að nafnabreytingum.
- Að stjórnvöld uppfylli skyldur 3. og 12. gr. Barnasáttmálans þegar þjónusta við börn er skert, sérstaklega þegar ákvörðun um skerta þjónustu hefur mikil áhrif á daglegt líf barna og velferð.
- Að hætt verði að bjóða foreldrum upp á að takmarka rétt barna sinna til að tjá sig í könnunum sem lagðar eru fyrir nemendur í vísinda- og forvarnaskyni.
- Að mikilvægar ákvarðanir um skólastarf verði ekki teknar nema með samráði við nemendafélög og fulltrúa nemenda í skólaráði.
- Að Alþingi breyti æskulýðslögum þannig að sveitarfélögum verði gert skylt að starfrækja ungmenningaráð og setji þeim skýrar reglur.

Jafnræði

Ein af grundvallargreinum Barnasáttmálans er 2. gr., sem fjallar um jafnræði og bann við mismunum. Þar segir að öll börn skulu njóta réttinda Barnasáttmálans án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúar, stjórnmálaskoðana, ætternis, fötlunar, félagslegrar stöðu eða annarra aðstæðna þeirra eða stöðu eða athafna foreldra þeirra. Þó að það sé almennt bannað að mismuna börnum og öll börn eigi sömu réttindi þýðir það ekki endilega að þau eigi að fá sömu meðferð. Sum geta þurft meiri aðstoð eða þjónustu til þess að geta notið réttinda sinna. Ríki og sveitarfélög búa yfir fjölmörgum tólum til að jafna stöðu barna til að öll börn geti notið réttinda sinna.

Til þess að eiga möguleika á því að uppfylla þær skyldur sem þessi grein leggur á ríkið þurfa að vera til staðar upplýsingar um hagi þeirra hópa barna sem upptaldir eru hér að ofan og fleiri þegar það á við. Stjórnvöld eiga hrós skilið fyrir að halda úti rannsókninni Ungt fólk en niðurstöður hennar hafa gefið mikilvægar upplýsingar um hagi og líðan barna og unglinga, sem er svo hægt að nota við stefnumótun og forvarnir. Félagasamtök, fagfólk og fræðasamfélagið hafa þá útbúið ýmsar skýrslur og tölfraeðigögn um einstaka hópa barna sem eiga undir högg að sækja.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, sem hefur eftirlit með framkvæmd Barnasáttmálans, hefur þó ítrekað bent á að það skorti heildstætt kerfi um söfnun, vinnslu og greiningu gagna um stöðu barna hér á landi. Slík gagna-söfnun er forsenda þess að raunverulega sé hægt að vinna að auknu jafnræði meðal barna á Íslandi, t.d. hvað varðar hvar á landinu þau búa og við hvernig aðstæður.

Búseta

Opinberir aðilar eiga að tryggja að fjölskyldum standi til boða sú aðstoð sem þær þurfa til þess að velferð barna sé tryggð án mismununar. Ríkinu ber að tryggja að sveitarfélög fái nauðsynlegt fjármagn til að standa a.m.k. undir þeirri grunnþjónustu sem börn eiga rétt á, auk þess sem eftirlit með þjónustunni er á höndum ríkisins. Þar sem sveitarfélög landsins eru sjálfstæð hafa stofnanir þeirra visst svigrúm til að ákveða hvernig þjónustu íbúar þeirra fá og frá hverjum. Yfirleitt fer það eftir efnahag sveitarfélags og vilja þeirra sem stjórna að hvaða marki börn fái aðgang að þeirri þjónustu sem þau þurfa. Í dreifðari byggðum er vilji og geta ekki alltaf nóg þar sem framboð af fagfólki er ekki alltaf tryggt.

Eftir niðurskurð árána eftir fjármálakreppuna varð ástandið sérlega slæmt hvað varðar þjónustu sveitarfélaga við börn. Dæmi eru um að lögboðin þjónusta, t.d. námsráðgjafa í grunnskólum, hafi ekki verið í boði fyrir börn á sumum svæðum. Er því ljóst að hluti skóla veitti á þessum tíma börnum ekki þá lögbundnu þjónustu sem þau eiga rétt á og þeim því mismunað eftir búsetu. Sem dæmi um aðra þjónustu sem er mismunandi eftir sveitarfélögum, eru eftirlit með dagforeldrum, leikskólagjöld, gjald fyrir skólamat, sérfræðiþjónusta og stuðningur við börn í grunnskólum, niðurgreiðsla og framboð á frístundastarfi. Ásamt eftirliti með öryggi leiksvæða, aðgengi að sálfræði- og geðheilbrigðisþjónustu, félagslegu húsnæði, barnaverndarstarfsfólki og starfsemi ungmenningaráða.

Afar mikilvægt er að bæði foreldrar og börn hafi greiðan aðgang að fjölskylduráðgjöf. Í sumum sveitarfélögum hefur verið í boði ókeypis fjölskylduráðgjöf en ekki öllum. Það var því ánægjulegt að sjá að í þeim drögum að fjölskyldustefnu sem velferðarráðuneytið lagði fram árið 2015 var eitt af markmiðunum að bæta og jafna að-

gengi að fjölskylduráðgjöf. Hvað varðar aðkomu ríkisins má nefna mismunandi þjónustu heilbrigðisstofnana, t.d. fyrir fæðingar og þá sem þurfa aðstoð sálfræðinga eða fjölskylduráðgjafa. Þetta eru allt þættir sem geta skipt sköpum fyrir líðan barna og jafnað stöðu þeirra sem á einhvern hátt standa höllum fæti.

Í byrjun árs 2017 hafði umboðsmaður barna samband við allar heilsugæslustöðvar landsins til að spyrjast fyrir um aðgengi barna að þjónustu sálfræðinga eða annarra sem sinna geðheilbrigðisþjónustu. Aðgengið á að vera orðið nokkuð greitt en enn þarf þó að bæta við stöðugildum til að anna eftirspurn. Þá vantar mjög mikið upp á að börn á landsbyggðinni hafi sambærilegan aðgang að þjónustu sálfræðinga og börn á höfuðborgarsvæðinu. Það er t.d. mat fagaðila úti á landi að þörf fyrir þessa þjónustu hafi reynst mikil og ekki hefur tekist að anna eftirspurn, svo vel sé. „Hafa því myndast langir biðlistar sem er trúlega heilsuspillandi og er óforsvaranleg framkoma.“ Sem dæmi um ástæður þess að ekki eru starfandi sálfræðingar í heilsugæslu Heilbrigðisstofnunar Vestfjarða og Heilbrigðisstofnun Austurlands eru skortur á fjármagni annars vegar og hins vegar að ekki hefur tekist að ráða í stöðugildin.

Umboðsmanni þykir miður að búseta skuli hafa svo mikil áhrif á lífsgæði barna á Íslandi og vonast til þess að gerður verði samanburður á aðbúnaði og þjónustu við börn og brugðist við, til að rétta hlut þeirra barna sem hafa ekki sömu tækifæri og önnur vegna búsetu.

Efnahagur og félagsleg staða

Foreldrar bera höfuðábyrgð á því að sjá barni fyrir þeim lífsskilyrðum sem eru því nauðsynleg til að komast til þroska, í samræmi við getu sína og fjárhagsaðstæður, sbr. 27. gr. Barnasáttmálans. Hins vegar er ríkinu skylt að veita foreldrum aðstoð til að neyta þessa réttar. Fæði, klæði og húsnæði eru sérstaklega nefnd sem stuðningsúrræði sem ríkjum ber að veita.

Til eru nýlegar og gagnlegar upplýsingar um fátækt barna sem Velferðarvaktin, fræðafólk og félagasamtök hafa safnað og miðlað. Þessar upplýsingar þarf að greina og nýta, þannig hægt verði að bæta stöðu þeirra barna sem líða skort hér á landi og hafa ekki aðgang að

þeim gæðum samfélagsins sem geta veitt þeim bjargir. Nauðsynjar eins og öruggt heimili, hollur matur, hlý föt og aðgengi að frístundastarfi þarf að tryggja öllum börnum á Íslandi, án þess að fjölskyldur þurfi að leita ítrekað til hjálparstofnana til að komast af.

Með lögum er sveitarstjórnnum falið það verkefni að leysa húsnæðisþörf þess fólks sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi hefur gefið út að rétturinn til viðunandi húsnæðis feli ekki einungis í sér grundvallarrétt til húsaskjól heldur eiga allir rétt á því að búa við öryggi, frið og reisn. Sérstaklega er tekið fram að kostnaður vegna húsnæðis megi ekki vera það hár að hann komi í veg fyrir að einstaklingur geti uppfyllt aðrar grundvallarþarfir sínar. Þá verður að tryggja lágmarksgæði húsnæðis, íbúðarhæfi og staðsetningu sem tryggir aðgang að vinnu og nauðsynlegri þjónustu.

Verðhækkanir á húsnæðismarkaði og takmarkað framboð íbúðarhúsnæðis eru vaxandi áhyggjuefni fyrir barnafjölskyldur. Börn foreldra á leigumarkaði eru hvað viðkvæmust vegna óstöðugleika. Þau geta þurft að skipta um skóla og aðlagast nýju umhverfi og vinum vegna þess hve ótryggir og stuttir leigusamningar eru oft. Þá eru dæmi um að fólk búi við aðstæður sem geta ekki talist viðunandi og stefna jafnvel heilsu barna í hættu. Þetta á jafnframt við um barnafjölskyldur í félagslegu húsnæði sveitarfélaga. Ástandið á leigumarkaði virðist ekki fara batnandi þrátt fyrir yfirlýstan vilja stjórnvalda og annarra aðila.

Verkefnin eru því næg þegar kemur að því að ráða bót á því efnahagslega og félagslega misrétti sem er til staðar meðal barna á Íslandi. Þessu hefur umboðsmaður komið á framfæri við ráðherra og vonast hann til að ríki og sveitarfélög geti áður en langt um líður tryggt börnum þau nauðsynlegu lífsskilyrði sem þau eiga rétt á.

Staða umgengnisforeldra

Börn eiga rétt á að njóta samvista við báða foreldra sína og er mikilvægt að tryggja þennan rétt án mismununar. Lengi hefur tíðkast að stjórnvöld á vegum ríkis og sveitarfélaga líti á umgengnisforeldra sem barnlausa

einstaklinga þegar kemur að stuðningi við framfærslu enda fylgja greiðslur vegna barna lögheimili þeirra. Þetta hefur þýtt að umgengnisforeldrar eiga oft erfitt með að veita börnum sínum þann aðbúnað sem velferð þeirra krefst, svo sem heilsusamlegt umhverfi og hjálpartæki sem eru nauðsynleg vegna fötlunar. Mikilvægt er að jafna þennan mun þannig að foreldrar sem hafa ekki sama lögheimili og börn sín fái þann stuðning sem þeir þurfa til að geta haft þau heima hjá sér. Í því sambandi er brýnt að Þjóðskrá bæti skráningu upplýsinga um börn þannig að auðvelt sé að fá upplýsingar um hver fer með forsjá barns og hver nýtur umgengni við barn.

Meðganga, fæðing og umönnun barna fram að leikskóla

Lögum um fæðingar- og foreldraorlof hefur verið breytt töluvert mikið á undanförunum árum. Þó vantar enn upp á að börnum sem eiga einungis eitt foreldri, sem tekur virkan þátt í uppeldi þess og umönnun, verði tryggður sambærilegur réttur til að mynda tengsl við aðalumönnunaraðila sinn eða sína fyrstu mánuðina og börn sem njóta umönnunar beggja foreldra. Annað dæmi um mismunun þegar kemur að fæðingarorlofi er afleiðing fækkunar heilbrigðisstofnana sem sinna fæðingarhjálp í dreifbýli. Foreldrar sem búa fjarri fæðingarhjálp þurfa því að dveljast utan heimilis til að vera nærri fæðingarhjálp síðasta mánuðinn eða svo. Eins og staðan er núna dregst þessi tími af samverutíma eftir fæðingu sem er alls ekki réttlátt enda mismunar þetta börnum í dreifbýli. Helst myndi umboðsmaður vilja að fæðingarorlof yrði lengt í eitt ár og strax í kjölfarið myndu börn eiga kost á að komast inn á ungubarnaleikskóla á vegum sveitarfélaganna.

Þegar einstaklingar frá ríkjum utan EES fá hér dvalarleyfi eru þeir ekki sjúkratryggðir fyrstu sex mánuðina eftir að dvalarleyfið er gefið út. Sjúkrakostnaðartrygging sem þetta fólk er skyldað til að kaupa tekur ekki til kostnaðar vegna meðgöngu, fæðingarhjálpar eða sjúkdóma sem rekja má til meðgöngu eða fósturláts. Dæmi eru um að konur sem eru ótryggðar láti hjá líða að leita til heilsugæslunnar vegna mæðraverndar og heilsufars- og álitamála á meðgöngu vegna þess kostnaðar sem fylgir slíkum heimsóknum. Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi meðgöngueftirlits fyrir heilsu og þroska hins ófædda

barns enda getur ráðgjöf og inngrip heilbrigðisstarfsfólks reynst börnunum lífsnauðsynlegt. Það er óviðunandi að ófædd börn hluta kvenna njóti ekki sömu verndar og önnur börn. Ekki er um mörg börn að ræða en engu að síður er brýnt að tryggja að þeim sé ekki mismunað að þessu leyti.

Málefni dagforeldra skjóta reglulega upp kollinum en stuðningur og eftirlit með starfsemi þeirra er misjafn eftir því hvar á landinu þeir eru. Foreldrar geta upplifað sig í afar þröngri stöðu ef þeir eru ósáttir við aðbúnað og gæði umönnunar hjá dagforeldri. Húsnæði er ekki alltaf í samræmi við þarfir ungbarna og öryggi þeirra og velferð ekki alltaf tryggt í samræmi við kröfur reglugerðar um daggæslu barna í heimahúsum. Þá er ekki alltaf fylgst með hvort dagforeldri hafi sótt námskeið sem þeim er skylt að ljúka samkvæmt reglugerð eða hvort það hafi náð að tileinka sér námsefnið. Umboðsmaður telur brýnt að endurskoða hvernig staðið er að umönnun barna eftir að fæðingarorlofi foreldra lýkur og fram að leikskólagöngu. Eins og fyrr segir telur hann best fyrir börnin að lengja fæðingarorlofið í eitt ár og eftir það stæði börnum til boða vist á ungbarnaleikskóla á vegum sveitarfélaganna, sem myndi lúta eftirliti menntamála- eða velferðarráðuneytis. Þessu hefur hann komið á framfæri við velferðarráðuneytið. Nefnd til að fara yfir stöðuna var skipuð í byrjun árs 2016. Umboðsmaður barna er í ráðgjafahópi hennar og hefur ítrekað spurst fyrir um hvað sé að fréttu af starfi nefndarinnar en engin svör fengið.

Tillögur til úrbóta - Jafnræði

- Að stjórnvöld safni upplýsingum um hag barna og þjónustu við þau og noti þær til að tryggja réttindi þeirra hópa sem standa höllum fæti þegar kemur að efnahagslegum gæðum og mismunandi þjónustu sveitarfélaganna.
- Að börn foreldra á leigumarkaði fái að njóta æsku sinnar í öruggu húsnæði og að foreldrum þeirra verði tryggð aðstoð til að geta séð þeim fyrir nauðsynjum.
- Að hætt verði að líta á umgengnisforeldra sem barnlausa einstaklinga og þeim tryggður sá stuðningur sem þeir þurfa til þess að geta sinnt framfærslu og umgengni við börn sín.

- Að sjúkratryggingin, sem einstaklingar frá ríkjum utan EES sem fá hér dvalarleyfi eiga að kaupa sér, taki til kostnaðar vegna meðgöngu og fæðingar.
- Að lög um fæðingar- og foreldraorlof verði endurskoðuð þannig að börnum verði ekki mismunað með ómálefnalegum hætti eftir stöðu foreldra þeirra. Lengja ætti fæðingarorlof í eitt ár.
- Að börnum standi til boða vist á ungbarnaleikskóla sveitarfélaga frá eins árs aldri.

Börn sem þurfa aðstoð og vernd

Fjölbreyttur hópur

Heilsa og líðan barna veltur á margvíslegum þáttum. Fjölskylduaðstæður og viðhorf nánustu umönnunaradila til barns skipta þar að sjálfsögðu mestu, en þó getur aðkoma fagfólks á ýmsum sviðum verið barni lífsnauðsynleg. Sé þörf á aðstoð eru fyrstu árin í lífi barna afar mikilvæg fyrir inngrip með rétttri íhlutun enda er snemmtæk íhlutun, helst í nærumhverfi barns, það sem fagfólk telur yfirleitt besta leiðin til árangurs. Ef dráttur er á íhlutun getur það haft í för með sér að vandi barns verði alvarlegri og jafnvel langvarandi. Sorglegt er að vita til þess að börn þurfi að glíma lengi við vanda sem hefði verið hægt að minnka eða koma í veg fyrir að einhverju leyti ef gripið hefði verið inn í nógu snemma.

Eftir áratug í starfi telur umboðsmaður barna málefni barna sem þurfa sértaka aðstoð, þjálfun og vernd alls ekki í nógu góðum farvegi. Vissulega hefur ýmislegt áunnist á þeim mörgu sviðum sem koma við sögu. En eftir stendur að börn sem eru með fötlun eða þroska-skerðingu, glíma við vanlíðan, hegðunarvanda eða geðræna erfiðleika, nota vímuefni og/eða hafa brotið af sér, fá mörg hver ekki þá umönnun og vernd sem þau eiga rétt á og velferð þeirra krefst, þrátt fyrir áralanga baráttu fagfólks á ýmsum sviðum. Sérstaklega er hætta á að réttindi barna sem glíma við fjölþættan vanda séu ekki virt vegna þess hve stofnunum ríkis og sveitarfélaga sem eiga að sinna þeim er gert erfitt fyrir að vinna saman vegna skorts á skýrri stefnumótun. Erlend börn sem

koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd eru einnig hópur sem þarf margvíslega þjónustu og aðstoð frá ýms-um stofnunum sem hefur reynt snúið að tryggja. Þau eiga sér mörg hver sögu sem mörkuð er af áföllum og hörmungun sem geta orsakað allt það sem að ofan er talið. Á sama tíma eru þau auðvitað fyrst og fremst börn sem þurfa vernd og það sem næst getur komist að lífa „eðlilegu“ lífi.

Foreldrum þarf að vera gert kleift að sinna hlutverki sínu sem allra best með stuðningi þegar þess er þörf. Oft á tíðum þurfa þeir að eyða töluvert miklum tíma, fé og fyrirhöfn í að finna út úr því hvernig er mögulegt að hjálpa barni, hvaða þjónustu það á rétt á og hvert á að sækja hana. Þetta þekkja hin ýmsu hagsmunasamtök foreldra vel enda er ráðgjöf og liðsinni þeirra foreldrum barna með sérþarfir ómetanleg stoð. Að mati um-boðsmanns barna virðist þjónustan sem börn í vanda fá, stundum fara eftir því hversu þrautseiga foreldra þau eiga. Börn sem eiga foreldra sem eru ekki í stakk búnir að leita liðsinnis og berjast fyrir betri þjónustu við börnin, sitja því stundum eftir nema þau séu svo heppin að einhver annar, t.d. í skóla- eða heilbrigðiskerfinu, sé reiðubúinn að taka upp hanskan fyrir þau. Mismunun af ýmsu tagi er því til staðar.

Eins og fyrr greinir eiga börn ávallt rétt á að tjá sig áður en teknar eru ákvarðanir sem varða þau og skal taka réttmætt tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Enn fremur á það sem er börnum fyrir bestu ávallt að hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir sem varða börn. Eins og ítrekað hefur verið nokkrum sinnum í þessari skýrslu hefur Barnaréttarnefnd Sam-einuðu þjóðanna bent á að ekki sé hægt að meta hvað sé barni raunverulega fyrir bestu nema barn hafi fengið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á eigin forsendum. Þó að börn tali annað tungumál, hafi skertan þroska eða glími við annars konar hindranir, ber alltaf að virða rétt þeirra sem sjálfstæðra einstaklinga til að hafa áhrif á persónulega hagi sína og líf. Til að börn hafi raunveruleg tækifæri til þess að tjá sig og hafa áhrif í þessum málum, er nauðsynlegt að þau hafi aðgang að upplýsingum sem henta þeim.

Hér er ekki hægt að telja upp með tæmandi hætti þau brýnu mál sem þarf að bregðast við en reynt verður að tæpa á þeim helstu.

Almenn heilsugæsla og skólakerfið

Börn eiga rétt á að njóta sem bestu mögulegrar heilsu-verndar sem völ er á og þarf því að tryggja þeim og fjölskyldum þeirra greiðan aðgang að þjónustu fagfólks á öllum sviðum heilbrigðisþjónustu, skv. Barnasátt-málanum. Skylt er að gera allt sem unnt er til að veikt barn fái að þroskast og njóta lífsgæða þrátt fyrir vei-kindi og meðferð eftir því sem ástand þess leyfir, sbr lög um réttindi sjúklinga. Einnig má vísa í lög um heil-brigðisþjónustu, lög um málefni fatlaðs fólks og ákvæði laga um leik-, grunn- og framhaldsskóla um stoðkerfi skólakerfisins og sérfræðiþjónustu.

Þrátt fyrir bágan kost heilbrigðiskerfisins hafa nokkur framfaramál náð fram að ganga á síðustu árum. Helst ber að nefna framfarir í tannheilbrigðismálum barna eftir áralanga baráttu. Einnig virðist sem mæðravernd, ungubarnaeftirlit, skólaheilsugæsla og almenn þjónusta heilsugæslustöðva nái að halda ágætlega utan um heilsu flestra barna, þrátt fyrir skort á heimilislæknum og laka stöðu heilbrigðiskerfisins í heild. Ef áætlanir um að fjölga sálfræðingum á heilsugæslustöðvum verða að veruleika mun það vonandi nýtast börnum og foreldrum þeirra vel. En þegar kemur að börnum sem þurfa frekari þjónustu, greiningar, þjálfun og innlagnir koma í ljós gallar og veikleikar í kerfinu. Svo virðist sem það sé hvað erfiðast að tryggja nægt fjármagn til að börn sem glíma við van-heilsu, sem ekki sést greinilega utan á þeim, fái aðstoð við hæfi.

Í lögum um leiks-, grunn- og framhaldsskóla er kveðið á um rétt nemenda til þjónustu sem byggist á þeim einstaklingsþörfum sem liggja fyrir hverju sinni. Menntastefnan skóli án aðgreiningar gerir þá kröfu til allra almennra skóla, og þar með allra kennara, að þeir séu í stakk búnir til þess að taka við öllum nemendum og veita þeim menntun við hæfi, óháð hvers konar fötlun, skerðingu eða sérþörfum. Hér má nefna að sjá þarf fyrir aðgengi að sérkennurum og þroskajálfum og að út-vega námsgögn fyrir heyrnar- og/eða sjónskerta sem og móðurmálskennslu fyrir börn af erlendum uppruna. Þetta

hefur reynst mörgum skólum erfitt að uppfylla, aðalle vegna skorts á fjármagni og aðgengi að þjónustu fag fólks. Niðurskurður efnahagskreppunnar hefur víða el gengið til baka í sveitarfélögum og fjöldi barna í bekk og álag á kennara og starfsfólk skólanna virðist ekki minnkandi með batnandi efnahagsástandi. Í umræðunni er oft nefnt að kennarar upplifi flestir á einhverju tímapunkti að þeir standi ekki undir öllum þeim kröfu sem gerðar eru til þeirra og að þeir vildu gjarnan fá n stuðning fyrir einstaka nemendur.

Forsenda þess að börn með miklar skerðingar geti stundað árangursríkt nám í almennum skólum er að til staðar sé sú þekking og sú þjónusta sem nauðsynleg er til að uppfylla félagslegar og námslegar þarfir þeirra. Hlutfallslega færri nemendur eru í sérskólum og sérúrræðum í skólum á Íslandi en víðast hvar í Evrópu. Umboðsmaður er ekki sannfærður um að það sé endilega besti mælikvarðinn á hversu vel hafi tekist til við að innleiða stefnu um skóla án aðgreiningar. Úrræðaleyfi og skortur á fagfólki er stundum mikill og nemendur fá því oft ekki þann stuðning sem þeir þurfa. Þegar börn glíma við mikla erfiðleika er sérstaklega mikilvægt að meta hvað sé best fyrir hvert einasta barn og hlusta eftir vilja þess og skoðunum. Í þessu sambandi má enn og aftur minna á þá skyldu sem Barnasáttmálinn leggur á ríki þegar taka á ákvarðanir fyrir einstök börn eða hópa barna. Það gengur ekki upp að segja að ákvörðun sé í samræmi við bestu hagsmuni barns eða barna nema að leitað hafi verið eftir viðhorfi og reynslu þeirra, sbr. umfjöllun í kafla Friðhelgi einkalífs og ákvarðanataka.

Skólahjúkrunarfræðingar taka viðtöl við börn í 1., 4., 7. og 9. bekk grunnskóla þar sem m.a. er rætt um líðan, áhyggjur o.fl. til að koma auga á frávík í þroska, hegðun og líðan. Umsjónarkennarar, námsráðgjafar og fleira starfsfólk er líka í lykilstöðu til að meta hvort nemandi þarf aðstoð eða þjálfun vegna erfiðleika með nám eða líðan. En þegar kemur að aðgengi að greiningu og meðferð annarra stofnana eykst vandinn. Afleiðingarnar eru að mörg börn fá ekki þann stuðning sem þau þurfa í skólanum. Þær ábendingar sem umboðsmaður hefur fengið um þetta varða aðallega grunnskólastigið. Þó að hugtakið nemendur með sérþarfir samkvæmt 2. gr. reglugerðar um nemendur með sérþarfir í grunnskóla



sé nokkuð viðtækt virðist það ekki túlkað á þann veg í framkvæmd. Þannig virðist takmarkaður stuðningur í boði fyrir börn sem eru ekki með „réttu“ greiningu eða þau sem eru á svokölluðu gráu svæði. Eins og fjallað er um í næsta kafla getur það tekið töluvert langan tíma að komast í greiningu. Þá er ljóst að sum börn þurfa mikla aðstoð og þjálfun þó að þau falli ekki beinlínis undir ákveðin greiningarviðmið. Ennfremur er mikilvægt að börnum sem búa við erfiðar félagslegar aðstæður eða glíma við annars konar hindranir séu tryggð aðstoð sem hentar þeim. Til dæmis meiri aðstoð við heimanám, félagslegt utanumhald og e.t.v. annars konar hjálp í samvinnu við barnavernd og félagsþjónustu.

Menntamálaráðuneytið kynnti í mars 2017 Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi sem unnin var af Evrópumíðstöð um menntun án aðgreiningar. Í niðurstöðum hennar kemur ýmislegt áhugavert í ljós, t.d. að nauðsynlegt sé talið að skýra hugtakið menntun án aðgreiningar og hvernig standa beri að framkvæmd stefnunnar. Þeir sem vinna að menntamálum þurfa jafnframt á leiðsögn að halda um hvernig haga skuli eftirliti með þeirri framkvæmd og mati á árangri hennar. Í skýrslunni segir að flestir sem sinna menntamálum, á hvaða skólastigi sem þeir starfa, telji að í núverandi tilhögun fjárveitinga og reglna um ráðstöfun fjár sé hvorki tekið mið af jafnræðissjónarmiðum né hugmyndum um skilvirkni.²

2 - Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi. 2017. Mennta_málaráðuneytið, Reykjavík. Slóðin er: <https://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/uttekta-a-framkvaemd-stefnu-um-menntun-an-adgreiningar>

Umboðsmaður barna vonar að með bættum aðstæðum í ríkisfjármálum og bættri þekkingu á mikilvægi snemmtækrar íhlutunar sé hægt að tryggja að allir nemendur á öllum skólastigum fái þann stuðning sem þeir þurfa. Óháð greiningu, í samræmi við menntastefnu Íslands skóli án aðgreiningar.

Stofnanir sem sinna börnum með sérþarfir

Reglulega berast umboðsmanni erindi og ábendingar vegna barna sem eru með ýmiss konar sérþarfir en fá ekki fullnægjandi þjónustu, t.d. í skóla-, barnaverndar- eða heilbrigðiskerfinu eða innan félagsþjónustunnar. Um er að ræða fjölbreyttan hóp barna með mismunandi þarfir, t.d. börn með ýmiss konar fatlanir, veikindi eða raskanir, s.s. þroska-, hegðunar- og geðraskanir en einnig þau sem hafa orðið fyrir áföllum, langvarandi streitu eða stefna eigin velferð í hættu, t.d. með vímuefnaneyslu og afbrotum. Ástæður þess að sum þessara barna fá ekki þá þjónustu sem þau þurfa eru margar og ber þar fyrst að nefna vöntun á fjármagni, álag og skipulag. Það virðist skorta á heildstæða stefnumótun um það hvaða hlutverki mismunandi stofnanir og opinberir aðilar gegna þegar börn glíma við fjölþættan vanda. Umboðsmaður barna hefur lengi haft miklar áhyggjur af velferð þessara barna og undrast hversu illa hefur gengið að minnka þjáningu, veikindi og kostnað sem hlýst af því að veita ekki nauðsynlega þjónustu á því aldursskeiði þar sem mestar líkur eru á árangri af greiningu og meðferð fagfólks.

Málefni barna með sérþarfir var í forgangi hjá embættinu á árinu 2013. Til að afla upplýsinga um málið og fá fram viðhorf fagfólks, heimsótti umboðsmaður eða fékk á sinn fund ýmsa aðila sem vinna að málefnum barna með sérþarfir og búa yfir reynslu og mikilvægum upplýsingum á þessu sviði. Rætt var við ýmsa aðila, þ.m.t. frá þroska- og hegðunarstöð Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Barna- og unglingsgeðdeild Landspítala (BUGL), Barnaverndarstofu, Kennarasambandinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Heimili og skóla, Brúarskóla, Klettaskóla og Sjónarhóli.

Á þessum fundum og í síðari samskiptum voru ýmsir alvarlegir vankantar í þjónustunni staðfestir, t.d. allt að tveggja ára biðtími eftir þjónustu BUGL og að stofnanir

irnar skorti fjármagn til að sinna öllum þeim hópum barna sem þær hefðu viljað sinna. Á tímabili sinnti þroska- og hegðunarstöð einungis börnum með ADHD og skyldar raskanir fram að 12 ára aldri. Börnum eldri en 12 ára var því vísað á BUGL en þar var einungis hægt að taka við alvarlegustu tilfellunum. Því var til staðar þjónustugat sem erfitt var að fylla upp í vegna skorts á fjármagni á báðum stöðum. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins hafði einnig þrengt starfssvið sitt og tók ekki við ákveðnum hópi barna sem hún sinnti áður, t.d. börn á einhverfurófi sem eru ekki greindarskert (háttstandandi börn með einhverfu). Umboðsmaður kom áhyggjum sínum á framfæri við ýmis tækifæri, s.s. á fundum með velferðarráðherra, félagsmálaráðherra, velferðarnefnd Alþingis o.fl. Frá þessum tíma hefur verið farið í ýmsar aðgerðir til að laga ástandið. Ýmislegt hefur batnað en eftir stendur að kerfið virðist ekki ennþá í stakk búið til að halda utan um öll þau börn sem verða að geta treyst á það.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar Geðheilbrigðisþjónusta við börn og unglinga. Annað og þriðja þjónustustig frá febrúar 2016 er enn og aftur staðfest að þrátt fyrir átaksverkefni um að stytta biðlista og góðan vilja allra þeirra sem vinna í málaflokknum er ástandið enn óviðunandi. Í skýrslunni kemur fram að 718 börn biðu sér- og ítarþjónustu vegna geðheilsuvanda undir árslok 2015. Í skýrsluna vantar umfjöllun um úrræði fyrir yngri börn, önnur en þau sem aðurnefndar stofnanir sinna. Í skýrslunni er gott yfirlit yfir úttektir, skýrslur, aðgerðaáætlanir og stefnuskjöl sem gefin hafa verið út á undanförunum árum.³ Veikleikar málaflokksins hafa því margoft verið kortlagðir og stefnan tekin á lagfæringar en einhverra hluta vegna hefur nægt fjármagn eða geta ekki alltaf fylgt fyrirheitum um að auka afköst, gæði, forvarnir og úrræði.

Vorið 2016 samþykkti Alþingi þingsályktun um stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til fjögurra ára. Umboðsmaður barna vonar að markmiðum stefnunnar verði náð og að þau stuðli að bættu geðheilbrigði barna, m.a. með auknum forvörnum og þjónustu sálfræðinga í nærumhverfinu.

3 - Geðheilbrigðisþjónusta við börn og unglinga. Annað og þriðja þjónustustig. 2016. Ríkisendurskoðun, Reykjavík. Slóðin er: <http://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/02/SU-Gedheil-born-unglinga.pdf>

Hins vegar telur umboðsmaður barna miður að ekkert sé minnst á að fyrirhugað sé að efla eða fjölga úrræðum fyrir börn með geðraskanir, að undanskildu markmiði um að árið 2019 verði ekki biðlistar á göngudeild BUGL. Þá telur hann miður að ekki sé fjallað um börn með tví- eða fjölþættan vanda í stefnunni, enda hefur hegðunar- og vímuefnavandi mikil áhrif á geðheilbrigði barna og ungmenna. Þessi börn falla oft á milli kerfa, þar sem þau fá hvorki viðeigandi þjónustu í heilbrigðiskerfinu né á vegum barnaverndar. Um það er fjallað í næsta kafla.

Umboðsmaður óskaði upplýsinga um stöðu þessara mála í mars 2017 frá hluteigandi aðilum. Nú eru 316 börn á biðlista hjá þroska- og hegðunarstöðinni og biðtími flestra þeirra er ár eða meira en börn í mesta forgangi þurfi að bíða í 4-6 mánuði eftir því að komast í greiningarferli. Á Greininga- og ráðgjafarstöð ríkisins hefur biðlistinn lengst frá því að Ríkisendurskoðun gerði sína úttekt. Í mars 2017 eru 267 börn á biðlista og er biðtími eftir þverfaglegri greiningu 5-14 mánuðir. Á biðlista hjá legudeild BUGL voru átta börn en 103 hjá göngudeild. Þetta segir þó ekki alla söguna þar sem vísbendingar eru um að þröng skilyrði séu fyrir því að komast á biðlistana. Það er umhugsunarvert að aðeins 0,89% barna á Íslandi fá þjónustu hjá BUGL á meðan sambærilegt hlutfall á öðrum Norðurlöndum er á bilinu 2-5%. Þá hefur legutími barna á BUGL verið að styttest og í kjölfarið hefur endurkomum fjölgað. Af innlögnum voru bráðainnlagnir áður u.þ.b. 60% en eru nú um 75%. Þetta er afleit þróun og sýnir að fjöldi barna fær ekki greiningar og þjónustu við hæfi.

Umboðsmaður barna telur brýnt að öll börn með sérþarfir fái greiningu, meðferð og þjónustu við hæfi án tafar. Hann hefur margoft bent stjórnvöldum á að þeim sé skylt að setja hagsmuni barna í forgang og tryggja öllum börnum þá þjónustu sem þau eiga rétt á. Aðstæður í ríkisfjármálum geta ekki réttlætt brot á grundvallarmannréttindum barna. Það kostar samfélagið mjög mikið til lengri tíma að veita börnum ekki þá þjónustu sem þau eiga rétt á, fyrir utan þá þjáningu sem það hefur í för með sér fyrir börnin og fjölskyldur þeirra. Er því ljóst að það skilar sér margfalt til baka að fjárfesta í aðstoð við börn með sérþarfir.

Úrræði barnaverndar

Börn eiga rétt á vernd gegn líkamlegu og andlegu ofbeldi og gegn vanrækslu. Þau eiga líka rétt á aðstoð ef þeim líður illa og eru hættuleg sjálfum sér og öðrum. Barnavernd snýst um aðstoð við börn sem búa við óviðunandi aðstæður heima hjá sér eða eru talin stofna heilsu sinni og þroska í hættu, sbr. barnaverndarlög. Breytt verklag lögreglu og annarra stofnana samfara aukinni meðvitund og þekkingu almennings á réttindum barna hefur leitt af sér fjölgun tilkynninga til barnaverndar. Þetta gefur vísbendingu um að meðvitund fólks um réttindi barna sé að aukast en umboðsmaður barna veltir því samt sem áður fyrir sér hvort verið sé að nýta alla möguleika í kerfinu til að koma auga á ofbeldi og vanrækslu á börnum. Fagfólk og aðrir í nærumhverfi barns, svo sem heilbrigðisstarfsfólk, kennarar og þjálfarar, geta verið í lykilstöðu til að taka eftir merkjum ofbeldis eða vanrækslu hjá barni og þurfa því að vera sérstaklega vakandi og leyfa barninu að njóta vafans ef grunur um ofbeldi eða vanrækslu kemur upp.

Umboðsmaður barna hefur áhyggjur af því að börn, sem vilja eða þurfa að leita eftir aðstoð barnaverndar án aðkomu foreldra eða annarra fullorðinna, eigi oft á tíðum ekki nógu greiðan aðgang að starfsfólki barnaverndar. Þó að aðrir í nærumhverfi barna séu vel færir um að aðstoða þau er þó stundum málum þannig háttað að þau vilja heldur ræða erfið mál beint við barnaverndarstarfsmann. Umboðsmaður myndi gjarnan vilja að börnin sjálf gætu milliliðalaust komið á skrifstofu barnaverndar og fengið ráðgjöf eða alla vega hringt eða sent skilaboð til barnaverndarstarfsmanns á vakt, allan sólarhringinn.

Álag á starfsfólki barnaverndar er of mikið og tími til að vinna málin of skammur. Hver barnaverndarfulltrúi hér á landi þarf að meðaltali að sinna mun fleiri málum en gengur og gerist í þeim löndum sem við viljum helst bera okkur saman við. Það getur leitt af sér að starfsfólk barnaverndar þurfi að forgangsraða þannig að það geti ekki sinnt hlutverki sínu sem skyldi. Velta má fyrir sér hvort hluti barnaverndarmála og alvarleg staða margra barna sé afleiðing af skorti á fyrsta stigs þjónustu eða stuðningi í nærumhverfi barnanna. Annað sem hefur aukið álag á barnaverndarkerfið, sérstaklega á höfuð-



borgarsvæðinu, er aukning í komu fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd. Þessi börn þurfa tafarlaust úrræði; ekki einungis varðandi húsnæði heldur einnig ýmsa aðra aðstoð og þjónustu.

Barnaverndarnefndir eiga að meta hvort skipa eigi barni talsmann þegar tekin hefur verið ákvörðun um að hefja könnun á máli. Það skal að jafnaði gert ef til greina kemur að vista barn utan heimilis. Þó að starfsfólk barnaverndar sé í flestum tilvikum vel fært um að ræða við börn er ljóst að það getur ekki komið í stað talsmanna. Enda eru barnaverndarstarfsmenn handhafar opinbers valds sem þurfa einnig að taka tillit til annarra sjónarmiða. Niðurstöður nýlegrar rannsóknar benda til þess að almennt fari ekki fram raunverulegt mat á því hvort barn hafi þörf fyrir talsmann á fyrri stigum barnaverndarmáls. Þá var einungis 43% barna skipaður talsmaður í þeim tilvikum sem fyrirhugað var að vista barn utan heimilis.⁴ Er þetta áhyggjuefni að mati umboðsmanns barna, enda ljóst að einhverjar barnaverndarnefndir uppfylla ekki lagaskyldur sínar að þessu leyti.

4 - Hrefna Friðriksdóttir og Hafdís Gísladóttir. 2015. „Skipan talsmanns fyrir börn – grundvöllur ákvörðunar og framkvæmd.“ Stjórnmal og stjórnsýsla, 2. tbl. 11 árg.: 313-332.

Eftir ábendingu umboðsmanns barna sendi Barnaverndarstofa bréf til barnaverndarnefnda þar sem hún brýnir fyrir nefndarfólki að taka sig á í þessum efn-um. Umboðsmaður telur mikilvægt að fylgjast með því hvernig það gengur á næstu árum.

Mikilvægt er að bregðast við afbrotum barna með uppbyggilegum hætti. Það er hlutverk barnaverndar að bregðast við þegar ósakhæf börn brjóta af sér. Þegar sakhæf börn brjóta af sér þarf barnavernd auk þess að vinna náið með lögreglu. Umboðsmaður hefur lengi verið áhugasamur um sáttamiðlun sem byggir á hugmyndafræði uppbyggilegrar réttvísí, bæði fyrir ósakhæf og sakhæf börn. Sáttamiðlun hentar sérstaklega vel fyrir börn og ungmenni, þar sem þau þurfa að horfast í augu við afleiðingar háttsemi sinnar og bæta fyrir brot sitt. Í stöðuskýrslu um sáttamiðlun í sakamálum til dómsmálaráðherra í lok árs 2007 kom fram að árangurinn hafi verið góður og lögregluembætti hvött til þess að innleiða sáttamiðlun. Umboðsmaður barna telur mikilvægt að hún sé í boði fyrir börn sem hafa brotið af sér. Því miður virðist verulega hafa dregið úr því á undanförunum árum að boðið sé upp á slíkt úrræði. En miðað við upplýsingar frá ríkislögreglustjóra er erfitt að átta sig á því hvenær úrræðinu er beitt vegna afbrota barna.

Meðferðarúrræði fyrir börn með tví- eða fjölþættan vanda

Umboðsmanni barna hafa borist fjölmargar ábendingar um úrræðaleyfi barnaverndar þegar um er að ræða eldri börn sem stofna eigin velferð í hættu, t.d. vegna vanlíðunar, hegðunarvandamála eða vímuefnaneyslu. Vandí þessara barna hefur lengi verið þekktur. Nauðsynlegt er að tryggja að nægileg úrræði séu til staðar og ávallt sé metið í hverju tilviki fyrir sig hvaða úrræði henti viðkomandi barni. Einnig er mikilvægt að börn þurfi ekki að bíða lengi eftir viðeigandi meðferðarúrræði og fái aðstoð eins fljótt og mögulegt er. Umboðsmaður barna hefur sömu- leiðis haft áhyggjur af stöðu þeirra barna sem eru svipt frelsi sínu og úrskurðuð í gæsluvarðhald eða dæmd í óskilorðsbundið fangelsi. Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga ber almennt að vista börn á heimilum á vegum barnaverndaryfirvalda, en ekki í fangelsi.

Þó hefur verið bent á að núverandi úrræði barnaverndar, svo sem Háholt, henti ekki vel í þessum tilgangi. Umboðsmaður barna hefur fjallað um þetta í bréfum til félagsmálaráðherra og innanríkisráðherra og hvatt til samvinnu þegar kemur að nýju úrræði í stað Háholts, sem einungis á að vera afplánunarstaður til bráðabirgða.

Í mörg ár hefur legið fyrir að brýn þörf sé á því að byggja upp nýtt meðferðarúrræði á höfðuborgarsvæðinu fyrir börn með alvarlegan vímuefnavanda og börn sem hafa sýnt af sér afbrotahegðun. Umboðsmaður barna hefur margoft fundað með fagfólki, foreldrum og hitt börn sem eru í þessum aðstæðum og komið upplýsingum um málaflokkinn til yfirvalda, ýmist bréflega eða á fundum. Til dæmis boðaði umboðsmaður barna árið 2011 fulltrúa Barnaverndar Reykjavíkur, Lögregluna á höfuðborgarsvæðinu, Barnaverndarstofu, Stuðla, velferðarráðherra og landlækni á sinn fund á skrifstofu embættisins. Til að ræða lausnir og ábyrgð aðila vegna alvarlegs skorts á meðferðarúrræðum fyrir börn sem eiga við vímuefnavanda að stríða og fjölskyldur þeirra. Í kjölfar fundarins setti Barnaverndarstofa fram tillögur að lausn að beiðni velferðarráðuneytisins. Þeir aðilar sem lengi höfðu barist fyrir þessu nýja úrræði fögnuðu þessu skrefi í baráttunni. Haustið 2012 óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum um hvort og þá hvaða vinna hefði átt sér stað innan ráðuneytisins til þess að bregðast við tillögum Barnaverndarstofu. Eftir ráðherraskipti sendi hann annað bréf til velferðarráðuneytisins til að spyrjast fyrir um málið árið 2013 og fékkst þá loks staðfest að nýtt úrræði fyrir börn með alvarlegan vímuefna- og afbrotavanda væri ekki á dagskrá vegna skorts á fjármagni. Umboðsmaður þakkaði hreinskilin svör en benti á að framkvæmd á undanförunum árum hefði sýnt að þau úrræði sem ráðuneytið vísaði í, sem virk úrræði, dygðu hreinlega ekki til. Þá benti hann á að svar ráðuneytisins gengi þvert á framkvæmdaáætlun í barnavernd sem samþykkt hafði verið á Alþingi í mars 2013. En þar segir að efla skuli þjónustu og verklag með nýrri meðferðarstofnun fyrir unglinga í alvarlegum vímuefna- og afbrotavanda. Greinilegt er að þegar sú framkvæmdaáætlun í barnavernd var rædd og samþykkt á Alþingi hafi ekki fylgt henni nauðsynlegt fjármagn til að framkvæma hana.

Í bréfi til velferðarráðuneytisins frá janúar 2015 óskaði umboðsmaður barna eftir svörum um það hvernig ráðuneytið hygðist bregðast við skorti á úrræðum fyrir börn sem stefna eigin velferð í hættu, t.d. vegna afbrota, hegðunarvanda eða vímuefnaneyslu. Í bréfinu er sagt frá máli barns, en foreldrar þess treystu sér ekki til þess að hafa það á heimilinu, þar sem það átti við alvarlegan vanda að stríða. Viðkomandi hafði beitt fjölskylduna ofbeldi og þurfti því nauðsynlega að komast í úrræði við hæfi. Starfsfólk Neyðarvistunar Stuðla neitaði að taka við barninu, þar sem það leit svo á að það þyrfti að vera undir umsjón lækna. Þá höfnuðu bæði BUGL og bráðamóttaka geðdeildar að taka við barninu. Önnur úrræði komu ekki heldur til greina vegna vímuefnaneyslu barnsins. Í gögnunum kemur orðrétt fram að það „eina í stöðunni væri [að barnið] færi heim til foreldra, ef að þeir vildu ekki taka við [barninu], væri lítið sem væri hægt að bjóða“. Þetta dæmi varpar ljósi á það úrræðaleyfi sem ríkir enn hér á landi fyrir börn með tví- eða fjölþættan vanda sem þurfa þjónustu frá bæði barnaverndar- og heilbrigðiskerfinu. Umboðsmaður barna hefur bent á að það sé óásættanlegt að ekki sé til staðar viðeigandi úrræði fyrir þessi börn, þar sem boðið er upp á meðferð og heilbrigðisþjónustu við hæfi. Umboðsmaður barna ítrekaði erindi sitt með tölvupósti til velferðarráðuneytisins í lok árs 2015 og fékk þá svar um að stefnt væri að stofnun nýs meðferðarheimilis fyrir börn á höfuðborgarsvæðinu en slíkt heimili gæti einnig hentað fyrir börn sem hafa brotið af sér og eru dæmd í óskilorðsbundið fangelsi. Ráðuneytið sagði að það hefði falið Barnaverndarstofu að annast frumathugun framkvæmdarinnar í samvinnu við Framkvæmdasýslu ríkisins en vinna væri þá þegar hafin að þarfagreiningu.

Vorið 2015 gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um stöðu barnaverndarmála þar sem segir m.a. að sérfræðingar, í þessi málaflokk, séu sammála um að tilteknir hópar barna fái ekki viðunandi þjónustu vegna skorts á úrræðum. Um er að ræða börn á aldrinum 16–18 ára sem glíma við alvarlegan vímuefnavanda og afbrotahegðun og börn með fjölþættan vanda, þ.e. þroskaröskun, geðröskun og hegðunarvanda. Í skýrslunni segir að mati Ríkisendurskoðunar hafi yfirstjórn velferðarráðuneytis í málaflokknum verið veik og ráðuneytið fram til þessa ekki sinnt stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu með

fullnægjandi hætti. Í ábendingum Ríkisendurskoðunar til ráðuneytisins segir að velferðarráðuneyti þurfi að tryggja sérhæfð meðferðarúrræði á höfuðborgarsvæðinu fyrir börn á aldrinum 16–18 ára sem glíma við alvarlegan vímuefnavanda og afbrotahegðun og fyrir börn með fjölþættan vanda, s.s. geðröskun og hegðunarvanda, sem geta ekki dvalið hjá fjölskyldum sínum vegna hans. Þá þurfi ráðuneytið að bregðast við þeirri staðreynd að einungis eitt sveitarfélag hér á landi starfræki vistheimili í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga. Velferðarráðuneytið brást við þessum ábendingum með því að segja að félags- og húsnæðismálaráðherra hafi tekið ákvörðun um stofnun nýs meðferðarheimilis á höfuðborgarsvæðinu og frá hausti 2014 hafi ráðuneytið og Barnaverndarstofa átt í samráði um undirbúninginn, en unnið sé að því innan ráðuneytisins að tryggja fjármagn til verkefnisins.⁵

Árið 2017 hefur komið í ljós að útboð til að útvega leiguhúsnæði fyrir nýtt meðferðarúrræði báru ekki árangur og enn er ekki ljóst hvort ákvörðun um framhaldið hafi verið tekin. Í febrúar 2017 sendi umboðsmaður barna bréf til velferðarráðuneytisins um stöðu málsins en svar hefur ekki borist þegar þetta er ritað.

Umboðsmaður barna telur óásættanlegt hvernig staðið hefur verið að þessu máli og hversu langan tíma hefur tekið að finna lausn við vanda sem öllum var ljós fyrir fjölda ára. Þessi alvarlega vanræksla ríkisins hefur haft í för með sér skaðlegar og jafnvel lífshættulegar afleiðingar fyrir þau börn sem í hlut eiga. Löngu er tímabært að bregðast við og tryggja réttindi barna sem samfélagið hefur ekki getað aðstoðað með inngripum fyrr en þau eru komin með vímuefnavanda eða hafa brotið af sér. Samkvæmt Barnasáttmálanum og stjórnarskrá Íslands eiga öll börn rétt á þeirri þjónustu og aðstoð sem velferð þeirra krefst, án tillits til stöðu þeirra. Aðgangur að úrræðum við hæfi má ekki ráðast af búsetu barna. Aðstæður í ríkisfjármálum geta ekki réttlætt brot á grundvallarmannréttindum barna.

Börn í leit að alþjóðlegri vernd

Fjöldi þeirra barna sem koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd hefur aukist verulega. Staðan í þessum málaflokki breytist hratt þar sem ómögulegt er að sjá fyrir hversu mörg börn koma til landsins og hvaða þjónustu þau þurfa. Því miður virðist oft ekki nægilega vel hugað að sjálfstæðum réttindum barna þegar þau koma til landsins með fjölskyldum sínum. Úttekt umboðsmanns barna á árunum 2015-16 bendir til þess að börn fái oft ekki nauðsynlegar upplýsingar við komuna til landsins heldur eru einungis foreldrum veittar allar upplýsingar. Í fæstum málum fá börn tækifæri til þess að tjá sig áður en ákvörðunin er tekin og oft upplifa þau sig „ósýnileg“ í ferlinu. Börn eru sérfræðingar í eigin lífi og getur upplifun þeirra og reynsla skipt miklu máli þegar metið er hvort ástæða sé til að veita fjölskyldu alþjóðlega vernd.

Mikilvægt er að tryggja börnum sem koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd skólavist eða aðra sambærilega menntun án tafar, í samræmi við m.a. 28. gr. Barnasáttmálans og skólalöggjöf. Í byrjun árs 2017 voru 19 börn á grunnskólaaldri ekki í skóla. Dæmi eru um að börn á grunnskólaaldri þurfi að bíða í margar vikur eða mánuði eftir því að komast í skóla. Brýn þörf er á að stytta þennan biðtíma, þannig að börn geti byrjað í skóla sem fyrst eftir komu sína til landsins. Umboðsmaður barna hefur einnig haft áhyggjur af því hversu lengi börn á aldrinum 16 til 18 ára þurfa að bíða eftir menntun eða starfsþjálfun. En börn á þeim aldri eiga einnig rétt á menntun við hæfi, sbr. lög um framhaldsskóla.

Í þeim úrræðum sem hafa verið nýtt fyrir fjölskyldur í leit að alþjóðlegri vernd er því miður ekki alltaf að finna aðstöðu sem hentar börnum. Sérstaklega vantar leiksvæði fyrir börn, en leikur er afar mikilvægur þáttur í lífi þeirra og gefur þeim rými til að þroskast á sínum eigin forsendum. Þá getur leikur hjálpað börnum að takast á við erfiðar aðstæður, áföll og aðra erfiðleika. Það er því nauðsynlegt að huga betur að aðstöðu barna sem koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd og hafa þar 31. gr. Barnasáttmálans að leiðarljósi, en þar kemur fram að aðildarríki skulu viðurkenna rétt barna til hvíldar, tómstunda og leikja.

5 - Staða barnaverndarmála á Íslandi. 2015. Ríkisendurskoðun, Reykjavík. Slóðin er: <http://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/barnaverndarmal2.pdf>.

Hér á landi virðast börn sem koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd almennt fá góða heilbrigðisþjónustu en sú lækniþjónusta sem þeim er tryggð nær einungis til líkamlegra þátta en ekki andlegrar heilsu. Mikilvægt er að breyta þessu og skima einnig fyrir andlegum vandamálum, svo að börn og fjölskyldur þeirra fái viðeigandi geðheilbrigðisþjónustu og aðstoð við að takast á við þau áföll sem þau hafa í mörgum tilvikum orðið fyrir. Þá virðist tannlæknaþjónusta almennt ekki nægilega vel tryggð.

Komið hafa upp tilvik þar sem fjölskyldum er synjað um alþjóðlega vernd þó að ljóst sé að börnin hafa verið hér á landi í langan tíma og aðlagast aðstæðum. Umboðsmaður barna telur brýnt að þessi mál séu afgreitt hratt og örugglega og með hagsmuni barna að leiðarljósi. Ákvarðanir um brottvísun hælisleitenda úr landi og framkvæmd slíkra ákvarðana miða ekki nægilega að hagsmunum þeirra barna sem kunna að eiga í hlut. Í lögum um útlendinga er tekið fram að ekki skuli ákveða brottvísun ef hún felur í sér ósanngjarna ráðstöfun gagnvart útlendingi eða nánustu aðstandendum hans. Þá er sérstaklega áréttað að taka skuli tillit til þess ef um barn eða nánasta aðstandanda þess er að ræða og að það sem er barni fyrir bestu skuli haft að leiðarljósi við ákvörðun. Því má gera þá kröfu að brottvísun fari ekki fram ef það er talið andstætt hagsmunum barns. Miðað við fyrri framkvæmd má þó ætla að full þörf sé á að útfæra ákvæðið nánar í reglugerð og taka skýrt fram að áður en brottvísun barns eða barnafjölskyldu er ákveðin, þurfi að fara fram raunverulegt mat á því hvaða áhrif slíkt muni hafa á hagsmuni þess. Sérstaklega er brýnt að ganga úr skugga um að yfirvöld í því landi sem senda á börn til séu í stakk búin og reiðubúin til þess að veita börnunum og fjölskyldum þeirra þá þjónustu og vernd sem velferð þeirra krefst. Það getur aldrei talist réttlætjanlegt að senda börn í skaðlegar eða hættulegar aðstæður. Við nánari útfærslu mætti hafa hliðsjón af þeim reglum sem gilda um framkvæmd aðfarargerða í málum sem varða forsjá og umgengni, sbr. 3. mgr. 45. gr. barnalaga. Er þar meðal annars gerð sú krafa að fulltrúi barnaverndarnefndar sé viðstaddur gerðina til þess að gæta hagsmuna barns. Þá er tekið fram að lögreglum skuli vera óeinkennisklæddir. Loks er skýrt að heimilt sé að stöðva gerðina ef talin er hætt á að barn hljóti skaða af framhaldi hennar.



Brýnt er að huga sérstaklega vel að réttindum þeirra barna sem koma til landsins án fjölskyldu sinnar. Ávallt skal meta vafa um aldur einstaklings viðkomandi í hag, en umboðsmaður barna hefur fengið ábendingar um að það hafi ekki alltaf verið gert í framkvæmd. Eins og fyrr segir er í útlendingalögum, sem tóku gildi í byrjun árs 2017, ákvæði um að tryggja skuli hagsmunagæslu fyrir fylgdarlaus börn og önnur börn þegar foreldrar þeirra eru ekki færir um að gæta hagsmuna þeirra. Þessum breytingum fylgdi ekki fjármagn og því er ekki ljóst hvernig Barnaverndarstofa, sem á að tryggja hagsmunagæsluna, mun geta sinnt þessu verkefni með fullnægjandi hætti. Hætt er við að álag á barnaverndarkerfið aukist því enn frekar og að tilgangur ákvæðisins nái ekki fram að ganga nema að takmörkuðu leyti.

Umboðsmaður barna hefur komið áhyggjum sínum á framfæri að sjálfstæður réttur barna sé ekki nægilega virtur í málum sem varða umsókn um alþjóðlega vernd, meðal annars í umsögn sinni um frumvarp til laga um útlendinga frá 2016. Þá hafa umboðsmenn barna á Norðurlöndum gefið frá sér sameiginlega yfirlýsingu þar sem skorað er á ríkisstjórnir Norðurlanda að tryggja réttindi barna sem koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd. Í lok árs 2016 sendu umboðsmaður barna, Rauði krossinn, UNICEF og Barnaheill, stjórnvöldum sameiginlega yfirlýsingu um málefni barna í leit að alþjóðlegri

vernd. Í apríl 2017 sendu sömu aðilar, auk Kennarasambands Íslands, bréf til innanríkisráðherra um rétt þessara barna til menntunar og leiks.

Tillögur til úrbóta – Börn sem þurfa aðstoð og vernd

- Að þeir sem koma að úthlutun opinbers fjár kynni sér og skilji hvernig snemmtæk íhlutun hjá börnum með sérþarfir getur dregið úr vanda þeirra, minnkað þjáningu og sparað í opinberum rekstri til lengri tíma lítið og þeir taki ákvarðanir í samræmi við það.
- Að þeir sem taka ákvarðanir um hvers konar aðstoð eða afgreiðslu börn með sérþarfir fá, gæti þess að börn foreldra sem eru ekki í stakk búnir til að berjast fyrir rétti þeirra fái sambærilega þjónustu og önnur börn. Þá er brýnt að huga að því að koma fram við hvert einasta barn sem sjálfstæðan einstakling með eigin réttindi.
- Að við úthlutun fjármuna verði tryggt að börn með sérþarfir hafi greiðan aðgang að fagfólki sem sinnir greiningum, meðferð, þjálfun og aðstoð. Efla þarf þær stofnanir sem sinna börnum með sérþarfir og biðlistum í þessum málaflokkum verður að útrýma til langframa.
- Að barnavernd verði eflað þannig að málafjöldi á hvern barnaverndarstarfsmann verði ásættanlegur og að börn geti alltaf hringt eða sent skilaboð til barnaverndarstarfsmanns á vakt.
- Að barnaverndarnefndir meti alltaf hvort þörf sé á því að skipa barni talsmann í barnaverndarmáli og skipi þeim sem gætu þurft að vista utan heimilis að jafnaði talsmann.
- Að langþráð meðferðarúrræði fyrir börn með tví- eða fjölþættan vanda verði að veruleika sem allra fyrst. Ríkið hætti þar með að brjóta á rétti þeirra barna sem aðrar stofnanir ríkis og sveitarfélaga hefur ekki tekist að sinna sem skyldi.
- Að stjórnvöld og aðrir sem taka á móti fjölskyldum í leit að alþjóðlegri vernd, tryggi börnum sérstaka hagsmunagæslu og gæti þess

að komið sé fram við þau sem sjálfstæða einstaklinga með eigin réttindi. Þau hafi m.a. rétt til menntunar, heilbrigðisþjónustu, til að leika sér og fá upplýsingar um eigin stöðu og áhrif á eigið líf.

- Að stjórnvöld sendi aldrei börn í hættulegar aðstæður og að ákvarðanir um brottvísun og veitingu dvalarleyfis og alþjóðlegrar verndar séu teknar í samræmi við það sem er viðkomandi barni eða börnum fyrir bestu. Að þau fái að koma sjónarmiðum á framfæri við meðferð málsins.

Að lokum

Umboðsmaður barna vill að opinberir aðilar fylgi Barnasáttmálanum og öðrum lögum, framkvæmi mat á hagsmunum barna þegar taka á ákvarðanir sem snerta börn. Þeir hafi í huga að hagsmunir barna eiga að ganga fram- ar hagsmunum fullorðinna.

Eins og segir hér að framan hefur Barnaréttarnefndin ítrekað bent á að ekki sé hægt að meta hvað sé börnum fyrir bestu án þess að hlusta á skoðanir og reynslu þeirra. Það er ávallt skylt að gefa börnum tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri áður en teknar eru ákvarðanir sem varða þau með einum eða öðrum hætti. Þeim fullorðnu ber að taka tillit til skoðana barna í samræmi við aldur og þroska. Barnaréttarnefndin hefur lagt áherslu á að mat fullorðinna á því hvað sé barni fyrir bestu, eigi ekki að duga til þess að takmarka þennan rétt. Er því ekki rétt að ætla að hlífa börnum með því að veita þeim ekki tækifæri til þess að tjá sig. Þvert á móti er skylt að upplýsa börn sérstaklega um þennan rétt og tryggja barnvænlegar aðstæður og aðferðir, þannig að börn geti tjáð sig á eigin forsendum. Þannig eru mestar líkur á því að ákvarðanir verði teknar í sem mestu samræmi við bestu hagsmuni og réttindi barna.

Hér á undan var sérstaklega fjallað um börn með sérþarfir vegna þess að þessi fjölbreytti hópur er sá sem hvað mest er brotið á, að mati umboðsmanns barna. Mikilvægt er að nýta þá þekkingu sem er til staðar um þroska barna til að bæta þjónustu við þau. Hér er sérstaklega

átt við þau rök sem liggja að baki þess að bregðast við vanda barns strax og veita foreldrum þá aðstoð sem þeir þurfa til að geta sinnt hlutverki sínu. Hér þarf sérstaklega að huga að þeim börnum sem eiga foreldra sem geta eða vilja ekki berjast fyrir réttindum þeirra. Það er óumdeilt að það myndi fela í sér þjóðhagslegan sparnað að bjóða börnum með sérþarfir og foreldrum þeirra upp á þjónustu strax þegar grunur um vanda vaknar. Miklu þarf að breyta og bæta til að mögulegt sé að koma til móts við mismunandi þarfir barna þegar kemur að snemmtækri iðlutun með ráðgjöf til foreldra, aðstoð í skóla, greiningum, þjálfun, meðferð og innlögnum. Þá er álag á barnaverndarkerfið mikið og þau börn sem þurfa að treysta á það því sett í erfiða stöðu. Börn sem glíma við alvarlegan hegðunarvanda, vímuefnavanda og/eða hafa brotið af sér eru hvað verst sett, enda fá úrræði í boði fyrir þau á meðan nýtt meðferðarúrræði sem beðið hefur verið eftir í svo mörg ár er ekki orðið að veruleika.

Að lokum vill umboðsmaður barna beina því til stjórnvalda að standa við gefin loforð og áætlanir þegar kemur að réttinda- og hagsmunamálum barna. Ef setja á lög sem eiga að tryggja hagsmuni barna verður að fylgja fjármagn eða áætlanir um það hvernig eigi að framfylgja þeim í framkvæmd. Dæmin um góðan vilja en takmarkaða getu til að framkvæma og hafa eftirlit með fyrirmælum laga eru of mörg. Það kostar mikinn tíma, fé og fyrirhöfn að bjóða börnum upp á samfélag þar sem hlúð er að velferð þeirra, þátttöku, umönnun og vernd. Fjárfesting í málefnum barna hlýtur þó að koma margföld til baka með sparnaði í öðrum stöðkerfum ríkisins, svo ekki sé talað um velsæld og hamingju landsmanna.

Til þess að aðstoða við að gera landið okkar betra fyrir börn má benda á ýmsa sérfræðinga og fagfólk sem samkvæmt reynslu umboðsmanns barna eru allir af vilja gerðir til að veita ráðgjöf og miðla þekkingu sinni. Umboðsmaður barna vill þó enn og aftur benda á að börnin sjálf eru helstu sérfræðingar í sínu eigin lífi. Veitum þeim tækifæri til að hafa áhrif og leitum ráða hjá þeim um leiðir til að bæta líf þeirra. Hér er vel við hæfi að birta brot úr texta eftir Vilhjálmi Vilhjálmsson sem hann söng við lag Jóhanns Helgasonar „**Ég labbaði í bæinn**“:



Ég held við ættum stundum að hlusta aðeins betur á hugrenningar þeirra, sem erfa skulu land, því kannski er næsta kynslóð, kynslóðin sem getur komið fram með svörin, þar sem sigldum við í strand.

Nú er komið að því að ég kveðji embætti umboðsmanns barna en ég á örugglega eftir að starfa með einhverjum hætti að réttindum barna í framtíðinni. Starfið hefur markað djúp spor í hjarta mínu sem eiga eftir að fylgja mér hvert sem ég fer. Ég vil þakka sérstaklega öllu því frábæra fólki sem starfar eða hefur starfað hjá embættinu. Það eru forréttindi að vinna með öllu því hugsjónarfólki sem komið hefur að starfinu. Einnig vil ég þakka öllum þeim sem unnið hafa með embættinu síðustu árin svo og velunnurum þess. Efst í huga er þó þakklæti til barnanna sem leitað hafa til embættisins eða ég hef heimsótt, svo ég tali nú ekki um ráðgjafarhóp umboðsmanns barna, en hann hefur verið ómetanleg uppspretta innblásturs og hugmynda. Án barnanna væri embættið ekki til. Með þakklæti og gleði í hjarta kveð ég embættið eftir áratug í starfi. Ég er sannfærð um að nýr umboðsmaður barna muni gera embættið enn sterkara og framsæknara.

Takk fyrir mig.

Virðingarfyllst,
Margrét María Sigurðardóttir



Börn eiga sín eigin réttindi

Samantekt

Tillögur umboðsmanns barna

Umboðsmaður barna hefur í þessari samantekt fjallað um þær athugasemdir sem hann telur brýnast að koma á framfæri á þessum tímamótum. Vissulega hefðu fleiri mál átt erindi í þessa umfjöllun, svo sem þörf á að auka öryggi barna, t.d. í umferðinni, við íþróttaiðkun og í skólum og vernd gegn ýmiss konar ofbeldi. En það sem skiptir mestu máli þegar fjallað er um málefni barna er vinnulag við ákvarðanatöku og viðhorf til barna og réttinda þeirra. Ef vilji og rétt hjartalag er fyrir hendi er hægt að gera marga en þegar þekking á réttindum barna og nægilegt fjármagn fylgja stefnumótun og lagasetningu er fyrst hægt að búast við árangri.

Umboðsmaður barna hefur alltaf reynt að hafa bjartsýni og jákvæðni að leiðarljósi þegar hann bendir á það sem betur má fara. Að mati sumra er umboðsmaður á stundum of róttækur en það er samt sem áður von hans að tillögur hans til úrbóta nái eyrum allra handhafa ríkisvaldsins og annarra sem taka ákvarðanir fyrir börn. Hér á eftir eru tillögur umboðsmanns úr fyrri köflum teknar saman.

- Að íslenska ríkið tryggi nægt fjármagn til fræðslu um efni Barnasáttmálans og þær kröfur sem hann gerir, fyrir börn jafnt sem fullorðið fólk og stofnanir og fagstéttir sem fást við málefni barna. Þetta er forsenda þess að hægt sé að bæta samfélagið til hagsbóta fyrir börn.
- Að opinberir aðilar sýni gott fordæmi með því að temja sér þann hugsunarhátt sem Barnasáttmálinn boðar og nýta sér hann sem tæki til þess að tryggja réttindi barna.

Viðhorf og þekking á réttindum barna

- Að íslenska ríkið og sveitarfélög standi við það sem hefur verið lofað og fari eftir lögum og reglugerðum sem sett hafa verið til að tryggja réttindi barna.
- Að opinberir aðilar vandi vinnubrögð, sérstaklega þegar kemur að ákvörðunum sem varða börn.
- Að allir í samfélaginu sýni umönnun barna og faglegu starfi með þeim virðingu í samræmi við mikilvægi þessara þátta fyrir samfélagið allt.

- Að íslenska ríkið fullgildi og innleiði 3. valfrjálsu bókunina við Barnasáttmálann að undan-gengnu átaki þar sem stjórnvöldum og úrskurðaraðilum er boðin fræðsla um kröfur Barnasáttmálans þegar kemur að þjónustu við börn.
- Að mikilvægar ákvarðanir um skólastarf verði ekki teknar nema með samráði við nemendafélög og fulltrúa nemenda í skólaráði
- Að Alþingi breyti æskulýðslögum þannig að sveitarfélögum verði gert skylt að starfrækja ungmennaráð og setji þeim skýrar reglur.

Friðhelgi einkalífs og ákvarðanataka

- Að fræðsla, reglur og lagaframkvæmd miði að því að deilur foreldra bitni sem minnst á börnum.
- Að dómstólar, sýslumenn og foreldrar virði alltaf rétt barna til að tjá sig áður en teknar eru eða endurmetnar ákvarðanir um forsjá, umgengni eða búsetu, óháð því hvort deilur séu á milli foreldra eða ekki.
- Að foreldrar og aðrir, svo sem fjölmiðlar, sem birta opinberlega myndir eða upplýsingar um börn á Netinu hugi að réttindum og hagsmunum barna með sjálfstæðu mati.
- Að stjórnvöld og dómstólar virði réttindi barna, þeim til verndar gegn ofbeldi og nauðung.
- Að stjórnvöld setji ákvæði í lög sem tryggja að drengir fái sjálfir að ákveða hvort þeir vilji láta umskera sig þegar þeir hafa aldur og þroska til.
- Að heilbrigðisstarfsfólk breyti ekki líkómum ungra barna með ódæmigerð kyneinkenni að óþörfu og að stuðlað verði að vitundarvakningu um að kyn og kyngervi séu ekki endilega fastmótuð hugtök, heldur ákveðinn skali mannlegs fjölbreytileika.
- Að þjóðskrá gefi vilja barna aukið vægi þegar kemur að nafnabreytingum.
- Að stjórnvöld uppfylli skyldur 3. og 12. gr. Barnasáttmálans þegar þjónusta við börn er skert, sérstaklega þegar ákvörðun um skerta þjónustu hefur mikil áhrif á daglegt líf barna og velferð.
- Að hætt verði að bjóða foreldrum upp á að takmarka rétt barna sinna til að tjá sig í könnunum sem lagðar eru fyrir nemendur í vísinda- og forvarnaskyni.

Jafnræði

- Að stjórnvöld safni upplýsingum um hag barna og þjónustu við þau og noti þær til að tryggja réttindi þeirra hópa sem standa höllum fæti þegar kemur að efnahagslegum gæðum og mismunandi þjónustu sveitarfélaganna.
- Að börn foreldra á leigumarkaði fái að njóta æsku sinnar í öruggu húsnæði og að foreldrum þeirra verði tryggð aðstoð til að geta séð þeim fyrir nauðsynjum.
- Að hætt verði að líta á umgengnisforeldra sem barnlausa einstaklinga og þeim tryggður sá stuðningur sem þeir þurfa til þess að geta sinnt framfærslu og umgengni við börn sín.
- Að sjúkratrygging, sem einstaklingar frá ríkjum utan EES sem fá hér dvalarleyfi eiga að kaupa sér, taki til kostnaðar vegna meðgöngu og fæðingar.
- Að lög um fæðingar- og foreldraorlof verði endurskoðuð þannig að börnum verði ekki mismunað með ómálefnalegum hætti eftir stöðu foreldra þeirra. Lengja ætti fæðingarorlof í eitt ár.
- Að börnum standi til boða vist á ungbarna-leikskóla sveitarfélaga frá eins árs aldri.

Börn sem þurfa aðstoð og vernd

- Að þeir sem koma að úthlutun opinbers fjár kynni sér og skilji hvernig snemmtæk íhlutun hjá börnum með sérþarfir getur dregið úr vanda barna, minnkað þjáningu og sparað í opinberum rekstri til lengri tíma og þeir taki ákvarðanir í samræmi við það.

- Að þeir sem taka ákvarðanir um hvers konar aðstoð eða afgreiðslu börn með sérþarfir fá, gæti þess að börn foreldra sem eru ekki í stakk búnir til að berjast fyrir rétti þeirra fái sambærilega þjónustu og önnur börn. Þá er brýnt að huga að því að koma fram við hvert einasta barn sem sjálfstæðan einstakling með eigin réttindi.
- Að við úthlutun fjármuna verði tryggt að börn með sérþarfir hafi greiðan aðgang að fagfólki sem sinnir greiningum, meðferð, þjálfun og aðstoð. Efla þarf þær stofnanir sem sinna börnum með sérþarfir og biðlistum í þessum málaflokkum verður að útrýma til langframa.
- Að barnavernd verði efld þannig að málafjöldi á hvern barnaverndarstarfsmann verði ásættanlegur. Að börn geti alltaf hringt eða sent skilaboð til barnaverndarstarfsmanns á vakt.
- Að barnaverndarnefndir meti alltaf hvort þörf sé á því að skipa barni talsmann í barnaverndarmáli og þeim börnum sem gætu þurft að vista utan heimilis.
- Að langþráð meðferðarúrræði fyrir börn með tví- eða fjölþættan vanda verði að veruleika sem allra fyrst. Ríkið hætti þar með að brjóta á rétti þeirra barna sem aðrar stofnanir ríkis og sveitarfélaga hefur ekki tekist að sinna sem skyldi.
- Að stjórnvöld og aðrir sem taka á móti fjölskyldum í leit að alþjóðlegri vernd tryggi börnum sérstaka hagsmunagæslu og gæti þess að komið sé fram við börn sem sjálfstæða einstaklinga með eigin réttindi. Þau hafi m.a. rétt til menntunar, heilbrigðisþjónustu, til að leika sér og fá upplýsingar um eigin stöðu og áhrif á eigið líf.
- Að stjórnvöld sendi aldrei börn í hættulegar aðstæður og að ákvarðanir um brottvísun og veitingu dvalarleyfis og alþjóðlegrar verndar séu teknar í samræmi við það sem er viðkomandi barni eða börnum fyrir bestu. Að þau fái að koma sjónarmiðum á framfæri við meðferð málsins.

