

Til

forsætisráðherra

Skýrslu þá, sem hér fylgir, hef ég tekið saman um störf mín á árinu 1997, sbr. 8. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, en þar segir að umboðsmaður barna skuli árlega gefa forsætisráðherra skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári.

Efni skýrslunnar skipti ég í fjóra hluta. Í fyrsta hlutanum eru aðfaraorð mín, en þar lít ég yfir farinn veg og dreg saman í stuttu máli það helsta sem bar til tíðinda. Í öðrum hluta skýrslunnar segi ég frá kynningar- og fræðslustarfsemi embættisins og í þriðja hlutanum er yfirlit yfir skráð erindi, bæði munnleg og skrifleg, sem bárust embættinu á árinu 1997. Að þessu sinni hef ég kosið gera munnlegum erindum skil með því að birta dæmi um þau fyrir aftan viðeigandi kafla í fjórða hluta skýrslunnar, þar sem fjallað er sérstaklega um þau mál sem ég tók til umfjöllunar samkvæmt ábendingum eða ég tók fyrir að eigin frumkvæði. Í fjórða hlutanum er jafnframt að finna umsagnir mínar til Alþingis og stjórnvalda. Í sumum tilvikum greini ég frá framhaldi eða lyktum einstakra mála sem ég hef unnið að á árunum 1995 og 1996, og vísa þá í viðeigandi kafla í skýrslum mínum fyrir þau ár.

Sem fyrr birti ég í flestum tilvikum umsagnir mínar og álitsgerðir í heild sinni, orðrétt og skáletraðar, sem og bréf þau, er ég hef ritað ýmsum aðilum vegna vinnu minnar við einstök mál. Með sama hætti birti ég einnig bréf, er mér hafa borist vegna mála er ég hef haft til umfjöllunar, orðrétt og innan tilvitnunarmerkja.

Tvö erindi, er ég flutti opinberlega á árinu, birti ég sem viðauka aftast í skýrslunni. Annað erindið, sem ég nefni "Um rétt barnsins til þess að njóta öryggis í leikumhverfi sínu", flutti ég á ráðstefnu Staðlaráðs Íslands, en hitt flutti ég á málþingi menntamálaráðuneytisins og nefnist það "Frá orðum til athafna".

Reykjavík í september 1998.





Efnisyfirlit

	Aðfa	Aðfaraorð umboðsmanns barna		
I	Kynr	Kynning og fræðsla um embætti umboðsmanns barna		
	1.	Kynning og fræðsla	12	
	1.0.	Kynning í skólum: Vesturlandskjördæmi	12	
	1.1.	Fundur með nemendaráðum grunnskólanna í Reykjavík	13	
	1.2.	Kynningarfundir með sveitarstjórnarmönnum – Vesturland	14	
	1.3.	Málþing um hagsmuna- og réttindamál barna og unglinga í		
		Norðurlandskjördæmi eystra	14	
	1.4.	Samskipta- og samráðsaðilar: Ráðuneyti, stofnanir og		
		félagasamtök	17	
	1.5.	"Mannabörn eru merkileg – staðreyndir um börn og unglinga"	19	
	1.6.	"Lögbók barnanna" – réttindi og skyldur barna og unglinga eins		
		og þau birtast í íslenskum lögum	19	
	1.7.	Endurskoðun kynningarbæklings fyrir börn – heimasíða á Netinu	19	
	1.8.	Flutningur að Laugavegi 13 – opnunarhátíð og sýning		
		listasmiðjunnar Gagns og gamans	20	
	1.9.	Erindi og fyrirlestrar	20	
	1.10.	Samskipti við fjölmiðla og umfjöllun um embættið	21	
	2.	Erlend samskipti	21	
	2.0.	Ráðstefna í Kaupmannahöfn um félagslega færni, uppvaxtarskil-		
		yrði og ýmsa áhættuþætti í umhverfi 10 ára barna á Norðurlöndum	21	
	2.1.	Alþjóðleg ráðstefna í Þrándheimi um börn í borgum	22	
	2.2.	Stofnun ENOC – European Network of Ombudsmen for Children	22	
	2.3.	Ráðstefna í Brussel um ný úrræði í barnaverndarstarfi í Evrópu	23	
	2.4.	Fundur norrænna umboðsmanna barna í Kaupmannahöfn	24	
	2.5.	Önnur erlend samskipti	25	
II	Erind	i sem bárust umboðsmanni barna.	26	
	3.	Munnleg erindi – skrifleg erindi.	26	
	3.0.	Skráning símaerinda	26	

SKÝRSLA UMBOÐSMANNS BARNA FYRIR ÁRIÐ 1997

3

BLS





	3.1. 3.2.	Afgreiðsla símaerinda Viðtöl	28 29	8.	Öryggismál, heilbrigðis- og tryggingamál	75
	3.3.	Skrifleg erindi	30	8.0.	Samræmd slysaskráning – öryggi barna á íþrótta- og leiksvæðum	75
	5.5.	Skilling ethial	30	8.1.		76
				8.2.	Tilraunaverkefnið "Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum"	79
,	11151	com takin varu til umfjällunar			Öryggisreglur í íþróttamannvirkjum, þ.á.m á sundstöðum	
V		sem tekin voru til umfjöllunar	22	8.3.	Endurskoðun byggingarreglugerðar með tilliti til öryggis barna	81
	iija t	umboðsmanni barna	32	8.4.	Öryggi barna við íþróttaiðkun	82
	4	Chálamál	22	8.5.	Öryggi barna í flugvélum	84
	4.	Skólamál	32	8.6.	Málefni Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans	86
	4.0	01/1 1 /	22	8.7.	Málefni einhverfra barna	88
	4.0.	Skólaakstur	32	8.8.	Fjárhagserfiðleikar foreldra langveikra barna	90
	4.1.	Framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4. bekk	34	8.9.	Húðflúr og götun	91
	4.2.	Undirbúningur og framkvæmd samræmdra prófa	37	0		
	4.3.	Agaviðurlög í grunnskólum	40	9.	Barnavernd	92
	4.4.	Einelti	42			
	4.5.	Trúnaðarskyldur skólasálfræðinga	46	9.0.	Fyrirspurn um hæfni starfsfólks sem vinnur með börnum	92
	4.6.	Nýbúafræðsla	48	9.1.	Nafnskírteini	93
	4.7.	Breytingar á skólakerfi Akureyrarbæjar	49	9.2.	Börn og heimilisofbeldi	95
	4.8.	Fjöldi prófdaga í 10. bekk	51	9.3.	Harðræði gagnvart börnum á leikskólanum Hörðuvöllum í Hafnarfirði	97
	5.	Fjármál	54	9.4.	Starfsaðferðir á Unglingaheimili ríkisins	98
		J		9.5.	Talsmaður barns í barnaverndarmáli	108
	5.0.	Barnabætur	54			
	5.1.	Samskipti barna við banka og sparisjóði	54	10.	Barnaréttur	109
	5.2.	Réttindi og skyldur ungra flugfarþega	57	200		100
	0.2.	nevinar og skjadar dilgra ragrarpoga	<i>5</i> /	10.0.	Hækkun sjálfræðisaldurs – réttarstaða 16 og 17 ára unglinga	109
	6.	Atvinnumál	59	10.1.	Kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum	114
	•		37	10.2.	Réttur barna til aðgangs að almenningssöfnum	130
	6.0.	Vangoldin barnfóstrulaun	59	10.3.	Skoðanakannanir	132
	6.1.	"Meira sólskin – fleiri pizzur" – niðurstöður viðhorfskönnunar	3)	10.4.	Skráning unglinga sem neyta áfengis og annarra vímuefna	135
	0.1.	meðal unglinga í vinnuskólum sumarið 1996	60	10.5.	Staða barna samkvæmt löggjöf um ríkisborgararétt	138
	6.2.	Samræmdar starfsreglur fyrir vinnuskóla sveitarfélaga	66	10.5.	Stada darna samkvæmt foggjor um rikisdorgaratett	130
	0.2.	Sami emidai starisiegidi 19111 viimuskola svettarielaga	00	11.	Barnið í sveitarfélaginu	138
	7.	Fjölmiðlar	70	11.	Darmo i svettariciaginu	130
	/•	rjohmolai	70	11.0	Uvara virži ar härnin?" Uaildarfiárvaitingar gyaitarfálaga til	
	7.0	Tillege til hingsflylstymen ym eð genðin til hegg eð dagge ýn		11.0.	<i>"</i>	120
	7.0.	Tillaga til þingsályktunar um aðgerðir til þess að draga úr	70	11 1	verkefna í þágu barna og unglinga	138
	7 1	ofbeldisdýrkun og framboði ofbeldisefnis	70	11.1.	Reglur um sumarnámskeið fyrir börn á vegum sveitarfélaga	140
	7.1.	Alþjóðlegur fjölmiðladagur barna	71			
	7.2.	Bæklingur um börn og sjónvarpsofbeldi	72			

7

BLS

6



12.	Umsagnir til Alþingis	141
12.0.	Tillaga til þingsályktunar um öryggismiðstöð barna	141
12.1.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 83/1994 um	
	umboðsmann barna	142
12.2.	Frumvarp til laga um réttindi sjúklinga	143
12.3.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 47/1995 um	
	skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum	146
12.4.	Frumvarp til lögræðislaga	147
Viðauki l		149
Vioduki	Um rétt barna til þess að njóta öryggis í leikumhverfi sínu.	177
	Ávarp umboðsmanns barna á ráðstefnu Staðlaráðs Íslands	
	í Háskólabíói 23. maí 1997.	
Viðauki l	I:	154
	Frá orðum til athafna.	
	Erindi umboðsmanns barna á málbingi menntamálaráðunevtis-	

ins, "Frá orðum til athafna", haldið 17. október 1997.

I. Aðfaraorð umboðsmanns barna

1.

Í lok árs flutti skrifstofa umboðsmanns barna í nýtt leiguhúsnæði að Laugavegi 13, 2. hæð, en áður hafði embættið leigt aðstöðu á 5. hæð hússins við Hverfisgötu 6. Skrifstofan var á árinu 1997, eins og undanfarin ár, opin almenningi frá kl. 9 til kl. 15 frá mánudegi til föstudags. Auk mín starfaði á skrifstofunni Ragnheiður Harðardóttir félagsfræðingur og Björg Jakobsdóttir, fulltrúi í 80% starfi. Á árinu leitaði ég í nokkrum tilvikum til sérfræðinga vegna umfangsmikilla verkefna. Þá dvaldi laganemi á skrifstofunni í námsvist í einn mánuð sumarið 1997.

Í hinu nýja húsnæði eru þrjú skrifstofuherbergi, fundaherbergi, kaffistofa auk afgreiðslurýmis. Þó nokkur aðdragandi var að þessum flutningi, en embættið leitaði aðstoðar Ævars Harðarsonar arkitekts, sem hafði umsjón með nauðsynlegum breytingum á húsnæðinu, og annaðist einnig innkaup á ýmsum skrifstofubúnaði.

Meðan skrifstofan var til húsa að Hverfisgötu 6 naut embættið mikillar velvildar af hálfu Norðurlandaskrifstofu forsætisráðuneytisins, sem embættið deildi húsnæði með og var aðnjótandi margvíslegrar aðstöðu, er sú skrifstofa hafði yfir að ráða. Við flutning embættis umboðsmanns barna hefur því fastur kostnaður við rekstur embættisins aukist umtalsvert frá því sem áður var. Af mörgum ástæðum var hins vegar brýnt að embættið kæmist í eigið leiguhúsnæði, ekki þó síst til að leggja áherslu á sjálfstæði þess gagnvart forsætisráðuneytinu, sem og öðrum stjórnvöldum.

2.

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna nr. 83/1994 er öllum heimilt að leita til embættisins með erindi sín. Á árinu 1997 voru munnleg erindi skráð 750 og er það umtalsverð fjölgun frá árinu 1996. Frá upphafi hef ég lagt áherslu á að sinna þessum þætti í starfsemi embættisins vel.

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

8

Umboðsmaður Barna

sem þannig fæst góð yfirsýn yfir stöðu mála er varða börn og ungmenni frá einum tíma til annars. Ég tók 7 mál til meðferðar að eigin frumkvæði á árinu 1997.

Af skriflegum erindum tók ég 26 þeirra til meðferðar, þar á meðal gaf ég umsagnir um fjögur lagafrumvörp og eina þingsályktunartillögu. Áfram var unnið að 19 málum frá árinu 1996 og fjórum málum frá árinu 1995. Alls var því unnið að 49 skriflegum erindum árið 1997.

Samtals voru erindi, sem fjallað var um á einn eða annan hátt, 799 að tölu á árinu 1997. Vinnuálag hefur af augljósum ástæðum verið óhemjumikið, en auk framangreinds er mikið leitað til mín og ég beðin um að halda fyrirlestra, ýmist um hlutverk og störf umboðsmanns barna, en einnig um afmörkuð málefni þeirra.

Á árinu 1997 hélt ég 15 fyrirlestra hjá opinberum stofnunum og frjálsum félagasamtökum. Þessir fyrirlestrar eru yfirleitt fluttir utan hefðbundins vinnutíma, þ.e. að kvöldlagi eða um helgar. Þá heimsótti ég 15 grunnskóla úti á landsbyggðinni og flutti þar ávörp. Þær heimsóknir notaði ég einnig til að eiga fundi með fulltrúum sveitarstjórna í hlutaðeigandi sveitarfélögum, þar sem ég gerði þeim grein fyrir hlutverki umboðsmanns. Jafnframt kynnti ég ákvæði Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og þá sérstaklega hlutverk sveitarstjórna samkvæmt honum. Að fenginni reynslu tel ég ljóst að mikið vantar á að Barnasáttmálinn sé kominn í framkvæmd hjá sveitarstjórnum landsins. Með hliðsjón af þessu tel ég afar brýnt að sem allra fyrst verði hafin skipuleg kynning og markviss fræðsla fyrir sveitarstjórnarmenn á þessari mannréttindaskrá barna, eins og sáttmálinn er gjarnan nefndur.

3.

Í starfi umboðsmanns felst oft og tíðum að leita þarf upplýsinga og skýringa hjá stjórnvöldum, ráðuneytum og opinberum stofnunum. Alltof algengt er að ganga þurfi ítrekað eftir svörum frá hlutaðeigandi, jafnvel svo mánuðum skipti. Slíkir eftirgangsmunir eru íþyngjandi fyrir embættið, sem ekki hefur á að skipa fleiri starfsmönnum en raun ber vitni, um leið og slíkur seinagangur tefur að sjálfsögðu fyrir afgreiðslu mála sem eru til meðferðar hjá embættinu. Þetta er að sjálfsögðu ekki algilt og mörg stjórnvöld svara bæði fljótt og vel þeim erindum sem ég beini til þeirra.

4.

Þann tíma sem ég hef gegnt embætti umboðsmanns barna hef ég ítrekað orðið þess vör, m.a. af hálfu stjórnvalda, að misskilnings virðist gæta varðandi hlutverk og stöðu umboðsmanns barna innan stjórnkerfisins. Af þessu tilefni vil ég leyfa mér að koma eftirfarandi á framfæri: Umboðsmaður barna er sjálfstæður og óháður embættismaður, sem heyrir stjórnskipulega séð undir forsætisráðuneytið. Þá úrskurðar Kjaradómur laun umboðsmanns. Forsætisráðuneytinu ber að fylgjast með fjárreiðum embættisins og umboðsmanni ber að skila forsætisráðherra árlega skýrslu um störf sín á liðnu almanaksári. Hvorki forsætisráðuneytið né önnur stjórnvöld hafa boð- eða skipunarvald gagnvart umboðsmanni.

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna er honum ætlað að hafa frumkvæði að stefnumarkandi umræðu um málefni barna á opinberum vettvangi. Hann getur jafnframt beint tilmælum til stjórnvalda og einkaaðila, komið með tillögur til úrbóta á réttarreglum og framkvæmd þeirra, sent frá sér álitsgerðir telji hann að stjórnvöld hafi með athöfnum sínum eða athafnaleysi brotið gegn réttindum, hagsmunum eða þörfum umbjóðenda sinna. Stjórnvöldum er skylt að veita umboðsmanni allar þær upplýsingar sem að hans mati eru nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu. Hins vegar er ekki að finna í lögunum ákvæði þess efnis að umboðsmanni beri skylda til að leita umsagnar stjórnvalda eða aðila áður en hann tjáir sig um málefni þeirra. Gildir þar einu hvort um er að ræða formlegt álit, tilmæli, tillögur eða gagnrýni. Hins vegar hef ég sem umboðsmaður barna haft það að leiðarljósi að vanda meðferð mála, stórra sem smárra, svo sem kostur er, og láta ekkert frá mér fara nema að vel athuguðu máli, og þá með rökstuddum hætti.

Að lokum er rétt að ítreka það sem að framan segir að umboðsmanni barna er ætlað að taka almennt á málefnum barna og ungmenna, en ekki á einstökum málum þeirra, öfugt við umboðsmann Alþingis. Honum er ætlað að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og til hans getur hver sá leitað sem telur sig rangindum beittan af hálfu stjórnvalds. Þá er honum lögskylt að gefa hlutaðeigandi stjórnvaldi kost á að útskýra málið frá sinni hlið áður en hann lætur í ljós álit sitt.

5

Frá því að ég tók við embætti umboðsmanns barna hef ég beitt mér fyrir því að slysavarnir í þágu barna verði efldar. Ég er þeirrar skoðunar að kerfisbundin og samræmd skráning á barnaslysum, sem nær til landsins alls, sé ein aðal forsenda þess að unnt verði að fækka slysum á börnum með markvissum, fyrirbyggjandi aðgerðum. Ýmislegt fleira þarf að koma til, svo sem ráðgjöf til opinberra aðila um slysavarnir barna og ekki síður fræðsla og upplýsingar til einstaklinga, það er til foreldra, til þeirra, sem starfa með börnum og til barnanna sjálfra. Stjórnvöldum ber að ganga fram fyrir skjöldu og sýna frumkvæði í því að efla og samhæfa slysavarnir í þágu barna. Með hliðsjón af þessu sendi ég tillögur til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að tilraunaverkefninu "Eflum forvarnir – fækkum slysum

10

Umboðsmaður Barna

á börnum." Á ríkisstjórnarfundi hinn 8. október samþykkti ríkisstjórnin að frumkvæði ráðherra að að hrinda af stað átaki til þess að fækka slysum á börnum

6.

Varðandi verkefni á árinu 1997 vil ég í fyrsta lagi nefna útgáfu á vegum embættisins á *skýrslu um kynferðislegt ofbeldi gagnvart börnum og ungmennum*. Skýrslan hefur það að markmiði að bera ákvæði íslenskra laga um kynferðisbrot gegn börnum, meðferð slíkra mála og framkvæmd þeirra, saman við stöðuna í þessum málaflokki í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Í kjölfar skýrslunnar sendi ég *dómsmálaráðherra* tillögur mínar til úrbóta á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð opinberra mála, skaðabótalögum og lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Jafnframt mæltist ég eindregið til þess við *félagsmálaráðherra* að, á sviði barnaverndar, yrði séð til þess að umbætur til handa þessum börnum yrðu bæði markvissar og haldgóðar, og að þær næðu til landsins alls.

Í öðru lagi vil ég minnast á álitsgerð þá er ég sendi félagsmálaráðherra vorið 1997 en þar kemur fram sú skoðun mín að það athæfi að skerða frelsi unglings með því að binda með límbandi hendur og /eða fótleggi hans stríði ekki einasta gegn þeim markmiðum sem að er stefnt með vistun barna á stofnunum, heldur sé um að ræða ómannúðlega og vanvirðandi meðferð í skilningi 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. og til hliðsjónar 37. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Álit mitt kom í kjölfar dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í skaðabótamáli ólögráða stúlku, er vistuð hafði verið á Unglingaheimili ríkisins á árinu 1993, en í niðurstöðu dómenda sagði berum orðum, að staðfest hefði verið fyrir dóminum að framangreindum aðferðum hefði verið beitt þrisvar sinnum gagnvart unglingum, er þar dvöldu, meðan á vistun stúlkunnar stóð.

Með skírskotun til þessa taldi ég nauðsynlegt að *félagsmálaráðherra* léti kanna með óyggjandi hætti hvort unglingar, sem vistaðir hefðu verið á meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga að Stuðlum eða öðrum meðferðarheimilum hefðu verið beittir þar þeim aðferðum sem að framan er lýst. Sérstaklega fór ég fram á að skoðað yrði hvort slíkar aðferðir væru enn viðhafðar á þessum stofnunum. Þá taldi ég og rétt að kannað yrði hvort barnaverndaryfirvöld hefðu í þessum efnum brugðist eftirlitsskyldu sinni, sbr. IX. kafla laga nr. 58/1992.

Í framhaldi af þessu fól félagsmálaráðherra þeim Davíð Þór Björgvinssyni, prófessor og Nönnu K. Sigurðardóttur, félagsráðgjafa að taka saman greinargerð um

þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir unglinga og um eftirlitsskyldu barnaverndaryfirvalda.

Ítarleg greinargerð þeirra barst mér í júlímánuði á þessu ári. Í lok hennar eru helstu niðurstöður dregnar saman og kemur þar m.a. fram að ekki hafi verið heimild að lögum til að fjötra skjólstæðinga Unglingaheimilis ríkisins á höndum og fótum með límbandi. Það er skoðun greinargerðarhöfunda að hvort sem aðgerðir þessar verði í einstökum tilvikum skýrðar, sem hreinar neyðarráðstafanir eða ekki, og hvað sem líði lagaheimild fyrir því að grípa til þeirra, þá skorti nokkuð á að sýnt hafi verið fram á að beiting þeirra hafi stuðst við fagleg sjónarmið um framkvæmd slíkra aðgerða. Það að fjötra unglinga með límbandi í meðferðar- eða uppeldislegum tilgangi teljist því ólögmætt. Í greinargerðinni segir að ekki hafi verið sýnt fram á að unglingar hafi verið fjötraðir með límbandi frá því að Stuðlar tóku til starfa í upphafi árs 1996.

Í greinargerðinni kemur berlega í ljós að stjórnarnefnd Unglingaheimilis ríkisins og félagsmálaráðuneytið hafi brugðist eftirlitsskyldu sinni í máli því, er varð kveikjan að framangreindum afskiptum mínum. Sérstaklega er áréttað að þessari aðferð hafi verið beitt áfram eftir að stjórnarnefndinni og ráðuneytinu varð kunnugt um að slíkt viðgengist.

Greinargerðin sýnir og sannar, svo ekki verður um villst, að brýn þörf var á að skoða með gagnrýnum hætti þennan þátt barnaverndar. Komið hefur í ljós að þar er víða pottur brotinn og þörf er á gagngerum endurbótum. Félagsmálaráðherra hefur þegar falið sérstakri nefnd að taka núgildandi lög um vernd barna og ungmenna til heildarendurskoðunar. Um leið og ég lýsi yfir ánægju minni með þetta framtak ráðherra vænti ég mikils af störfum þessarar nefndar.

Ritað í septembermánuði 1998.



II. Kynning og fræðsla um embætti umboðsmanns barna

1. Kynning og fræðsla

BLS

12

1.0. Kynning í skólum: Vesturlandskjördæmi

Í apríl og maí hélt ég kynningarfundi með nemendum í alls 15 grunnskólum í Vesturlandskjördæmi, en af skipulagsástæðum reyndist ekki unnt að heimsækja nemendur í Reykhólaskóla að þessu sinni. Undirbúningur og skipulag heimsóknanna var í samvinnu við skólaskrifstofur Akraness og Vesturlands og voru fulltrúar þaðan með í för. Í þessum ferðum hitti ég tæplega 2500 börn og unglinga, en eins og fram hefur komið í fyrri skýrslum mínum um starfsemi embættisins (sjá SUB:1995 og SUB:1996) eru fundir sem bessir mér afar mikilvægir í starfi mínu sem umboðsmaður barna. Á fundunum kynni ég hlutverk mitt fyrir börnunum og afhendi þeim bæklinga með nauðsynlegum upplýsingum um embættið. Einnig fræði ég börnin um réttindi beirra og skyldur auk bess sem mér gefst færi á að kynna mér aðbúnað þeirra í skólunum, en ég lít svo á að skólinn sé vinnustaður barnanna engu síður en kennaranna. Börnin fá að bera fram spurningar að lokinni kynningu minni, og kemur þá ýmislegt athyglisvert í ljós sem þau eru að brjóta heilann um. Einnig er algengt að börn leiti til mín eftir kynningarfundi og

Umboðsmaður barna heimsæk ir skóla á Vesturlandi

ÞÓRHILDUR Líndal, umboðsmaður barna, heimsækir grunnskólana á Vesturlandi dagana 13.–15. maí en við undirbúning ferðarinnar hefur embættið notið aðstoðar skólaskrifstofu Vesturlands.

Farið verður í 13 skóla í kjördæminu og verður embættið kynnt fyrir börnunum og umboðsmaður mun fjalla um hlutverk sitt sen talsmanns barna og um réttindamá barna almennt. Jafnframt verðu afhentur kynningarbæklingur un embættið sem er einkum ætlaðu börnum. Þetta er í fimmta sinn ser umboðsmaður barna leggur lar undir fót til þess að heimsæk umbjóðendur sína en þegar ha verið farnar tvær slíkar ferðir fræðsluumdæmi Suðurlands, ein fræðsluumdæmi Vestfjarða, ein fræðsluumdæmi vestra og í grunnskólana á Akra-

Þá mun umboðsmaður jafnframt eiga kynningarfundi með sveitarstjórnarmönnum á Vesturlandi en slíkir fundir hafa einnig verið haldnir í fyrri ferðum og hafa þeir verið mjög vel sóttir.



óski eftir að ræða við mig einslega um eitt og annað sem liggur þeim á hjarta, og talsvert er um símhringingar þeirra á skrifstofu mína í kjölfar þessara funda.

1.1. Fundur með nemendaráðum grunnskólanna í Reykjavík

Tvisvar á vetri hefur Íþrótta- og tómstundaráð Reykjavíkur frumkvæði að því að kalla öll nemendaráð grunnskólanna í borginni til sameiginlegs fundar. Þá gera nemendaráðin grein fyrir starfi sínu á liðinni önn og leggja fram starfsáætlanir sínar fyrir önnina sem framundan er. Einnig er þetta tilefni notað til þess að bera saman bækurnar um hvaðeina sem að starfi nemendaráðanna lýtur. Óskað var eftir því að ég ávarpaði nemendaráðin á fundi sem haldinn var með þeim í upphafi árs. Á fundinum ræddi ég meðal annars um það hvernig nemendaráðin geta unnið betur að hagsmuna- og réttindamálum nemenda, en um það atriði er m.a. fjallað í 17. gr. laga nr. 66/1995 um grunnskóla. Þá kynnti ég niðurstöður könnunar á starfsemi nemendaráða grunnskóla (sjá nánar SUB:1996, bls. 36) sem embættið gerði vorið 1996. Ég er þeirrar skoðunar að í nemendaráðum grunnskólanna búi vannýttur kraftur sem nýta megi til hagsbóta fyrir alla nemendur í innra starfi skólanna. Ég álít að nemendaráð grunnskólanna séu meðal annars sá vettvangur þar sem hægt er að virkja börn til þess að taka ákvarðanir og hafa áhrif á eigin mál á sviði sveitarstjórnarmála, sbr. 12 gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þá tel ég alveg ljóst að til þess að efla nemendaráð grunnskóla og gera þau að sterkari málsvara barna og ungmenna, ekki aðeins innan sérhvers skóla, heldur einnig gagnvart sveitarstjórnum, þurfi að koma samstillt átak skólastjóra, kennara og nemenda og síðast en ekki síst kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnum.

14



1.2. Kynningarfundir með sveitarstjórnarmönnum – Vesturland

Fastur liður í tengslum við skólaheimsóknir mínar eru kynningarfundir sem ég held með sveitarstjórnarmönnum á því svæði sem heimsótt er hverju sinni. Að þessu sinni var sami háttur hafður á og boðaði ég á minn fund fulltrúa þeirra sveitarfélaga sem eru á Vesturlandi. Haldnir voru fjórir fundir og 25 sveitarfélögum boðið til þátttöku. Einkum hefur verið lögð áhersla á að þeir sveitarstjórnarmenn sem fara með barnaverndarmál, æskulýðs- og félagsmál, skólamál og skipulags- og byggingarmál mæti á fundina. Ágætis þátttaka var á fundum þessum og umræður í senn áhugaverðar og gagnlegar. Við undirbúning þessara funda naut skrifstofa mín góðrar aðstoðar Samtaka sveitarfélaga í Vesturlandskjördæmi.

Á fundum sem þessum kynni ég embættið og hlutverk mitt sem umboðsmaður barna. Einnig fjalla ég nokkuð um það hvað sveitarstjórnir geti gert til þess að leggja embættinu lið í að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Í þessu sambandi hef ég bent á ýmsar leiðir sem ég tel að sveitarfélögin ættu að kanna. Má þar nefna aukin áhrif nemendaráða innan skólanna, unglingaráð eða umræðuhópar barna á vegum sveitarfélags og viðhorfskannanir meðal barna og unglinga um mál sem varða þau sjálf. Einnig hef ég bent á að tilvalið væri fyrir sveitarfélög að helga ákveðinn dag málefnum barna og unglinga. Á slíkum degi ættu hinir ungu borgarar möguleika á að hitta stjórnmálamennina, ræða við þá augliti til auglitis, um leið og þeir kæmu sjónarmiðum sínum á framfæri.

1.3. Málþing um hagsmuna- og réttindamál barna og unglinga í Norðurlandskjördæmi eystra

Laugardaginn 11. október hélt embættið í þriðja sinn málþing um hagsmuna- og réttindamál barna og unglinga. Málþingið var að þessu sinni haldið á Akureyri og voru börn og unglingar í Norðurlandskjördæmi eystra kölluð til samstarfs og þátttöku. Fundarstaður var Menntaskólinn á Akureyri og var sama fyrirkomulag haft á þessu málþingi og þeim fyrri sem embættið hefur haldið, þ.e í Reykjavík 1995 og á Egilsstöðum 1996 (sjá SUB:1995 og SUB:1996). Bergljót Jónasdóttir, umsjónarmaður tómstundastarfs á Akureyri, var helsti tengiliður við skrifstofu mína vegna undirbúnings fyrir málþingið. Þá fékk embættið ómetanlega aðstoð frá starfsfólki félagsmiðstöðvanna á Akureyri, frá æskulýðs- og tómstundafulltrúunum á Dalvík, Ólafsfirði og Húsavík, sem og öðrum er starfa að æskulýðsmálum í kjördæminu. Eyþing, samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, bauð málþingsgestum upp á veitingar í hléi en nemendafélag Menntaskólans á Akureyri sá um



undirbúning þeirra og framreiðsluna. Málþingsstjóri var Tryggvi Gíslason skólameistari Menntaskólans á Akureyri og umsjón með fyrirspurnum til þátttakenda í pallborði var í höndum Stefáns Jóns Hafstein, ritstjóra Dags-Tímans. Að þessu sinni sátu í pallborði Halldór Blöndal samgönguráðherra, Kristín Sigfúsdóttir, formaður áfengis- og vímuvarnanefndar Akureyrar, Sigfríður Þorsteinsdóttir, formaður Eyþings, Guðmundur Bjarnason, umhverfis- og landbúnaðarráðherra, og Einar Njálsson, bæjarstjóri á Húsavík.

Málþingið hófst með setningarávarpi mínu, þar sem ég greindi meðal annars frá tilgangi þess, en hann væri fyrst og fremst sá að vekja athygli á þriðjungi íslensku þjóðarinnar sem eru börn og unglingar yngri en 18 ára. Tilgangurinn væri þó engu síður að minna á mikilvæg mannréttindi barna og unglinga, s.s. rétt þeirra til að láta í ljós skoðanir sínar í öllum málum er þau varða, og um leið að veita þeim tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ráðamenn í þjóðfélaginu, beint og milliliðalaust. Í þessu sambandi benti ég sérstaklega á 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, en þar er svo fyrir mælt að barni skuli tryggður réttur til að láta í ljós skoðun sína í öllum málum er það varðar og að réttmætt tillit skuli tekið til skoðana þess miðað við aldur barns og þroska. Í íslenskri löggjöf væri víða að finna ákvæði um rétt barns til að láta í ljós skoðanir sínar í persónulegum málum, s.s. í barnalögum, barnaverndarlögum, lögræðislögum og mannanafnalögum. Hins vegar væru vandfundin þau lög sem tryggja barni rétt til þess að láta í ljós skoðun sína í öðrum málum er það varðar.

Í framhaldi af þessu gerði ég að umtalsefni þá staðreynd að Ísland hefði ekki

UMBOÐSMAÐUR BARNA

einungis skuldbundið sig til að virða 12. gr. Barnasáttmálans, heldur hefðum við einnig skuldbundið okkur til að virða ákvæði framkvæmdaáætlunar, svonefndrar Dagskrár 21, sem samþykkt var á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Rio de Janeiro um umhverfi og þróun. Í 25. kafla þessarar framkvæmdaáætlunar væri fjallað sérstaklega um rétt ungs fólks til að fá að taka þátt og hafa áhrif við töku ákvarðana í umhverfismálum. Staðreyndin væri hins vegar sú að bæði ákvæði 12. gr. Barnasáttmálans og ákvæði 25. kafla í Dagskrá 21 væru engan veginn nægilega tryggð í hinni íslensku löggjöf, hvorki í sveitarstjórnarlögum né í umhverfislöggjöfinni. Hér þyrftu því að koma til úrbætur.

Að loknu setningarávarpi mínu hófst dagskráin með erindi Ebbu Særúnar Brynjarsdóttur þar sem hún ræddi um ýmislegt sem snýr að unglingum og stöðu þeirra í þjóðfélaginu. Unglingar væru börn þegar þeir gerðu eitthvað sem þeir ættu ekki að gera en fullorðnir þegar þeir væru látnir gera eitthvað sem þeir vildu ekki gera. Elsa María Jakobsdóttir fjallaði um sjálfræðishugtakið og benti á að misræmis gætti á ýmsum sviðum að því er varðar réttindi unglinga annars vegar og skyldur þeirra hins vegar. Guðlaugur Magnús Ingason dró upp mynd af þeim veruleika sem hann vildi

LÍFIÐ Í LANDINU

BLS

16

glingarnir vilja ekki oara dansa, drekka og ríða, sama hvað hver segir. Áhngasviðið er viðara. Og þan vilja láta heyra í sér, og taka vark á sér. Þótt þan ðurkenni reyndar að u þurfi líka að láta afa vit fyrir sér. Umsösmaður barna hélt álþing á Akureyri a helgina og Stefán ón Hafstein fylgdist með.

Furnami dlengie og tinurumarednder Marreyre, Kristina Sigfindeltra, ver mildt ridet forir. Detta var eftir framstigsenindt og skremstarrikt, og frjalser anv ræder med fjetteparsom til salt vilkt ridet vilk. Taldib baret alt Millerte best med det det



Unga Ísland talar

Unsbokumadur barna battast og trengangest, sækja préddian, bekker skerumten, ærnired að ræga fylgja. Æján Þielsikker Lindal, helst sjá, ef hann mætti ráða. Dania Heinesen horfði til framtíðar og fjallaði um ástand skólamála, forvarnarstarf meðal unglinga og umfjöllun fjölmiðla um unglinga. Að lokum fjallaði Andrea Víðisdóttir um misvísandi skilaboð sem börn og unglingar fá frá uppalendum sínum, bæði foreldrum og stjórnvöldum, og nefndi nokkur dæmi í því sambandi. Tvö skemmtiatriði voru á málþinginu; Anna Margrét Ólafsdóttir sýndi þolfimiatriði og Friðrik Hjörleifsson söng nokkur lög við eigin undirleik, auk þess að stjórna fjöldaleikfimi málþingsgesta. Allir þeir sem hér hafa verið nefndir voru á aldrinum 14–16 ára og stóðu þau sig með mikilli prýði.

Eftir hlé og einkar glæsilegar veitingar sátu ráðherrar og sveitarstjórnarmenn fyrir svörum, en eins og á fyrri málþingum máttu einungis börn og unglingar bera fram fyrirspurnir og hafa þannig áhrif á gang umræðunnar og efni hennar. Margt bar á góma, en þó má segja að umræða um vímuvarnir og áfengisvarnarfræðslu hafi einkum verið áberandi. Rætt var um hækkun sjálfræðisaldurs, áfengiskaupaaldur, bílprófsaldur, stefnuna í íþrótta- og tómstundamálum unglinga á svæðinu og endurskipulagningu skólamála á Akureyri. Þá var einnig rætt um útivistartíma og nauðsyn þess að sveitarfélög á sama svæði samræmdu reglur sínar í þeim efnum. Margt fleira kom til tals, svo sem málefni Dynheima á Akureyri, dreifbýlisstyrkur, unglingamenning o.s.frv.

Málþingið á Akureyri heppnaðist ekki síður vel en hin fyrri, það var ágætlega vel sótt og frammistaða unglinganna var þeim til mikils sóma. Það er von mín að fundir sem þessi sýni sveitarstjórnarmönnum og öðrum ráðamönnum svo ekki verði um villst hvílíkur mannauður býr í unglingum þessa lands og hversu brýnt er að þeir fái tækifæri til þess að taka þátt í stefnumótun og stjórnun eigin málefna, einkum á vettvangi sveitarstjórnarmála.

Nú er unnið að því að safna saman öllum erindum sem börn og unglingar hafa flutt á málþingum embættisins og munu þau verða gefin út í heild sinni innan tíðar. Útgáfa þessi mun bera heitið "Ungir hafa orðið".

1.4. Samskipta- og samráðsaðilar: Ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök

Á árinu átti ég gagnleg samskipti við fjöldamarga aðila, en umboðsmanni barna er nauðsynlegt, sem sjálfstæðum og óháðum embættismanni, að hlusta eftir skoðunum sem flestra er vinna að málefnum barna og unglinga á ýmsum sviðum.

Nefnd sú er félagsmálaráðherra skipaði til þess að endurskoða tiltekin atriði í lögum

18

Umboðsmaður Barna

um vernd barna og ungmenna, sem ég átti sæti í, lauk störfum síðla árs. Einnig átti ég viðræður við embættismenn sama ráðuneytis um ýmis önnur mál sem tengjast stöðu barna. Þá voru haldnir samráðsfundir með embættismönnum umhverfisráðuneytis vegna öryggismála barna, menntamálaráðuneytis vegna eineltismála, dómsmálaráðuneytis vegna umgengnis- og forsjármála og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis vegna tilraunaverkefnisins "Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum" (sjá nánar kafla 8.0). Einnig átti ég fundi með fulltrúum ýmissa samtaka og stofnana vegna mála sem unnið var að á vegum embættisins og má þar nefna Barnaverndarráð, Íþrótta- og tómstundaráð Reykjavíkur, Stígamót, Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur og Ábyrga feður. Þegar hefur verið minnst á ánægjulegt samstarf við fjölmarga aðila bæði á Vesturlandi og á Norðurlandi eystra, annars vegar í tengslum við skólaheimsóknir mínar og hinsvegar í tengslum við málþing embættisins á Akureyri.

Ágætu samstarfi mínu við Slysavarnafélag Íslands og barnaslysafulltrúa þess var fram haldið á árinu (sjá einnig 8. kafla, umfjöllun um öryggismál barna, ennfremur SUB:1996, kafla 8.0–8.4). Í tengslum við vinnu gegn einelti meðal barna hélt ég fundi með ýmsum aðilum sem vinna í þágu barna og unglinga eða eiga samskipti við þau starfs síns vegna. Má þar nefna Ungmennadeild Rauða Kross Íslands, Lögregluna í Reykjavík, Hitt Húsið, Jafningjafræðsluna, Kennarasamband Íslands, Félag skólahjúkrunarfræðinga, Námsgagnastofnun, Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála og Ríkisjónvarpið, auk menntamálaráðuneytis, sem þegar hefur verið minnst á í þessu sambandi. Vegna þessa sama máls fékk ég einnig til fundar við mig sérfróða aðila sem hafa ýmist reynslu af því að taka á eineltismálum meðal barna og unglinga, eða hafa rannsakað samskiptavandamál barna almennt.

Nokkuð var um að samtök óskuðu eftir að ná fundi mínum til þess að ræða ýmis málefni barna og unglinga, s.s. Barnaheill, Landssamtökin Þroskahjálp og samtök foreldra barna sem eiga við vímuefnavanda að stríða. Einnig kynnti ég mér sérstaklega starfsemi á Barna- og unglingageðdeild Landspítalans og hjá Neyðarmóttöku Sjúkrahúss Reykjavíkur.

Loks vil ég nefna að talsvert var leitað til mín af námsmönnum, bæði í framhaldsskólum og í Háskólanum, vegna verkefna sem þeir unnu að og tengdust stöðu og réttindum barna. Einnig var leitað eftir umsögn minni um rit og handbækur sem gefin voru út og vörðuðu hagi barna. Má þar nefna kennsluefni um réttindi og skyldur barna og ungmenna, og Barnamöppuna sem er gefin út af Íslenskum mjólkuriðnaði. Öllum þeim, er til embættisins leita með erindi sem þessi, er veitt umbeðin aðstoð og upplýsingar, svo framarlega sem það er unnt vegna starfsanna.

1.5. "Mannabörn eru merkileg – staðreyndir um börn og unglinga".

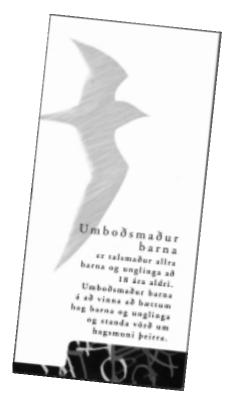
Lokið var við að safna saman í eina bók staðreyndum um stöðu barna og unglinga á Íslandi, en að þessu viðamikla verkefni hafði verið unnið hátt á þriðja ár og fjölmargir lagt þar hönd á plóg. Hér er um brautryðjendaverk að ræða, en þær upplýsingar sem bókin hefur að geyma hafa ekki áður verið aðgengilegar í einu og sama ritinu. Bókinni valdi ég heitið "Mannabörn eru merkileg – staðreyndir um börn og unglinga". Stefnt er að útgáfu fyrir mitt ár 1998 og mun ég því gera bók þessari nánari skil í skýrslu minni fyrir það ár.

1.6. "Lögbók barnanna" – réttindi og skyldur barna og ungmenna eins og þau birtast í íslenskum lögum

Ekki varð af útgáfu þessa rits á árinu, eins og ég hafði upphaflega áformað. Ástæðuna má einkum rekja til endurskoðunar lögræðislaga og fyrirhugaðrar hækkunar á sjálfræðisaldri, en ég taldi einsýnt að nauðsyn bæri til að endurskoða ýmis önnur lög í kjölfarið og vildi því bíða átekta og sjá hver yrði niðurstaða þeirra mála (sjá nánar kafla 10.0 um hækkun sjálfræðisaldurs og réttarstöðu 16 og 17 ára unglinga).

1.7. Endurskoðun kynningarbæklings fyrir börn – heimasíða á Netinu

Kynningarbæklingur, sem ætlaður er börnum, og dreift er til þeirra í tengslum við skólaheimsóknir mínar, var endurskoðaður í upphafi árs og gagngerar breytingar gerðar á útliti hans. Bæklingur, sem ætlaður er fullorðnum var einnig endurhannaður. Vinna við heimasíðu embættisins hófst einnig á árinu, Birgittu Jónsdóttur var falin vefhönnunin en Brian Pilkington teiknaði myndir þær er prýða síðurnar. Heimasíðan var sett á Netið skömmu eftir flutning embættisins að Laugavegi 13, en stefnt var að opnun hennar með formlegum hætti fljótlega eftir áramótin.



20



1.8 Flutningur að Laugavegi 13

– opnunarhátíð og sýning listasmiðjunnar Gagns og gamans

Í byrjun nóvember flutti embættið loks í eigið húsnæði að Laugavegi 13, 2. hæð. Nokkur dráttur hafði orðið á þessum flutningi, en upphaflega hafði staðið til að hann færi fram í byrjun maí, en af óviðráðanlegum ástæðum gat ekki orðið af því. Með flutningnum lauk einkar ánægjulegri sambúð við Norðurlandaskrifstofu forsætisráðuneytisins að Hverfisgötu 6. Hið nýja húsnæði er bæði bjart og rúmgott, en Ævar Harðarson arkitekt sá um hönnun þess og hafði umsjón með framkvæmdum vegna breytinga á því. Í desember var haldin opnunarhátíð og var fjölmörgum samstarfsaðilum og velunnurum boðið til hátíðar til að samgleðjast starfsmönnum embættisins af þessu tilefni. Strengjasveit Tónlistarskóla íslenska Suzukisambandsins lék nokkur lög og sr. Vigfús Þór Árnason sóknarprestur í Grafarvogi, sem er barnflesta hverfi borgarinnar, flutti hugvekju. Í tengslum við hátíðina var opnuð sýning á myndverkum eftir börn sem tekið hafa þátt í starfsemi listasmiðjunnar Gagns og gamans á undanförnum árum, en hún er starfrækt á sumri hverju á vegum menningarmiðstöðvarinnar Gerðubergs í Breiðholti. Menningarmiðstöðin lánaði embættinu myndverk þessi og munu þau prýða skrifstofur starfsmanna næstu misserin. Margt var um manninn á opnunarhátíðinni, og tókst hún með miklum ágætum.



1.9 Erindi og fyrirlestrar

Talsvert var leitað til mín og ég beðin að halda erindi og fyrirlestra um hin ólíkustu málefni barna og unglinga, en einnig til þess að kynna embættið og verksvið mitt sem umboðsmaður barna. Ég hef lagt á það áherslu að sinna erindum sem þessum eftir fremsta megni, en mikil aukning hefur átt sér stað hvað þetta varðar, og hef ég

því sem fyrr orðið að hafna nokkrum beiðnum af þessu tagi. Ég flutti erindi um eineltismál á ráðstefnu sem Reykjavíkurdeild Barnaheilla gekkst fyrir, um rétt barna til þess að njóta öryggis í leikumhverfi sínu á ráðstefnu Staðlaráðs Íslands (sjá viðauka I) og um réttindi barna í grunnskólanum á málþinginu "Frá orðum til athafna", sem haldið var á vegum menntamálaráðuneytisins (sjá viðauka II). Einnig flutti ég fræðsluerindi fyrir nefnd norrænna þingmanna sem fjalla um stöðu barna á grannsvæðunum, þ.e. Eystrasaltslöndin ásamt norðvestur Rússlandi, en fundurinn var skipulagður af Íslandsdeild Norðurlandaráðs. Til viðbótar þessu má nefna kynningar- og fræðsluerindi sem ég flutti fyrir kennara við grunnskólana í Hafnarfirði, og erindi svipaðs efnis hjá Barna- og unglingageðdeild Landspítalans, Foreldrafélagi Hvassaleitisskóla, auk fyrirlestra hjá Inner-Wheel konum, Kvenfélaginu Hringnum og Soroptimistaklúbbum. Hér er ekki um tæmandi upptalningu að ræða, en hún sýnir hins vegar glöggt að áhugi fyrir embætti umboðsmanns barna og verksviði þess er töluverður og fer vaxandi.

1.10 Samskipti við fjölmiðla og umfjöllun um embættið

Að vanda leituðu fjölmiðlar til mín, bæði til þess að fá álit mitt á ýmsum málum sem á döfinni voru hverju sinni og vörðuðu börn, en einnig vegna erinda sem voru til umfjöllunar hjá embætti mínu. Sem dæmi um þetta má nefna að viðtöl við mig birtust í blöðum og tímaritum, en einnig mætti ég í viðtöl í útvarpsþættina Samfélagið í nærmynd, Þjóðbrautina, og barnaþáttinn Saltfisk með sultu. Í sjónvarpsþættinum Kastljósi var leitað eftir áliti mínu á ýmsum atriðum er varða kynferðisbrot gegn börnum, en tilefnið var útkoma skýrslunnar "Heggur sá er hlífa skyldi" (sjá nánar kafla 10.1). Fleiri viðtöl og álit veitti ég fjölmiðlum sem verða þó ekki rakin hér frekar. Mikilvægt er að vekja athygli á málefnum barna á opinberum vettvangi, ekki síst á vettvangi fjölmiðla.

2. Erlend samskipti

2.0. Ráðstefna í Kaupmannahöfn um félagslega færni, uppvaxtarskilyrði og ýmsa áhættuþætti í umhverfi 10 ára barna á Norðurlöndum

Mér barst boð um að sækja lokaráðstefnu samnorræns rannsóknarverkefnis um félagslega færni, uppvaxtarskilyrði og ýmsa áhættuþætti í umhverfi 10 ára barna á Norðurlöndum. Ráðstefnan var haldin 28.–29 maí og var verkefnið fjármagnað af Norrænu ráðherranefndinni en Guðrún Kristinsdóttir lektor við Kennaraháskóla Íslands tók þátt í því fyrir Íslands hönd. Vegna anna sá ég mér ekki fært að sækja þessa ráðstefnu en starfsmaður hjá utanríkisráðuneytinu sótti hana fyrir mína hönd.

22

Umboðsmaður Barna

Á ráðstefnunni var greint frá niðurstöðum samnorrænnar rannsóknar á 1800 10 ára börnum á Norðurlöndum og m.a. fjallað um hvað væri líkt og ólíkt með þeim, um félagslega færni þeirra og lífsskilyrði, ýmsa áhættuþætti í umhverfi þeirra og hvaða börn fylltu hina svokölluðu áhættuhópa með tilliti til ýmissa félagslegra og einstaklingsbundinna vandamála. Einnig var rætt um þá þýðingu sem niðurstöður rannsóknarinnar gætu haft fyrir stefnu stjórnvalda á Norðurlöndum í málefnum barna og fjölskyldna.

2.1. Alþjóðleg ráðstefna í Þrándheimi um börn í borgum

Dagana 9.-12. júní sótti ég alþjóðlega ráðstefnu í Þrándheimi um uppvaxtarskilyrði barna í borgum. Ráðstefnan, sem haldin var í byggingum Háskólans í Þrándheimi, var afar umfangsmikil og fyrirkomulag hennar með þeim hætti að hver þátttakandi skipulagði eigin dagskrá. Meðal þess sem ég tók þátt í var dagskrá þar sem fjallað var um vinnu barna, einnig fylgdist ég með áhugaverðri umræðu um lífsgæði í borgum séð frá sjónarhóli barnsins. Þá var í boði sérstök dagskrá um tengslin milli líkamlegrar refsingar á börnum og ofbeldis í þjóðfélaginu, og tók ég þátt í henni. Þar var m.a. kynnt sú vinna sem farið hefur fram á vegum danska Barnaráðsins sem miðar að því að tekið verði inn í dönsk barnalög ákvæði sem bannar forsjáraðilum að beita börn sín líkamlegum refsingum. Á ráðstefnu þessari var m.a. fjallað um heilsu barna og borgarumhverfið og sótti ég athyglisverðan fyrirlestur um slysavarnir barna. Loks vil ég nefna sérstaka dagskrá sem ég fylgdist með sem var helguð beinni þátttöku barna í ákvörðunum um eigin málefni á sviði sveitarstjórnarmála.

2.2. Stofnun ENOC – European Network of Ombudsmen for Children

Að frumkvæði Evrópuskrifstofu Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna hittust evrópskir umboðsmenn barna, og fulltrúar samtaka og stofnana sem gegna umboðshlutverki fyrir börn, á stofnfundi Evrópusamtaka umboðsmanna barna í Þrándheimi hinn 8. júní, en flestir fundarmanna sóttu einnig ráðstefnu þá sem greint er frá í kafla 2.2. Aðild að Evrópusamtökunum eiga Austurríki, Belgía, Danmörk, Finnland, Þýskaland, Ungverjaland, Ísland, Noregur, Spánn og Svíþjóð. Fyrsti formaður samtakanna var kjörinn Trond Waage, sem er umboðsmaður barna í Noregi. Meginstefnumið samtakanna er að bæta líf allra barna í Evrópu. Að þessu verður unnið með eftirfarandi hætti:

✓ Með því að hvetja til þess að Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sé fylgt eftir til fulls þar sem því verður við komið.

- ✓ Með því veita stuðning bæði samtökum og einstaklingum sem með störfum sínum leitast við að hafa áhrif á ákvarðanatöku stjórnmálamanna í málefnum barna og unglinga.
- ✓ Með því að skiptast á upplýsingum og starfsaðferðum sem eru til þess fallnar að koma börnum til góða; þ.m.t. að gangast fyrir samanburðarransóknum á högum barna í Evrópu.
- ✓ Með því að vera vettvangur fyrir einstök aðildarríki samtakanna þar sem hægt verður að viðra nýjar hugmyndir og sækja stuðning við ýmis mál.
- ✓ Með því að styðja og styrkja alla þá vinnu sem miðar að því að sett verði á stofn embætti sem vinna að hagsmunamálum barna sérstaklega.
- ✓ Með því að vinna að því sameiginlega að mótuð verði jákvæð stefna í málefnum barna og unglinga innan Evrópu.
- ✓ Með því að hafa vakandi auga með stöðu barna almennt, og hafa gætur á þeim áhrifum sem efnahagssveiflur og breytingar á stjórnmálasviðinu geta haft á stöðu barna.

Starfshættir Evrópusamtaka umboðsmanna barna eru enn í mótun og því lítil reynsla komin á raunverulegt samstarf milli aðildarríkjanna á þessu sviði. Ég hef þá trú að samtökin eigi eftir að láta margt gott af sér leiða, enda ættu þau í krafti samstöðunnar að geta fengið töluverðu áorkað til hagsbóta fyrir börn í Evrópu.

2.3. Ráðstefna í Brüssel um ný úrræði í barnaverndarstarfi í Evrópu

Mér barst boð um að sækja ráðstefnu sem haldin var í Brüssel 1. október og skyldi þar fjallað um ný úrræði í barnaverndarstarfi í Evrópu með sérstakri áherslu á reynsluna af starfi umboðsmanna barna. Vegna mikilla starfsanna á þessum tíma sá ég mér ekki fært að þiggja þetta boð. Að minni ósk sótti starfsmaður Sendiráðs Íslands í Brüssel þessa ráðstefnu fyrir mína hönd, og fékk ég í hendur skýrslu sendiráðsins um það markverðasta sem þar kom fram.

Á ráðstefnunni kom m.a. fram að nauðsynlegt væri að rannsaka betur stöðu barna í ríkjum Evrópusambandsins, en Bretar væru komnir sýnu lengst á þessu sviði. Þar hefði nýlega verið skipaður sérstakur fjölskyldumálaráðherra og á Írlandi færi nú eitt ráðuneyti með málefni barna eingöngu. Gagnrýnt var að Evrópusambandið skuli ekki hafa staðfest Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, en slík staðfesting myndi án efa styrkja stöðu barna í Evrópu verulega. Einnig kom fram að sambandið setur eingöngu 3 milljónir ECU (u.þ.b. 240 milljónir íslenskra króna) í verkefni tengd börnum, og voru þingmenn Evrópusambandsins hvattir til þess að auka fjárframlag til rannsókna og upplýsingaöflunar um stöðu og hagi barna.

24



Umboðsmenn barna frá þeim ríkjum er sóttu þessa ráðstefnu gerðu grein fyrir hlutverki og verksviði sínu og fjölluðu um þau mál sem mikilvæg þóttu í hverju ríki fyrir sig. Að því loknu hófust pallborðsumræður þar sem m.a. kom fram að í Maastricht-samningnum væru engin ákvæði um réttindi barna né samvinnu aðildarríkjanna á því sviði. Fulltrúi Evrópuráðsins í pallborðinu benti á að hjá ráðinu væri geysimikill munur á stöðu barna eftir ríkjum; þannig væri mikill munur á austur og vestur Evrópuríkjunum í þessu tilliti. Að öðru leyti báru kynferðisbrot gegn börnum og belgíska barnaníðingsmálið oft á góma í pallborðsumræðunum.

2.4. Fundur norrænna umboðsmanna barna í Kaupmannahöfn

Hinn árlegi fundur norrænna umboðsmanna barna var að þessu sinni haldinn í Kaupmannahöfn dagana 27.–28. nóvember. Auk Íslands hafa bæði Noregur og Svíþjóð sérstakan umboðsmann barna, en Danir eru með svokallað Barnaráð, og tekur formaður þess þátt í fundum þessum. Finnar hafa til þessa ekki sent fulltrúa á fundina, enda aðstæður þar í landi með nokkuð öðru sniði þar sem hin óopinbera Mannerheim stofnun gegnir umboðshlutverki fyrir hönd barna. Til umræðu hefur verið hjá finnskum stjórnvöldum að setja á laggirnar sérstakt embætti umboðsmanns barna með svipuðu sniði og gert hefur verið í Noregi, Svíþjóð og á Íslandi.

Á fundinum í Kaupmannahöfn var m.a. fjallað um ýmsar aðferðir sem reyndar hafa verið til þess að gera börnum kleift að taka þátt í ákvarðanatöku um málefni sem varða þau sjálf. Hugmyndir í þessa veru eru ekki nýjar af nálinni í nágrannalöndum okkar og hafa einkum Norðmenn náð langt í framkvæmd raunverulegs barna- og unglingalýðræðis. Þá gáfu umboðsmennirnir skýrslu um þau mál sem telja mátti hvað mikilvægust í hverju landi fyrir sig, og rætt var um ýmis veigamikil atriði sem snerta hagsmuni barna og tekin hefur verið grundvallarafstaða til. Einnig fór fram umræða um áhrifamátt umboðsstarfsins og hvaða hlutverki umboðsmennirnir hefðu að gegna varðandi skýrslur landanna til Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna. Loks var rætt um alþjóðlegt samstarf og þá einkum ENOC-samstarfið, sem nýlega er hafið (sjá nánari umfjöllun í kafla 2.2).

Ég tel fundi þessa mjög gagnlega, enda eru viðfangsefnin sem norræn starfssystkin mín glíma við afar keimlík þeim sem ég hef haft til úrlausnar. Eðli málsins samkvæmt verður umboðsmaður barna að vinna sitt starf að mestu utan við og óháð öðrum stofnunum samfélagsins og því er mikils um vert að geta með þessum hætti haft samráð við aðra sem vinna við sömu, eða svipaðar kringumstæður.

2.5. Önnur erlend samskipti

Auk þeirra erlendu samskipta sem greint er frá hér að framan má nefna að jafnan er nokkuð um að leitað sé til embættisins af erlendum aðilum, jafnt einstaklingum sem stofnunum, og óskað upplýsinga bæði um embættið sjálft og um stöðu íslenskra barna á ýmsum sviðum. Upplýsingar um embættið eru að sjálfsögðu góðfúslega veittar og reynt að liðsinna um hvar sé vænlegast að bera niður, hafi skrifstofan ekki tiltækar þær upplýsingar aðrar sem beðið er um hverju sinni.



III. Erindi sem bárust umboðsmanni barna.

3. Munnleg erindi – skrifleg erindi

3.0.. Skráning símaerinda

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 gerði ég nokkra grein fyrir skráningu símaerinda, en þessi liður í starfsemi embættisins hefur vaxið jafnt og þétt að umfangi. Sem fyrr legg ég áherslu á að efnisatriði símaerindanna séu skráð og að þeir sem snúa sér til embættisins fái góða leiðsögn um hvert unnt sé að leita til þess að greiða úr málum sínum. Mörg þessara erinda varða ágreining milli einstaklinga og heyra því sem slík ekki undir embætti mitt. Einstök mál geta þó hæglega verið lýsandi fyrir ríkjandi aðstæður í samfélaginu, og eru þá mikilsverð vísbending um að nauðsyn beri til að breyta reglum eða framkvæmd þeirra á einhverjum sviðum. Mér er þannig kleift að taka á einstökum málum með almennum hætti. Erindi sem berast mér símleiðis, hvort heldur þau varða ágreining einstaklinga eða eru almenns eðlis, eru því ekki síður mikilvæg en þau sem berast mér skriflega.

Nokkur fjölgun varð á símaerindum milli ára. Árið 1996 voru skráð 514 símaerindi, en árið 1997 urðu þau 750. Taflan sem hér fer á eftir sýnir efnislega flokkun símaerinda, fjölda innan hvers flokks fyrir sig og skiptingu eftir kyni:

Símaerindi 1997:

BLS

26

		Þar af	
		konur:	karlar:
a	• • •		0.0
Barnið og fjölskyldan	207	115	92
Barnavernd	124	85	39
Menntun – skólamál	147	98	49
Félagsleg úrlausnarefni	17	9	8
Heilbrigði - byggingar - öryggi - umhverfi	30	19	11
Tómstundir – fjölmiðlar – menning	41	31	10
Fyrirspurnir frá börnum	43	26	17
Annað	141	92	49
Samtals			750

Af símaerindum á árinu vörðuðu flest ýmis vandamál barna og fullorðinna í kjölfar skilnaðar og sambúðarslita, eða alls 207 erindi.

Dæmi um símaerindi er varða barnið og fjölskylduna:

Sameiginleg forsjá: Gengur illa, spurt um réttaráhrif sameiginlegrar forsjár, illa skilgreind í lögum, vantar upplýsingar um sameiginlega forsjá. Forsjárdeilur: Barn vill fara til föður, ekki hlustað á það. Kvartað yfir löngum afgreiðslutíma ráðuneytis og dómstóla í forsjárdeilumálum og lítið hlustað eftir vilja barnanna. Bent á að dagsektarákvæði bæti ekki umgengni, einnig að dagsektarákvæði sé einungis beitt gegn þeim sem hafa forsjá barna en ekki hægt að beita því gegn þeim sem sinna ekki umgengni við börn sín. Mikið hringt vegna umgengnisvanda, faðir sinnir ekki umgengni við börn sín, amma fær ekki að sjá barnabörn sín, hversu mikinn rétt eiga börn til umgengni við foreldri sem ekki hefur forsjá, móðir flytur með börn sín út á land, lætur föður ekki vita, faðir hefur ekki séð barn sitt í fjögur ár, faðir leyfir ekki móður umgengi við barn sitt, börn hringja og eru óánægð með skipan forsjár en gengur illa að sannfæra aðra um hug sinn, eru hrædd við afleiðingarnar, faðir brýtur umgengnissamkomulag, kvartað yfir réttleysi feðra sem eru ekki og hafa ekki verið í sambúð eða kvæntir mæðrum barnanna, móðir neitar að feðra barn, hvað getur faðir gert, spurt um rétt stjúpforeldris til umgengni eftir skilnað, faðir telur það ekki þjóna hagsmunum barns síns að hann (faðirinn) sé þvingaður til að umgangast barnið. Spurt hvort barnaverndarnefndir þurfi að koma að máli ef foreldrar láta forsjá barns til annarra. Spurt hvaða reglur gildi um skiptingu kostnaðar þegar barn þarf að ferðast landshluta eða landa á milli til þess að njóta umgengni við það foreldri sem ekki fer með forsjá þess. Spurt um framfærsluskyldu foreldra vegna unglings sem hefur flúið heimili sitt.

Vegna þess fjölda símaerinda sem ár hvert berast embætti mínu og varða erfiðleika barna og fullorðinna í kjölfar skilnaðar og sambúðarslita, hef ég ákveðið að skoða á næsta ári með hvaða hætti hið opinbera getur skipulagt og boðið fram aðstoð og veitt ráðgjöf. Ég tel alveg ljóst að við svo búið má ekki sitja öllu lengur.

Skólamálin, sem voru í fyrsta sæti árið 1996, voru að þessu sinni í öðru sæti, með alls 147 erindi og símaerindi er snertu barnavernd í víðum skilningi fylgdu þar á eftir, eða alls 124 erindi. Dæmi um þessi, og önnur símaerindi, er að finna fyrir aftan viðeigandi kafla í þessari skýrslu þar sem fjallað er um skrifleg erindi.

28

Umboðsmaður Barna

Eftirfarandi er tafla sem sýnir hvaðan var hringt af landinu.

Skipting símaerinda eftir landshlutum (kjördæmum):

Reykjavík	454
Reykjanes	126
Vesturland	37
Vestfirðir	15
Norðurland vestra	16
Norðurland eystra	37
Austurland	24
Suðurland	35
Búsettir erlendis	6

Langflestir fyrirspyrjendur eru búsettir á suðvesturhorninu, eða samtals 580, ef Reykjavík og Reykjanes eru tekin saman. Þá er talsvert meira um það að hringt hafi verið af Vesturlandi og Norðurlandi eystra en raunin var árið 1996, og tengist það án efa því að annars vegar heimsótti ég alla grunnskóla á Vesturlandi og hins vegar að embættið stóð fyrir málþingi um hagsmuna- og réttindamál barna og unglinga á Norðurlandi eystra.

Dæmi um þau erindi er fylla flokkinn "Annað":

Undir flokknum "Annað" eru skráðar meðal annars beiðnir um viðtöl, fyrirlestra og upplýsingar af ýmsum toga. Beiðnir um viðtöl við fréttamenn, blaðamenn og dagskrárgerðarmenn eru á fjórða tuginn. Beiðnir um upplýsingar eru mismunandi, beðið er um upplýsingar um embættið, skólafólk, sem er í upplýsingaleit vegna ritgerðasmíða óskar eftir viðtali við umboðsmann, en á árinu var svarað yfir fimmtíu fyrirspurnum þessa efnis, og nokkuð var um að viðtöl væru veitt í kjölfarið. Algengast er að fyrirspurnir og beiðnir um erindi og fyrirlestra berist símleiðis og þetta árið nálgast beiðnir á þriðja tuginn.

3.1. Afgreiðsla símaerinda

Í 4. gr. laga nr. 83/1994 kemur m.a. fram að umboðsmanni barna beri að leiðbeina þeim sem til hans leita vegna ágreinings milli einstaklinga um leiðir sem færar eru innan stjórnsýslu og hjá dómstólum. Ákveðin leiðbeiningarskylda við almenning

hvílir því á embættinu og hef ég lagt ríka áherslu á að viðskiptavinir fái eins vandaða og greinargóða leiðsögn og nokkur kostur er. Yfirleitt verða einstaklingserindi ekki tilefni til beinna afskipta af minni hálfu, heldur er fólki vísað á hinar ýmsu stofnanir samfélagsins sem löggjafinn hefur fengið það verkefni að leysa úr ágreinings- og vandamálum einstaklinga. Það hefur þó komið fyrir að einstaklingserindum hefur verið svarað skriflega. Margir vilja fá upplýsingar um réttindi og skyldur lögum samkvæmt og er talsvert um að einstaklingar fái send þau lög og reglugerðir sem við eiga hverju sinni. Einnig er nokkuð um að kynningarbæklingar embættisins séu sendir einstaklingum, sem og bæklingar annarra stofnana sem ástæða þykir til að vekja sérstaka athygli á. Ég hef frá upphafi gert undantekningu í þeim tilvikum þegar börn leita til mín í vandræðum sínum, og hef ég leitast við að aðstoða þau eins og mér er frekast unnt.

Dæmi um símaerindi frá börnum:

Kvartað yfir litlu og óvönduðu barnaefni í sjónvarpi á daginn. Hringt vegna upptökuvéla í skólum, sem settar eru upp til þess að fylgjast með börnum. Spurt um rétt til talsmanns í barnaverndarmáli. Bent á agaleysi og agaviðurlög í skólum. Kvartað yfir kennurum, svo sem vegna ofbeldis, kynferðislegrar áreitni og eineltis. Hringt vegna samræmdu prófanna og brottreksturs úr skóla. Kvartað vegna forsjárvanda. Ekki hlustað á barn sem komið hefur verið í fóstur. Hækkun sjálfræðisaldurs mótmælt af hópi barna. Spurt um vinnutíma barna og unglinga. Slysabætur til 16 ára unglings greiddar til foreldris. Barn rekið að heiman og hald lagt á bankabók þess. Kvartað yfir ólögmætri leit í farangri unglinga fyrir skólaferðalag. Hringt vegna innheimtu aðgangseyris og fargjalda ýmiss konar þar sem fullorðinsgjald miðast við allt niður í 12 ára aldur, börn kvarta og segjast vera álitin fullorðin þegar það hentar en börn þess á milli. 16 ára unglingi neitað um bækur í Þjóðarbókhlöðu.

3.2. Viðtöl

Fjölmörg viðtöl veitti ég á árinu, bæði aðilum sem vildu fylgja eftir skriflegum ábendingum og nemum sem unnu að ýmsum verkefnum sem tengdust réttindum barna. Einnig tók ég á móti einstaklingum sem vildu greina mér frá vandamálum sínum, en í slíkum tilvikum er viðkomandi ávallt gerð grein fyrir því að ég muni einkum skoða erindi þeirra með almennum hætti. Öðru máli gegnir um börn hvað þetta varðar, en slík tilvik eru þó sem betur fer ekki mörg.



3.3 Skrifleg erindi

Árið 1997 tók ég fyrir 26 skrifleg erindi, og var þar einkum um að ræða ábendingar og fyrirspurnir, en einnig var óskað umsagna um ýmis álitaefni sem varða börn og unglinga almennt. Á árinu hóf ég vinnu við 7 mál að eigin frumkvæði. Áfram var unnið að 19 málum frá árinu 1996, af þeim voru 11 frumkvæðismál. Fjögur mál voru frá árinu 1995, þar af 2 frumkvæðismál. Alls var því unnið að 49 skriflegum erindum árið 1997.

Hvaðan bárust erindin og hvers eðlis voru þau?

Frá einstaklingum
Frá stjórnvöldum
Erindi tekin fyrir að mínu frumkvæði 7
Erindi frá 1997 26
Erindi frá 1996
Erindi frá 1995 4 Af þeim voru tvö að mínu frumkvæði.
Alls: 49

Það sem einkum einkennir þau erindi sem nú eru til umfjöllunar hjá embætti mínu er að þau eru velflest umfangsmikil langtímaverkefni þar sem segja má að árangur mælist í smærri áfangasigrum. Dæmi um þetta eru öryggismálin (sjá kafla 8.0-8.2, og kafla 8.5-8.7) og ýmis mál er varða vernd barna og unglinga í víðum skilningi, svo sem samræmdar starfsreglur fyrir vinnuskóla sveitarfélaga (kafli 6.2), reglur um sumarnámskeið (kafli 11.1), starfsaðferðir á meðferðarstofnunum ríkisins fyrir unglinga (kafli 9.7) og ýmis mál sem tengjast ofbeldi í sjónvarpi (kafli 7.0, 7.2, og 12.2). Einnig vil ég nefna mál sem ég hóf að vinna við árið 1995 er ég sendi öllum sveitarfélögum landsins fyrirspurn um hversu miklum fjármunum væri varið til málefna í þágu barna og unglinga. Mál þetta ber nú heitið "Hvers virði eru börnin"? og er framvindu þess á árinu gerð skil í kafla 11.0. Svokölluðum einstaklingserindum hefur fækkað til muna og þar sem ég hef ekki, samkvæmt lögum um umboðsmann barna, umboð til þess að taka að mér slík mál, tel ég þá

þróun vera bæði æskilega og rétta. Þar með er ekki sagt að erindi einstaklinga geti ekki haft almenna skírskotun og mun ég áfram fylgjast grannt með efnisatriðum slíkra erinda og láta til mín taka, telji ég tilefni til þess. Ýmsum skriflegum erindum hef ég orðið að vísa frá, en öllum er leiðbeint á einn eða annan hátt og þá sérstaklega börnum ef þau skrifa mér bréf vegna einhverra erfiðleika. Þeim er þá gjarnan boðið að koma í heimsókn til mín eða hafa samband við mig símleiðis.

31



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

4. Skólamál

4.0. Skólaakstur

BLS

32

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 geri ég grein fyrir upphafi þessa máls (sjá SUB:1996, bls. 43). Í framhaldi af svari Sambands íslenskra sveitarfélaga við fyrirspurn minni um gildandi reglur um skólaakstur sendi ég í byrjun árs svohljóðandi bréf til þeirra 15 sveitarfélaga þaðan sem ábendingar höfðu borist varðandi skólaakstur grunnskólanemenda:

Þar eð mér, sem umboðsmanni barna hafa borist fjölmargar ábendingar frá íbúum hinna ýmsu sveitarfélaga varðandi skólaakstur grunnskólabarna, ritaði ég Sam-



bandi íslenskra sveitarfélaga bréf í nóvember sl., og spurðist fyrir um, hvort og þá hvaða reglur giltu um skólaasktur nemenda í grunnskólum sveitarfélaga.

Í þessu sambandi má nefna að bent hefur verið á, að eftirliti með ástandi og öryggisbúnaði skólabíla væri víða ábótavant, þeir væru margir hverjir komnir til ára sinna, óþægilegir og kaldir. Algengt væri að börnin væru of mörg í hverjum skólabíl og þar af leiðandi ekki öll í bílbeltum á akstursleiðinni. Í sumum bílum væru reyndar alls engin bílbelti. Þá hafa ýmsir bent á að akstur með yngstu börnin væri oft og tíðum óhóflega langur miðað við aldur þeirra og þau þyrftu, í sumum tilvikum, einnig að bíða lengi eftir skólabílnum. Enginn fullorðinn gæslumaður væri í bílunum, fyrir utan bílstjóra og svo virtist sem litlar kröfur væru gerðar til hæfni bílstjóranna, jafnvel væru ekki allir með tilskilið ökupróf.

Í svari Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem mér barst 27. nóvember sl., við fyrrgreindu bréfi mínu segir, að skólaakstur sé alfarið í höndum viðkomandi sveitarstjórna og geti því skipulag hans og framkvæmd verið ólík frá einu sveitarfélagi til annars.

Af þessu tilefni óska ég eftir upplýsingum yðar um þær reglur, er gilda um skipulag og framkvæmd skólaaksturs grunnskólanemenda, þ.á m. fatlaðra nemenda, í sveitarfélaginu. Jafnframt óska ég eftir afstöðu yðar til þess, hvort ekki sé full ástæða til að fela Sambandi íslenskra sveitarfélaga það hlutverk að semja leiðbeiningarreglur, m.a. um ofangreind atriði, til að tryggja a.m.k. lágmarksöryggi yngstu íbúa sveitarfélagsins, hvað skólaakstur þeirra varðar.

Eftir þó nokkrar ítrekanir af minni hálfu höfðu svör borist frá öllum sveitarfélögunum síðla sumars 1997. Af svarbréfum sveitarfélaganna má ráða að mjög er mismunandi hvernig staðið er að framkvæmd og fyrirkomulagi skólaaksturs. Þegar best lætur ferðast börnin í nýlegum skólabíl sem uppfyllir nútíma kröfur um öryggisbúnað, sími er í bílnum og gæslumaður með í för þegar ekið er með yngstu börnin, bílstjóri hefur öll tilskilin réttindi til þess að annast fólksflutninga og hefur auk þess sótt námskeið fyrir skólabílstjóra þar sem áhersla er m.a. lögð á fræðslu um einelti og önnur samskiptavandamál er upp kunna að koma meðal nemenda. Þess eru dæmi að skólabílstjóri sæki kennarafundi og að hann fái erindisbréf líkt og aðrir starfsmenn skólans. Skólabíllinn er færður til lögbundinnar haustskoðunar, og jafnvel oftar, ef þurfa þykir.

Þegar verst lætur er skólabíllinn gamall og því ekki búinn öryggisbeltum né öðrum öryggisbúnaði, börnin eru of mörg í bílnum, enginn gæslumaður er til eftirlits þar

34

UMBOÐSMAÐUR BARNA

sem það þykir of kostnaðarsamt, og ekki er talin þörf á því að skólabílstjóri fari á sérstakt námskeið. Þá er að sjálfsögðu misjafnt hversu akstursleið skólabíls til og frá skóla er löng, og þar með hversu langan tíma nemendur þurfa að ferðast með skólabílnum. Þess eru dæmi að nemandi sitji í skólabíl í 60 mínútur hvora leið, eða alls 2 klukkustundir á degi hverjum. Þá kemur fram í svörum sveitarfélaganna að meirihlutinn er hlynntur því að settar verði lágmarksreglur um skipulag og framkvæmd skólaaksturs.

Ég taldi nauðsynlegt að kynna mér skipan skólaaksturs á hinum Norðurlöndunum og kallaði því eftir upplýsingum og gögnum frá Noregi og Svíþjóð. Ekki tókst að ljúka málinu fyrir áramót, en ég mun senda frá mér álitsgerð snemma á næsta ári.

4.1. Framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4. bekk

Vegna athugasemda er mér bárust um framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4. bekk ritaði ég bréf til forstöðumanns Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála þar sem ég kynnti honum efnisatriði málsins og óskaði eftir viðbrögðum hans. Einnig fór ég fram á nánari upplýsingar um hvaða forsendur lægju að baki þeim fyrirmælum og prófþáttum sem gerðar voru sérstakar athugsemdir við í umræddri ábendingu. Vinna við mál þetta hófst árið 1996 og má lesa um upphaf þess í skýrslu minni fyrir það ár (sjá SUB:1996, bls. 44).

Eftir að hafa ítrekað erindi þetta bæði við Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála og síðar við menntamálaráðuneytið barst mér loks í bréfi, dagsettu 27. júní 1997, allítarleg greinargerð frá forstöðumanni stofnunarinnar. Ég hef tekið mér það leyfi að stytta greinargerðina nokkuð og kýs að birta einungis þá efnisþætti hennar sem ég tel máli skipta í þessu sambandi. Í greinargerðinni kemur m.a. eftirfarandi fram:

"Í bréfi dagsettu 22. nóvember 1996 er óskað eftir viðbrögðum við eftirfarandi athugasemdum: (1) próftími þykir óhóflega langur fyrir 9 ára börn, (2) 20 mínútna hlé milli prófhluta þykir of stutt (væntanlega fyrir 9 ára börn), (3) próf í stærðfræði þykir einkum mæla færni nemenda í að læra utanað, en ekki stærðfræðiskilning (væntanlega fyrir 9 ára börn), (4) börn eru ekki vön þeirri aðferð sem var notuð við að prófa réttritun og því haldið fram að 9 ára börn séu ekki æfð í réttritun, (5) verulegar líkur eru á því að börn merki í góðri trú við fleiri en einn valkost í prófþættinum lesskilningur þar sem snar þáttur í kennslu barna á þessum aldri (væntanlega 9 ára) lúti að því að auðga og efla ímyndunarafl þeirra. Að auki er óskað eftir upplýsingum um hvaða forsendur liggja að baki þeim fyrirmælum og prófþáttum sem eru gerðar sérstakar athugasemdir við."

"Forsendur að baki fyrirmælum og prófþáttum

Samræmd könnunarpróf í 4. og 7. bekk grunnskóla eru lögð fyrir í samræmi við lög um grunnskóla nr. 66/1995. Markmið með prófunum eru aðallega tvíþætt: (a) að gefa upplýsingar um að hvaða marki nemendur hafa náð grundvallarkunnáttu sem frekara nám byggir á og (b) að vera foreldrum, kennurum og skólayfirvöldum til leiðbeiningar um námsstöðu nemenda..."

"Próftími.

Í 4. bekk var prófinu í íslensku skipt í þrjú prófhefti en tvö í stærðfræði. Nemendur fengu 60 mínútur til að svar spurningum í fyrra prófheftinu í stærðfræði og sama tíma (60 mínútur) til að svara spurningum í tveimur prófheftum í íslensku. Nemendur fengu 60 mínútur til að svara seinna prófheftinu í stærðfræði og þriðja prófheftinu í íslensku..."

"Nemendur í 4. bekk voru spurðir hvort tími hafi verið nægur til að leysa verkefni í samræmdu könnunarprófunum í 4. bekk. Rúmlega 90% nemendanna voru því mjög sammála eða frekar sammála að tíminn hafi verið nægur. Um 7% nemenda voru því mjög ósammála eða frekar ósammála að tími hafi verið nægur til að leysa verkefni í prófunum. Svör nemendanna gefa því til kynna að þeir hafi haft nægan tíma til að leysa verkefni í prófunum. Þó eru um 7% nemenda sem hefðu getað nýtt sér lengri próftíma í 4. bekk..."

"Með styttri próftíma hefði hærra hlutfall nemenda haft ónógan tíma til að leysa verkefni í prófunum. Það er alltaf álitamál hversu langt á að ganga í þessu efni. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála telur ákvörðun um lengd próftíma trausta..."

"Hlé milli prófhluta.

Fyrirlögn samræmdra könnunarprófa í 4. og 7. bekk var skipt í tvo hluta með 20 mínútna hvíld á milli fyrirlagna. Þetta var gert til að sætta tvö sjónarmið. Annars vegar að ofgera ekki ungum nemendum með löngu prófi í einni lotu og hins vegar að efni prófanna væri nægjanlega viðamikið þannig að gagn væri af niðurstöðunni..."

"Í bréfum yðar kemur fram að yður hafi borist ábending þess efnis að 20 mínútna hlé milli prófhluta þyki of stutt. Ekki kemur fram rökstuðningur eða ástæður fyrir þessu í bréfinu. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála telur ákvörðun um lengd hvíldartíma milli prófhluta trausta. Meirihluti skólastjóra og kennara á landinu öllu álítur að 20 mínútna hlé milli prófhluta hafi verið hæfilegt..."



"Stærðfræðiskilningur.

Í bréfi yðar kemur fram að yður hafi borist ábending þess efnis að próf í stærðfræði þyki einkum mæla færni nemenda í að læra utanað, en ekki stærðfræðiskilning..."

"Mat á réttmæti prófs getur aldrei byggst eingöngu á skoðun eins eða tveggja einstaklinga sem hafa kynnt sér innihald prófsins. Því getur framangreind ábending sem yður hefur borist án rökstuðnings vart talist traustvekjandi. Gögn af ólíkum toga þarf til að staðfesta réttmæti prófs til að álykta um tiltekna færni. Skoðun þeirra sem til þekkja á innihaldi prófs er ein tegund gagna sem skipta máli í þessu sambandi. Kennarar í 4. og 7. bekk eru mjög sáttir við efni samræmdra könnunarprófa í stærðfræði. Í 4. bekk telja 9 af hverjum 10 kennurum að verkefni í stærðfræðiprófinu hafi verið mjög góð eða fremur góð. Skoðun kennara á stærðfræðiprófinu í 7. bekk er áþekk skoðun þeirra á stærðfræðiprófinu í 4. bekk."

"Réttritun í samræmdu könnunarprófi.

Í bréfi yðar kemur fram að yður hafi borist ábending þess efnis að börn séu ekki vön þeirri aðferð sem var notuð við að prófa réttritun..."

"Sú leið sem oftast er farin í íslensku skólakerfi, að láta nemendur rita samfelldan texta eftir upplestri, hentar illa í samræmdum prófum (og ef til vill einnig í öðrum tegundum prófa). Ástæðan fyrir því að þessi leið er oftast farin í mati á stafsetningarkunnáttu í íslenskum skólum er ekki augljós en ef til vill ræður vaninn hér mestu. Einnig getur verið að kennslufræði og próffræði sé ruglað saman þegar samfelldur texti er notaður til að meta kunnáttu í stafsetningu. Það sem hentar vel til að þjálfa stafsetningu nemenda þarf ekki að vera jafn gott til að meta kunnáttu þeirra í stafsetningu og öfugt.

Samkvæmt mati kennara á landinu öllu eru samræmdu prófin í íslensku í 4. og 7. bekk mjög vel heppnuð. Flestir kennarar vilja prófa stafsetningu í samræmdu íslenskuprófi í 4. bekk. Öll matsatriði tengd stafsetningu þóttu góð (fyrirmæli, orð, aðferð við að prófa, upplestur, tími). Rúmlega 81% kennara í 4. bekk þótti aðferð við að prófa stafsetningu mjög góð eða fremur góð..."

"Við þetta má síðan bæta að rúmlega 88% nemenda í 4. bekk þótti gaman að taka samræmda könnunarprófið í íslensku.

Kennsla í réttritun.

BLS

36

Í bréfi yðar kemur fram að yður hafi borist ábending þess efnis að 9 ára börn séu ekki æfð í réttritun..."

"Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála telur það áhyggjuefni ef fullyrðingin reynist rétt. Aftur á móti eru engin tiltæk gögn sem geta skorið úr um þetta. Ef til vill er eðlilegra að leita álits og viðbragða hjá öðrum en stofnuninni við framangreindri staðhæfingu. Á það við rök að styðjast að 9 ára börn séu ekki æfð í réttritun í íslenskum skólum? Er það eðlilegt ef rétt reynist? Eiga íslensk börn ekki rétt á slíkri kennslu samkvæmt Aðalnámskrá grunnskóla?

Lesskilningur.

Í bréfi yðar kemur fram að yður hafi borist ábending þess efnis að verulegar líkur séu á því að börn merki í góðri trú við fleiri en einn valkost í prófþættinum lesskilningur þar sem snar þáttur í kennslu barna á þessum aldri (væntanlega 9 ára) lúti að því að auðga og efla ímyndunarafl þeirra.

Það skal ósagt látið hversu miklar líkur eru á því að börn merki í góðri trú við fleiri en einn valkost í námsþættinum lesskilningur. Og enn síður leitt að því getum hvað gæti orðið til þess að þau gerðu slíkt. Staðreyndir eru betra veganesti hér eins og oft áður. Í stuttu máli bar ekkert á því að börn merktu við fleiri en einn valkost í námsþættinum lesskilningur (né öðrum námsþáttum íslenskuprófsins í 4. bekk). Hafi einhver haft áhyggjur af þessu er það tilefnislaust."

Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála hefur ávallt lagt áherslu á fagleg vinnubrögð við framkvæmd og samningu samræmdra prófa. Jafnframt hefur stofnunin hvatt til þess að faglegar athugasemdir væru gerðar við það sem betur má fara í framkvæmd og prófunum sjálfum. Í þau skipti sem leitað hefur verið skipulega eftir áliti skólastjóra, kennara og nemenda um þessi efni hefur stofnunin fengið góða umsögn þessara aðila. Á þetta er minnt hér þar sem árlega heyrast neikvæðar gagnrýnisraddir í tengslum við samræmd próf. Þær heyrast einnig þegar leitað er skipulega eftir áliti fagaðila en í því samhengi gefa þær ekki þá ranghugmynd að um almenn sjónarmið sé að ræða..."

Að fenginni þessari ítarlegu greinargerð forstöðumanns Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála um framkvæmd samræmdra könnunarprófa í 4. (og 7.) bekk taldi ég málið að fullu upplýst og sá ekki ástæðu til þess að aðhafast frekar.

4.2. Undirbúningur og framkvæmd samræmdra prófa

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá ábendingu er mér barst er varðaði þá grunnskólanemendur sem á ári hverju taka samræmd próf með frávikum (sjá SUB:1996, bls. 44), en gerð var athugsemd við þá venju að skrá það sérstaklega í

38

Umboðsmaður Barna

prófskírteini þeirra. Samkvæmt reglugerð nr. 709/1996 um námsmat nemenda sem víkja svo frá almennum þroska að þeim henta ekki samræmd próf, er ekki lengur gert ráð fyrir að umræddir nemendur þreyti samræmd próf, heldur skal nám þeirra metið á þeim forsendum sem nánar er kveðið á um í reglugerðinni.

Bæði vegna þessa máls og þess, er greint er frá í kafla 4.1, taldi ég að nauðsyn bæri til að skoða sérstaklega hvaðeina er lýtur að undirbúningi og framkvæmd samræmdra prófa almennt og ritaði því menntamálaráðherra svohljóðandi bréf:

Á þeim tæpu þremur árum sem ég hef gegnt embætti umboðsmanns barna hafa mér borist margar ábendingar er varða undirbúning og framkvæmd hinna samræmdu prófa sem lögð eru fyrir 10. bekk í grunnskólum landsins. Einnig hef ég fengið ábendingu er varðar samræmd könnunarpróf, sem lögð eru fyrir 4. og 7. bekk. Skemmst er að minnast ábendingar er barst mér frá grunnskólanemanda þar sem gerð var athugasemd við það, að starfandi kennarar í 10. bekk skyldu taka þátt í því að semja samræmd próf, en af því tilefni sendi ég yður álitsgerð og óskaði eftir að gerðar yrðu breytingar á þessu fyrirkomulagi, sem þér féllust á. Þá vil ég í þessu sambandi nefna, að á undanförnum árum hafa fjölmargir, bæði skólamenn og aðrir, séð ástæðu til þess að fjalla um samræmdu prófin í blaðagreinum, þar sem bent hefur verið á ýmis atriði sem betur mættu fara við undirbúning og framkvæmd þeirra. Sé litið til bæði fjölda og efnisatriða þeirra ábendinga sem mér hafa borist og varða samræmd próf með einum eða öðrum hætti, sýnist mér orðið nokkuð ljóst að taka burfi mál þessi – og þá ekki síst þátt Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála - til gagngerðrar endurskoðunar. Sem umboðsmaður þeirra barna sem árlega þreyta samræmd próf hlýt ég að gera þá kröfu, fyrir þeirra hönd, að farið verði rækilega yfir alla þá þætti sem lúta að undirbúningi og framkvæmd prófanna, til þess að koma megi í veg fyrir mistök sem fyrst og fremst bitna á þeim er síst skyldi, það er nemendum. Ég vil því fara þess á leit við yður, herra menntamálaráðherra, að þér takið þessi tilmæli mín til alvarlegrar athugunar.

Eftirfarandi svarbréf, dagsett 24. september 1997, barst mér frá menntamálaráðherra:

"Menntamálaráðuneytinu hefur borist bréf yðar dags. 1. september s.l. varðandi undirbúning og framkvæmd samræmdra prófa í grunnskólum. Þar kemur fram að yður hafi borist margar ábendingar er varða undirbúning og framkvæmd hinna samræmdu prófa sem lögð eru fyrir 10. bekk í grunnskólum landsins. Ekki kemur fram í bréfi yðar hvers eðlis þessar athugasemdir eru. Teljið þér að taka þurfi mál þessi og þá ekki síst þátt Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála til gagn-

gerðrar endurskoðunar. Farið þér þess á leit við menntamálaráðherra að hann taki til athugunar þá kröfu yðar að farið verði rækilega yfir alla þá þætti sem lúta að undirbúningi og framkvæmd prófanna til þess að koma megi í veg fyrir mistök sem fyrst og fremst bitni á nemendum.

Menntamálaráðuneytið tekur undir með yður, að alvarlegt sé, ef slík mistök verða við framkvæmd samræmdra prófa, að þau bitni á nemendum með ósanngjörnum hætti. Hefur ráðuneytið ætíð brugðist skjótt við ef aðfinnslur um framkvæmd samræmdra prófa hafa borist til þess.

Svo sem yður er kunnugt setti menntamálaráðuneytið hinn 20. september 1996 reglugerð nr. 516/1996 um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra prófa í grunnskólanum. Við samningu reglugerðarinnar var m.a. höfð hliðsjón af álitsgerð yðar varðandi gerð og framkvæmd samræmdra prófa í 10. bekk grunnskóla dags. 11. ágúst 1995, sbr. bréf ráðuneytisins til yðar dags. 18. október 1995. Er drög að reglugerðinni lágu fyrir var óskað umsagnar yðar um þau og barst hún ráðuneytinu dags. 27. ágúst 1996 og var tekið mið af efni hennar við lokafrágang reglugerðarinnar.

Samkvæmt framangreindri reglugerð skal Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála eða öðrum aðila falin framkvæmd samræmdra prófa með sérstökum samningi. Hefur verið gengið efnislega frá slíkum samningi sbr. hjálagt yður til fróðleiks. Telur ráðuneytið, að með honum séu tekin af öll tvímæli um það, hvernig að framkvæmd prófanna skuli staðið.

Af hálfu ráðuneytisins er lögð rík áhersla á að skýrar reglur séu um alla framkvæmd samræmdra prófa til þess að tryggja svo sem kostur er áreiðanleika prófanna og að nemendur njóti hlutlægs og sanngjarns mats á prófúrlausnum sínum. Með því móti er best tryggt að réttmæti samræmdra prófa verði ekki dregin í efa.

Menntamálaráðuneytið vinnur nú að endurskoðun á aðalnámskrá grunnskólans og verður rætt um stefnumörkun vegna samræmdra prófa í því starfi.

Ráðuneytið hefur brugðist við öllum ábendingum yðar varðandi samræmd próf en er ekki í stakk búið til að svara erindi yðar frá 1. september 1997 með öðrum hætti en hér er gert, þar sem það er of almennt orðað til þess að af því verði ráðið, hvað þér viljið að fari betur við framkvæmd samræmdra prófa."

Ég taldi ekki ástæðu til þess að svo komnu máli að eiga frekari bréfaskipti við ráðherra vegna þessa máls. Nokkru síðar barst mér boðsbréf um að sitja lokað

UMBOÐSMAÐUR BARNA

málþing ráðuneytisins um samræmd próf. Í bréfinu er m.a. vitnað til minnisblaðs menntamálaráðherra til ríkisstjórnarinnar frá 29. maí 1997, þar sem segir svo:

"Umræða um samræmd próf hefur verið ofarlega á baugi og er tillaga stefnumótunarnefndar mikilvægt framlag til þeirrar umræðu. Á hinn bóginn er ljóst að ákvörðun um breytingar á tilhögun samræmdra prófa þarfnast nákvæmrar ígrundunar, opinnar og yfirvegaðrar umræðu. Menntamálaráðherra leggur til í þessu sambandi, að menntamálaráðuneyti verði falið að gangast fyrir skipulagðri umræðu um málið næsta haust og undirbúi þvínæst tillögu til ríkisstjórnarinnar um breytingar á eðli og tilhögun prófanna."

Síðar segir í bréfi ráðuneytisins vegna málþings um samræmd próf:

"Ráðherra fól verkefnisstjórn endurskoðun aðalnámskráa að vinna tillögu um það, hvernig standa skuli að verki í ljósi samþykktar ríkisstjórnarinnar. Með tilliti til markvissrar umræðu taldi verkefnisstjórn nauðsynlegt að ráðuneytið efndi til lokaðs málþings með fulltrúum hagsmunaaðila til að ræða stöðu samræmdra prófa, fá fram viðhorf umræddra aðila og leita eftir viðbrögðum við hugmyndum er fram hafa komið í vinnu verkefnisstjórnar þar að lútandi. Ráðuneytið mun að þessu loknu taka afstöðu til samræmdra prófa og kynna þær hugmyndir."

Málþing menntamálaráðuneytisins um samræmd próf hafði ekki verið haldið um áramót, en þegar að því kemur mun ég koma á framfæri, og óska eftir umræðu, um þær athugasemdir og ábendingar sem mér hafa borist varðandi samræmd próf almennt.

4.3. Agaviðurlög í grunnskólum

BLS

40

Á árinu hélt ég áfram að kynna mér skólareglur og agaviðurlög í grunnskólum. Einnig voru mér kynnt nokkur einstaklingserindi af þessum toga, en fyrir hefur komið að foreldrar þeirra barna, sem telja sig órétti beitt af hálfu skólastjórnenda hvað agaviðurlög varðar, hafa leitað til lögmanna og falið þeim málarekstur sinn.

"OKKUR ER SAGT AÐ BERA VIRÐINGU FYRIR KENNARANUM, SEM ER SJÁLFSAGT, EN ÞAÐ ER STUNDUM MJÖG ERFITT EF SÚ VIRÐING ER EKKI GAGNKVÆM ... KOMDU FRAM VIÐ AÐRA, EINS OG ÞÚ VILT LÁTA KOMA FRAM VIÐ ÞIG..." – KATRÍN,14 ÁRA, FÁSKRÚÐSFIRÐI Tveir piltar í grunnskóla óskuðu eftir fundi við mig til þess að ræða agavandamál í grunnskólum. Í framhaldi fundarins barst mér svohljóðandi bréf:

"Fyrir nokkrum vikum komum við félagar að máli við þig um agaleysi í grunnskólum. Á fundi okkar fjölluðum við m.a. um mörg atriði sem við koma agaleysi. Að loknum fundi okkar var ákveðið að við félagar skyldum reyna að finna fleiri úrlausnir á agavandamálinu, skrifa þær niður og senda þér síðan í pósti.

Eftir okkur liggja eftirfarandi tillögur.

- 1. Breyta þarf lögum þannig að nemendum verði vísað úr skóla fyrir síendurtekin og alvarleg brot.
- 2. Setja þarf á stofn sérskóla eða sumarskóla fyrir vandræðaunglinga. Þ.e. fyrir síendurtekin og alvarleg brot mun viðkomandi nemendum vera vísað úr skóla og þeir sendir í sér- eða sumarskóla á kostnað foreldra.
- 3. Ef nemendur ná ekki að uppfylla þau lágmarksskilyrði í námi sem þeim er sett fyrir þurfi þeir að endurtaka sama árgang þar til tilætluðum árangri er náð.
- 4. Setja þynfti á stofn skólabúðir (betrunarhæli) þar sem nemendur eru hafðir í tiltekinn tíma. Þar skyldi reynt af fremsta megni að aga nemendur.
- 5. Sömu ákvæði skyldu gilda um nemendur með mjög lélega mætingu.

Vissulega kann sumt af þessu að hljóma full harkalega í siðmenntuðu velferðar þjóðfélagi, en á hinn bóginn þarf að grípa til róttækra aðgerða til að sporna gegn agaleysinu.

Okkur þykir þetta mjög mikilvægt mál og vonumst eindregið til þess að þú munir styðja hinn þögla meirihluta."

Ég læt vera að taka efnislega afstöðu til þeirra tillagna er hér koma fram, en bréf tvímenninganna sýnir hins vegar að grunnskólanemendur eru vel hæfir til þess að fjalla um innra starf skólans og eiga auðvelt með að setja fram mótaðar tillögur um breytingar hvað það snertir.

Málinu var ekki lokið um áramót, en áfram verður unnið að því á næsta ári.

UMBOÐSMAÐUR BARNA

4.4. Einelti

BLS

42

Talsverð vinna var lögð í þetta verkefni á árinu, sem hófst með því að ég kallaði til fundar við mig fjölmarga aðila sem vinnu sinnar vegna eru í daglegum samskiptum við börn og unglinga. Tilgangur minn var að fá fram sem flest sjónarhorn á það vandamál sem eineltið er, en einnig að kanna með hvaða leiðum væri best að vinna gegn því. Þá vildi ég einnig kanna hvort ríkjandi væri sameiginlegur skilningur á merkingu hugtaksins, hversu algengan og alvarlegan menn teldu vandann vera og hvort grundvöllur væri fyrir samstarfi embættisins við einn eða fleiri af þeim aðilum sem til voru kallaðir (sjá nánar kafla 1.4).

Það er niðurstaða mín að lokinni þessari fundahrinu að nauðsynlegt sé að varpa ljósi á nokkur veigamikil atriði er varða einelti meðal barna. Nauðsynlegt er að skilgreina nákvæmlega hugtakið einelti þannig að sameiginlegur skilningur ríki um merkingu þess. Það er forsenda þess að hægt sé að afhjúpa og greina vandann. Þá er

nauðsynlegt að ákvarða hverjir bera ábyrgð og eiga að hafa frumkvæði að því að taka á einelti þegar þess verður vart. Hér tel ég að á skólanum hvíli mikil ábyrgð, einkum í krafti þess að börn eru skólaskyld lögum samkvæmt og geta því engu ráðið um það hvort bau sækja skóla eða ekki. Þátttaka barnanna sjálfra tel ég að sé afar mikilvæg þegar unnið er gegn einelti meðal þeirra, en einnig þarf að sjálfsögðu að koma til víðtækt samstarf margra annarra aðila. Á fundunum kom einnig fram að fræðsluefni um einelti fyrir kennara, foreldra, skólastjórnendur og ekki hvað síst nemendurna sjálfa, skortir sárlega. Þá er ég þeirrar skoðunar að nauðsynlegt sé að rannsaka með vísindalegum hætti umfang eineltis meðal barna í íslenskum skólum.

Umboðsmaður barna segir að börn sem verði fyrir einelti komi oft að lokuðum dyrum

Gróflega brotið á rétti barna

UMBODSMAÐUR barna segir í skýrslu sinni fyrir árið 1996 að öuppgerð tilfinningamál foreidra við skilnað bitni á börnum svo árum skipti. Afleiðingarnar söu þær að oftar en ekki sé brotið gröflega á rétti barna til að umgungast báða foreidra sína. Þórhildur Líndal, umboðsmaður barna, segir einnig að dæmi séu um að daufheyest sá við ákalli barna um hjálp sem orðið hafi fyrir einelti. Þórhildur ætlar að taka eineltismál sérstaklega fyrir á næsta starfsári.

Umboðsmanni barna bárust 584 mál á árinu 1996. Munnleg crindi voru 514, sem er 60% aukning frá árinu áður. Þrír stærstu málaflokkarnir voru skólamál, skílnaðir og sambóðarsilt og máli sem varða harrosverid.

Óuppgerð tilfinningsmál bitna á börnum

Þórhildur segir í áreskýrela sinni að sér virðist viða pottur brotinn hvað varðar meðferð skólayfirvalda á eineltismálum. "Þegar verst lætur er daufheyrst við ákalli barns um aðstoð vegna eineltis, og fulloeðnir sem vilja rétta barn-

inu hjálparhönd koma allsstaða að lokuðum dyrum."

Umboðsmanni bárust 97 erindi sem varðar skilnað og sambóðarski árið 1996. Þórhildur segir að umgengnisvandi og ágreiningur foreidra um forsjá barna sínna sé mjög íberandi og einnig ófamegja feðra með sameiginlega forsjá.

"Af fjölda þessara erinda má ráða að ákaflega mörg börn eiga um sårt að binda vegna skilnaður foreldra sinna. I mörgum tilvíkum virðast öuppgerð tilfinningamál foreidra bitna á börnanam svo árum skiptir. Afleiðingarnar eru oftar en ekki að gengið er gróflega. á rétt barnanna til þess að umgangast það foreidri sem þau búa ekki hiá. Það sem vekur e.t.v. mesta athygli begar erindi bessi eru skoðuð í heild sinni er hin djúpstæða čánægja feðranna með hina sameiginlegu forsjá. Þetta forsjárfyrirkomulug virðist ekki hafa mætt væntingum feðra um að geta haft meiri áhrif á uppeldi barna sinna en þegar móðir fer með forsjá eingöngu. Margir feður halda því fram að það sé nánast sjálfvirkt að móður sé falin forsjá barna. Í kjölfar framangreindra funda sendi ég menntamálaráðherra svohljóðandi bréf, dagsett 20. maí 1997:

Eins og yður er kunnugt um hef ég ákveðið að hefja á þessu ári skipulega vinnu gegn einelti í skólum. Enda þótt "VIÐ VERÐUM AÐ HAFA VAKANDI AUGA Á ÞVÍ AÐ SKÓLA-SYSTKINI OKKAR VERÐI EKKI FYRIR HÁÐI EÐA ÖÐRU AÐKASTI. ÞEIR SEM ERU LAGÐIR Í EINELTI BERA ÞESS KANNSKI ALDREI BÆTUR SVO ÞAÐ GETUR JAFNVEL EYÐILAGT LÍF ÞEIRRA." – GUÐLAUGUR MAGNÚS, 14 ÁRA, ÓLAFSFIRÐI.

einelti sé vissulega að finna víðar en í skólum, er ég þeirrar skoðunar að skólaskyldan sjálf leggi sérstaklega ríka ábyrgð á herðar skólakerfinu að sýna frumkvæði í því að þróa aðferðir til þess að vinna gegn einelti. Börnum er skylt að sækja skóla jafnvel þótt þeim geti liðið þar illa vegna eineltis í einhverri mynd.

Á undanförnum mánuðum hef ég átt fundi með fjölmörgum aðilum sem koma að málefnum barna með einum eða öðrum hætti, en margir þeirra hafa hugleitt þessi mál mjög gaumgæfilega og látið þau sig varða. Tilgangur þessara funda hefur verið að fá sem flest sjónarmið varðandi einelti, þar á meðal að leita eftir hugmyndum um hvað þurfi að gera til þess að komast að rót vandans þannig að unnt sé að þróa aðferðir til þess að vinna gegn honum. Ég hef á fundum þessum orðið þess áskynja að starfsmenn skólanna hafa miklar áhyggjur af því hversu algengt einelti er orðið, og sums staðar er vissulega tekið á þessum málum af miklum myndarskap, bæði með reglubundinni fræðslu og ráðgjöf til handa nemendum og foreldrum.

Að lokinni þessari fundahrinu sýnist mér hins vegar nokkuð ljóst að nauðsyn beri til að skilgreina hvað í einelti felst, þannig að sameiginlegur skilningur ríki um hvað hér er á ferðinni. Þá sýnist mér einnig jafn ljóst að kanna þurfi í grunnskólum hvernig tekið er á einelti. Það virðist vera undir hælinn lagt hvernig skólastjórnendur taka á ábendingu um slík tilfelli: Sums staðar tekur við fyrirfram ákveðið ferli þar sem skólastjóri kallar til hóp nokkurra lykilaðila innan skólans, svo sem skólahjúkrunarfræðing, námsráðgjafa, skólasálfræðing og umsjónarkennara. Málið fær skipulega umfjöllun og allt kapp er lagt á að upplýsa það og aðstoða bæði þolanda og geranda. Annars staðar koma bæði börn og foreldrar að lokuðum dyrum: Daufheyrst er við ákalli barns sem lagt er í einelti, og foreldrar, eða aðrir fullorðnir, sem vilja koma barninu til hjálpar reka sig hvarvetna á veggi. Enginn innan skólans virðist líta á það sem skyldu sína eða ábyrgð að taka á málinu. Þegar verst lætur neyðist fórnarlamb eineltis til þess að skipta um skóla, án þess að fjallað hafi verið um vandamálið af nokkurri alvöru. Loks vil ég nefna að mikið skortir á að fræðsla um þessi mál sé með skipulögðum hætti, jafnt til handa börnum sem fullorðnum. Einkum tel ég brýnt að börnin sjálf fái fræðslu við hæfi og tel ég að nemendaráð grunnskólanna geti verið kjörinn vettvangur hvað þetta varðar.

44

Umboðsmaður Barna

Ég leyfi mér að rifja upp ummæli yðar í utandagskrárumræðu um einelti í skólum, sem fram fór í Alþingi hinn 14. nóvember 1996, þar sem þér lýsið yður reiðubúinn til þess að leggja embætti umboðsmanns barna lið í vinnunni gegn einelti í skólum. Af þessu tilefni, og í ljósi þess sem að framan greinir, óska ég hér með eftir samvinnu við yður um að afla upplýsinga frá öllum skólastjórum landsins um eftirfarandi tvö meginatriði:

- * Hvernig er tekið á einelti í skólanum?
- * Hvaða aðferðir telja menn vænlegastar til árangurs þegar einelti er annars vegar?

Ég tel mjög mikilvægt að svör við þessum spurningum liggi fyrir áður en hafist verður handa við að skipuleggja vinnu gegn einelti. Ég geri það jafnframt að tillögu minni að sent verði bréf til allra skólastjóra undirritað af menntamálaráðherra og umboðsmanni barna, en meðfylgjandi eru drög að slíku bréfi. Ég er að sjálfsögðu reiðubúin til að eiga fund með yður og ræða framkvæmd þessarar könnunar nánar, og einnig til þess að ræða hvort, og þá hvernig megi koma á frekara samstarfi milli embættis míns og menntamálaráðuneytisins um vinnu gegn einelti í skólum.

Ég átti síðan fund með fulltrúum menntamálaráðherra þar sem efnisatriði bréfs mín voru rædd, en niðurstaða þess fundar varð sú, að fela embættismönnum ráðuneytisins að vinna málið frekar og semja spurningalista sem síðan yrði sendur skólastjórum.

Síðar á árinu sendi ég forstöðumanni Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála bréf, dagsett 4. september 1997, þar sem ég vísaði til aðildar embættisins að undirbúningshópi vegna könnunarinnar "*Ungt fólk '97*". Í bréfi mínu segir svo:

Vísað er til bréfs Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála (RUM), dagsett 5. júlí 1996, þar sem óskað er eftir tilnefningu minni í vinnuhóp vegna könnunarinnar "Ungt fólk '97". Í svarbréfi mínu, dagsettu 21. ágúst 1996, tilnefndi ég Ragnheiði Harðardóttur sem fulltrúa minn í hópnum.

Af hálfu RUM var m.a. óskað eftir því við vinnuhópinn að hann gerði tillögur um hvaða þætti væri brýnast að kanna að þessu sinni. Á fundi umrædds vinnuhóps, sem haldinn var hjá RUM, hinn 13. febrúar 1997, var meðfylgjandi minnisblað lagt fram af hálfu umboðsmanns barna. Í minnisblaðinu er lögð sérstök áhersla á að könnuð verði eftirtalin atriði: 1. **Umfang eineltis** á öllum athafnasviðum barna og unglinga. 2. **Pátttaka barna og unglinga í ákvarðanatöku**, sbr. 12. gr. samnings Sameinuðu

þjóðanna um réttindi barnsins. 3. **Skólinn sem vinnustaður nemenda**, vinnuaðstæður og vinnuskilyrði nemenda. Stjórnendur könnunarinnar ákváðu síðan að leggja áherslu á að kanna fyrsta atriðið, þ.e. umfang eineltis, og var a.m.k. tveimur spurningum í könnuninni einkum ætlað að varpa ljósi á þetta atriði. Eftir því sem ég kemst næst hefur umfang eineltis á Íslandi ekki verið kannað áður í svo fjölmennum hópi barna og ungmenna, en könnun þessi á högum íslenskra ungmenna mun að þessu sinni hafa verið lögð fyrir nemendur 9. og 10. bekkja í öllum grunnskólum landsins.

Í upphafi þessa starfsárs ákvað ég að taka til sérstakrar umfjöllunar einelti í grunnskólum enda hafa mér borist mjög margar ábendingar. Á undanförnum mánuðum hef ég því átt fundi með fjölmörgum aðilum, sem koma að málefnum barna og ungmenna með einum eða öðrum hætti, en margir þeirra hafa hugleitt þessi mál mjög gaumgæfilega og látið þau sig varða. Tilgangur þessara funda hefur verið að fá fram sem flest sjónarmið varðandi einelti, þar á meðal að leita eftir hugmyndum um hvað þurfi að gera til þess að komast að rót vandans þannig að unnt sé að þróa aðferðir til þess að vinna gegn honum. Á þessum fundum hefur margt athyglisvert komið fram sem nýtast mun í umfjöllun minni um þetta alvarlega vandamál, sem eineltið er.

Hins vegar hefur komið í ljós að sárlega skortir upplýsingar um raunverulegt umfang eineltis hérlendis og samband þess við ýmsa aðra þætti er lúta að félagslegum tengslum barna og ungmenna, og geðheilsu þeirra almennt séð.

Ég vil því með bréfi þessu, og með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga um umboðsmann barna, fara þess á leit við Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála að mér verði afhentar niðurstöður í könnuninni "Ungt fólk '97", það er niðurstöður varðandi umfang eineltis og tengsl þess við ýmis önnur atriði, er spurt var um, og varpað gætu ljósi á orsakir og afleiðingar þess. Óskað er eftir að niðurstöður þessar berist mér eins fljótt og auðið er.

Svarbréf forstöðumanns Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála, dagsett 24. október 1997, hljóðar svo:

"Vísað er til bréfs yðar dags. 4. september 1997, þar sem þér farið þess á leit, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga um umboðsmann barna, að yður verði afhentar niðurstöður úr könnuninni *Ungt fólk '97* um einelti og tengsl þess við þá þætti sem gætu varpað ljósi á orsakir og afleiðingar þess. Af þessu tilefni skal eftirfarandi tekið fram.

46

Umboðsmaður Barna

Gögnum í rannsókninni *Ungt fólk '97* var safnað í mars 1997 með fyrirlögn ítarlegra spurningalista handa nemendum í efri bekkjum grunnskóla á landinu öllu. Meðal þess sem reynt er að upplýsa í rannsókninni er umfang eineltis og tengsl þess við þætti í lífi ungmenna. Ekki hefur verið unnið úr þessum áhugaverða hluta rannsóknarinnar. Engar niðurstöður liggja því fyrir sem hægt er að afhenda yður né öðrum á þessari stundu. Úrvinnsla gagna um einelti barna er ekki hafin. Aftur á móti er stofnunin fús til að eiga samstarf við umboðsmann barna um slíka úrvinnslu. Hægt er að leggja fram kostnaðaráætlun vegna vinnunnar með skömmum fyrirvara.

Nú er unnið að úrvinnslu gagna úr rannsókninni um vímuefnaneyslu ungmenna og er stefnt að útgáfu bókar á næsta ári um þetta efni. Ekki er fyrirhugað að fjalla sérstaklega um einelti í bókinni. Stofnunin mun senda yður þetta rit þegar það liggur fyrir."

Áfram verður unnið að máli þessu af hálfu embættisins enda er hér um umfangsmikið langtímaverkefni að ræða, þar sem margir þurfa að leggja hönd á plóg. Þá vil ég einnig vísa til þess að skrifstofu minni berst fjöldi símaerinda vegna eineltismála af ýmsum toga. Margir sem snúa sér til skrifstofunnar eru orðnir gersamlega ráðþrota í baráttu sinni við vandann og mál þeirra komin á mjög alvarlegt stig. Af flestum þessara erinda má ráða að nokkuð skorti á að fræðsla um eineltismál fyrir börn, foreldra og þær starfsstéttir sem vinna innan veggja skólans, sé fullnægjandi. Ég hef því lagt áherslu á að kynna mér erlent fræðsluefni um einelti, einkum það efni sem ætlað er nemendum sjálfum. Ég hefi nú veitt Elínu Einarsdóttur námsráðgjafa í Kópavogi meðmæli mín til þess að þýða norska handbók um einelti sem ætluð er nemendaráðum grunnskóla, og hefur Elín sótt um þýðingarleyfi til útgefenda. Vonir standa til að þýðingarvinna geti hafist í byrjun næsta árs.

Þá vil ég í lokin geta þess að haustið 1998 hef ég ákveðið að boða til málþings þar sem ætlunin er að börn og fullorðnir setjist saman á rökstóla og ræði um einelti og önnur samskiptavandamál barna og unglinga. Tilgangurinn er að leita eftir hugmyndum og tillögum þátttakenda um hvernig megi vinna gegn einelti. Það er ætlun mín að koma þeim hugmyndum á framfæri við ráðuneyti og þær stofnanir samfélagsins sem fara með skólamál.

4.5 Trúnaðarskyldur skólasálfræðinga

Erindi barst mér frá skólaskrifstofu Akraness þar sem óskað var eftir túlkun minni á þeim ákvæðum lögræðislaga er lúta að sjálfræði, einkum með tilliti til þess hvort unglingar gætu leitað til skólasálfræðinga án vitundar foreldra sinna. Einkum var spurt um trúnaðarskyldu skólasálfræðings í þessum efnum. Einnig hafa skrifstofu

minni borist munnlegar fyrirspurnir um samskonar atriði. Það erindi sem hér um ræðir er svohljóðandi:

"Undirrituð vill með bréfi þessu óska eftir túlkun umboðsmanns barna á sjálfræðislöggjöfinni og ef til vill tengist fyrirspurnin fleiri lögum. Á skólaskrifstofu Akraness starfa tveir sálfræðingar sem sinna m.a. ráðgjöf í grunnskólunum. Sálfræðingarnir hafa auglýsta viðtalstíma og getur hvaða aðili sem er innan skólans snúið sér til þeirra. Við, starfsfólk á skólaskrifstofunni, höfum verið að velta því fyrir okkur hvort það samræmist gildandi lögum að nemendur og þá sér í lagi unglingar geti af sjálfsdáðum og án samráðs við foreldra sína leitað til sálfræðinganna og ef til vill verið í viðtölum um einhvern tíma án vitundar forráðamanna. Og í öðru lagi hver er skylda sálfræðinganna um miðlun upplýsinga til foreldra ef þeir leita eftir þeim í slíkum tilvikum."

Erindi þessu svaraði ég á þennan veg:

Vísað er til bréfs þíns, dagsett 11. fyrra mánaðar, þar sem m.a. kemur fram að starfsfólk skólaskrifstofu Akraness hafi verið að velta fyrir sér hvort það samrýmist gildandi lögum að nemendur og þá sér í lagi unglingar geti af sjálfsdáðum og án samráðs við foreldra sína leitað til sálfræðinga skólaskrifstofunnar og ef til vill verið í viðtölum um einhvern tíma án vitundar forráðamanna. Þá er spurt hver sé skylda sálfræðinganna, í tilvikum sem þessum, um miðlun upplýsinga til foreldra.

Af þessu tilefni vil ég taka fram:

Hinn 17. október síðastliðinn flutti ég erindi á málþingi sem bar yfirskriftina "Frá orðum til athafna", en menntamálaráðuneytið boðaði til þessa málþings í samvinnu við ýmsa aðila er vinna að málefnum grunnskólans. Í erindi mínu fjallaði ég m.a. um framangreind álitaefni, þar kom eftirfarandi fram:

Nokkuð er leitað eftir upplýsingum um hvaða reglur gilda um trúnað starfsfólks skóla við nemendur sem leita til þeirra í vanda sínum. Það sem brennur heitast á nemendum og einnig starfsfólki skólans, eru þau tilvik þegar börn og unglingar óska eftir að það sem fram kemur í viðtali þeirra við kennara, skólastjóra eða sérfræðinga skólans, verði farið með sem trúnaðarmál gagnvart foreldrum þeirra. Augljóst er að slík ósk getur sett starfsfólk skóla í vanda vegna þess að oft liggur ekki fyrir í hve miklum mæli barn getur farið fram á slíkan trúnað.

Grunnskólabörn lúta forsjá foreldra sinna og hingað til hefur löggjafinn – í flestum tilvikum – litið svo á að það væri hlutverk foreldra að tala máli barna sinna

MROĐSMAĐIJIR RADN

gagnvart hinu opinbera. Í nokkrum lagabálkum eiga börn þó sjálfstæðan rétt til að tjá sig, svo sem í barnalögum og barnaverndarlögum, enda liggur sú staðreynd fyrir að hagsmunir barns og foreldris þurfa ekki endilega að fara saman. Ástæður þess að börn leita til starfsfólks skóla geta einmitt verið erfiðleikar á heimilum þeirra eða erfiðleikar í samskiptum við foreldra þeirra.

Hvernig ber að fara með upplýsingar sem barn gefur starfsmanni skóla í trúnaði? Þessari spurningu er ekki auðsvarað. Þau lög sem helst ber að líta til í þessu sambandi eru stjórnsýslulögin og upplýsingalögin, en þau gefa þó ekki einhlít svör.

Eins og lögin eru nú úr garði gerð eiga forsjáraðilar barns að jafnaði rétt á að fá upplýsingar um það, sem barn hefur sagt við opinbera starfsmenn, þar með talið starfsfólk skóla, og þeir hafa skráð. Hugsanlegt er þó, í undantekningatilvikum, að hagsmunir barns af því að fá að halda upplýsingum leyndum verði taldir vega þyngra en hagsmunir forsjáraðila til að fá aðgang að þeim upplýsingum.

Með vísan til ofangreinds tel ég brýna ástæðu til þess að skólaskrifstofa Akraness fari fram á formlega afstöðu menntamálaráðuneytisins, sbr. 9. gr. laga um grunnskóla, til þessa álitaefnis, þ.e. hverjar eru skyldur starfsfólks grunnskóla í þessum efnum og hver er réttur nemenda, sem til þeirra leita.

Að lokum vil ég mæla með riti, sem nýlega hefur verið gefið út af Børnerådet í Danmörku sem kallast "Fortrolighedsrummet – om børns ret til fortrolighed". Nánari upplýsingar um efni þessa rits og hvar hægt er að nálgast það fylgja hér með.

Í framhaldi af þessari umfjöllun tel ég ástæðu til að kanna nánar hvernig staðið er almennt að skráningu mála varðandi nemendur innan grunnskólans, þ.e. hvaða reglum sé þar fylgt.

4.6 Nýbúafræðsla

BLS

48

Mér barst eftirfarandi fyrirspurn er varðaði fræðslu nýbúabarna, þ.e. þeirra grunnskólabarna er hafa annað móðurmál en íslensku:

"Þannig er mál með vexti að töluverður fjöldi nemenda með annað móðurmál en íslensku í grunnskólum landsins eru málfarslega afskaplega illa settir. Margir þeirra sem koma frá málfarslega fjarlægustu slóðum eru í þann veginn að missa allt mál. Móðurmálsumhverfi þeirra er oft á tíðum mjög fátæklegt, og því fá þau ekki nægilegan grunn á máltökuskeiði til að byggja upp þann málfarslega grunn sem þeir

þurfa að hafa til þess að geta tileinkað sér nýjar upplýsingar, eða stundað nám.

Samtímis fá þessir nemendur ekki undanþágu frá samræmdum prófum í 4. og 7. bekk þó svo þeir kunni ekki orð í íslensku.

Þessir nemendur fá samkvæmt grunnskólalögum 2 tíma í viku í sérstakri íslenskukennslu. Það gefur auga leið að þegar íslenskir nemendur sem kunna málið þurfa að meðaltali 6 stundir á viku til þess að þróa móðurmál sitt, eru tveir tímar fyrir þá nemendur sem ekki kunna málið hálfkák. Ég hef miklar áhyggjur af mörgum þessara nemenda, þegar þeir koma út úr grunnskóla með ekkert mál og hafa ekki þann lesskilning á neinu máli sem þarf til að afla sér upplýsinga.

Nýbúafræðslan er fag sem hefur tekið miklum framförum undanfarið í Evrópu og Bandaríkjunum, og við þekkjum leiðir til þess að koma í veg fyrir að tungumálamissir verði, en það hefur gengið illa að sannfæra yfirvöld, vegna kostnaðarins. Þessum nemendum er fórnað. Spurning mín til embættis umboðsmanns barna er eftirfarandi: Er möguleiki að túlka þessa meðferð sem mannréttindabrot? Eða sér embættið nokkurn flöt á að gera eitthvað í málinu?"

Vegna starfsanna reyndist mér ekki unnt að hefja vinnu við þetta mál fyrir áramót, en ég mun óska eftir fundi með bréfritara þegar á nýju ári.

4.7 Breytingar á skólakerfi Akureyrarbæjar

Nemandi í 10. bekk Gagnfræðaskóla Akureyrar sendi mér erindi er varðaði breytingar á skólakerfi Akureyrarbæjar og sameiningu skóla. Óskað var eftir áliti mínu á málsmeðferð bæjaryfirvalda. Erindið, sem ber það með sér að vera ritað fyrir hönd nemenda Gagnfræðaskólans, hljóðar svo:

"Ég er 16 ára nemandi í Gagnfræðaskóla Akureyrar. Ég er líka annar af tveimur framkvæmdastjórum nemendaráðs Gagnfræðaskólans. Á Akureyri eru tvö skólakerfi, annars vegar safnskóli (Gagnfræðaskólinn) og svo aftur hverfaskólar. Sjö skólar eru í bænum, Giljaskóli (hann er í byggingu), Lundaskóli, Gagnfræðaskólinn, Barnaskólinn, Oddeyrarskóli, Glerárskóli og Síðuskóli. Glerárskóli, Síðuskóli og Giljaskóli eru hverfisskólar, Gagnfræðaskólinn er safnskóli sem tekur við nemendum úr Barnaskólanum, Oddeyrarskóla og Lundarskóla.

Nú eru uppi áform um að sameina Barnaskólann og Gagnfræðaskólann í einn skóla, Brekkuskóla. Þá á að breyta Lundaskóla og Oddeyrarskóla í hverfisskóla. Meiri

Umboðsmaður Barna

hluti nemenda er á móti þessari breytingartillögu sem er komin frá skólanefnd. Allt þetta mál er hið dularfyllsta því það átti að kýla því í gegn á aðeins nokkrum dögum og var málið lítið sem ekkert kynnt. Þetta mætti mikilli andstöðu kennara og nemenda og var ákvörðuninni frestað. Halda átti fund með bæjarstjóranum hér í skólanum með nemendum en hann afboðaði fundinn á síðustu stundu. Haldinn var borgarafundur um þetta mál og komu þar hin ýmsu sjónarmið fram. Meðal annars var bæjarstjórinn spurður hvers vegna hann hefði afboðað fundinn og hann sá ekki sóma sinn í því að svara þessari spurningu. Skólastjóri Barnaskólans sagði því næst að þetta mál væri nemendum 10. bekkjar óviðkomandi og gaf sterklega í skyn að þetta mál væri í raun öllum nemendum óviðkomandi.

Hinn 18. maí síðastliðinn fréttum við svo í gegnum einn kennara hér við skólann að kennurum sé bannað að tala um þetta mál við nemendur. Samkvæmt stjórnarskrá lýðveldisins Íslands hafa allir málfrelsi. Einnig finnst mér sjálfsagt að fulltrúi nemenda sitji í skólanefnd en svo er ekki.

Fyrir hönd Gagnfræðaskólans er það ósk okkar að þú kannir þetta mál og sendir okkur álit þitt."

Þessu erindi svaraði ég á eftirfarandi hátt:

BLS

50

Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem í daglegu tali er nefndur Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna og Ísland er aðili að, kemur meðal annars fram að barni, sem myndað getur eigin skoðanir, skuli tryggður réttur til að láta þær í ljós í öllum málum sem það varða og að tekið skuli tillit til skoðana þess í samræmi við aldur barnsins og þroska. Með barni er hér átt við einstakling yngri en 18 ára.

Í opinberri umræðu hér á landi um hin ýmsu málefni, sem virkilega varða börn, finnst mér að þið, börnin og unglingarnir, gleymist mjög gjarnan – raddir ykkar fá alltof sjaldan að heyrast á hinum opinbera vettvangi. Þetta tel ég, sem umboðsmaður ykkar, að verði að breytast, en til þess þurfið þið líka að láta í ykkur heyra! Því var gott að fá frá þér bréfið, en þar kemur einmitt fram að sjónarmið ykkar nemenda í Gagnfræðaskóla Akureyrar hafi ekki fengið að komast að í umræðunni um fyrirhugaðar breytingar á skólakerfinu á Akureyri.

Mín skoðun er sú að sveitarstjórnum landsins beri að sjá til þess að leitað sé eftir sjónarmiðum barna í öllum málum, sem þau varða sérstaklega, og það áður en ákvarðanir eru teknar, sbr. 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Ég tel að sveitarstjórn eigi að sýna sjónarmiðum barna og unglinga, sem búa í sveitarfélag-

inu, virðingu. Þar með er ég ekki að segja að skoðanir ykkar eigi ætíð að ráða ferð heldur er ég að leggja áherslu á að hafa ykkur, börn og unglinga með í umræðunni, að hlustað sé á skoðanir ykkar, sem meðal annars geta leitt til betra samfélags, barnvænlegra samfélags. Sú staðreynd liggur fyrir að börn skynja umhverfi sitt á annan hátt en hinir fullorðnu og það er mikilvægt að sjónarmið þeirra fái að komast að. Ég hef þegar varpað því til allra sveitarfélaga landsins að þau leiti leiða til að gefa börnum og unglingum innan hvers sveitarfélags kost á að hafa með skipulegum hætti áhrif á þau málefni sveitarfélagsins, sem varða hagsmuni þeirra. Af hverju er t.d. ekki leitað eftur skoðunum barna og unglinga þegar verið er að skipuleggja leikog íþróttavæði, sem þau sækja? Þegar verið er að fjalla um gæði og markmið skólastarfs eða þegar verið er að vinna að forvarnastarfi í þeirra þágu?

Síðastliðið vor sendi ég öllum nemendaráðum grunnskólanna fyrirspurnir um starfsemi þeirra. Þar spurði ég meðal annars um, hvort þau teldu að efla þyrfti áhrif nemendaráða innan skóla og almennt innan sveitarfélaga. Niðurstöður voru þær að meirihluti þeirra nemendaráða, sem svöruðu, vill fá tækifæri til að taka meiri þátt – hafa meiri áhrif – innan skólans og einnig innan sveitarfélagsins.

Mín skoðun er sú að efla þurfi nemendaráð grunnskóla og gera þau að sterkari málsvara barna og unglinga, ekki aðeins innan sérhvers skóla, heldur einnig gagnvart sveitarstjórnum. Af þessu tilefni þætti mér vænt um að heyra nánar um skoðanir ykkar nemenda í Gagnfræðaskólanum á Akureyri hvað þetta snertir. Mitt hlutverk er m.a. að koma sjónarmiðum ykkar á framfæri við þá, er taka ákvarðanir í málefnum ykkar, svo sem Alþingi, ríkisstjórn og sveitarstjórnir. Til að slíkt sé unnt er mér nauðsynlegt að heyra raddir ykkar, beint og milliliðalaust!

Ég sendi þér til fróðleiks fyrrgreinda skýrslu umboðsmanns barna um starfsemi nemendaráðanna, ásamt Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þá læt ég fylgja hér með áskorun mína til sveitarstjórnarmanna, dags. 13. nóvember 1995 og bæklinga um embætti umboðsmanns barna.

Engar breytingar voru gerðar á framangreindum ákvörðunum um endurskipulagningu skólakerfis á Akureyri, og er nú verið að framkvæma þær í samræmi við það er greinir í bréfi nemandans.

4.8 Fjöldi prófdaga í 10. bekk

Mér barst erindi frá nemanda í 10. bekk Hagaskóla í Reykjavík. Erindið varðaði fjölda prófdaga í skóla nemandans og fer það orðrétt hér á eftir:

52

Umboðsmaður Barna

"Ástæða þessara bréfaskrifta minna er að nú stendur til að brjóta landslög í Hagaskóla. Þannig er mál með vexti að í grunnskólalögum segir að starfsdagar skóla skuli vera 170. Af þeim mega ekki fleiri en 10 fara í skipulögð próf og úrvinnslu þeirra. Á skóladagatali Hagaskóla er gert ráð fyrir að 14 dagar fari í próf og úrvinnslu þeirra hjá 10. bekk.

Nú hefur hins vegar verið ákveðið af hálfu skólayfirvalda að höfðu samráði við kennara og fulltrúa foreldra að taka upp skipulögð miðsvetrarpróf vikuna 20.–24. janúar. Við þetta falla 5 kennsludagar niður. Prófdagar 10. bekkjar verða því 19, níu fleiri en leyfilegt er! Prófdagar verða tæplega 1/8 skólaársins ef þetta nær fram að ganga.

Til þess að forðast allan misskilning vil ég taka það fram að hér eru samræmd próf meðtalin. Einnig tel ég miðsvetrarpróf til skipulagðra prófa þrátt fyrir tilraun skólayfirvalda til annars. Það er fráleitt í mínum huga að dagar þar sem öll venjuleg kennsla fellur niður, menn taka allt að 2 próf á dag en fá að dvelja í skólanum til skólaloka við upprifjun fyrir próf, teljist til venjulegra kennsludaga.

Mér finnst ekki á nokkurn hátt réttlætanlegt að brjóta lög. Alveg er ég sannfærður um að það hefur verið markmið löggjafans með þessari ágætu lagasetningu að það væri farið eftir henni. Ég tel að skólastjórnendur séu að gefa nemendum vafasamt fordæmi með því að virða að vettugi þá stefnu sem Alþingi Íslendinga hefur mótað.

Krafa mín er skýr og einföld: Að farið verði að lögum í Hagaskóla sem og öðrum skólum landsins. Ég fer því fram á að próftöku nemenda í Hagaskóla verði komið þannig fyrir að hún sé í samræmi við gildandi lög í landinu."

Samhljóða eintök af bréfinu sendi nemandinn til menntamálaráðherra, borgarstjórans í Reykjavík, formanns fræðsluráðs Reykjavíkur og fræðslustjórans í Reykjavík.

Mér bárust síðan afrit af svörum bæði fræðslustjórans í Reykjavík og menntamálaráðherra til nemandans. Ég kaus að svara erindi nemandans með svofelldum hætti:

Pakka þér fyrir bréfið þitt sem mér barst skömmu fyrir jólin. Sem umboðsmaður barna hef ég mikið að gera og sífellt hlaðast á mig verkefnin, þannig að ég hef ekki fundið tíma til að svara bréfinu þínu fyrr en nú.

Fyrst langar mig til að hrósa þér fyrir framtakssemina; mér finnst það jákvætt þegar

nemendur hafa skoðanir á skólastarfinu og koma þeim á framfæri við þá sem taka ákvarðanir í þeim efnum. Skólarnir eru fyrst og fremst til vegna nemenda og mér finnst bæði sjálfsagt og eðlilegt að þeir vilji hafa eitthvað að segja um það hvernig skólastarfið er skipulagt.

Af bréfum bæði menntamálaráðherra og fræðslustjórans í Reykjavík til þín má ráða að skólastjórum grunnskólanna er nokkurn veginn í sjálfsvald sett hversu margir prófdagar skuli vera, þó með því skilyrði að þeim ber að leita umsagnar foreldraráðs og skólanefndar. Hins vegar langar mig til að vekja sérstaka athygli þína á þeim möguleika sem menntamálaráðherra bendir á í bréfi sínu. Þar segir að skólastjóra sé skylt að boða a.m.k. tvisvar á ári til sameiginlegra funda nemendaráðs, foreldraráðs og kennararáðs. Það er skoðun ráðherra að þessir fundir séu vettvangur fyrir nemendur til þess m.a. að koma á framfæri athugasemdum við skipulag skólastarfsins. Ég vil því hvetja þig til þess að fylgja fast eftir þeim rétti nemenda sem ráðherra er þarna að tala um. Ef þú telur að ég geti liðsinnt þér og veitt þér einhver ráð í þessu sambandi, er ég reiðubúin til þess að hitta þig og við getum þá spjallað betur saman. Hafir þú áhuga, þá bið ég þig vinsamlegast að hafa samband við skrifstofu mína svo við getum mælt okkur mót.

Dæmi um símaerindi er varða skólamál:

Skólaakstur gagnrýndur m.a. vanbúnir bílar, yngstu nemendurnir þurfa að bíða lengi eftir akstri heim. Kvartað yfir ofbeldi skólastjóra og einelti kennara gagnvart nemendum. Lítið tekið á eineltismálum í skólum og agavandamálum, kvartað yfir agareglum og punktakerfi í nokkrum skólum, brottrekstri úr skóla, samræmd próf gagnrýnd, yfirtaka sveitarfélaga á grunnskólum leiddi til nokkurra kvartana þar sem illa hefur gengið að fá flutning barna milli grunnskóla samþykktan. Kvartað yfir fjölda í bekkjardeildum, aðbúnaði barna í grunnskólum svo sem yfir of litlum/of stórum borðum/stólum/ sérkennslu, stuðningskennsla lítil, úrræðaleysi vegna fatlaðra barna eftir að grunnskóla lýkur. Athugasemdir vegna ýmissa skoðanakannana í grunnskólum og hvernig beri að fara með skráningu á persónuupplýsingum um börn í skóla. Spurt um leyfilega þyngd á skólatöskum fyrir yngri nemendur í grunnskóla. Leikskólar — kvartað yfir sumarlokun þeirra, einnig yfir ofbeldi í leikskóla.

Umboðsmaður Barna

5. Fjármál.

5.0. Barnabætur

BLS

54

Vegna mikilla anna vannst ekki tími til þess að taka mál þetta til meðferðar hjá embættinu á árinu, enda er það bæði flókið og viðamikið og mörg álitamál því tengd sem skoða þarf vandlega. Ég mun að öllum líkindum taka það fyrir í byrjun næsta árs og gera grein fyrir framvindu þess í skýrslu minni fyrir árið 1998.

5.1. Samskipti barna við banka og sparisjóði

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá bréfaskiptum mínum við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands, Samband íslenskra viðskiptabanka og Samband íslenskra sparisjóða vegna samskipta banka og sparisjóða við börn (sjá nánar SUB:1996, bls. 52).

Var mér í sameiginlegu bréfi frá Sambandi íslenskra viðskiptabanka og Sambandi íslenskra sparisjóða kynnt sú ákvörðun sambandanna að sérstökum vinnuhópi skyldi falið það verkefni að semja drög að verklagsreglum um innlánsreikninga ólögráða barna. Farið var fram á umsögn mína um drögin og þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

Hér á eftir mun ég vekja athygli á nokkrum atriðum sem ég tel ástæðu til að skoðuð verði nánar, meðal annars með hliðsjón af lögræðislögum, nr. 71/1997, sem öðlast gildi 1. janúar 1998.

1. Til að framkvæmd þessara reglna verði gerleg sýnist mér að gefa þurfi út tvær bankabækur vegna innlánsreiknings ólögráða barns, það er annars vegar bók sem geymir sjálfsaflafé/gjafafé og hins vegar bók sem geymir annað fé í eigu hins ólögráða.

Ef til vill væri hægt að gera þetta á einhvern einfaldari hátt með aðstoð tölvunnar.

thygli umbodsmanns barna Ahefur verið vakin á því að íljárráða börn geta stofnað eikning í UK-klúbbi Íslandssanka, fengið kort með mynd og eimild til úttektar í hraðbanka n þess að fyrir liggi samþykki í bréfi móður til umboðsnannsins er óskað eftir því að ann kanni lagalega heimild ankans í þessu máli. Þar kemur innig fram það persónulega álit nóðurinnar að börn hafi enga þörf fyrir sólarhringsaðgang að peningastofnunum. Þess í stað sé við hæfi að hlífa þeim þar til þau verða fjárráða vegna þess að "eyðsluþján með plastkortum" hefst í raun nógu snemma. Fulltrúi Íslandsbanka, segir að samkvæmt lögum hafi börn fullan rétt til að stofna reikninga með eigin peningum og taka út af þeim án þess að ráðfæra sig

- 2. Samkvæmt 3. mgr. 51. gr. lögræðislaga nr. 71/1997, er meginreglan sú, að séu fjárhaldsmenn barns tveir fari þeir sameiginlega með fjárhald þess. Með vísan til þessa þá ber að jafnaði að gera kröfu um að lögráðamenn undirriti beiðni um stofnun innlánsreiknings.
- 3. Mikilvægt er að ákvæða 60. gr. lögræðislaga nr. 71/1997 sé gætt í öllum tilvikum, s.s. stofnun reiknings, meðferð reiknings og upplýsingar um stöðu reiknings, þ.e. með hagsmuni barnsins að leiðarljósi.
- 4. Spurning er hvort unnt sé að binda heimild lögráðamanna til úttektar við einhverja tiltekna fjárhæð í hvert sinn sem úttekt á sér stað ?
- 5. Lögráðamenn eiga að mínu mati rétt til að fá upplýsingar um stöðu/meðferð innlánsreiknings ólögráða barns, sbr. 5. mgr. 75. gr. lögræðislaga nr. 71/1997.
- 6. Þá þarf að skoða nánar stöðu þriðja manns, sem stofnar innlánsreikning í nafni ólögráða, svo sem um hugsanlega heimild hans til upplýsinga um stöðu innlánsreikningsins.
- 7. Þessari spurningu hefur verið varpað til mín: Hvernig veit bankastarfsmaður, hvort um er að ræða sjálfsaflafé, gjafafé eða annað fé ólögráða barns, þegar komið er með fjármuni til varðveislu í banka?

Skömmu fyrir áramót barst mér svohljóðandi bréf frá Sambandi íslenskra viðskiptabanka:

"Innlánsreikningar ólögráða barna og unglinga.

Í bréfi til yðar frá 27. febrúar 1997 var greint frá því að Samband íslenskra viðskiptabanka (SÍV) og Samband íslenskra sparisjóða (SÍSP) hefur ákveðið að fela vinnuhópi að semja drög að verklagsreglum um stofnun og meðferð bankareikninga ólögráða einstaklinga. Vinnuhópurinn lauk störfum í haust og fylgja tillögur hans hjálagðar.

Niðurstaða hópsins hefur verið kynnt Samkeppnisstofnun. Stofnunin fær ekki séð að hér sé gengið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Í ljósi þessa hafa aðildarbankar SÍV og aðildarsparisjóðir SÍSP verið hvattir til að setja sem fyrst verklagsreglur af þessu tagi. Jafnframt hefur þeim verið bent á að við setningu þeirra reglna geti þeir haft hliðsjón af þeirri fyrirmynd sem útbúin hefur verið."

56

UMBOÐSMAÐUR BARNA

Endanleg útgáfa af umræddum verklagsreglum er svohljóðandi:

"Verklagsreglur sem gilda um innlánsreikninga ólögráða barna/unglinga.

A. Reikningseigandi 11 ára og yngri.

Þegar reikningseigandi er 11 ára eða yngri skal gerð krafa um að lögráðamenn (báðir ef þeir eru tveir) undirriti beiðni um reikningsstofnun (ásamt reikningseiganda ef hann hefur aldur/þroska til, sé um að ræða sjálfsaflafé eða gjafafé). Innlánsreikningum ólögráða skal við stofnun þeirra skipt í þrjá flokka eftir uppruna fjár og heimildum:

- 1. Sjálfsaflafé/gjafafé. Ólögráða reikningseigandi ræður einn meðferð þess fjár sem inni á reikningnum er hverju sinni.
- 2. Gjafafé þegar gefandi stofnar reikning með eða án skilyrða. Þriðji maður (lögráðamaður eða annar) getur einn og sér stofnað innlánsreikning á nafni ólögráða (gjafafé). Um heimildir til úttekta ber að fara eftir skriflegum fyrirmælum (skilyrðum) gefanda sem hann skal setja strax við stofnun reikningsins. Gefanda er óheimilt að veita sjálfum sér úttektarheimild nema hann sé lögráðamaður eiganda reikningsins.
- **3. Annað fé.** Lögráðamenn hafa einir heimild til úttekta af innlánsreikningi. Sjá nánar almennar reglur í lið C.

B. Reikningseigandi 12–18 ára (að lögræðisaldri).

Ekki skal gerð krafa um að lögráðamenn undirriti beiðni um reikningsstofnun ásamt reikningseiganda ef reikningseigandi er 12–18 ára (að lögræðisaldri) þegar um sjálfsafla- eða gjafafé er að ræða. Sé um annað fé að ræða skulu lögráðamenn (báðir ef þeir eru tveir) undirrita umsókn um reikningsstofnun. Innlánsreikningum ólögráða skal við stofnun þeirra skipt í þrjá flokka eftir upprunategund fjár og heimildum.

- 1. Sjálfsaflafé/gjafafé. Ólögráða reikningseigandi ræður einn meðferð þess fjár sem inni á reikningnum er hverju sinni.
- 2. Gjafafé þegar gefandi stofnar reikning með eða án skilyrða. Þriðji maður (lögráðamaður eða annar) getur einn og sér stofnað innlánsreikning á nafni ólögráða (gjafafé). Um heimildir til úttekta ber að fara eftir skriflegum fyrirmælum (skilyrðum) gefanda sem hann skal setja strax við stofnun reikningsins. Gefanda er óheimilt að veita sjálfum sér úttektarheimild nema hann sé lögráðamaður eiganda reikningsins.

3. Annað fé. Lögráðamenn hafa einir heimild til úttekta af innlánsreikningi. Sjá nánar almennar reglur í lið C.

Almennar reglur.

- 1. Fé ólögráða skal varðveitt á innlánsreikningum sem skráðir skulu á nafn hins ólögráða eiganda. Hins vegar skulu nöfn lögráðamanna (lögráðamanns ef hann er aðeins einn) koma fram á umsókn um reikningsstofnun.
- 2. Í þeim tilvikum sem lögráðamenn hafa úttektarheimild skulu nöfn þeirra skráð á innlánsreikninginn sem aukanöfn. Ef lögráðamenn eru tveir skulu þeir báðir undirrita úttektarmiða. Athuga ber að ef lögráðamenn eru tveir geta þeir veitt hvor öðrum umboð til úttekta án atbeina hins. Æskilegt er að gengið sé frá slíku umboði strax við reikningsstofnun.
- 3. Ólögráða eigandi innlánsreiknings og lögráðamenn hans hafa heimild til að fá allar upplýsingar um innlánsreikninginn.
- 4. Óheimilt er að setja innlánsreikning ólögráða sem tryggingu fyrir 3. mann.
- 5. Komi fyrirmæli frá yfirlögráðanda um bankareikning ólögráða ber að fara eftir þeim fyrirmælum.
- 6. Sé um eldri innlánsreikninga ólögráða að ræða (óskilgreindir) skal litið svo á að um gjafafé/sjálfsaflafé þess ólögráða sé að ræða sem hann ræður einn, **nema** í þeim tilvikum sem lögráðamenn eru skráðir með úttektarheimild. Hafi lögráðamenn ekki úttektarheimild er þeim óheimilt að taka út af innlánsreikningi ólögráða nema að undangengnu samþykki viðkomandi yfirlögráðanda."

Á þessari stundu er mér ekki kunnugt um hvort bankar og sparisjóðir hafi sett sér verklagsreglur sem þessar.

5.2. Réttindi og skyldur ungra flugfarþega

Mér barst ábending þess efnis að börn sem ferðast með Flugleiðum hf. fengju ekki svokallaða ferðapunkta fyrr en þau næðu 18 ára aldri enda þótt þau greiddu fullt fargjald frá 12 ára aldri. Af þessu tilefni ritaði ég eftirfarandi bréf til forstjóra Flugleiða:

Athygli mín hefur verið vakin á því að frá og með 12 ára aldri eru börn krafin um greiðslu fulls fargjalds, þ.e.fullorðinsfargjalds, á leiðum Flugleiða jafnt innan sem utan Íslands. Jafnframt hefur verið bent á að þrátt fyrir þessa greiðsluskyldu barna, standi þeim ekki til boða sömu réttindi og aðrir flugfarþegar, 18 ára og eldri, geta notað. Í því sambandi hefur sérstaklega verið bent á réttleysi barna til söfnunar svokallaðra ferðapunkta.

58

Umboðsmaður Barna

Af þessu tilefni vil ég hér með skora á Flugleiðir að skoða í samhengi rétt og skyldu sinna ungu flugfarþega og kanna hvort ekki sé ástæða til að gera betur við þennan hóp barna en hingað til hefur verið raunin. Það er alveg ljóst að hópur barna flýgur oftsinnis með Flugleiðum af ýmsum ástæðum, svo sem vegna heimilisaðstæðna, þ.e. foreldrar búa í sitt hvorum landshluta, eða börn eiga foreldra er starfa eða dvelja erlendis. Einnig má nefna þau börn er leita þurfa sér læknishjálpar og meðferðar utan heimabyggðar. Þess vegna tel ég það mikið réttlætis-, og um leið hagsmunamál, fyrir umbjóðendur mína að Flugleiðir taki þetta mál þegar föstum tökum og vísa í því sambandi til 1. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna.

Nokkru síðar barst mér greinargerð Flugleiða hf. þar sem m.a. segir:

"Félagið Vildarklúbbur Flugleiða hf. var stofnað árið 1992. Aðalmarkmið þess er að veita þeim viðskiptavinum umbj. míns sem greiða háar fjárhæðir fyrir þjónustu hans afslátt, þegar viðskipti þeirra hafa náð ákveðnu marki. Þannig stuðlar félagið að því að ofangreindir viðskiptamenn, sem er markhópur umbj. míns, fái umbun fyrir mikil viðskipti sín við fyrirtækið og haldi tryggð sinni við það. Slík félög tíðkast víða um heim, til dæmis má nefna að mjög sambærilegt félag er starfrækt á vegum flugfélagsins SAS.

Þar sem börn eru ekki á meðal þeirra viðskiptavina umbj. míns sem mest nýta sér þjónustu fyrirtækisins hefur umbj. minn ekki talið sér fært að veita börnum sérstaka aðild að Vildarklúbbi Flugleiða. Einnig hefur umbj. minn ekki talið sér fært að veita foreldrum barna ferðapunkta í vildarkerfi Flugleiða fyrir þau fargjöld sem þeir greiða vegna barna sinna; slík regla myndi bjóða heim hættu á mikilli misnotkun þar sem illmögulegt væri fyrir umbj. minn að staðreyna að skilyrði reglunnar væru uppfyllt í sérhvert skipti.

Umbj. minn bendir og á að Vildarklúbbur Flugleiða er einkaréttarlegt félag. Umbj. minn telur sér heimilt að setja almenn lögmæt skilyrði fyrir inngöngu í félagið. Þá telur hann að inngönguskilyrði í Vildarklúbbinn stríði ekki gegn lögmæltum réttindum barna.

Að auki leyfir umbj. minn sér að benda á að foreldrar bera ábyrgð á framfærslu barna sinna. Þar með telur umbj. m. að mismunandi fjárhæð fargjalda eftir aldri geti varla falið í sér brot á réttindum barna. Þurfi börn að ferðast vegna veikinda og slysa, hefur framfærandi þeirra möguleika á styrk frá hinu opinbera í samræmi við 27. gr. og 36. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993. Þá eiga framfærendur einstaklinga í framhaldsskóla rétt á ferðastyrkjum skv. 3. gr., sbr. 1. gr. laga um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði nr. 23/1989.

Jafnframt veitir umbj. minn margs konar afslátt á fargjöldum fyrir börn. Þannig er veittur 25–50% afsláttur á fargjöldum fyrir 2–11 ára börn af venjulegum fargjöldum. Einnig geta börn ferðast á svokölluðum hoppfargjöldum, sem gefa u.þ.b. 10.000 kr. afslátt af lægsta skráða fargjaldi á viðkomandi leið. Þá geta þau börn sem hafa verið tilnefnd af foreldrum sínum, notað þá ferðapunkta sem foreldrar þeirra hafa safnað. Í þeim tilfellum þurfa börn eingöngu að greiða helming af þeim fjölda punkta sem fullorðnir greiða fyrir sambærilega þjónustu. Loks má nefna að u.þ.b. 50% afsláttur er veittur af svokölluðum Jackpot-fargjöldum vegna einstaklinga sem eru 18 ára og yngri."

Máli þessu var ekki lokið um áramót, en ég mun vinna að því frekar á næsta ári.

Dæmi um símaerindi er varða fjármál:

Kvartað yfir því að bankar afhendi unglingum hraðbankakort án vitundar forráðamanna. Spurt hvort foreldrar megi taka út af bankabókum barna sinna án þeirra vitundar. Kvartað yfir því að réttur barna til vildarpunkta hjá Flugleiðum sé enginn. Spurt hvaða reglur gildi um spilakassa. Spurt hvort engar reglur/aldur gildi um sölu á skafmiðum.

6. Atvinnumál

6.0. Vangoldin barnfóstrulaun

Á vormánuðum barst mér bréf frá 14 ára gamalli stúlku sem sagði farir sínar ekki sléttar af viðskiptum sínum við móður nokkurra barna sem hún hafði gætt sumarið 1996. Stúlkan gætti barnanna í rúman mánuð og að hennar sögn gekk allt vel og snurðulaust fyrir sig, bæði að því er varðaði samband hennar við börnin og samskiptin við móður þeirra. Þegar kom að skuldadögum í lok sumars hófust vandræði stúlkunnar. Nú brá svo við að konan bar á hana ýmsar sakir, svo sem að hún væri völd að skemmdum á munum í hennar eigu o.fl. Einnig sagði hún það skoðun sína að stúlkan væri allsendis óhæf sem barnfóstra. Af þessum sökum myndi hún ekki greiða stúlkunni nein laun.

Erindi stúlkunnar svaraði ég bréflega og veitti ég henni ráð um hvert hún gæti snúið sér til þess að leita réttar síns. Ég tel að dæmið um vangoldnu barnfóstrulaunin sýni vel hversu lítilsmegnug börn geta verið í samskiptum sínum við fullorðna, en ekki

UMBOÐSMAÐUR BARNA

síður hversu mikið traust þau bera til okkar, sem fullorðin erum. Barnfóstran treysti konunni, vinnuveitanda sínum, og tók loforð hennar um greiðslur fyrir barnagæsluna góð og gild. Í þessu tilviki reyndist það traust óverðskuldað.

6.1. "Meira sólskin – fleiri pizzur". Niðurstöður viðhorfskönnunar meðal unglinga í vinnuskólum sumarið 1996

Sumarið 1995, sem var fyrsta starfsár mitt í embætti umboðsmanns barna, bárust mér ýmsar ábendingar er vörðuðu starfsemi nokkurra vinnuskóla sveitarfélaga og aðbúnað unglinga sem þar störfuðu. Vakin var athygli á ýmsum misfellum, svo sem varðandi skipulag vinnunnar, vinnutíma, verkefnaval, vinnuuppeldi, aðbúnað á vinnustað og hæfni og þjálfun flokksstjóra (sjá SUB:1995, kafli 10.0).

Í lok febrúar 1996 hafði ég frumkvæði að því í samvinnu við félagsmálaráðuneytið að haldinn var í Reykjavík opinn fundur um atvinnuþátttöku barna og ungmenna í íslensku samfélagi (sjá SUB:1996, kafli 1.3). Efni fundarins var að ræða um stöðu

bessara mála, hvert stefndi og hvernig yrði best á málum haldið í framtíðinni. Þar var meðal annars rætt um tengsl skóla og atvinnulífs og aukið hlutverk vinnuskóla sveitarfélaga í því sambandi. Að mínum dómi er alveg ljóst að á næstu árum mun hlutverk vinnuskóla sveitarfélaga aukast og sú starfsemi, sem bar er rekin, verða sífellt mikilvægari, ekki síst fyrir börn á aldrinum 13 til 16 ára, m.a. vegna þeirrar staðreyndar að atvinnuleysi hefur aukist á hinum almenna vinnumarkaði á undanförnum árum og það bitnar óneitanlega á hinni ungu kynslóð.

BLS

60



"FLESTIR Á MÍNUM ALDRI ERU Í UNGLINGAVINNU, EN EKKI ER KAUPIÐ SVO HÁTT AÐ ÞAÐ ENDIST ALLAN VETURINN. ... ALLT Í ÞESSU ÞJÓÐFÉLAGI KOSTAR PENINGA – ALLTOF MIKLA PENINGA." – HEIÐDÍS HALLA, 15 ÁRA, EGILSSTÖÐUM.

Vorið 1996 ritaði ég því bréf til Sambands íslenskra sveitarfélaga og hvatti til þess að skipaður yrði starfshópur til að semja almennar, samræmdar reglur um hlutverk og starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga (sjá SUB:1996, kafli 6.1). Ég lagði jafnframt til að sumarið sem í hönd færi yrði notað til að safna upplýsingum um starfsemi vinnuskólanna þannig að unnt yrði að meta hvað hafi tekist vel og hvað hafi tekist miður. Jafnframt greindi ég frá áformum mínum um að láta þá um sumarið gera einfalda könnun á afstöðu unglinganna sjálfra til ýmissa þátta er vörðuðu starfsemi og innra skipulag vinnuskólanna. Markmiðið var að afla þannig vísbendinga um hvað mætti betur fara og skyldu niðurstöðurnar verða framlag embættis umboðsmanns barna við samningu framangreindra reglna (sjá kafla 6.2 um samræmdar starfsreglur fyrir vinnuskóla).

Niðurstöður umræddrar könnunar litu dagsins ljós í apríl 1997, og er gerð grein fyrir þeim í skýrslu sem hlaut heitið "Meira sólskin – fleiri pizzur". Heiti skýrslunnar vísar til ummæla eins unglingsins þegar spurt var hvað mætti bæta í starfsemi vinnuskólans. Umsjón með verkinu hafði Ragnheiður Harðardóttir félagsfræðingur og starfsmaður embættisins, en Hansína B. Einarsdóttir hjá Skrefi fyrir Skrefi ehf. veitti góð ráð og mikilsmetna aðstoð við undirbúning og úrvinnslu. Einnig veitti Valgerður Magnúsdóttir félagsmálastjóri á Akureyri umsögn á úrvinnslustigi.

Rétt er að taka það fram að ekki var ætlunin að gera könnun sem stæðist ströngustu kröfur félagsvísinda um gerð úrtaks, áreiðanleika og marktækni, enda eru í skýrslunni tilgreindir ýmsir fyrirvarar sem hafa verður á niðurstöðum. Það verður því ekki hjá því komist að við lestur skýrslunnar vakni ýmsar þær spurningar um afstöðu og aðstæður vinnuskólaunglinga sem könnunin gefur ekki svör við. Vilji menn fá skýrari mynd verður að kanna þessi mál miklu ítarlegar en hér var gert, og verður því að taka viljann fyrir verkið í þessum efnum. Ef til vill er það merkasta niðurstaða þessarar könnunar að nauðsynlegt sé að kanna þessi mál talsvert betur en unnt er með sjö einföldum spurningum.

Umboðsmaður Barna

Framkvæmd

Markmið könnunarinnar var einkum tvíþætt:

- * Að afla vísbendinga um réttmæti ýmissa ábendinga er borist höfðu embætti umboðsmanns barna undangengin tvö sumur um aðbúnað unglinga í vinnuskólum sveitarfélaga.
- * Að kanna viðhorf unglinganna sjálfra til nokkurra þátta er snerta innra skipulag, starfshætti og verkefnaval vinnuskólanna almennt.

Leitað var eftir þátttöku alls 19 sveitarfélaga víðsvegar á landinu en aftast í skýrslunni er birt yfirlit yfir þau. Við val þeirra var reynt að gæta þess að upplýsingar fengjust úr öllum landshlutum og þá jafnt frá fjölmennustu þéttbýlissvæðunum sem þjónustusvæðum, landbúnaðarsvæðum og sjávarplássum. Haft var samband við yfirstjórn hvers sveitarfélags og beðið um tilnefningu tengiliða. Tengiliðir báru síðan ábyrgð á því að leggja spurningalistana fyrir unglingana, að safna spurningalistunum saman og senda þá til skrifstofu umboðsmanns barna.

Sáttari við verkefni sín í Reykjavík
en annars staðar

UNGLINGAR I vinnskólanum í Reykjavík virðun allari tið refusbi sín en ungjörgur í öðrau.

Þeirra yviða hætt, saða þens að lýsta
sin allari tið refusbi sín en ungjörgur í öðrau.

Þeirra yviða hætt, saða þens að lýsta
sin allari tið refusbi sín en ungjörgur í öðrau.

Þeirra yviða hætt, saða þens að lýsta
þar eftir föðbergitnari viðformgæðistænskólanum entræðinum entræ

UNGLIDVAM I vinnasolanum i Spylgerik vinna sitara i di reskodi sik se ungligape i briutinusiddem sveitardings bidendis, ef merks si nidwestidu kilonusar sen skrifteda unbobnama barra geofi seinata sumar. Körsunin sidi til tepings 600 seglings 1.14 vinnashidan jahunargra sveitardings.

Petit dyir ab albimahar i vinna-

BLS

62

stad virilist langtum betri i Beykjavik os annars staber sandrowatvikem unglinginam, sighti pier jolofiar en abrir all jud versta vidvitauskilann belfik verill slomeraltistakular og léngt skipalag. Ungllingar är jeltityli å Sodventarlandi kvidust sitas en abrir ekki hafa sidtilgang med vitnumni og all jeirhefte frekar viljal eyik sameina helma.

Könnunin leiddi jafnframt i ljós að unglinguruir töldu brýnast að kjör



perry year meta an peta an peta de per par effer (Gibroptzari vichnageritum, breitz shipulagi simus ng simutina. Tiledi kinemarinara vora ibbendingar um ad affoisali seet diktavata, norichi vera sishad og kikitang, iseliteimender veras skik angalanjaa, si undichadir tyde skirt sin og ad vinnunpoldi veri simus, samiventi applysingam fini entisett untobernama barras. Flokkastjörar fit almend göbn cisionn kja suglingam, ne yagstacisionn kja suglingam, ne yagsta-

Frontiscours in amount goods elicitum his unglingum, en yagetta hipamir sioeta sig ür silicum neikvustei i heirra garð og frisagna um að fleidutjórur hall verill ef strangir og stöðugt að skreppa fel.

strangir og stölugt að skreppa fel.
Yngsta hörnin gerðu jafnframt tilligar til árhóta í meins næði en altir varðundi vinnu, viðlangseini, flokkestjóra og stjórnus.

Ekki adgangur

Kilemmin leiddi ýmislegt samað þós, no tem að rássinga þríðjaran skraðu saglinga í vámustóðinum kraðu síðað borða sesti sitt stan dyra. Þá kraðt tæglega helmingur eikit hafi aðgung að salerni á vámustað og rásslega helmingur eikit geta þregði aft fyrir matartíma.

Reykjavík hafði hins vegur sér stöðu haið þessi efti varður, þei þa sögðust teplega 96% englinga hafi haft aðgung að salerni og tæp 860 relts handið afr forir mellen.

Listarnir voru lagðir fyrir unglingana í júlí 1996 og var ætlast til að beim væri svarað í vinnuskólanum að afloknum vinnudegi. Oftast var óskað eftir því að spurningalistinn yrði lagður fyrir alla unglinga vinnuskólans, en í Reykjavík, Hafnarfirði, Kópavogi og á Akureyri var beðið um úrtak af tiltekinni stærð. Með fullri svörun var gert ráð fyrir 837 útfylltum spurningalistum. Ekki fengust svör frá 4 sveitarfélögum og höguðu atvik því svo til að engin svör bárust af Vestfjörðum. Engin svör bárust frá Reykjanesbæ, Hafnarfirði og Dalabyggð. Þá bárust aðeins 24 listar frá Akureyri í stað 50 eins og gert hafði verið ráð fyrir.

Á þeim tíma sem könnunin stóð yfir voru sameiningarmál sveitarfélaganna á norðanverðum Vestfjörðum í algleymi og báðust þau því undan þátttöku í könnuninni. Í Dalabyggð reyndist af óviðráðanlegum ástæðum ekki unnt að leggja könnunina fyrir vinnuskólaunglingana, en engar viðhlítandi skýringar fengust á þátttökuleysi í Reykjanesbæ og Hafnarfirði, né heldur á brottfalli á Akureyri.

Áður en lengra er haldið er rétt að taka það skýrt fram að könnun þessi stenst engan veginn hávísindalegar kröfur um gerð skoðanakannana og því eru niðurstöður og túlkanir settar fram með vissum fyrirvara. Með því að treysta á tengiliði í hverju sveitarfélagi reyndist ekki unnt að hafa nauðsynlega stjórn á ytri aðstæðum við fyrirlögn spurningalistanna og því var ekki hægt að tryggja að framkvæmd könnunarinnar væri alls staðar með sama hætti. Þá kann veðurfar á hverjum stað að hafa haft áhrif á svör unglinganna. Loks er ekki víst að fjöldi unglinga í úrtaki í einstökum sveitarfélögum leyfi alhæfingar um þau, né heldur um einstök landssvæði. Markmið könnunarinnar var ekki að setja fram vísindalegar alhæfingar um afstöðu unglinga almennt til vinnuskólanna og starfseminnar þar. Markmiðið var að afla vísbendinga sem hægt yrði að líta til þegar hafist yrði handa við að semja samræmdar reglur um hlutverk og starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga.

Staðreyndin er þó engu að síður sú að 619 unglingar svöruðu spurningalistanum, og svarhlutfall er því rúm 74%. Svarendur voru á aldrinum 14 til 16 ára og eru svörin greind eftir kyni, aldri og búsetu.

Helstu niðurstöður

Undirbúningur

* Unglingar í þeim vinnuskólum sem tóku þátt í könnuninni lýsa eftir meiri upplýsingum og betri undirbúningi fyrir starfið í vinnuskólanum. Þetta á einkum við um unglinga í vinnuskóla Reykjavíkur, en rúmlega helmingur svarenda þaðan óskaði eftir meiri upplýsingum.

Stjórnun

* Mikill meirihluti unglinga sem starfar í vinnuskóla á sumrin telur að félagsleg umbun af ýmsum toga, svo sem að eignast nýja vini, að kynnast góðum flokksstjórum og fá að taka þátt í fræðslu á vegum vinnuskólans, sé helsti kosturinn við veruna þar. Stúlkur nefna oftar félagslega þætti en piltar.

UMBOÐSMAÐUR BARNA

- * Þegar á heildina er litið fá flokksstjórarnir mjög góða einkunn hjá unglingunum. Yngstu börnin skera sig þó úr þar sem þau eru neikvæðust í garð flokksstjóranna og segja oftar en aðrir að þeir hafi verið of strangir, og alltaf að skreppa frá.
- * Yngstu börnin gera í meira mæli tillögur til úrbóta varðandi vinnuna og viðfangsefnin og einnig lítillega varðandi flokksstjórana og stjórnunina.

Aðbúnaður, aðstæður og kjör

- * Rúmlega þriðjungur vinnuskólaunglinga segist alltaf borða nestið sitt utandyra. Athygli vekur hve fátítt er að skólarnir séu notaðir sem aðstaða fyrir vinnuskólana.
- * Aðbúnaður á vinnustað er langsamlega bestur í Reykjavík. Hverfandi fáir segjast ekki hafa haft neinn stað til þess að borða nestið sitt og algengast er að matar sé neytt í vinnuskúr eða nærliggjandi skóla.
- * Rétt innan við helmingur svarenda segist ekki hafa aðgang að salerni á vinnustað og rúmur helmingur segist ekki geta þvegið sér fyrir matinn. Enn hefur Reykjavík sérstöðu hvað þetta varðar: Tæplega 90% segjast hafa haft aðgang að salerni og tæp 80% gátu þvegið sér fyrir matinn.
- * Enda þótt unglingar í Reykjavík búi við bestan aðbúnað í vinnuskólanum eru það einmitt þeir sem segja oftar en aðrir að slæmur aðbúnaður og lélegt skipulag hafi verið það versta við vinnuskólann.
- * Unglingar í vinnuskólum almennt telja brýnast að bæta kaup og kjör. Einnig lýsa margir eftir fjölbreyttari viðfangsefnum og bættu skipulagi vinnu og vinnutíma.

Verkefni

BLS

64

- * Almennt virðast unglingarnir vera nokkuð sáttir við verkefni sín og sýna þroskaða afstöðu til vinnunnar. Þó segja unglingar úr þéttbýlinu á suðvesturhorninu oftar en aðrir að þeir hafi ekki séð tilgang með vinnunni og að þeir hafi frekar viljað eyða sumrinu heima.
- * Tæplega 10% nemenda í vinnuskólunum telja sig hafa lært heilmikið nýtt.
- * Unglingar í Reykjavík virðast sáttari við verkefni sín en unglingar í öðrum vinnuskólum.

* Þegar á heildina er litið kvarta vinnuskólaunglingar einkum undan einhæfum og leiðinlegum verkefnum annars vegar, og undan lágum launum og lélegum kjörum hins vegar. Yngsti aldurshópurinn er ósáttari við viðfangsefnin og vinnuna sjálfa en þeir sem eldri eru.

Umsögn og frammistöðumat

- * Mikill meirihluti vinnuskólaunglinga um land allt, eða ríflega 78%, er hlynntur því að tekinn verði upp sá háttur að veita meðmæli eða viðurkenningu við verklok í vinnuskólanum.
- * Mikill meirihluti vinnuskólaunglinga, eða tæp 83%, vill fá persónuleg meðmæli fyrir hvern og einn þar sem fram kemur hvaða verk og verkþætti viðkomandi fékkst við yfir sumarið.

Helstu breytingar

- * Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar virðist vera mjög misjafnt eftir svæðum hversu vel er staðið að því að undirbúa flokksstjórana fyrir það að takast á við starfið í vinnuskólanum.
- * Samkvæmt mati yngstu unglinganna í vinnuskólunum þyrfti að undibúa komu þeirra í vinnuskólann betur en nú virðist vera gert.
- * Af niðurstöðum má draga þá ályktun að vinnuskólaunglingar séu ekki svo ósáttir við verkefnin sjálf, heldur er það útivinnan í bland við rysjótt veðurfar sem virðist íþyngja þeim mest. Því ber að leita leiða hvort ekki sé hægt að láta unglingana leysa af hendi gagnleg verkefni fyrir sveitarfélagið jafnt innanhúss sem utan.
- * Könnunin leiðir mjög greinilega í ljós að félagslegt hlutverk vinnuskólanna er ákaflega mikilvægt og ber að líta á þessa niðurstöðu sem skilaboð til sveitarfélaganna um að hlúa enn frekar að þessu þætti.
- * Í könnuninni kemur fram ósk um að unglingar í vinnuskólum fái launaða veikindadaga eins og almennt tíðkast á vinnumarkaði.
- * Fram kemur ósk um betra skipulag vinnunnar, svo sem að ákvörðun um verkefni næsta dags liggi fyrir í lok vinnudags.

66

- * Lýst er eftir meiri fjölbreytni í verkefnavali, svo sem að vinnuskólaunglingar fái að vinna á hinum ýmsu stofnunum sveitarfélagsins.
- * Í könnuninni kemur fram áhugi á meiri leiðsögn í verktækni og meiri starfsfræðslu.
- * Gerðar eru tillögur um að fleiri karlar séu ráðnir í störf flokksstjóra og að starfsmönnum í bæjarvinnu sé gefinn kostur á að spreyta sig í flokksstjórastarfinu.

Ýmislegt fleira fróðlegt kemur fram í skýrslu þessari sem of langt yrði að telja hér, en skýrsluna má fá á skrifstofu minni.

6.2 Samræmdar starfsreglur fyrir vinnuskóla sveitarfélaga

Skýrsluna "Meira sólskin – fleiri pizzur" sendi ég öllum þeim sveitarfélögum sem þátt tóku í könnuninni, starfshópi þeim er falið hafði verið af Sambandi íslenskra sveitarfélaga að kanna hvort ástæða væri til að setja samræmdar reglur um starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga, og einnig til formanns og framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga, en þeim sendi ég jafnframt samhljóða bréf þar sem eftirfarandi kemur m.a. fram: (sjá einnig SUB:1995, kafli 10.0 og SUB:1996, kafli 6.1):

Ofangreind skýrsla sendist yður hér með til fróðleiks og upplýsinga. Jafnframt vil ég af þessu tilefni ítreka þá skoðun mína, sem kemur fram í bréfum mínum til yðar dagsettum 26. apríl og 9. desember 1996, þess efnis að brýnt sé að settar verði samræmdar reglur um hlutverk og starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga. Ég hef því einnig sent skýrsluna til Valgerðar Magnúsdóttur, félagsmálastjóra á Akureyri, og Ómars Einarssonar, forstöðumanns ÍTR, en þau skipa starfshóp sem hefur verið falið að kanna hvort ástæða sé til að setja slíkar reglur, sbr. bréf yðar til mín dagsett 17. desember 1996. Sérstök athygli er vakin á helstu niðurstöðum, sem fram koma á blaðsíðum 4 og 5 í skýrslunni.

Það er von mín að skýrsla þessi komi starfshópnum að góðum notum við úrlausn þeirra verkefna sem honum hafa verið falin.

Mér barst síðan bréf frá framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga ásamt greinargerð framangreinds starfshóps sambandsins, og hljóðar það svo:

"Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 29. ágúst [1997] var tekin fyrir greinargerð Ómars Einarssonar og Valgerðar Magnúsdóttur, dags. í maí 1997,

þar sem lagt er til að sambandið láti vinna samræmdan ramma um starfsemi vinnuskóla sveitarfélaganna.

Stjórnin fellst á að skipa slíkan vinnuhóp og í hann voru eftirtaldir aðilar tilnefndir:

Ómar Einarsson, forstöðumaður ÍTR, Valgerður Magnúsdóttir, félagsmálastjóri Akureyrar, Sverrir Kristjánsson, forstöðumaður vinnuskóla Hafnarfjarðar. Gert er ráð fyrir að Sigurður Óli Kolbeinsson lögfræðingur sambandsins vinni með hópnum."

Í greinargerð Ómars Einarssonar og Valgerðar Magnúsdóttir til sambandsins, sem fylgdi bréfi þessu, segir m.a.:

"Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 16. desember 1996 voru lögð fram tvö erindi frá umboðsmanni barna, annað um reglur um sumarnámskeið fyrir börn á vegum sveitarfélaga og hitt um afstöðu sambandsins til þess að settar verði samræmdar reglur um starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga. Samþykkt var að skipa undirrituð, Ómar Einarsson, forstöðumann ÍTR og Valgerði Magnúsdóttur, félagsmálastjóra Akureyrar í starfshóp sem skyldi kanna hvort ástæða væri til þess að setja þessar samræmdu reglur.

Á þessum tíma var hjá embætti umboðsmanns barna unnið að úrvinnslu á spurningum um eitt og annað varðandi vinnuskóla sem unglingar í vinnuskólum víðsvegar um landið svöruðu í júlí 1996. Var ákveðið að hafa niðurstöður þeirra til hliðsjónar við verkefnið, auk reynslu þeirra sveitarfélaga sem lengi hafa rekið öfluga vinnuskóla og gagnlegra ábendinga umboðsmanns barna. ... Enn fremur leituðum við álits ýmissa sem málin varða."

Hvað vinnskólann varðar segir svo í greinargerðinni:

"I. Um vinnuskóla.

Leitað var svara við spurningunni um hvort ástæða væri til að setja samræmdar reglur um starfsemi vinnuskóla sveitarfélaga.

Í bréfi sínu til Sambands íslenskra sveitarfélaga dags. 26. apríl 1996 kemur fram að umboðsmaður barna telur hlutverk vinnuskóla sveitarfélaganna fyrir börn 13–16 ára muni aukast á næstu árum. Er í því sambandi einkum vísað til tveggja þátta, þ.e. atvinnuleysis á almennum vinnumarkaði og alþjóðasamþykkta um vinnuvernd barna.

Umboðsmaður Barna

Í bréfinu gerir umboðsmaður barna að tillögu sinni að gerðar verði almennar reglur um hlutverk og starfsemi vinnuskóla sveitarfélaganna. Verði þar m.a. eftirfarandi þættir teknir til skoðunar:

- 1. Kröfur til leiðbeinenda, námskeið fyrir leiðbeinendur.
- 2. Fjölbreytni í verkefnavali.
- 3. Leitað sé eftir skoðunum og hugmyndum þátttakenda sjálfra.
- 4. Reglur um stjórn og skipulag vinnuskólans, markmið og leiðir, aðbúnað þátttakenda.

Svör unglinganna við spurningum sem lagðar voru fyrir í könnun umboðsmanns barna sl. sumar benda til þess að þau séu almennt nokkuð sátt við vinnuskólann. Í svörunum komu fram ýmsar gagnlegar upplýsingar, sem nota má sem vísbendingar til úrbóta. Það er auðvelt að sjá hvert félagslegt mikilvægi vinnuskólans er þeim, og fram komu skýrar óskir um betra skipulag, meiri fjölbreytni í verkefnavali, meiri leiðsögn í verktækni auk starfsfræðslu.

Mikill meirihluti unglinganna telur helsta kost vinnuskólans vera ýmiss konar félagslega umbun, s.s. að eignast nýja vini, kynnast góðum flokksstjórum og fá að taka þátt í fræðslu á vegum vinnuskólans. Flokksstjórar fá í heildina góða einkunn, enda þótt þeir yngstu telji þá stundum of stranga og alltaf vera að skreppa frá. Unglingarnir virðast ekki leggja mikið upp úr aðbúnaði og gera litlar tillögur um breytingar, þótt tæpur helmingur svarenda segist ekki hafa aðgang að salerni og nokkuð fleiri geti ekki þvegið sér um hendur áður en nesti er borðað. Svo virðist sem þeir séu almennt nokkuð sáttir við verkefnin sem í boði eru og afstaða þeirra til vinnunnar ber vott um þroska. Þeir vilja þó gjarnan komast betur frá rysjóttu veðurfari og kvarta einkum yfir einhæfum og leiðinlegum verkefnum ásamt lágum launum og lélegum kjörum. Það mál lesa á milli línanna að unglingarnir vilja skila vinnuverkefnum sínum vel og geta svo horfið að fræðslu og leik þegar þeim sleppir.

Niðurstöður:

BLS

Á undanförnum árum hefur aðgangur íslenskra unglinga á grunnskólaaldri að almennum vinnumarkaði farið mjög þverrandi. Sumarleyfi frá skólum er langt og mikilvægt er að unglingar hafi verðug og þroskandi verkefni að fást við yfir sumartímann. Vinnuskólum sveitarfélaganna hefur verið ætlað að mæta þeim þörfum.

Við undirrituð teljum ástæðu til að hvetja sveitarfélögin til að nýta sér vel þá miklu uppeldislegu möguleika sem vinnuskólinn gefur þeim gagnvart unglingum sem eru

á leið út á vinnumarkaðinn. Þangað koma þeir því hæfari sem vinnuskólinn hefur veitt þeim betri undirbúning. Þroska þeirra vegna er æskilegt að vinnan sé í bland við leik þessi fyrstu ár, þar sem gagnleg fræðsla ásamt hvatningu og umbun fyrir vel unnin störf eru í fyrirrúmi. Þá er einnig afar mikilvægt að þátttakendur öðlist jákvæð viðhorf til vinnunnar og til sjálfra sín sem vinnandi þegna samfélagsins.

Virðing fyrir verkefnunum fer eftir því hve vel þau eru skipulögð og fram sett, og því skiptir sá þáttur skipulags vinnuskólans afar miklu máli. Það er mikilvægt að ekki sé ýtt undir leti með því að hægja á ferðinni til að verkefni fylli upp í vinnutíma, ef svo má að orði komast. Starfsmenn vinnuskólans eru í veigamiklum hlutverkum sem verkstjórar og fyrirmyndir unglinganna, og því þarf að gera til þeirra viðeigandi kröfur. Ennfremur má benda á mikilvægi þeirrar þekkingar sem vinnuskólinn getur veitt þátttakendum um stöðu þeirra á vinnumarkaði, að því marki sem vinnuskólinn lútir sömu lögmálum og kjarasamningar sníða vinnumarkaðnum.

Vinnuskólarnir í stærstu kaupstöðum landsins hafa hver um sig sett sér starfsreglur og skipulag, og það hefur að einhverju leyti verið gert með samræmdum hætti. Í gögnum þeirra má sjá skilgreiningar á tilgangi vinnuskólans, skipulag starfsins, umfjöllun um verkaskiptingu og dreifingu valds og ábyrgðar, um daglegan rekstur vinnuskólans, starf leiðbeinenda, fræðslustarf, röðun í vinnuflokka, kröfur til unglinga, starfslýsingar og sitthvað fleira. T.d. má benda á ýtarleg vinnugögn Reykjavíkurborgar og Kópavogsbæjar. Þarna er að finna gagnlegar leiðbeiningar fyrir stjórnendur og aðra starfsmenn, sem og fyrir þátttakendurna sjálfa og forráðamenn þeirra. Skipulagning af þessum toga er án efa til þess að auðvelda sveitarfélögunum að halda utan um starfsemina, auk þess að veita þátttakendum og forráðamönnum þeirra gagnlegar upplýsingar. Þess vegna er auðvelt að mæla með því að sveitarfélögin taki almennt upp slík vinnubrögð.

Tillögur:

Það er gagnlegt að vinnuskólar sveitarfélaganna skilgreini verksvið og meginmarkmið, stjórnkerfi sitt, fyrirkomulag vinnunnar og annað sem máli skiptir. Það hlýtur að vera jákvætt og gagnlegt að Samband íslenskra sveitarfélaga hafi einhvers konar vinnuramma með ofangreindum atriðum að miðla sveitarfélögunum, með hvatningu til þeirra um að halda vel utan um starfsemi vinnuskóla sinna. Sveitarfélögin geta þá nýtt sér þetta í þeim mæli sem þau hvert og eitt kjósa. Við leggjum því til að Samband íslenskra sveitarfélaga feli einhverjum starfsmönnum sveitarfélaga með vel þróaða vinnuskóla að semja slíkan ramma.

UMBOÐSMAÐUR BARNA

Leggjum við til að hann nái t.d. til eftirfarandi þátta:

- tilgangur vinnuskólans
- skilgreining á þátttakendum (t.d. aldur)
- hlutföll vinnu og fræðslu
- námsskrá
- lengd vinnutímabils
- fyrirkomulag vinnunnar (staðsetning, akstur, kynjablöndun/kynjaskipting hópa o.s.frv.)
- ýmsar reglur (klæðnaður, nesti, reykingar, tilkynningar v/forfalla, agabrot o.s.frv.)
- fyrirkomulag einkunna og umsagna
- laun fyrir vinnu og fræðslu og fyrirkomulag launagreiðslna
- kröfur til leiðbeinenda og þjálfun þeirra
- daglegur rekstur vinnuskólans (verkaskipting og dreifing valds og ábyrgðar)
- · annað."

Vinnu framangreinds starfshóps sem fékk það verkefni að semja samræmdan ramma um starfsemi vinnuskóla sveitarfélaganna var ekki lokið um áramót, og mun ég áfram fylgjast með framvindu málsins.

Dæmi um símaerindi er varða atvinnumál:

Kvartað yfir lélegum kjörum blaðburðarbarna. *Vinnuskólar:* Spurt var um réttarstöðu unglinga varðandi laun og orlof.

7. Fjölmiðlar

7.0. Tillaga til þingsályktunar um aðgerðir til þess að draga úr ofbeldisdýrkun og framboði ofbeldisefnis

Á Alþingi var lögð fram tillaga til þingsályktunar um aðgerðir til þess að draga úr ofbeldisdýrkun og framboði ofbeldisefnis, en flutningsmenn voru Steingrímur J. Sigfússon og Sigríður Jóhannesdóttir. Af þessu tilefni ritaði ég þingmönnunum svohljóðandi bréf:

Í dag barst mér frá Alþingi tillaga til þingsályktunar um aðgerðir til að draga úr ofbeldisdýrkun og framboði ofbeldisefnis, en flutningsmenn eru Steingrímur J. Sigfússon og Sigríður Jóhannesdóttir.

Með þessari tillögu er lagt til að Alþingi feli ríkisstjórninni að undirbúa áætlun um aðgerðir til að draga úr framboði efnis þar sem ofbeldi er sýnt í einhverju formi. Ég fagna þessari tillögu og leyfi mér í því sambandi að vísa til sameiginlegrar yfirlýsingar norrænna umboðsmanna barna sem gefin var út í Stokkhólmi 8. október 1996. Hjálagt er ljósrit fréttatilkynningar, sem skrifstofa umboðsmanns barna sendi til fjölmiðla 18. október 1996, um þessa sameiginlegu yfirlýsingu.

Í fylgiskjali I með fyrrgreindri tillögu er að finna útdrátt úr skýrslu umboðsmanns barna um ofbeldi í sjónvarpi útgefinni í október 1996. Í þessum útdrætti er ekki greint frá niðurstöðum könnunar, sem skýrslan hefur einnig að geyma, um framboð ofbeldisefnis í íslensku sjónvarpi dagana 2.–15. september 1996, í formi auglýsinga og kvikmynda. Af því tilefni vil ég til fróðleiks senda yður hér með ljósrit af tveimur bréfum sem ég sendi í kjölfar framangreindrar niðurstöðu. Annars vegar er um að ræða bréf mitt til samkeppnisráðs, dags. 13. nóvember 1996, og hins vegar til menntamálaráðherra, dags. 12. nóvember 1996.

Það er skemmst frá því að segja að menntamálaráðherra hefur þegar brugðist við erindi mínu á þann veg að nú er unnið á vegum ráðuneytisins að endurskoðun ákvæða laga um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum með tilliti til framkominna ábendinga minna. Það sama verður aftur á móti ekki sagt um samkeppnisyfirvöld, þar sem ég hef ekki orðið þess vör að nokkurt tillit hafi verið tekið til eindreginna tilmæla minna um að þau fylgi fastar eftir fyrirmælum 22. gr. samkeppnislaga nr. 8/1983 og grípi til aðgerða á grundvelli 1. mgr. 51. gr. sömu laga, ef nauðsynlegt revnist.

7.1. Alþjóðlegur fjölmiðladagur barna

Ég taldi ástæðu til þess að minna á hinn alþjóðlega fjölmiðladag barna sem að þessu sinni bar upp á sunnudaginn 14. desember (sjá SUB:1996, kafli 2.2). Fjölmiðladeild Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna hefur mælst til þess við sjónvarps- og útvarps-

"FRÉTTAMENN ERU FLJÓTIR Á STAÐINN EF ÞAÐ ER FYLLERÍ NIÐRI Í BÆ, EN HAFA ENGAN ÁHUGA Á ÞVÍ GÓÐA SEM UNGLINGAR ERU AÐ GERA." – HEIÐDÍS HALLA, 15 ÁRA, EGILSSTÖÐUM.

BLS **71**

72

UMBOÐSMAÐUR BARNA

stöðvar um heim allan að þær tileinki börnum þennan dag, og var hann nú haldinn í sjötta sinn. Ég ritaði því sjónvarpsstjórum Stöðvar 2 og Ríkissjónvarpsins bréf þar sem ég hvatti til að dagur þessi yrði í heiðri hafður á Íslandi einnig. Eftir því sem ég kemst næst var það einungis Ríkissjónvarpið sem sinnti alþjóðlega fjölmiðladeginum að þessu sinni, og er það miður að fleiri fjölmiðlar skuli ekki hafa gert það.

7.2 Bæklingur um börn og sjónvarpsofbeldi

Á árinu átti ég ákaflega ánægjulegt samstarf við Félag íslenskra barnalækna sem hófst með því að ég ritaði þeim bréf, þar sem m.a. segir:

Á undanförnum misserum hefur átt sér stað þó nokkur umræða hérlendis um skaðvænleg áhrif ofbeldis í sjónvarpi á börn og ungmenni. Sem umboðsmaður barna hef ég látið til mín taka í þeirri umræðu, m.a. með útgáfu skýrslu um athugun á ofbeldi í íslensku sjónvarpi dagana 2.–15. september [1996]. Þá hef ég opinberlega lýst yfir þeirri afdráttarlausu skoðun minni að stemma beri stigu við því að hvers kyns ofbeldisatriðum sé sjónvarpað án nokkurra takmarkana á þeim tíma dagsins þegar gera má ráð fyrir því að börn allt niður í leikskólaaldur séu enn við sjónvarpsskjáinn. Svo virðist sem þar til bær stjórnvöld séu úrræðalaus í þessum efnum, enda þótt úrræði sé svo sannarlega að finna samkvæmt íslenskum lögum...

Þar sem ég tel brýnt að grípa nú þegar til virkra aðgerða gegn sjónvarpsofbeldi börnum til verndar, vil ég með bréfi þessu kanna hvort áhugi sé hjá Félagi íslenskra barnalækna á að standa að útgáfu bæklings, í samvinnu við embætti umboðsmanns barna, fyrir foreldra og starfsfólk í heilbrigðiseftirliti barna með svipuðu sniði og gert hefur verið í Svíþjóð. Vænti ég þess að heyra frá félaginu um þessa hugmynd mína við fyrsta hentugleika.

Mér barst síðan bréf frá félaginu þar sem eftirfarandi kemur m.a. fram:

"Félag íslenskra barnalækna tekur undir með umboðsmanni barna, að vaxandi ofbeldi í sjónvarpi sé áhyggjuefni og nauðsynlegt að takmarka sýningu þess, sérstaklega á þeim tíma dags sem líklegt er að börn séu enn í hópi áhorfenda.

Félagið hefur áhuga á samstarfi við umboðsmann barna og aðra þá aðila, sem kynnu að vilja vera með. Barnalæknarnir Katrín Davíðsdóttir, Ingibjörg Georgsdóttir og Jón R. Kristinsson hafa ásamt undirrituðum lýst áhuga á að taka þátt fyrir hönd félagins."

Undir bréf þetta ritar formaður félagsins, Ólafur Gísli Jónsson.

Á fyrsta fundi mínum með framangreindum aðilum var ákveðið að sameinast um útgáfu bæklings sem ætlaður verður foreldrum ungra barna. Bæklingnum er ætlað að vekja foreldrana til umhugsunar um áhrif sjónvarpsofbeldis á ung börn. Vinna við þetta verkefni er langt komin. Með svohljóðandi bréfi til Barnaverndarsjóðs, dagsettu 1. september 1997, leitaði ég eftir stuðningi sjóðsins við útgáfu bæklingsins:

Á síðustu mánuðum hefur átt sér stað þó nokkur umræða hérlendis um skaðvænleg áhrif ofbeldis í sjónvarpi á börn. Sem umboðsmaður barna hef ég látið til mín taka í þeirri umræðu svo sem með útgáfu á skýrslu, þar sem meðal annars er að finna úttekt á framboði ofbeldisefnis í sjónvarpi dagana 2.–15. september 1996. Ég fylgdi þessari skýrslu síðan eftir með bréfi til menntamálaráðherra, dagsettu 12. nóvember 1996. Í því bréfi kemur fram sú skoðun mín að lög um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum, sem og útvarpslög, þurfi að taka til endurskoðunar til að tryggja börnum betur þá vernd, sem ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um, og einnig til að uppfylla ákvæði 17. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins auk ákvæða í tilskipun Evrópusambandsins (ESB/89/552).

En betur má ef duga skal. Því óskaði ég, í lok síðasta árs, eftir samstarfi við Félag íslenskra barnalækna um útgáfu á bæklingi um börn og sjónvarpsofbeldi til handa foreldrum ungra barna. Það er skemmst frá því að segja að formaður félagsins tók afar vel í hugmynd mína um samstarf okkar enda vaxandi ofbeldi í sjónvarpi áhyggjuefni barnalækna sem annarra. Í þessu samstarfi tóku þátt auk formannsins, Ólafs Gísla Jónssonar, þau Katrín Davíðsdóttir, Ingibjörg Georgsdóttir og Jón R. Kristinsson.

Drög að bæklingi um ofbeldi í sjónvarpi liggja nú fyrir. Efni hans byggir meðal annars á efni bæklinga, sem mér hafa borist frá hinum Norðurlöndunum, þar sem gefnir hafa verið út svipaðir bæklingar. Hugmyndir okkar eru þær að bæklingurinn verði gefinn út í samskonar broti og bæklingur umboðsmanns barna, þ.e. 6 síður 10x21 cm. hver með myndskreytingum.

Leitað hefur verið tilboða í útlitshönnun bæklingsins hjá fimm auglýsingastofum. Tilboð hafa borist frá fjórum þeirra og nemur fjárhæð tilboða í þetta verk frá rúmum 140 þúsund krónum til tæpra 250 þúsund króna. Þá má reikna með að prentkostnaður 10.000 eintaka af bæklingnum nemi um 100 þúsund krónum, en ætlun okkar er sú að hann verði fyrst og fremst afhentur foreldrum sem koma með ung börn sín til eftirlits á heilsugæslustöðvar um land allt. Af þessu er ljóst að þó nokkur kostnaður hlýst af útgáfu bæklingsins en vinna við gerð hans að öðru leyti, hefur verið unnin í sjálfboðavinnu af hálfu barnalæknanna, sem ég tel afar þakkarvert.

74

UMBOÐSMAÐUR BARNA

Samkvæmt 3. gr. skipulagsskrár fyrir Barnaverndarsjóð, nr. 509/1992, er markmið sjóðsins að stuðla að forvörnum á sviði barnaverndar og að upplýsa almenning um barnavernd. Þá segir ennfremur að fjármunum sjóðsins skuli einkum varið til útgáfu rita um þetta efni.

Með vísan til framangreinds fer ég þess á leit að Barnaverndarsjóður styrki þetta samvinnuverkefni umboðsmanns barna og Félags íslenskra barnalækna með því að leggja 250 þúsund krónur til útgáfu áðurnefnds bæklings um ofbeldi í sjónvarpi. Með því að miðla upplýsingum og fróðleik til foreldra ungra barna er stuðlað að vernd þeirra fyrir skaðlegum áhrifum ofbeldis í sjónvarpi, en ábyrgð foreldra er mikil í þessum efnum.

Mér barst svohljóðandi svar frá Barnaverndarsjóði, dagsett 22. desember 1997:

"Stjórn Barnaverndarsjóðs hefur á fundum sínum fjallað um umsókn yðar dags. 1. september sl. um fjárveitingu úr Barnaverndarsjóði til þess að standa straum af hluta kostnaðar vegna gerðar bæklings um áhrif sjónvarps á börn. Fram kemur að bæklingurinn sé unninn í samstarfi við Félag íslenskra barnalækna.

Það skal sérstaklega tekið fram að stjórn Barnaverndarsjóðs lítur svo á að útgáfa bæklings af þessu tagi sé vel fallin til þess að vekja fólk til umhugsunar um áhrif sjónvarpsnotkunar. Því samþykkti stjórn Barnaverndarsjóðs á fundi sínum 19. desember 1997 að veita embætti umboðsmanns barna og Félagi íslenskra barnalækna allt að kr. 250.000 styrk til þess að gefa út bækling svo sem nánar er greint frá í umsókn yðar. Stjórnin tekur fram að með styrkveitingu þessari er ekki tekin afstaða til þeirra staðhæfinga sem fram koma í fylgiskjali með umsókn yðar um hvaða áhrif sjónvarpsnotkun kunni að hafa á börn, enda gefa kannanir ekki einhlíta niðurstöðu í þessum efnum.

Er þess óskað að þér gerið stjórn Barnaverndarsjóðs viðvart þegar endanleg kostnaðaráætlun liggur fyrir og mun þá styrkurinn afgreiddur til yðar.

Áskilið er að þess sé getið í bæklingnum að útgáfan sé styrkt af Barnaverndarsjóði. Barnaverndarsjóður óskar eftir að sjóðnum verði send 6 eintök af bæklingnum er hann liggur fyrir."

Ég geri ráð fyrir að bæklingurinn komi út snemma á næsta ári, en ætlunin er að honum verði dreift til foreldra í tengslum við ungbarnaeftirlit heilsugæslustöðva um land allt.

Dæmi um símaerindi er varða fjölmiðla:

Kvartað er vegna sýningar á fréttaljósmyndum á opinberum vettvangi. Mótmælt er ofbeldi almennt í fjölmiðlum þ.á m. auglýsingum sem sýna ofbeldisatriði. Vanþóknun á auglýsingu Tóbaksvarnarnefndar. Bent á óviðeigandi auglýsingar á barnasýningum í kvikmyndahúsum. Áhyggjur af barnaklámi á Netinu. Fyrirsætukeppni ungra stúlkna mótmælt. Bent á myndbirtingar í fjölmiðlum af drukknum unglingum, ítrekað sýnd neikvæð ímynd unglinga í fjölmiðlum.

8. Öryggismál, heilbrigðis- og tryggingamál

8.0 Samræmd slysaskráning – öryggi barna á íþrótta- og leiksvæðum

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 rifjaði ég upp bréfaskipti mín við Slysavarnaráð og Landlæknisembættið er vörðuðu samræmda slysaskráningu og öryggi barna á íþrótta- og leiksvæðum. Þar kom einnig fram að þar sem tilraunir mínar til þess að fá svör og viðbrögð frá þessum aðilum höfðu engan árangur borið sendi ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og kynnti henni málið um leið og ég óskaði eftir viðbrögðum ráðuneytisins við fyrsta tækifæri (sjá SUB:1996, kafla 8.1, sbr. einnig SUB:1995, kafla 11.0). Þar sem mér bárust engin svör frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ítrekaði ég erindið með bréfi dagsettu 24. febrúar 1997. Mér barst síðan svohljóðandi svar frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, dagsett 5. mars 1997:

"Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefur borist bréf þitt dags. 24. febrúar 1997 þar sem ítrekað er erindi frá 19. desember 1996 um skráningu slysa á börnum á íþrótta- og leiksvæðum.

Ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið að brýnt sé að á hverjum tíma liggi fyrir nákvæmar upplýsingar um slys á börnum sem nota mætti til að skipuleggja nauðsynlegar úrbætur í þessum efnum.

Á undanförnum árum hefur verið unnið að endurbótum á skráningu slysa hér á landi. Á slysadeild Sjúkrahúss Reykjavíkur kemur um þriðjungur barna sem slasast og þar er safnað upplýsingum um aðdraganda og aðstæður slysa auk einkenna og meðferðar. Þar liggja því fyrir upplýsingar um slys barna á íþrótta- og leiksvæðum

76

Umboðsmaður Barna

og er nokkuð aðgengilegt að vinna tölfræðilegar upplýsingar úr þeim gögnum. Stór hluti barna sem slasast sækja þjónustu til Landspítalans og Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri, en þar er skráning með svipuðum hætti og á Sjúkrahúsi Reykjavíkur. Öðrum slysatilvikum er sinnt á slysamóttökum um land allt og á heilsugæslustöðvum. Skráning er því miður ekki samræmd og ekki hefur verið nægilegur gaumur gefinn víða að lýsingum á aðstæðum og tildrögum. Því er ekki unnt að svo stöddu að bera tölurnar saman eða draga ályktanir fyrir heildina. Úr þessu mun þó verða bætt með nýju og mjög fullkomnu skráningarkerfi sem þróað hefur verið fyrir heilsugæsluna í landinu og er ætlunin að nota það einnig að einhverju leyti fyrir aðrar stofnanir heilbrigðisþjónustunnar. Kerfið verður tekið í notkun í áföngum á næstu mánuðum og árum.

Heilbrigðismálaráðuneytið mun að sjálfsögðu fylgjast með því hvernig tekst til við að koma á laggirnar samræmdri slysaskráningu um land allt.

Jafnframt mun heilbrigðisráðuneytið ræða við formann Slysavarnaráðs um að þar til ofangreindu kerfi skráninga verði komið á verði leitast við að tryggja að skráning á slysum barna verði með sem ítarlegustum hætti og eins vel til úrvinnslu og samanburðar fallið og kostur er á þessu stigi.

Ráðuneytið þakkar umboðsmanni barna fyrir að vekja athygli á þessu mikilvæga máli."

8.1. Tilraunaverkefnið "Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum"

Frá því að ég tók við embætti umboðsmanns barna hef ég reglulega átt samráðsfundi með barnaslysafulltrúa Slysavarnafélags Íslands. Á fundum þessum hefur verið rætt um hvaðeina er lýtur að öryggismálum barna og hvernig sé unnt að bæta slysavarnir í þeirra þágu. Á þessu ári leituðum við eftir samstarfi við Félag íslenskra barnalækna og leiddi það samstarf til þess að mótuð var hugmynd að tilraunaverkefni sem hlaut heitið "Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum". Við áttum fund með heilbrigðisráðherra og kynntum henni hugmyndir okkar, en í bréfi til ráðherrans, dagsett 17. júlí 1997, um málið, er ég ritaði í framhaldi af fundinum kemur m.a. eftirfarandi fram:

Þegar ég tók við embætti umboðsmanns barna ákvað ég m.a. að beita mér fyrir eflingu slysavarna barna almennt, en slys á börnum eru því miður alltof tíð hér á landi. Þegar ég kannaði þessi mál nánar varð ég þess fljótlega áskynja að skráning slysa á börnum er engan veginn fullnægjandi.

Eftir því sem best verður þó ráðið af upplýsingum frá slysadeildum, heilsugæslustöðvum og sjúkrahúsum þurfa 20–22 þúsund börn árlega á heilbrigðisþjónustu að halda eftir að hafa hlotið áverka af einhverju tagi. Þetta þýðir með öðrum orðum að fjórða hvert barn á Íslandi þarf á aðstoð að halda ár hvert af orsökum slysa.

Ég er þeirra skoðunar að kerfisbundin og samræmd slysaskráning, sem nær til landsins alls, sé ein aðalforsenda þess að unnt verði að fækka slysum á börnum með markvissum, fyrirbyggjandi aðgerðum. Ýmislegt fleira þarf þó að koma til, svo sem ráðgjöf til opinberra aðila um slysavarnir barna og ekki síður fræðsla og upplýsingar til einstaklinga, þ.e. til foreldra, til þeirra sem starfa með börnum og ekki síst til barnanna sjálfra.

Meðal annars með hliðsjón af þessu tókum við Herdís Storgaard upp óformlegt samstarf en hún hefur, sem barnaslysafulltrúi Slysavarnafélagsins, komið ýmsu góðu til leiðar varðandi slysavarnir barna á síðustu árum. Á síðustu mánuðum höfum við síðan fengið í lið með okkur barnalæknana Ólaf Gísla Jónsson og Sævar Halldórsson.

Við erum öll sammála um og teljum afar brýnt að stjórnvöld leggi þunga áherslu á að efla og samhæfa slysavarnir í þágu barna. Af þeim sökum viljum við leyfa okkur að leggja til við yður, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, eftirfarandi tillögu að tilraunaverkefni, sem við nefnum: Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum. Efni þessarar tillögu var kynnt yður í stuttu máli á fundi okkar í gærdag, en tillagan lítur þannig út í heild sinni:

A. Tilraunaverkefni til þriggja ára

Um er að ræða tilraunaverkefni til þriggja ára, þ.e. frá 1. desember 1997 til 1. desember árið 2000. Gert er ráð fyrir að verkefnið verði styrkt með sérstakri fjárveitingu úr ríkissjóði er nemi 4 milljónum króna hvert tilraunaár, þ.e. laun verkefnisstjóra og almennur rekstur.

Af hálfu Sjúkrahúss Reykjavíkur hefur verið lýst yfir áhuga á að leggja til húsnæði sem hentar markmiðum og þörfum þessa verkefnis. Fundir hafa verið haldnir með Jóhannesi Pálmasyni, Jóhannesi Gunnarssyni, Jóni Baldurssyni, Pálma Jónssyni í þessu sambandi. Einnig hefur verið rætt við Brynjólf Mogensen.

B. Markmið tilraunar og helstu þættir verkefnisins

Unnið skal að eflingu og samhæfingu forvarna í slysavörnum í þeim tilgangi að fækka slysum á börnum yngri en 18 ára. Verkefnið nær til landsins alls og verður undir yfirstjórn heilbrigðisráðunevtisins.

Umboðsmaður Barna

Helstu þættir verkefnsins eru að:

- a. fylgjast með samræmdri skráningu á barnaslysum, úrvinnslu þeirra upplýsinga og útgáfu á slysatölum
- b. veita opinberum aðilum ráðgjöf um slysavarnir og öryggi barna í umhverfi þeirra
- c. annast fræðslu- og upplýsingagjöf til einstaklinga um slysavarnir og öryggi barna almennt séð, svo sem með útgáfu á fræðsluefni ýmiss konar
- d. hafa til sýnis búnað, sem stuðlar að bættu öryggi barna í umhverfi þeirra.

C. Verkefnisstjóri – verkefnisstjórn.

Verkefninu stjórnar sérstök stjórn, sem skipa fulltrúi barnadeildar Sjúkrahúss Reykjavíkur, fulltrúi slysadeildar Sjúkrahúss Reykjavíkur og fulltrúi heilbrigðisráðherra, sem jafnframt skal vera formaður stjórnar.

Stjórnin vinnur að mótun heildarstefnu í slysavörnum barna til næstu þriggja ára og setur verkefninu skýr markmið. Stjórnin ræður jafnframt verkefnisstjóra til þriggja ára, sem annast daglegan rekstur. Stjórnin heldur fasta fundi með verkefnisstjóra mánaðarlega og oftar telji hann þess þörf.

D. Samstarfsaðilar – tengiliðir.

BLS

78

Lögð skal áhersla á víðtækt samstarf og samráð allra þeirra, sem vinna að slysavörnum í þágu barna.

Stjórnin skal óska eftir að eftirtaldar stofnanir og félög tilnefni sérstakan fulltrúa sinn, tengilið, til að vera í samstarfi vegna þessa verkefnis:

Slysavarnaráð, Félag íslenskra barnalækna, Umboðsmaður barna, Samband íslenskra sveitarfélaga, Hollustuvernd ríkisins, Vinnueftirlit ríkisins, Skipulag ríkisins, Neytendasamtökin, Löggildingarstofan, Staðlaráð Íslands, Íþróttasamband Íslands, Umferðarráð...

E. Pátttaka félaga/félagasamtaka-sjálfboðaliða.

Stefnt skal að því að fá félög og samtök til liðs við tilraunaverkefni þetta svo sem með frjálsum framlögum eða á annan hátt.

Stefnt skal að því að fá sjálfboðaliða (t.d. frá Rauða krossinum, Jafningjafræðslunni, Félagi íslenskra skáta) til að vinna í þágu verkefnisins, almennt eða að einstökum þáttum verkefnisins.

F. Undirbúningshópur fyrir tilraunaverkefnið: Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum

Til að hrinda þessu verkefni í framkvæmd skal stofna undirbúningshóp. Þennan hóp

skipa: Ólafur Gísli Jónsson, barnalæknir, Herdís Storgaard, hjúkrunarfræðingur og núv. barnaslysafulltrúi, Sævar Halldórsson, barnalæknir, Brynjólfur Mogensen, yfirlæknir á slysadeild SR, fulltrúi (framkvæmda)stjórnar SR?, svo og fulltrúi heilbrigðisráðherra.

Endanleg framkvæmdaáætlun liggi fyrir eigi síðar en 1. október 1997 en verkefnisstjóri skal ráðinn frá 1. desember 1997. Áður en tilraunaverkefninu lýkur, hinn 30. nóvember árið 2000, skulu fengnir óháðir og óvilhallir aðilar til að meta árangur þessarar tilraunar og hvort forsendur séu til þess að halda verkinu áfram.

Um áramót höfðu mér enn ekki borist viðbrögð ráðherra við framangreindri tillögu að tilraunaverkefni, þótt liðnir væru meira en fimm mánuðir frá því að bréf mitt var sent.

8.2 Öryggisreglur í íþróttamannvirkjum, þ.á m. á sundstöðum

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 (sjá SUB:1996, kafli 8.2, sbr. einnig SUB:1995, kafli 11.2) greindi ég frá þeirri vinnu er fram hafði farið af hálfu embættisins til þess að þrýsta á um að öryggismálum á sundstöðum yrði fenginn traustari lagagrundvöllur. Forsögu þessa máls má rekja til þess að í júní 1994 gáfu menntamálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga út reglur um öryggi á sundstöðum og við kennslulaugar. Samkvæmt ósk minni kannaði Samband íslenskra sveitarfélaga árið 1995 hvernig öryggismálum á sundstöðum og við kennslulaugar væri háttað í þeim sveitarfélögum þar sem voru sundstaðir. Í ljós kom að einungis 24 sveitarfélög af tæplega 100 reyndust hafa samþykkt fyrrgreindar reglur með óyggjandi hætti. Niðurstöður þessar kynnti ég menntamálaráðherra í bréfi og beindi því jafnframt til hans að hann léti kanna hvort ekki væri unnt að setja í lög, heimild til að setja reglur um öryggi sundgesta. Þar sem ég hafði engar fregnir haft af því hvað máli þessu liði hjá menntamálaráðherra ritaði ég honum svohljóðandi bréf, dagsett 23. september 1997:

Vísað er til bréfs míns, dagsett 22. maí 1996, til yðar og ennfremur svarbréfs yðar til mín, dagsett 27. júní 1996, varðandi öryggi og samræmdar starfsreglur á sundstöðum.

Í svarbréfi yðar kemur fram, að nefnd sú er ráðuneytið skipaði 13. janúar 1993, til þess að undirbúa tillögur að reglum um öryggi og samræmdar starfsreglur á sundstöðum, hefði hafið störf að nýju og fengið það hlutverk að fjalla um endurskoðun þeirra reglna, er út voru gefnar í júní 1994 sem og um aukið öryggi í íþróttamannvirkjum almennt. Þá kom fram í nefndu bréfi að í tengslum við endurskoðun íþróttalaga verði hugað að ákvæðum sem renni öflugri lagastoð undir reglur um öryggi í íþróttamannvirkjum.

80



Þar sem rúmt ár er liðið síðan svarbréf yðar barst mér, þá leikur mér forvitni á að vita hvað líði ofangreindu.

Með bréfi dagsettu 7. október 1997 svarar ráðuneytið erindi mínu með eftirfarandi hætti:

"Menntamálaráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 23. september sl. þar sem þér spyrjist fyrir um hvað líði endurskoðun íþróttalaga og reglna varðandi öryggi og samræmdar starfsreglur á sundstöðum. Til svars við erindi yðar tekur ráðuneytið fram eftirfarandi:

Þegar menntamálaráðuneytið gaf út reglur um öryggi á sundstöðum og við kennslulaugar í júní 1994 var ákveðið að þær skyldu endurskoðaðar fyrir árslok 1997, að fenginni reynslu fram að þeim tíma.

Staðið var að kynningu reglnanna um land allt og leitast við að veita upplýsingar um öryggismál sundstaðanna. Óskað var sérstaklega eftir því að eftirlitsaðilar, svo sem Hollustuvernd og Vinnueftirlit ríkisins sinntu auk hefðbundinna verkefna nokkrum sérstökum verkefnum eins og að kanna niðurföll og ristar í öllum laugum, vatnsrennibrautir, yfirhitavara, hreinsitæki, meðferð og vörslu klór o.fl.

Umhverfisráðuneytið skipaði nefnd hinn 4. október 1995 til þess að semja drög að reglugerð um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit á sund- og baðstöðum og leiðbeiningar við þá reglugerð. Skilaði hún niðurstöðum sínum til umhverfisráðuneytisins nú í sumarbyrjun 1997. Umhverfisráðuneytið sendi menntamálaráðuneytinu drög þessi til umsagnar, með bréfi dags. 17. sept. sl., og fylgir ljósrit þeirrar umsagnar hér með, dags. 2. okt. sl.

Þar sem fyrrgreindar reglur um öryggi á sundstöðum og við kennslulaugar og þau drög að reglugerð um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit á sund- og baðstöðum, sem unnið er að, hljóta að ná í ýmsu til sömu eða skyldra atriða, ákvað menntamálaráðuneytið að endanleg endurskoðun á fyrrgreindum reglum yrði ekki hafin fyrr en drög að reglugerðinni yrðu lögð fram. Þessi endurskoðun er nú hafin og gert ráð fyrir að endurskoðuninni verði lokið fyrir næstu áramót 1997/1998 eins og stefnt hafði verið að. Jafnframt er gert ráð fyrir að samhliða endurskoðuninni verði unnið að drögum um öryggisreglur varðandi önnur íþróttamannvirki.

Í því skyni að tryggja ótvíræða lagastoð fyrir reglur um öryggisatriði í íþróttamannvirkjum var í frumvarpi til íþróttalaga sem menntamálaráðherra lagði fram á Alþingi sl. vor (121. löggjafarþingi) gert ráð fyrir svofelldu ákvæði (14. gr.): "Menntamálaráðherra hefur forgöngu um setningu reglna um öryggisráðstafanir í íþróttamannvirkjum, þar á meðal um eftirlit og að því er varðar íþróttaáhöld og annan búnað". Frumvarpið varð ekki útrætt, en er nú til athugunar í nefnd sem menntamálaráðuneytið skipaði í samræmi við ályktun Alþingis frá 16. maí 1996, um eflingu íþróttastarfs. Nefndinni er gert að skila tillögum sínum 1. nóvember n.k. Eintak af frumvarpinu fylgir."

Stefnt er að því að frumvarp þetta verði lagt fyrir Alþingi á vorþingi 1998.

8.3 Endurskoðun byggingarreglugerðar með tilliti til öryggis barna

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá fyrirspurnum mínum til umhverfisráðherra um hvað liði endurskoðun á byggingarreglugerð með tilliti til öryggis barna. Í byrjun árs 1997 barst mér svohljóðandi bréf frá umhverfisráðuneytinu:

"Ráðuneytið vísar til erindis yðar frá 12. [desember 1996] varðandi endurskoðun byggingarreglugerðar með tilliti til öryggis barna. Í tilefni erindisins upplýsir ráðuneytið að lagt verður kapp á að frumvarp til skipulags- og byggingarlaga nái fram að ganga á yfirstandandi Alþingi og er þá reiknað með gildistöku frá og með 1. janúar 1998. Samtímis er ætlunin að ný skipulagsreglugerð og ný byggingarreglugerð taki gildi.

Í tilefni umræðu um öryggi barna hefur ráðuneytið kallað til samstarfs fulltrúa frá Slysavarnafélagi Íslands, Landlæknisembættinu, Vinnueftirliti ríkisins og Hollustuvernd ríkisins m.a. í því skyni að reyna að skerpa og skýra valdmörk opinberra aðila í tengslum við öryggismál. Reglur er varða slysavarnir er að finna víða s.s. í byggingarreglugerð, heilbrigðisreglugerð, reglugerðum er varða vinnustaði sem og í heilbrigðisþjónustulögum og reglugerðum. Ráðuneytið stefnir að því í samvinnu við áðurnefnda aðila að halda fund með völdum aðilum til þess að ræða þessi mál í febrúarmánuði nk. og verður yður boðið á fundinn."

Umræddan fund sótti ég skömmu síðar ásamt fulltrúum frá Vinnueftirliti ríkisins, Hollustuvernd ríkisins, Skipulagi ríkisins, Slysavarnafélagi Íslands, menntamálaráðuneyti og Landlæknisembættinu. Á fundinum var fjallað um þær reglur sem settar hafa verið af hálfu stjórnvalda til þess að sporna gegn slysum á börnum, verkaskiptingu eftirlitsaðila, framkvæmd eftirlits, samstarf eftirlitsaðila, reglur og leiðir til úrbóta.



Á fundinum undirstrikaði ég þá skoðun mína að samræmd slysaskráning væri mikilvægur grundvöllur fyrir allar forvarnir til að koma í veg fyrir slys á börnum. Einnig tók ég fram að nauðsynlegt væri að koma að öryggi barna í mjög víðu samhengi, en að töluvert vantaði upp á eftirlit með því að farið væri eftir núgildandi reglum á þessu sviði.

8.4 Öryggi barna við íþróttaiðkun

Mér barst ábending þar sem athygli mín var vakin á því að ábyrgð íþróttafélaga á velferð barna sem stunduðu íþróttir á þeirra vegum væri ekki nægilega skýr. Þá var einnig fundið að því að bótaskylda félaganna væri ekki nægilega vel skilgreind í þeim tilvikum að slys bæri að höndum við íþróttaiðkun barna á þeirra vegum.

Vegna þessa ritaði ég málshefjanda bréf þar sem eftirfarandi kemur m.a. fram:

Mér hefur um nokkurt skeið verið kunnugt um að úrbóta sé þörf hvað íþróttaiðkun barna varðar, en sem umboðsmanni barna hafa mér borist nokkrar ábendingar sem snerta þessi mál með ýmsum hætti. Má þar nefna tryggingar barna sem stunda íþróttir, aldur barna sem stunda keppnisíþróttir, hæfni íþróttaleiðbeinenda, slys á börnum við íþróttaiðkun o.fl. Í tilefni af bréfi yðar hef ég látið taka saman meðfylgjandi yfirlit yfir afskipti mín af málaflokknum. Þar kemur fram að máli þessu er ekki lokið af minni hálfu, og mun ég við frekari vinnslu þess hafa hliðsjón af ábendingu yðar.

Til fróðleiks sendi ég yður ljósrit af stefnuyfirlýsingu um tilhögun íþróttauppeldis æskufólks innan íþróttahreyfingarinnar, sem samþykkt var á 63. Íþróttaþingi ÍSÍ á Akranesi síðastliðið haust, og samþykkt um tryggingamál íþróttahreyfingarinnar sem afgreidd var á sama þingi.

Börn og íþróttir - yfirlit yfir afskipti umboðsmanns barna af málaflokknum.

- 16.3. 1995: Erindi berst til umboðsmanns barna þar sem bent er á þá staðreynd að börn á aldrinum 7–15 ára séu yfirleitt ekki slysatryggð við æfingar eða keppni utanhúss á vegum íþróttahreyfingarinnar.
- **5.4. 1995:** Umboðsmaður barna ritar bréf til ÍSÍ og óskar eftir upplýsingum um fjölda barna á aldrinum 7 til 15 ára sem slasast hafa við æfingar eða í keppni utanhúss á vegum íþróttahreyfingarinnar undanfarin 5 til 10 ár, skipt eftir kyni, aldri og íþróttagreinum.

- **22.5.** 1995: Bréf sent frá skrifstofu umboðsmanns barna þar sem erindi til ÍSÍ frá 5.4.1995 er ítrekað.
- 1.6. 1995: Umboðsmaður barna ritar formanni Slysavarnaráðs bréf og vekur athygli á að hvergi sé hægt að fá heildartölur yfir slys á börnum. Jafnframt hvetur umboðsmaður til þess að mótaðar verði reglur um samræmda skráningu slysa á börnum svo unnt verði að gera forvarnir í slysavörnum barna bæði markvissari og þýðingarmeiri en verið hefur.
- 3.7. 1995: Svar ÍSÍ við erindi umboðsmanns barna frá 5.4.1995. Í bréfinu kemur fram að umbeðnar upplýsingar liggi ekki fyrir. Hins vegar sé það ótvíræð skoðun Íþróttasambands Íslands að slysatrygging íþróttafólks á umræddum aldri, hvort heldur er við íþróttaiðkun utanhúss eða innan sé mjög brýnt og aðkallandi vandamál. Einnig kemur fram í bréfi ÍSÍ að slysatryggingar íþróttafólks samkvæmt lögum um almannatryggingar nái eingöngu til fólks sem er orðið 16 ára. Þá segir orðrétt: "Fjárútlát og fyrirhöfn hinna ótryggðu barna og foreldra þeirra hafa oft reynst umtalsverð og mikið samband verið haft við ÍSÍ um, hvort og hvernig væri hægt að ráða hér bót á".
- **3.4. 1996:** Umboðsmaður barna ritar bréf til Landlæknis og óskar eftir upplýsingum um hversu algeng slys á börnum séu á íþrótta- og leiksvæðum sem þau sækja, hversu algeng þessi slys séu miðað við önnur slys á börnum, hversu alvarleg slysin séu, við hvaða aðstæður þau verði og hver sé orsök þeirra.
- **30.5. 1996:** Umboðsmaður barna ritar framkvæmdastjóra ÍSÍ bréf og kemur á framfæri ýmsum ábendingum sem embættinu hafa borist varðandi íþróttaiðkun barna, bæði innan íþróttahreyfingarinnar og á vettvangi skólans:
 - * Slysatryggingar barna á aldrinum 7–15 ára.
 - * Slys í íþróttatímum grunnskóla.
 - * Aldur barna í keppnisíþróttum.
 - * Hæfni leiðbeinenda.
 - * Æfingatíma hjá börnum og ungmennum við íþróttaiðkun.

Umboðsmaður barna beinir því jafnframt til ÍSÍ að ábendingarnar verði teknar til umfjöllunar á íþróttaþingi á Akranesi dagana 26.–27. október 1996.

4.6. 1996: Svarbréf framkvæmdastjóra ÍSÍ við bréfi umboðsmanns barna frá 3.5.1996. Þar kemur m.a. fram að á vegum ÍSÍ sé starfandi vinnuhópur sem hafi það verkefni að gera tillögur til íþróttaþings varðandi keppni barna. Vitað sé að hópurinn muni leggja það til að stórlega verði dregið úr keppni barna undir 10 ára aldri

84

UMBOÐSMAÐUR BARNA

og sérhæfingu í ákveðnum íþróttagreinum svo snemma. Jafnframt muni vinnuhópurinn leggja til að keppnisformið verði endurskoðað verulega og áherslum breytt. Viðurkennt er að hæfni leiðbeinenda sé í sumum tilvikum ábótavant innan íþróttahreyfingarinnar og er slæmum fjárhag íþróttafélaganna kennt þar um. Loks kemur fram að með einsetningu grunnskólanna sjái íþróttahreyfingin fram á hagkvæmari æfingatíma fyrir börn og unglinga.

25.11. 1996: Bréf frá framkvæmdastjóra ÍSÍ ásamt samþykktum og ályktunum 63. þings ÍSÍ sem haldið var á Akranesi 26. og 27. október 1996. Sérstök athygli er vakin á stefnuyfirlýsingu í barna og unglingaíþróttum og samþykktum þingsins varðandi stefnumótun í þjálfaramenntun, stefnu í barna- og unglingaíþróttum, vímuvarnarmálefnum og banni við tóbaksnotkun í íþróttamannvirkjum. Athygli vekur einnig samþykkt um tryggingamál íþróttahreyfingarinnar, en kosin skal 5 manna milliþinganefnd er hafi það að verkefni að gera úttekt á tryggingamálum íþróttahreyfingarinnar á öllum sviðum starfseminnar. Nefndinni er heimilt að leita sér hlutlausrar sérfræðiaðstoðar.

20.12. 1996: Umboðsmaður barna ritar heilbrigðisráðherra bréf og greinir frá árangurslausum bréfaviðskiptum sínum við Landlæknisembættið varðandi slysaskráningu barna á leik- og íþróttasvæðum. Umboðsmaður barna beinir erindinu til ráðherra og óskar eftir viðbrögðum svo fljótt sem verða megi.

24.2. 1997: Umboðsmaður barna ritar heilbrigðisráðherra bréf og ítrekar fyrra erindi sitt, dagsett 20.12.1996.

Nánar má lesa um afskipti mín af málum þessum í skýrslum mínum fyrir árin 1995 og 1996 (sjá SUB:1995, kafla 11.1 og SUB:1996, kafla 8.6, ennfremur hér að framan, sjá kafla 8.0 og 8.1). Ég mun áfram vinna að öryggis- og tryggingamálum barna sem leggja stund á skipulagðar íþróttir, sem og öðrum málum er snúa að íþróttaiðkun barna almennt.

8.5 Öryggi barna í flugvélum

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá ábendingum er mér höfðu borist varðandi öryggi ungra barna í flugvélum og bréfaviðskiptum mínum við flugmálastjórn af því tilefni (sjá SUB:1996, kafla 8.3). Í framhaldi af því sem þar kemur fram ritaði ég samgönguráðherra bréf, dagsett 11. febrúar 1997, það er hér fer á eftir:

Athygli mín hefur verið vakin á að flugöryggi ungra barna, einkum og sér í lagi

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

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

Í svarbréfi ráðuneytisins, dagsettu 8. apríl 1997, kemur eftirfarandi m.a. fram:

"Ráðuneytið óskaði eftir umsögn Flugmálastjórnar um erindi yðar með bréfi dags. 12. febrúar sl., og fór jafnframt fram á, að stofnunin aflaði upplýsinga um þær reglur sem í gildi eru á hinum Norðurlöndunum.

Í svari flugmálastjóra, sem sent var ráðuneytinu á minnisblaði, dags.21. f.m., kemur eftirfarandi fram:

"Loftferðaeftirlitið hefur sent fyrirspurn til Norðurlandanna og hafa svör borist frá þeim öllum. Í ljós kemur, að Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Finnland hafa engar sérstakar reglur umfram reglur ICAO varðandi flugöryggi ungra barna. Í Svíþjóð og Noregi er heimilt að tvö börn séu í sama sæti í flugvélum undir 5700 kg. þunga svo fremi að samanlagður aldur þeirra fari ekki yfir 12 ár.

Hér á landi er sams konar heimild í gildi án takmarkana á þyngd flugvélar. Þessi heimild verður hins vegar afnumin með gildistöku nýrra reglugerða Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA) á næsta ári.

Engin frekari ákvæði varðandi flugöryggi ungbarna er að finna í hinum nýju reglum frá JAA."

Umboðsmaður Barna

8.6 Málefni Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans

Á fyrri hluta ársins voru fjárhagsmálefni Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans á ný í sviðsljósinu og talsvert fjallað um rekstrarörðugleika deildarinnar og ástandið í geðheilbrigðismálum barna almennt í fjölmiðlum. Árið 1995 hafði ég nokkur afskipti af málum þessum og greini ég frá því í skýrslu minni fyrir það ár (sjá SUB:1995, kafla 11.3). Hinn 28. maí 1997 ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra svohljóðandi bréf:

DAD VORU DVI timabærar athugasemdir, sem Þór-Timabærar hildur Lindal, umathugabodsmaður barna, Ingibjörgu semdir Pálmadóttur, heilbrigðisráðherra, þegar hún ritadi ráðherranum bréf laust fyrir mánaðumötin mal-júni, og kvaðst telja mjög brýnt að yfirvöld ynnu að úrbótum. Í geðheibrigðismálum barna og unglinga Kveikjan að bréfritun umboðsmanns barna, var alvarlegur vandi barna- og unglingsgeddeildar Landspitalans. Það er að vísu erfitt fyrir þá, sem utan við standa, að gera sér grein fyrir í hverju sá vandi er fölginn. Tiðar breytingar í stöðu yfirlæknis stuðia alltént ekki að stöðugleika i starfsemi deildarinnar. Það er hins vegar traustvekjandi så Þórhildur Lindal, umboðsmaður barna, skuli skynja svo rétt og vel hlutverk sitt, að hún sjái sig knúna, öðru sinni, til þess að rita heilbrigðisyfirvöldum bréf vegna þess ástands sem ríkir godheilbrigðisþjónustu barna og ungjl bréfi sinu til heilbrigðisráðherra sagði umbodsmaður barna m.a.: "Með skírskotun til þeirrar umræðu, sem orðið hefur i þjóðfélaginu síðustu daga, um starfsemi barna- og ungingageðfeldar Lardspital-ans ... tel ög það sannanlega hafa komið i ljós að úrbóta er þörf í geðheilbrigðismál-um barna á Íslandi og það hið bráðusta. Siðar í brófi sína segist Þórhildur Líndal telja augijost så styrkja þurfi stöðu barna- og unglingageðdeildarinnar innan heilbrigðisþjónustunnar, með setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla um hlutverk og markmið, stjórn og skipulag þessarar deildar. Hun hvetur rådherrann til þess að beita sér fyrir því að skýr opinber beild-arstefna verði mótuð í guðheilbrigðismálum barna og unglinga og að gerð verði samræmd áætlun rikis og sveitarfélaga til nokkurra ára um það hvernig stefnumarkmiðum skuli ná. "Mín skoðun er sú að leggja beri ríka áberslu á víðtækt samrid fulkrin heilbrigðis-, félagsmála- og skölakerfis við gerð slíkrar framkvæmdaáæthunar," segir í bréfi umboðsmanns

BLS

Úr Reykjavíkurbréfi Morgunblaðsins 19. júní 1997. Á miðju ári 1995 barst mér bréf yðar, þar sem var að finna svör við nokkrum spurningum, er ég hafði óskað skriflegra svara við, vegna ábendinga er mér höfðu borist um vanda Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans (BUGL).

Meðal annars leitaði ég svara við eftirfarandi spurningum:

Hvert er raunverulegt hlutverk BUGL, hvar er að finna skilgreiningu á því hlutverki og hvernig hefur því hlutverki verið sinnt?

Hvert er eiginlegt markmið með starfsemi BUGL og hefur því markmiði verið náð? Er til skipulag/skipurit yfir starfsemi BUGL.

Með fyrrgreindu svarbréfi yðar fylgdi greinargerð þáverandi yfirlæknis á Barna- og unglingageðdeild Landspítalans. Þar kemur m.a. fram eftirfarandi:

Af opinberri hálfu hefur hlutverk BUGL aldrei verið skilgreint nema á þann hátt sem segir almennt í lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 ... Engin skýr eða viðtekin skilgreining er til um starfsemi BUGL ... Undanfarin 13 ár hefur verið fyrir hendi handbók um starfsemi deildarinnar þar sem starfs- og verklýsing er fyrir hendi.

Varðandi þá spurningu mína hvort til sé heildaráætlun í geðheilbrigðismálum barna og ungmenna og ef ekki, hvort til standi að semja slíka áætlun, var svarið á þessa leið:

Slík áætlun er ekki til og ekki er vitað um að til standi að semja slíka áætlun. Ástæða er til að taka fram að undirritaður (þáverandi yfirlæknir á BUGL, innskot mitt) hefur við ótal tækifæri reynt að fá stjórnvöld til að gera slíka heildaráætlun. Bréf hafa verið send öllum heilbrigðisráðherrum og ýmsum ráðherrum annarra sviða og fundir haldnir með þeim mörgum ... Mörg önnur stjórnvöld sem tengjast málefnum barna hafa verið hvött til aðgerða. Oft hafa einnig félagasamtök og fleiri einkaaðilar tengdir hagsmunum barna og unglinga reynt að koma til leiðar breytingum á stefnumótun. Undirtektir hafa yfirleitt verið góðar en framkvæmdir takmarkaðar... Vonandi kemur sem fyrst að smíði heildaráætlunar um heilbrigðismál barna og unglinga, ekki síst geðheilbrigðismál...

Í skýrslu minni til forsætisráðherra um starfsemi umboðsmanns barna fyrsta starfsár mitt, árið 1995, kemst ég m.a. svo að orði:

Börn og unglingar eru einstaklingar í mótun. Þetta eru þjóðfélagsþegnar sem framtíð landsins byggist á. Það ber því að búa þeim öllum eins góð skilyrði til uppvaxtar og þroska og framast er unnt. Vegna þessa tel ég afar brýnt að nú þegar verði hafist handa um að móta hér á landi heildarstefnu í málefnum barna og ungmenna undir 18 ára aldri. Einnig er nauðsynlegt að gerð verði af hálfu stjórnvalda, þ.e. ríkisstjórnar og sveitarstjórna, heildstæð og samræmd áætlun til nokkurra ára um það, hverra úrræða sé þörf til að tryggja sem best stöðu og hagi barna og ungmenna í samfélaginu og jafnframt hvernig þeim fyrirætlunum verði hrint í framkvæmd. Á fundi barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna sem fjallaði um framkvæmd Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hér á landi með fulltrúum íslenskra stjórnvalda síðastliðið haust, var einmitt bent á nauðsyn þess að samræma aðgerðir ríkis og sveitarfélaga.

Með skírskotun til þeirrar umræðu, sem orðið hefur í þjóðfélaginu síðustu daga um starfsemi Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans og, í kjölfar þeirrar umræðu, uppsögn núverandi yfirlæknis, Valgerðar Baldursdóttur, tel ég það sannanlega hafa komið í ljós að úrbóta er þörf í geðheilbrigðismálum barna á Íslandi og það hið bráðasta.

Erlendar viðmiðanir benda til þess að 2% barna þurfi á geðheilbrigðisþjónustu að halda á hverjum tíma, en sá fjöldi fagmenntaðra aðila sem nú vinnur hjá BUGL getur einungis náð að sinna tæplega 0,1–0,2% íslenskra barna og unglinga. Bætt þjónusta fyrir börn og unglinga með geðræn vandamál er brýn nauðsyn.

Umboðsmaður Barna

Ég tel augljóst að styrkja þarf stöðu Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans innan heilbrigðisþjónustunnar með því að setja laga- og stjórnvaldsfyrirmæli um hlutverk og markmið, stjórn og skipulag þessarar deildar.

Þá vil ég jafnframt leyfa mér að leggja áherslu á mikilvægi þess, sem segir í framangreindri skýrslu minni, og hvetja yður, sem yfirmann heilbrigðismála í landinu, til að beita yður fyrir því að skýr opinber heildarstefna í geðheilbrigðismálum barna og unglinga verði mótuð, og sömuleiðis að gerð verði samræmd áætlun ríkis og sveitarfélaga til nokkurra ára um það hvernig stefnumarkmiðum skuli náð, þ.e. hverra aðgerða sé þörf. Mín skoðun er sú að leggja beri ríka áherslu á víðtækt samráð fulltrúa heilbrigðis-, félagsmála- og skólakerfis við gerð slíkrar framkvæmdaáætlunar.

Ég, sem umboðsmaður barna, lýsi mig reiðubúna til að ræða þetta, mjög svo brýna mál, nánar við yður, við fyrsta tækifæri, ef það mætti verða til þess að vinna við stefnumótun og, aðgerðir í kjölfar hennar, gæti hafist sem allra fyrst. Jafnframt ítreka ég þá skoðun mína að nauðsynlegt er að samhæfa vinnu allra þeirra, sem sinna eiga geðheilsu barna og unglinga, þar eð vandamál þeirra eiga sér margvíslegan uppruna. Nauðsyn ber því til að taka upp þverfaglegt samstarf þeirra ráðuneyta, sem að þessum málum koma á einn eða annan hátt. Þá þurfa fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga einnig að taka þátt í fyrrnefndu samstarfi.

Viðbrögð ráðherra við þessu erindi mínu höfðu ekki borist mér um áramót. Ég mun á næsta ári vinna áfram að geðheilbrigðismálum barna og mun ég beita mér fyrir því að mótuð verði opinber heildarstefna í þessum málaflokki sem og öðrum er varða börn sérstaklega.

8.7 Málefni einhverfra barna

BLS

Mér barst ábending er varðaði einhverf börn þar sem því var haldið fram að eftir mars 1996 hefði ófremdarástand ríkt í málefnum þeirra. Vegna þessarar ábendingar ritaði ég eftirfarandi samhljóða bréf, dagsett 8. apríl 1997, til félagsmálaráðherra og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra:

Þar sem málefni einhverfra barna falla að hluta til undir ráðuneyti yðar vil ég með bréfi þessu kynna yður ábendingu, sem mér hefur borist varðandi málefni þeirra, en því er haldið fram að þau börn sem greinast einhverf hjá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins fái í framhaldi af því afar takmarkaða þjónustu. Þar til í mars 1996 mun Barna- og unglingageðdeild Landspítalans hafa annast alla meðferð

þessara barna og ráðgjöf við foreldra þeirra. Þá var, samkvæmt þeim upplýsingum sem ég hef undir höndum, hætt að taka við fleiri einhverfum börnum til meðferðar og því borið við að deildinni væri það ógerlegt miðað við óbreytt fjárframlag til hennar.

Af þessu tilefni óska ég eftir greinargerð frá ráðuneyti yðar um hina raunverulegu stöðu þessara mála. Sé það rétt, sem fram kemur í ábendingunni, að einhverf börn fái lakari þjónustu nú en fyrir mars 1996, óska ég eftir áliti yðar á því, og einnig hvort þér áformið að beita yður fyrir því að mál þessi verði færð til betri vegar.

Þar sem ekki bárust nein svör frá félagsmálaráðherra og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra ítrekaði ég erindi mitt með bréfi dagsettu 30. maí 1997.

Svarbréf félagsmálaráðherra, dagsett 6. júní 1997, er svohljóðandi:

"Vísað er til bréfs yðar til félagsmálaráðherra dags. 8. apríl 1997 varðandi málefni einhverfra barna. Af þessu tilefni vill ráðuneytið láta í té eftirfarandi upplýsingar.

Eins og fram kemur í bréfi yðar hætti Barna- og unglingageðdeild Landspítalans að taka við einhverfum börnum til meðferðar á síðastliðnu ári. Vísaði deildin til laga um málefni fatlaðra og taldi að félagsmálaráðuneytinu bæri að annast þjónustu við einhverfa samkvæmt þeim lögum.

Í framhaldi af skýrslu nefndar frá 15. janúar 1996 sem félagsmálaráðuneytið skipaði til að gera tillögur um framtíðarskipulag á þjónustu við einhverfa, tók félagsmálaráðherra þá ákvörðun að fela Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins að koma á fót fagteymi fyrir einhverfa.

Greiningarstöðin vinnur nú að undirbúningi slíks fagteymis og tekur það til starfa bráðlega. Greiningarstöðin hefur annast greiningu og ráðgjöf vegna einhverfra og er ætlunin að efla verulega þennan þátt í starfsemi stofnunarinnar.

Þá ber þess að geta að á sl. ári var tekið í notkun til bráðabirgða sambýli fyrir einhverfa í Tjaldanesi. Bygging sambýlis fyrir einhverfa er að hefjast við Vatnsenda í Kópavogi. Þar verða 6 einstaklingar til heimilis. Fé vegna stofnkostnaðar og rekstrar er fyrir hendi.

Í dag eru rekin þrjú sambýli auk Tjaldaness. Þau eru í Trönuhólum 1, Hólabergi 76 í Reykjavík og á Sæbraut 2 á Seltjarnarnesi. Þá er rekin vinnustofa fyrir einhverfa

90



að Gerðubergi 1 og skammtímavistun að Hólabergi 86. Heildarrekstrarkostnaður sambýlanna, vinnustofa og skammtímavistunar er áætlaður á þessu ári 72.3 millj. Félagsmálaráðherra og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hafa ákveðið að efna til viðræðna um úrræði fyrir einhverfa sem þarfnast vistunar á sjúkrastofnunum í framhaldi af flutningi hluta af starfsemi Barna- og unglingageðdeildarinnar til Greiningar- og ráðgjafarstöðvar.

Ákveðið hefur verið með nýsamþykktum lögum um málefni fatlaðra að málaflokkurinn færist til sveitarfélaganna 1. janúar 1999. Nauðsynlegt er að taka málefni einhverfra til sérstakrar skoðunar við endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga en ákveðið er að fella lögin um málefni fatlaðra inn í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Að lokum er beðist velvirðingar á því hve dregist hefur að svara erindi þessu."

Með bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, dagsettu 5. september 1997, ítrekaði ég erindið enn og aftur. Þrátt fyrir mikla eftirgangsmuni af minni hálfu hafði mér ekki borist umbeðin greinargerð um málefni einhverfra barna frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um áramót. Máli þessu er ekki lokið af minni hálfu og mun áfram verða unnið að því á næsta ári.

8.8 Fjárhagserfiðleikar foreldra langveikra barna

Athygli mín var vakin á fjárhagserfiðleikum fjölskyldna þeirra barna er greinast með langvinna og/eða alvarlega sjúkdóma, þar sem hróplegur munur sé á fjölda launaðra frídaga sem foreldri fái samkvæmt kjarasamningum til að annast sjúk börn þegar Ísland sé borið saman við hin Norðurlöndin. Skorað var á mig að beita mér fyrir því, innan þess ramma er embætti umboðsmanns barna er settur, að tekið yrði á óréttlæti þessu.

Svar mitt til formanns Umhyggju er m.a. á þessa leið:

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna ber mér fyrst og fremst að bæta hag **barna** og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Þá segir í 4. gr. sömu laga að öllum sé heimilt að leita til umboðsmanns barna með erindi sín. Umboðsmaður barna tekur mál til meðferðar að eigin frumkvæði eða eftir rökstuddum ábendingum. Hann ákveður sjálfur hvort ábending gefur tilefni til meðferðar af hans hálfu. Börn hafa ákveðin réttindi bæði samkvæmt íslenskum lögum og samkvæmt Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Vegna æsku sinnar geta þau hins

vegar ekki staðið vörð um þessi réttindi sín sjálf né látið raddir sínar heyrast þegar á þeim er brotið. Þetta er megin ástæða þess að sett voru lög um umboðsmann barna, sérstakan talsmann þeirra sem eru yngri en 18 ára.

Ég get vel skilið þær þungu áhyggjur sem hvíla á foreldrum barna með alvarlega sjúkdóma þó fjárhagsáhyggjur þurfi ekki að bætast þar við. Einnig get ég tekið undir það að bæði sé sjálfsagt og eðlilegt að hið opinbera og vinnuveitendur komi meira til móts við þessa foreldra en nú er raunin. Enda þótt lögin um umboðsmann barna geri ekki ráð fyrir beinum afskiptum mínum af réttindamálum fullorðinna met ég það svo að í þessu tilviki fari hagsmunir barna og foreldra augljóslega saman. Ég hef því ákveðið að taka málið til frumskoðunar og vil gjarnan eiga fund með yður til þess að ræða það nánar.

Nú er komin fram tillaga til þingsályktunar um aukinn rétt foreldra vegna veikinda barna, og vænti ég þess að hún muni færa fjölskyldum langveikra barna nokkra réttarbót, verði hún sambykkt.

8.9 Húðflúr og götun

Ábending barst mér er varðaði starfsemi fyrirtækis í Reykjavík sem sérhæfir sig í götun á hinum ýmsu stöðum líkamans. Í einu tilviki hafði unglingsstúlka látið setja gat í gegnum tunguna og ekki tókst betur til en svo að í kjölfarið fékk stúlkan sýkingu og þurfti að leita aðstoðar læknis. Spurt var, hvort leyfilegt væri að framkvæma slíkar aðgerðir á börnum undir sjálfræðisaldri án samþykkis foreldra.

Vegna þessa aflaði ég mér upplýsinga hjá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur um hvaða reglur gilda hér á landi varðandi starfsemi húðflúrstofa og götunarstofa. Engar reglur eru til varðandi götunarstofur, en samkvæmt reglum um rekstur húðflúrstofa sem verið hafa í gildi frá 1993 má ekki húðflúra einstakling undir 16 ára aldri, nema fyrir liggi skriflegt samþykki frá foreldri eða forráðamanni. Ég aflaði mér einnig upplýsinga um hvaða reglur gilda um aðgerðir af þessu tagi í Danmörku og Svíþjóð. Í báðum löndum er miðað við að aðgerðir af þessu tagi skuli ekki framkvæma fyrr en einstaklingur er orðinn sjálfráða, þ.e. 18 ára. Í Danmörku eru í gildi sérstök lög um húðflúr, en þar segir að ekki megi flúra húð þess sem ekki er orðinn sjálfráða. Engin lög eru til í Danmörku varðandi götun á húð. Í Svíþjóð eru í gildi reglur sem segja að hvorki megi gata né flúra húð þess sem er ekki orðinn sjálfráða.

Þar sem ég taldi nauðsynlegt að settar yrðu skýrar reglur um aðgerðir af þessu tagi og lágmarksaldur þeirra sem gangast undir þær, kom ég framangreindum upplýsing-

UMBOÐSMAÐUR BARNA

um á framfæri við Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur. Þar er nú unnið að því að semja sérstakar reglur um húðflúr og götun á húð.

Dæmi um símaerindi er varða öryggis-, heilbrigðis- og tryggingamál:

Öryggi á skólalóðum gagnrýnt. Girðingu vantar á skólalóð. Kvartað yfir því að innlögn á Barna-og unglingageðdeild Landspítalans teljist ekki sem innlögn á spítala þar af leiðandi séu umönnunarbætur ekki greiddar. Umönnunarbætur vegna fatlaðs barns eru ekki greiddar fyrr en fæðingar-orlofi lýkur. Réttindi langveikra barna, slysavarnir og öryggi ungra barna ábótavant, svo sem í leigubifreiðum og flugvélum. Nokkrar ábendingar vegna húðflúrstofa og bent á að götun og húðflúr sé framkvæmd á unglingum án leyfis forráðamanna. Áhyggjur af einhverfum börnum í skólakerfinu. Kvartað yfir löngum biðlista á Greiningarog ráðgjafarstöðinni og einnig að börnum sé mismunað eftir landshlutum.

9. Barnavernd

BLS

92

9.0. Fyrirspurn um hæfni starfsfólks sem vinnur með börnum

Beiðni barst mér frá utanríkisráðuneytinu um fyrirgreiðslu á orðsendingu er ráðuneytinu hafði borist frá sænska sendiráðinu varðandi þær reglur sem gilda hérlendis um hæfniskröfur til starfsfólks sem vinnur með börnum.

Í umsögn minni til utanríkisráðuneytisins vegna þessarar beiðni kemur m.a. eftirfarandi fram:

Ekki verður sagt að eftirlit hérlendis með starfsfólki sem starfar með börnum sé markvisst eða skipulegt í þeim skilningi sem hér um ræðir. Skilgreindar hæfniskröfur í lögum og reglugerðum eru fremur á faglegum grunni byggðar og það heyrir til undantekninga að krafist sé sakavottorðs af starfsmönnum sem starfa með börnum.

Í reglugerð nr. 160/1993 um sumardvalarheimili barna og sumarbúðir segir í 3. gr. að með umsókn um leyfi til að stofna eða reka sumardvalarheimili/sumarbúðir skuli fylgja sakavottorð ábyrgðarmanns/forstöðumanns. Barnaverndarnefnd á hverjum stað skal vera umsagnaraðili um slíkar umsóknir áður en ákvörðun er tekin um hvort leyfi skuli veitt.

Í reglugerð nr. 198/1992 um daggæslu barna í heimahúsum er í 9. gr. fjallað um skilyrði leyfisveitinga til dagmæðra, en þar segir í 5. lið að umsækjandi skuli í öllum tilvikum leggja fram sakavottorð. Sé sakavottorðið ekki hreint meti félagsmálanefnd hvort athæfi, sem fram kemur á sakavottorði, hafi áhrif á hæfni umsækjanda til að hafa barn í umsjá sinni. Kemur þar m.a. til álita hversu langt er um liðið frá því refsivert athæfi átti sér stað. Eftirlit með starfsemi dagmæðra er alla jafna í höndum félagsmálanefnda á hverjum stað.

Í reglugerð nr. 532/1996 um ráðstöfun barna í fóstur er í II. kafla, 4. gr. gerð grein fyrir þeim atriðum sem hafa ber til hliðsjónar þegar hæfni væntanlegra fósturforeldra er metin. Þar kemur m.a. fram að fósturforeldrum beri að leggja fram sakavottorð auk annarra vottorða sem nauðsynleg þykja, en Barnaverndarstofa og barnaverndarnefnd í sveitarfélagi fósturforeldra geta einnig óskað eftir meðmælum frá vinnuveitanda og umsögn ættingja. Eftirlit með fósturforeldrum er í höndum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndar.

Að öðru leyti eru ekki, svo vitað sé, gerðar neinar formlegar kröfur né viðhaft eftirlit hvað þetta snertir með leikskólakennurum, kennurum né öðru starfsfólki í skólum á þessum skólastigum. Þá er vert að minnast á annað starfsfólk sem vinnur með börnum og komið getur til álita í þessu sambandi, en það eru leiðbeinendur í vinnuskólum sveitarfélaga, starfsfólk á gæsluvöllum, starfsfólk á sólarhringsstofnunum fyrir börn, starfsfólk sumarnámskeiða sem sveitarfélög standa fyrir, starfsfólk og leiðbeinendur á íþróttanámskeiðum íþróttafélaganna og starfsfólk á félagsmiðstöðvum unglinga.

Sem umboðsmaður barna hef ég lýst þeirri skoðun minni að full ástæða sé að skoða alvarlega hvort ekki sé rétt og eðlilegt að krefjast sakavottorða af öllum þeim sem starfa, eða hyggjast starfa með börnum. Ekki ber að skilja slíka kröfu sem vantraust á þessar starfsstéttir, enda geta þeir starfsmenn sem hafa hreinan skjöld og samvisku ekki haft neitt við slíkt að athuga. Tilgangurinn með framvísun sakavottorðs yrði fyrst og fremst sá að tryggja, svo sem kostur er, hagsmuni þeirra barna sem eru falin umsjá annarra en forsjáraðila.

9.1. Nafnskírteini

Í skýrslu minni fyrir árið 1995 greindi ég frá ábendingum er mér höfðu borist varðandi misbrest á því að 14 ára börn hefðu nafnskírteini undir höndum til þess að sanna aldur sinn (sjá SUB:1995, kafla 12.2). Af því tilefni ritaði ég bréf til allra lög-

94

Umboðsmaður Barna

reglustjóra og innti þá m.a. eftir áliti þeirra á því hvort ástæða væri til að breyta aldursmörkum við afhendingu nafnskírteina. Meginniðurstaðan varð sú að breyta bæri aldursmörkunum og færa þau niður í 12 ár. Vegna þessa ritaði ég svohljóðandi bréf til forsætisráðherra, dagsett 27. janúar 1997:

Eins og kunnugt er þá gefur Hagstofa Íslands fyrir hönd þjóðskrárinnar út nafnskírteini til allra einstaklinga, sem skráðir eru hér á landi, á því almanaksári er þeir fylla 14 ára aldur.

Sú venja hefur skapast hin síðari ár að Hagstofan sendir nafnskírteini þessi til allra lögreglustjóra í febrúarmánuði ár hvert. Hver sá, sem skírteini er gert fyrir, skal gefa sig fram í skrifstofu lögreglustjóra eða hreppstjóra í því umdæmi, þar sem hann er á íbúaskrá til þess að fá skírteinið afhent, sbr. lokamálsgrein 1. gr. laga um útgáfu og notkun nafnskírteina, nr. 25/1965, með síðari breytingum.

Með bréfi, dagsettu 21. september 1995, fór ég þess á leit við alla lögreglustjóra á landinu að þeir greindu mér frá því hvernig framkvæmd á þessu lagaákvæði hefði tekist að þeirra mati og hvort ef til vill væri nauðsynlegt að gera einhverjar breytingar á þeirri framkvæmd þannig að betur væri tryggt að öll 14 ára börn fengju í hendur sitt nafnskírteini. Þá spurði ég einnig, hvort um væri að ræða einhverja samvinnu í þessum efnum milli lögreglustjóra og skólayfirvalda í umdæminu.

Mér bárust greinargóð svör frá 24 lögreglustjórum og af svörum þeirra má draga þá almennu ályktun að lögreglustjórar telji nauðsynlegt að breyta framkvæmdinni svo að tryggt verði að sem flest börn fái í hendur sín nafnskírteini. Þetta sé nauðsynlegt m.a. vegna ákvæða í lögum og reglugerðum, er kveða á um ýmis réttindi börnum til handa, að uppfylltum tilteknum aldursmörkum. Flestir tóku og fram að mikið væri af ósóttum nafnskírteinum á skrifstofum þeirra. Í því sambandi má nefna að hjá lögreglustjóranum í Reykjavík er mjög mikill misbrestur á að nafnskírteina sé vitjað og þar er áætlað að innan við 20% þeirra séu sótt. Sama hlutfall var og nefnt á Akranesi. Í nokkrum sveitarfélögum var hins vegar um að ræða góð skil á nafnskírteinunum. Í svörum flestra kom fram að lögreglustjórar telja markvissa samvinnu við skólana brýna í þessu sambandi.

Í fyrrnefndu bréfi mínu til lögreglustjóranna spurði ég þá einnig um, hvort þeir teldu ástæðu til þess að breyta ákvæðum 1. gr. laga um útgáfu og notkun nafnskírteina, nr. 25/1965, á þann veg að miða frekar við það að einstaklingur fái í hendur nafnskírteini 12 ára að aldri í stað 14 ára eins og nú er. Megin niðurstaðan í svörum lögreglustjóranna við þessari fyrirspurn minni var sú að rétt væri að miða

við 12 ára aldur í stað 14 ára aldurs, m.a. til að auðvelda eftirlitsskyldur lögreglu með framkvæmd laga um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum, nr. 47/1995, sem og ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992 með síðari breytingum. Þá er ýmis gjaldtaka hins opinbera og miðuð við þennan aldur barna.

Með vísan til framanritaðs vil ég hér með leyfa mér að beina þeirri tillögu til yðar, herra forsætisráðherra, að við endurskoðun laga um útgáfu og notkun nafnskírteina, nr. 25/1965, með síðari breytingum, verði ákvæðum 1. gr. þeirra breytt til samræmis við ofangreint, þ.e. að börn fái nafnskírteini afhent á því almanaksári er þau verða 12 ára gömul. Jafnframt tel ég mikilvægt að í endurskoðuðum lögum verði að finna ákvæði, sem mælir fyrir um samvinnu lögreglustjóra og skólayfirvalda í hverju umdæmi, svo tryggt verði að nafnskírteini komist í hendur allra 12 ára barna enda mikilvægt, að mínum dómi, að þau hafi í fórum sínum slík persónuskilríki, sem sýni og sanni hver þau eru, hvar þau eiga heima og síðast en ekki síst hve gömul þau eru.

Afrit af bréfi þessu sendi ég einnig til hagstofustjóra. Með bréfi dagsettu 12. nóvember 1997 ítrekaði ég erindið við hagstofustjóra. Um áramót höfðu mér engin viðbrögð borist.

9.2 Börn og heimilisofbeldi

Dómsmálaráðherra lagði fyrir Alþingi skýrslu um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. Skýrsla þessi barst mér í hendur og saknaði ég þess hversu lítið var í raun fjallað um þessi mál eins og þau snúa að börnunum. Þar sem mér lék hugur á að fá nánari vitneskju um hlutskipti barnanna þegar heimilisofbeldið er annars vegar ritaði ég svohljóðandi bréf, dagsett 19. júní 1997, til yfirlæknis á slysa- og bráðamóttöku Sjúkrahúss Reykjavíkur, yfirlæknis barnadeildar Sjúkrahúss Reykjavíkur og yfirlæknis á Barnaspítala Hringsins:

Á síðustu árum hefur umræða um heimilis- og fjölskylduofbeldi farið vaxandi á alþjóðavettvangi. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að meta umfang þess og eðli. Í febrúar 1997 kom út skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. Enda þótt titill skýrslunnar gefi ef til vill annað til kynna er staðreyndin þó sú að þar er sáralítið fjallað um börn.

Af þessu tilefni, og með vísan til 1. mgr. 4. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, fer ég þess hér með á leit að þér látið mér í té, ef þess er nokkur kostur, skrá

96

Umboðsmaður Barna

yfir fjölda barna yngri en 16 ára, sem þurftu að leita læknisaðstoðar eða dvöldu á barnadeild Sjúkrahúss Reykjavíkur (áður Landakots) – Barnaspítala Hringsins – komið var með á slysadeild Sjúkrahúss Reykjavíkur (áður Borgarspítalans) – á tímabilinu 1992 til 1996, vegna sannanlegs ofbeldis, kynferðislegrar misnotkunar eða annarrar illrar meðferðar af hálfu nánustu fjölskyldu barns. Einnig leikur mér forvitni á að vita um fjölda þeirra tilvika þar sem um óstaðfestan grun um ofbeldi eða misþyrmingu er að ræða.

Erindi þetta ítrekaði ég við ofangreinda aðila með bréfi dagsettu 8. september 1997. Í svarbréfi frá slysa- og bráðamóttöku Sjúkrahúss Reykjavíkur, dagsettu 10. september 1997, segir m.a. svo:

"Rétt er að geta þess, að tölvuskráning sjúkrahússins á tilefnum, sjúkdómsgreiningum og öðru er varðar komur sjúklinga á slysadeild hefur til skamms tíma verið mjög takmörkuð og eingöngu teknir fyrir helstu þættir um hvert tilfelli en ekki smáatriði. Til skamms tíma hefur t.d. ekki verið gerður greinarmunur á kynferðislegu ofbeldi og öðru ofbeldi né heldur skráðir sérstaklega gerendur. Frá og með síðustu áramótum hefur verið reynt að bæta úr þessu með mun nákvæmari slysaskráningu á tölvutæku formi (svonefnt NOMESCO kerfi). Miklar vonir hafa verið bundnar við betri árangur við forvarnir við notkun þessa kerfis en þar sem fé hefur skort til þess að þróa kerfið frekar og gera það að fullu nothæft eru ekki enn farnar að berast nema takmarkaðar niðurstöður úr því. Situr því við svo búið að sinni."

Með bréfi þessu fylgdu tölur um komur barna yngri en 16 ára á slysadeild Sjúkrahúss Reykjavíkur fyrir tímabilið 1992–1996. Ekki var greint frá ástæðum þess að börnin leituðu til slysadeildarinnar.

Svar yfirlæknis barnadeildar Sjúkrahúss Reykjavíkur, dagsett 10. september 1997, er svohljóðandi:

"Sem svar við bréfi yðar frá 19. júní 1997 sem ítrekað var 8. september 1997 vil ég taka fram eftirfarandi: Ég hef haft samband við alla sérfræðinga sem störfuðu á barnadeild Landakotsspítala og starfa nú við barnadeild Sjúkrahúss Reykjavíkur, á tímabilinu 1992–1996. Enginn þeirra og þar með undirritaður meðtalinn man eftir tilfelli sem lagt var inn á barnadeild á þessu tímabili vegna sannanlegs ofbeldis, kynferðislegrar misnotkunar eða annarrar illrar meðferðar af hálfu nánustu fjölskyldu barns. Slík tilfelli eru heldur ekki skráð í sjúkraskýrslum deildanna á þessu tímabili.

Að auki má nefna að þegar um er að ræða staðfestan eða óstaðfestan grun um ofbeldi eða misþyrmingu á börnum hefur þeim yfirleitt verið vísað til nánari meðferðar og innlagnar á barnadeild Landspítalans. Þar hefur um nokkurt árabil verið starfandi teymishópur sem hefur tekið að sér að fjalla um þessi mál."

Í svarbréfi frá Barnaspítala Hringsins, dagsett 11. desember 1997, vegna þessarar fyrirspurnar minnar segir m.a. svo:

"Þessu [erindi] er til að svara að á árunum 1992–1996 leituðu 123 börn til Barnaspítala Hringsins vegna kynferðislegrar misnotkunar eða annarrar illrar meðferðar af hálfu nánustu fjölskyldu barnsins. Meiri hluti þessara barna komu til rannsóknar vegna gruns um kynferðislega misþyrmingu. Um var að ræða 104 stúlkur og 19 drengi.

Um það bil 30 börn dvöldu á Barnaspítala Hringsins á þessu tímabili þar sem um óstaðfestan grun um ofbeldi eða vanrækslu var að ræða.

Flest barnanna sem voru á Barnaspítala Hringsins vegna ofangreindra orsaka voru á aldrinum 2–6 ára."

Þá barst mér einnig bréf frá dómsmálaráðuneytinu þar sem tilkynnt var um skipun nefndar með fulltrúum frá dóms-, félags-, heilbrigðis- og menntamálaráðuneyti. Verkefni nefndarinnar er að huga að nauðsynlegum breytingum á löggjöf til að sporna við heimilisofbeldi, huga að því hvernig unnt sé að efla starf félagasamtaka er sinna forvörnum og veita hjálp á þessu sviði og gera tillögur um forvarnar-aðgerðir, um hjálparúrræði fyrir þolendur heimilisofbeldis og um meðferðarúrræði fyrir gerendur.

Ég mun fylgjast með störfum nefndar þessarar jafnframt því sem ég mun vinna áfram að máli þessu.

9.3 Harðræði gagnvart börnum á leikskólanum Hörðuvöllum í Hafnarfirði

Starfsaðferðir starfsfólks á leikskólanum Hörðuvöllum í Hafnarfirði komust nokkuð í hámæli um mitt árið. Starfskona á leikskólanum var sökuð um að hafa límt fyrir munn 2 ára gamals barns, og var barnaverndaryfirvöldum gert viðvart um atburðinn. Barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar vísaði málinu til Rannsóknarlögreglu ríkisins sem að rannsókn lokinni vísaði því til Ríkissaksóknara.

98

Umboðsmaður Barna

Svohljóðandi bréf ritaði ég til Ríkissaksóknara vegna þessa tiltekna máls:

Með bréfi dagsettu 20. maí 1997 vísaði barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar máli leikskólans Hörðuvalla í Hafnarfirði til rannsóknar hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins. Þeirri rannsókn mun hafa lokið nú í sumar og málið sent til yðar.

Þar sem hér er, að mínum dómi, um mjög einstakt mál að ræða, sem varðar meint harðræði á leikskóla gagnvart börnum, sem þar hafa dvalið, leyfi ég mér hér með, sem umboðsmaður barna, að óska upplýsinga yðar um, hvenær sé að vænta ákvörðunar yðar í þessu máli.

Í byrjun desember barst mér síðan afrit bréfs frá Ríkissaksóknara er sent var til Sýslumannsins í Hafnarfirði þar sem fram kemur að umræddu máli hafi verið vísað frá.

9.4 Starfsaðferðir á Unglingaheimili ríkisins

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá dómi er kveðinn var upp í Héraðsdómi Reykjavíkur, en dómurinn varð til þess að uppvíst varð um starfsaðferðir sem viðhafðar voru á Unglingaheimili ríkisins. Við vitnaleiðslur kom fram að unglingar, sem þar dveldu, væru beittir miklu harðræði sem fælist í því að hendur þeirra og fætur væru bundnir með límbandi eða þá að þeir væru settir í einangrun (sjá SUB:1996, kafla 9.5).

Af þessu tilefni ritaði ég eftirfarandi bréf til forstöðumanns Stuðla, meðferðarstöðvar ríkisins fyrir unglinga:

Hinn 11. október 1996 var kveðinn upp dómur í Héraðsdómi Reykjavíkur í málinu nr. E-1105/1996.... Í niðurstöðu dómenda, þar sem fjallað er um þá málsástæðu að starfsmenn Unglingaheimilis ríkisins hafi valdið hinni ólögráða stúlku sáru andlegu tjóni og miska með framkomu sinni síðla árs 1993, segir orðrétt:

Sérstaklega hefur verið á það bent að hún hafi óttast að vera beitt harðræði af því tagi sem aðrir unglingar voru beittir á heimilinu, þ.e. að vera bundin með "tape" eða sett í einangrun. Hér fyrir dómi hefur verið staðfest að slíkum aðferðum var beitt í þremur tilvikum meðan á dvöl stúlkunnar stóð og hún varð vitni að.

Í kjölfar þessa dóms hafa mér borist ábendingar þess efnis að ungmenni, er vistuð hafi verið á vegum meðferðarstöðvar ríkisins, Stuðlum, hafi verið haldið þar í einangrun allt frá nokkrum klukkustundum og upp í nokkra sólarhringa.

Með vísan til ofangreinds, sbr. og 1. mgr. 5. gr. laga um umboðsmann barna, nr. 83/1994 fer ég þess hér með á leit, að mér verði veittar eftirfarandi upplýsingar:

- 1. Tíðkast það enn á meðferðarstöð ríkisins, Stuðlum, að ungmenni sem þar eru vistuð, séu bundin föst með límbandi á höndum og fótum, jafnvel við rúm? Ef svo er, hversu lengi hafa ungmenni verið bundin föst í einstökum tilfellum?
- 2. Er það rétt að ungmenni séu sett í einangrun á Stuðlum? Ef svo er, hversu lengi hafa ungmenni verið höfð í einangrun hverju sinni?
- 3. Ef ofangreindum aðferðum hefur verið beitt, af hvaða tilefni þá? Hefur þessum aðferðum t.d. verið beitt vegna brota á reglum er gilda á Stuðlum?
- 4. Á hvaða lagaheimildum byggjast þær?

Svarbréf forstöðumannsins til mín er svohljóðandi:

"Svarað er hverjum lið fyrir sig, eins og spurt er í bréfi þínu. Í upphafi vil ég þó taka fram að mér er ekki ljóst hvað nákvæmlega er átt við með orðinu "einangrun" í bréfinu, enda fylgir því ekki nánari skilgreining.

Líkamlegar eða andlegar refsingar eru ekki leyfilegar á heimilum fyrir börn og unglinga og þeim er ekki beitt á Stuðlum. Tímabundin aflokun eða einangrun unglings frá öðrum unglingum getur þó komið til ef viðkomandi telst hættulegur sjálfum sér og öðrum. Í slíkum tilvikum er unglingur þó **ávallt** í umsjá starfsmanns.

- 1. Slíkt tíðkast ekki og hefur aldrei tíðkast á Stuðlum.
- 2. Vísað er til þess sem sagt er í upphafi. Ef í fyrirspurninni er átt við vistun í skammtímavistun skv. beiðni lögreglu eða barnaverndarnefndar, þá getur hún verið að hámarki 14 sólarhringar. Unglingur er þá í lokuðu herbergi að nóttu til, en starfsmaður vakir yfir honum í aðliggjandi herbergi og fylgist með honum reglulega.
- 3. Vísað er til þess sem sagt er í upphafi.
- 4. Enn er vísað til þess sem sagt er í upphafi. Ef í bréfi þínu er átt við skammtímavistun á vegum lögreglu eða barnaverndarnefnda, er vísað til reglugerðar nr. 271/1995 um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga.

100

Umboðsmaður Barna

Að lokum skal vísað til þess, að skv. lögum nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna, með áorðnum breytingum, er í gr. 53 ákvæði um eftirlit nefnda með aðbúnaði barna á stofnunum í umdæmi sínu. Þá er í reglugerð nr. 264/1995 um barnaverndarstofu, í 19. gr., fjallað um eftirlitsskyldu stofunnar gagnvart stofnun eins og Stuðlum."

Í kjölfar þessara bréfaskipta sendi ég félagsmálaráðherra bréf ásamt álitsgerð minni um þetta mál. Í bréfi mínu segir m.a. svo:

Með vísan til 3. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, sbr. d. lið 2. mgr. sömu laga, sendi ég yður, herra félagsmálaráðherra, meðfylgjandi álitsgerð mína í tilefni af dómi Héraðsdóms Reykjavíkur, sem kveðinn var upp 11. október 1996 og einnig í kjölfar ábendinga er mér hafa borist varðandi frelsissviptingu barna og unglinga.

Í álitsgerðinni kemst ég að svohljóðandi niðurstöðu:

Pegar allt það er virt, sem að framan segir, er það álit mitt að það athæfi að skerða frelsi barns (unglings) með því að binda með límbandi hendur og/eða fótleggi þess stríði ekki einasta gegn þeim markmiðum, sem að er stefnt með vistun barna á stofnunum fyrir þau, heldur sé um að ræða ómannúðlega og vanvirðandi meðferð í skilningi 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. MSE, sbr. og til hliðsjónar 37. gr. BSSÞ. Þá er ég ennfremur þeirrar skoðunar að sú ráðstöfun að skerða í nokkra klukkutíma, hvað þá lengri tíma, frelsi barns (unglings), sem komið hefur verið fyrir til vistunar á heimili eða stofnun, hvort sem er með því að halda barninu (unglingnum) í einangrun eða binda hendur þess og/eða fætur, eigi sér enga stoð í íslenskum lögum. Hér er því, að mínu áliti, um að ræða skýlaust brot á 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 5. gr. MSE, sbr. og til hliðsjónar 37. gr. BSSÞ.

Starfsmenn Unglingaheimilis ríkisins, sem stefnt var til dóms, hafa viðurkennt að hafa skert frelsi unglinga með því að binda hendur þeirra og fótleggi með límbandi og setja þá í einangrun. Í sjónvarpsviðtali á Stöð 2 í októbermánuði síðastliðnum, þar sem til umfjöllunar var fyrrgreint dómsmál, staðfesti ennfremur fyrrverandi forstöðumaður heimilisins, Áskell Örn Kárason, að unglingar hefðu verið bundnir á höndum og fótum með límbandi. Ekki verður annað ráðið af viðtalinu en að þessi aðferð hafi enn verið viðhöfð þegar viðtalið var tekið, en þá hafði Áskell Örn gegnt starfi forstöðumanns meðferðarstöðvar ríkisins fyrir unglinga, Stuðla, um nokkurt skeið.

Í bréfinu geri ég ráðherra grein fyrir bréfaskiptum mínum við forstöðumann Stuðla og í kjölfarið kemst ég svo að orði:

Ég get ekki annað séð en að ummæli forstöðumannsins í þessu bréfi stangist á við ummæli hans í fyrrgreindu sjónvarpsviðtali á Stöð 2, en þar er haft eftir honum "að sem betur fer **sé** (leturbr. mín) þessari aðferð mjög sjaldan beitt, því flestir unglingar sem til þeirra komi geri það af fúsum vilja. "Síðar í viðtalinu segir hann orðrétt: "Við höfum litið yfir þetta því að öll þessi átök eru skráð og í heildina í bæði meðferð og neyðarvistun þá eru þetta að meðaltali **síðustu 6 árin** (leturbr. mín), eitt-þrjú tilvik á ári þar sem að þetta er gert. "

Í ljósi þessa tel ég brýna nauðsyn bera til þess að þér, herra félagsmálaráðherra, sem yfirmaður barnaverndarmála á Íslandi, látið kanna með óyggjandi hætti hvort börn (unglingar), sem vistuð hafa verið á Stuðlum eða öðrum meðferðarheimilum ríkisins, sbr. 51. gr. laga nr. 58/1992, hafi verið svipt persónufrelsi sínu meðan á vistun þeirra hefur staðið, svo sem með því að binda hendur þeirra og fætur með límbandi eða þau sett í einangrun jafnvel svo sólarhringum skipti. Sérstaklega verði skoðað hvort slíkar aðferðir séu enn viðhafðar á þessum heimilum.

Síðast en ekki síst er nauðsynlegt að þér, herra félagsmálaráðherra, látið kanna hvort barnaverndaryfirvöld hafi brugðist þeirri eftirlitsskyldu, sem mælt er fyrir um í IX. kafla laga nr. 58/1992, m.a. í ljósi þess að í málsskjölum í fyrrgreindu dómsmáli liggur fyrir að barnaverndarráð vakti athygli þáverandi stjórnar Unglingaheimilis ríkisins á ásökunum í garð starfsmanna heimilisins með bréfi dagsettu 10. febrúar 1994, þar sem ráðið tekur fram að nauðsynlegt sé að sannleiksgildi þessara alvarlegu ásakana verði kannað og gripið til viðeigandi ráðstafana. Þar eð núverandi forstöðumaður Barnaverndarstofu var á þessum tíma formaður stjórnar Unglingaheimilis ríkisins tel ég, með vísun til 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að ekki sé unnt að fela starfsmönnum Barnaverndarstofu að kanna þetta mál.

Að lokum vil ég taka fram að ég lít mál þetta mjög alvarlegum augum þar sem hér **gæti** verið um að ræða refsiverða háttsemi, sbr. ákvæði 131. gr., 217. gr. eða 225. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 ellegar 63. eða 64. gr. laga nr. 58/1992.

Af þessum sökum mælist ég til þess að könnun á fyrrgreindum atriðum verði hraðað eins og kostur er.

102



Álitsgerð

umboðsmanns barna, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994.

Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur, sem upp var kveðinn 11. október 1996, í málinu nr. E-1105/1996..., segir orðrétt í niðurstöðu dómenda þar sem fjallað er um þá málsástæðu að starfsmenn Unglingaheimilis ríkisins hafi valdið hinni ólögráða stúlku sáru andlegu tjóni og miska með framkomu sinni síðla árs 1993:

Sérstaklega hefur verið á það bent að hún hafi óttast að vera beitt harðræði af því tagi sem aðrir unglingar voru beittir á heimilinu, þ.e. að vera bundin með "tape" eða sett í einangrun. Hér fyrir dómi hefur verið staðfest að slíkum aðferðum var beitt í þremur tilvikum meðan á dvöl stúlkunnar stóð og hún varð vitni að.

Ennfremur hafa embætti mínu borist ábendingar þess efnis, bæði frá læknum og forráðamönnum unglinga, m.a. er því haldið fram af hálfu þeirra síðarnefndu að börn, sem nýverið hafa verið vistuð á meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, Stuðlum, hafi verið haldið þar í einangrun án samneytis við önnur börn (unglinga) á stöðinni, allt frá nokkrum klukkustundum og upp í nokkra sólarhringa.

I.

Í 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, eins og henni var breytt með 5. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, segir svo:

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Í 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 6. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, er ennfremur svo fyrir mælt:

Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Þótt þessi ákvæði hafi fyrst verið tekin upp í stjórnarskrána með gildistöku stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 leikur enginn vafi á því að þær reglur, sem þau hafa að geyma, hafa lengi verið viðurkenndar sem meginreglur í íslenskum rétti enda er þær báðar að finna í 3. og 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sem Ísland gerðist aðili að árið 1953 og lögtekinn hefur verið hér á landi með lögum nr. 62/1994.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur litið svo á að það að beita börn og ungmenni líkamlegri hirtingu (eða jafnvel að hóta þeim) geti talist vanvirðandi meðferð í skilningi 3. gr. MSE. Jafnframt hefur dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að

börn og ungmenni njóti verndar 5. gr. MSE, þ.e. að þau verði ekki svipt frelsi nema tilteknar ástæður séu fyrir hendi "og þá í samræmi við þá málsmeðferð sem segir í lögum", eins og kveðið er á um í greininni.

Í 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (BSSÞ), sem Ísland er aðili að, segir m.a.:

Aðildarríki skulu gæta þess að:

Ekkert barn sé látið sæta pyndingum eða annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu...

Ekkert barn sé ólöglega eða gerræðislega svipt frjálsræði sínu. Handtaka, varðhald og fangelsun barns skal eiga sér stað samkvæmt lögum, og skal slíku aðeins beitt sem síðasta úrræði og í skemmsta tíma sem við getur átt.

Farið sé mannúðlega með hvert það barn sem svipt er frjálsræði sínu og af virðingu fyrir meðfæddri göfgi manna og með þeim hætti að tekið sé tillit til þarfa einstaklings á þeim aldri sem um ræðir...

Þegar frelsi manns er skert með þeim hætti að hendur hans og/eða fótleggir eru bundnir með límbandi er ótvírætt um frelsissviptingu að ræða í skilningi fyrrgreindra mannréttindaákvæða. Með þeirri ráðstöfun, að láta mann sæta einangrun með því að loka hann inni í klefa eða herbergi og banna honum þar samneyti við aðra menn er einnig um frelsissviptingu að ræða, sem samkvæmt framansögðu þarf að styðjast við skýra og ótvíræða heimild í lögum, jafnvel þótt þeim, sem í hlut á, hafi áður verið gert að sæta vistun á stofnun, t.d. fangelsi. Sú regla hlýtur ekki síður að gilda um þau börn og ungmenni, sem vistuð hafa verið á meðferðarheimili eða stofnun samkvæmt ákvörðun barnaverndaryfirvalda. Með öðrum orðum þá þarf sjálfstæða heimild í lögum til þess að binda börn (unglinga) föst á höndum og/eða fótleggjum eða láta þau sæta einangrun, jafnvel þótt þau hafi áður verið vistuð á meðferðarheimili eða stofnun.

II.

Í IX. kafla laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna, sbr. lög nr. 22/1995, er að finna fyrirmæli um stofnanir fyrir börn og ungmenni, þ.m.t. "hvers konar vistheimili eða meðferðarheimili fyrir börn eða unglinga, hjálparstöðvar eða neyðarathvarf fyrir unglinga, sumardvalarheimili, sumarbúðir eða önnur heimili sem taka börn og ungmenni til uppeldis, umönnunar eða aðhlynningar", eins og segir í 51. gr. laganna. Hvorki í þessum kafla né annars staðar í lögunum er að finna heimild til handa starfsmönnum þessara stofnana til að beita börn og

104

Umboðsmaður Barna

ungmenni, sem þar hafa verið vistuð, þeim úrræðum sem að framan greinir. Þvert á móti segir svo í 2. mgr. 53. gr. laganna:

Líkamlegum eða andlegum refsingum má ekki beita á heimilum eða stofnunum fyrir börn og ungmenni.

Í 48. gr. laga nr. 58/1992 er að finna svohljóðandi ákvæði um valdbeitingu:

Ef beita verður valdi til að hrinda ákvörðun barnaverndarnefndar eða barnaverndarráðs í framkvæmd samkvæmt lögum þessum heyrir slík valdbeiting undir lögreglu ef brýna nauðsyn ber til. Fulltrúi barnaverndarnefndar eða barnaverndarráðs skal þó ávallt vera viðstaddur ef til slíkra ráðstafana þarf að grípa til að gæta hagsmuna barnsins.

Sú skipan, sem mælt er fyrir í 48. gr. og 2. mgr. 53. gr. laga nr. 58/1992, er eflaust byggð á eftirgreindum sjónarmiðum: Í fyrsta lagi að eðlilegt sé að þeir einir, sem hafa lögregluvald, geti beitt aðra menn líkamlegu valdi, sbr. til hliðsjónar 9. gr. og 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 sem gildi taka 1. júlí nk. Í öðru lagi að óæskilegt sé að þeir, sem fengið er það hlutverk, að hlúa að börnum og ungmennum og hjálpa þeim, beiti þau líkamlegu valdi vegna þess að líklegt sé að við það glati þeir trausti skjólstæðinga sinna og eigi þá erfiðara með að rækja fyrrgreint hlutverk sitt.

Þar með er ekki sagt að starfsmenn umræddra heimila og stofnana megi ekki, undir neinum kringumstæðum, beita skjólstæðinga sína valdi. Það leiðir af eðli máls að á stofnunum sem þessum verður að halda uppi aga. Ekki má hins vegar leggja hendur á þá, sem þar eru vistaðir, nema í þeim tilvikum að önnur úrræði komi ekki að haldi, t.d. ef barn (unglingur) missir stjórn á sér þannig að því sjálfu og öðrum sé hætta búin. Þar af leiðandi má aldrei grípa til líkamlegrar valdbeitingar nema brýn þörf sé á og hún má heldur ekki standa lengur en nauðsyn krefur til þess eins að afstýra tjóni eða hættu á tjóni. Það má ráða af 2. mgr. 53. gr. laga nr. 58/1992, sem áður er vitnað til, svo og af 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þar sem mælt er fyrir um svonefnda meðalhófsreglu í stjórnsýslunni:

Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru eða vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Í 2. mgr. 97. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála er borgurum, öðrum en lögreglumönnum, veitt heimild til að handtaka mann fyrir brot ef það getur sætt ákæru og varðað refsivist. Í niðurlagi þeirrar greinar segir síðan:

Afhenda skal hinn handtekna lögreglunni tafarlaust ásamt upplýsingum um ástæðu handtökunnar og hvenær hún fór fram.

Af þessum ákvæðum verður dregin sú ályktun að neyðist starfsmenn til þess að svipta barn eða ungling frelsi skuli sú frelsissvipting standa eins stutt og mögulegt er. Ef þess er ekki kostur að róa barnið (unglinginn) niður á skömmum tíma, t.d. með aðstoð læknis, ber starfsmönnum ótvíræð skylda til þess að gera lögreglu viðvart og láta barnið (unglinginn) í hendur lögreglu, sbr. áðurgreind fyrirmæli í 48. gr. og 2. mgr. 53. gr. laga nr. 58/1992.

Ávallt ber að beita eins vægum aðferðum og frekast er unnt, þ.á m. er sem fyrr segir bannað að beita ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, ekki síst þar sem óhörðnuð börn (unglingar) eiga í hlut.

III.

Pegar allt það er virt, sem að framan segir, er það álit mitt að það athæfi að skerða frelsi barns (unglings) með því að binda með límbandi hendur og/eða fótleggi þess stríði ekki einasta gegn þeim markmiðum, sem að er stefnt með vistun barna á stofnunum fyrir þau, heldur sé um að ræða ómannúðlega og vanvirðandi meðferð í skilningi 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. MSE, sbr. og til hliðsjónar 37. gr. BSSÞ. Þá er ég ennfremur þeirrar skoðunar að sú ráðstöfun að skerða í nokkra klukkutíma, hvað þá lengri tíma, frelsi barns (unglings), sem komið hefur verið fyrir til vistunar á heimili eða stofnun, hvort sem er með því að halda barninu (unglingnum) í einangrun eða binda hendur þess og/eða fætur, eigi sér enga stoð í íslenskum lögum. Hér er því, að mínu áliti, um að ræða skýlaust brot á 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 5. gr. MSE, sbr. og til hliðsjónar 37. gr. BSSÞ.

Skömmu síðar barst mér svarbréf frá félagsmálaráðuneytinu þar sem segir m.a.:

"Félagsmálaráðuneytið hefur ákveðið að leita til utanaðkomandi aðila til að kanna framangreind atriði. Þessum aðila, einum eða fleiri, yrði annars vegar falið að kanna hvort börn/ungmenni hafi verið eða séu beitt alvarlegum þvingunum á meðferðarheimilum og hins vegar hver hafi verið viðbrögð þáverandi stjórnar Unglingaheimilis ríkisins við fyrrgreindu bréfi Barnaverndarráðs. Í þessari athugun fælist m.a. að gerð yrði úttekt á viðbrögðum starfsmanna og mögulegum úrræðum þeirra við alvarlegum aðstæðum, svo sem þegar þeir meta að börn (ungmenni) kunni að valda sjálfum sér eða öðrum alvarlegum skaða".

Þessu bréfi ráðuneytisins svaraði ég með svofelldum hætti:

Vísað er til bréfs ráðuneytis yðar til mín dagsett 25. [júní 1997], þar sem fram

106

Umboðsmaður Barna

kemur að þér hafið fallist á beiðni mína um könnun á því hvort börn og ungmenni hafi verið beitt harðræði á meðferðarheimilum ríkisins og hvort barnaverndar-yfirvöld hafi brugðist eftirlitsskyldu sinni í því efni, sbr. nánar efni bréfs míns til yðar, dagsett 12. maí 1997.

Um leið og yður eru þökkuð góð viðbrögð við bréfi mínu vil ég leyfa mér að leggja áherslu á að afar mikilvægt er að mínum dómi að einn hinna óháðu aðila, sem fenginn verður til að gera fyrrgreinda könnun, hafi lögfræðimenntun og reynslu af rannsókn mála. Fjölmiðlaumræða síðustu daga um þetta mál hefur sannfært mig enn frekar um nauðsyn þessa.

Að lokum fer ég þess vinsamlegast á leit að mér verði tilkynnt um, hver eða hverjir, hafi verið skipaðir til þessa verks þegar sú ákvörðun yðar liggur fyrir sem ég vænti að verði hið fyrsta.

Mér barst síðan svohljóðandi bréf frá félagsmálaráðuneytinu:

"Vísað er til bréfs yðar dags. 12. maí [1997] til félagsmálaráðherra og bréfs ráðuneytisins til yðar dags. 25. júní [1997] varðandi vinnubrögð á meðferðarheimilum ríkisins fyrir börn og ungmenni og viðbrögð þáverandi stjórnar Unglingaheimilis ríkisins við athugasemdum Barnaverndarráðs á árinu 1994. Það tilkynnist yður hér með að félagsmálaráðuneytið hefur falið Davíð Þór Björgvinssyni lögfræðingi og prófessor við Háskóla Íslands og Nönnu K. Sigurðardóttur félagsráðgjafa MSW og stundakennara við Háskóla Íslands að kanna umrædd atriði og senda ráðuneytinu álitsgerð þar að lútandi."

Um mál þetta var nokkuð fjallað í fjölmiðlum. Forstöðumaður Stuðla tjáði sig um málið í Degi-Tímanum, og yfirlýsing birtist frá forstöðumanni Barnaverndarstofu í Morgunblaðinu, auk þess sem hann tjáði sig um það í fréttum Ríkisútvarpsins. Þar eð mér þótti þar vera nokkuð hallað réttu máli óskaði ég eftir því að lesnar yrðu eftirfarandi athugasemdir mínar við ummæli forstöðumannsins. Einnig ritaði ég ritstjóra Morgunblaðsins eftirfarandi bréf og óskaði eftir að blaðið birti sömu athugasemdir, en álitsgerð mín birtist í heild sinni í Morgunblaðinu:

Í tilefni af dómi Héraðsdóms Reykjavíkur, sem kveðinn var upp 11. október 1996, og einnig í kjölfar ábendinga er mér, sem umboðsmanni barna, höfðu borist varðandi frelsissviptingu barna og unglinga á meðferðarheimilinu Stuðlum, tók ég saman álitsgerð, sem ég sendi til félagsmálaráðherra með bréfi dagsettu sama dag. Í bréfinu fer ég m.a. fram á það, að félagsmálaráðherra, sem yfirmaður barnaverndarmála

á Íslandi, láti kanna með óyggjandi hætti hvort börn, sem vistuð hafa verið á Stuðlum eða öðrum meðferðarheimilum ríkisins, sbr. 51. gr. laga nr. 58/1992, hafi verið svipt persónufrelsi sínu meðan á vistun þeirra hafi staðið, svo sem með því að binda hendur þeirra og fætur með límbandi eða þau sett í einangrun jafnvel svo sólarhringum skipti. Sérstaklega verði skoðað hvort slíkar aðferðir séu enn viðhafðar.

Vegna þeirrar fjölmiðlaumræðu, sem orðið hefur um þetta mál síðustu vikur, tel ég nauðsynlegt að óska eftir að meðfylgjandi álitsgerð og bréf til félagsmálaráðherra verði birt í Morgunblaðinu í þessari viku.

Þá vil ég jafnframt geta þess að í fréttatíma Ríkisútvarpsins 9. júlí sl. voru tekin upp nokkur atriði yfirlýsingar frá Barnaverndarstofu varðandi mál þetta en þessi yfirlýsing birtist síðan í heild sinni í Morgunblaðinu 13. júlí sl. á síðu 27 í B blaði.

Ég sendi fréttastofu Ríkisútvarpsins athugasemdir mínar vegna tilgreindra atriða í fyrrgreindri yfirlýsingu og tel því rétt, að fara þess á leit að þær athugasemdir verði einnig birtar í blaði yðar.

Athugasemdir umboðsmanns barna við yfirlýsingu forstöðumanns Barnaverndarstofu:

Vegna yfirlýsingar forstöðumanns Barnaverndarstofu í fréttum Ríkisútvarpsins í gærkvöldi, 8. júlí, óskar umboðsmaður barna að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við ummæli forstöðumannsins:

- 1. Það kemur á óvart og vekur ugg að þáverandi stjórn Unglingaheimilis ríkisins hafi á sínum tíma komist að þeirri niðurstöðu að meðferð á börnum og ungmennum á heimilinu samrýmdist lögum, þar á meðal sú aðferð að binda hendur og fætur þeirra með límbandi. Af þessu tilefni hef ég í dag ritað Barnaverndarstofu bréf og óskað þess að fá afhent gögn um könnun stjórnar Unglingaheimilisins á þessu máli, sem leiddi til fyrrgreindar niðurstöðu stjórnarinnar.
- 2. Þá er haft eftir forstöðumanni Barnaverndarstofu að sú meðferð á börnum og ungmennum, að hefta frelsi þeirra með fyrrgreindri aðferð eða með því að halda þeim í einangrun um lengri tíma, styðjist við tiltekin ákvæði í lögum um vernd barna og ungmenna. Af því tilefni er nauðsynlegt að fram komi að þótt lagaákvæði heimili vistun á meðferðarheimili eða stofnun í bráðatilvikum er hvergi að finna heimild í lögum til frekari frelsisskerðingar en þá, sem fólgin

108

Umboðsmaður Barna

er í að vista barn eða ungmenni á slíkum heimilum eða stofnunum. Með öðrum orðum þá er engin lagaheimild til þess að leggja hendur á börn eða halda þeim einangruðum frá öðrum börnum um lengri tíma meðan á slíkri vistun stendur. Þvert á móti segir skýrt í lögum um vernd barna og ungmenna að líkamlegum og andlegum refsingum megi ekki beita á þessum heimilum eða stofnunum.

3. Að lokum þetta: Aðalatriðið í þessu máli er, að farið sé að lögum og mannréttindi barna og ungmenna virt í hvívetna, en það er fyrst og fremst markmið könnunar þeirrar sem félagsmálaráðherra hefur ákveðið að fram fari í máli þessu, að beiðni minni.

Álitsgerð sérfræðinganefndar félagsmálaráðuneytisins vegna þessa máls lá ekki fyrir um áramót.

9.5 Talsmaður barns í barnaverndarmáli

Níu ára gömul stúlka leitaði til mín í vandræðum sínum, en hún hafði þráfaldlega óskað eftir að sér yrði skipaður talsmaður til þess að tala máli sínu við barnaverndarnefnd þá er hafði mál hennar til umfjöllunar. Stúlkan var ósátt við ákvarðanir barnaverndarnefndar og vildi fá að tjá sig um mál er augljóslega vörðuðu hana sjálfa. Vegna þessa ritaði ég stúlkunni eftirfarandi bréf:

Í símtali okkar fyrr í dag ræddir þú um að fá talsmann til að tala máli þínu við barnaverndarnefnd þar sem þú er ósátt við að dvelja á vistheimilinu

Ég sagði þér að í barnaverndarlögum væri talað um talsmann barns og það væri barnaverndarnefnd sem gæti skipað hann þegar sérstaklega stendur á. Nú háttar væntanlega svo til í þínu máli að barnaverndarnefnd er þegar búin að taka ákvörðun um að þú skulir vistuð í tiltekinn tíma Börnum skal hins vegar leyft að segja sína skoðun áður en ákvörðun er tekin í máli þeirra. Ég vona svo sannarlega að rætt hafi verið við þig og útskýrt fyrir þér afhverju þú býrð ekki hjá mömmu þinni. Í þessu sambandi vil ég einnig segja þér að barnaverndarnefnd á alltaf að hugsa um, hvað er barninu fyrir bestu. Þess vegna skaltu ræða við starfsmann barnaverndarnefndar um þessa ósk þína um talsmann.

Ég sendi þér til fróðleiks Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem hefur verið gefinn út í aðgengilegu formi fyrir börn, í bæklingi, er nefndur hefur verið, "Réttindi mín". Einnig fylgir hér kynningarbæklingur um umboðsmann barna.

Fleiri dæmi eru um að börn hafi snúið sér til skrifstofu embættisins og kvartað vegna starfshátta barnaverndarnefnda, s.s. vegna þess að fá ekki talsmann, að fá ekki að hitta systkini sín sem barnaverndarnefnd hefur komið í fóstur og að barnaverndarnefnd skeyti ekki um vilja barns þegar tekin er ákvörðun um fósturráðstöfun þess.

Dæmi um símaerindi er varða barnavernd:

Kvartað yfir starfsháttum barnaverndarnefnda, neitun á talsmanni fyrir barn, hæg málsmeðferð, aðgerðarleysi barnaverndarnefnda, ennfremur kvartanir vegna barnaverndarnefnda í fámennum sveitarfélögum. Einnig er hringt vegna sinnuleysis félagsmálayfirvalda og yfir ósæmilegri framkomu þeirra í garð skjólstæðings. Kvartað yfir starfsháttum opinberra aðila, svo sem unglingaheimila. Spurt um trúnað lækna gagnvart barnaverndarnefndum. Spurt um barnabætur í samræmi við hækkun á sjálfræðisaldri. Móðir óánægð með fósturráðstöfun, fær lítið að sjá börn sín, forsjárlaus faðir segir barn hans hafa verið sett í fóstur án hans vitundar, spurt um réttarstöðu barns sem hefur flúið að heiman. Spurt um nafnleynd vegna kvartana til barnaverndarnefndar. Nokkrar ábendingar vegna varanlegs fósturs, m.a. systkini sem fá sjaldan að hittast, móðir fær einungis að hitta börn sín einu sinni á ári í klukkutíma. Spurt um réttarstöðu barns gagnvart kynferðislegu ofbeldi. Kvartað yfir úrræðaleysi fyrir langt leidda vímuefnaneytendur, ennfremur yfir úrræðaleysi í meðferðarmálum almennt fyrir 16-18 ára unglinga, bent á margra mánaða bið þeirra eftir meðferð, áhyggjur af barni í neyslu, spurt um sviptingu sjálfræðis, spurt um rétt fósturs. Kvartað yfir harðræði gagnvart börnum í leikskóla. Starfsaðferðir lögreglu gagnrýndar svo sem við handtöku unglinga og yfirheyrslur, þar sem forráðamönnum var ekki boðið að vera við yfirheyrslu þeirra og/eða fulltrúum barnaverndarnefnda.

10. Barnaréttur

10.0. Hækkun sjálfræðisaldurs – réttarstaða 16 og 17 ára unglinga

Á Alþingi var samþykkt frumvarp til laga um breytingu á lögræðislögum, en allsherjarnefnd óskaði umsagnar minnar um frumvarpið að því er varðaði hækkun á sjálfræðisaldri. Umsögn mín birtist í heild í skýrslu minni fyrir árið 1996 (sjá



SUB:1996, kafla 12.2). Með gildistöku hinna nýju lögræðislaga mun sjálfræðisaldur hækka frá og með 1. janúar 1998 úr 16 árum í 18 ár. Af þessu tilefni ritaði ég dómsmálaráðherra eftirfarandi bréf:

Eins og kunnugt er þá munu ný lögræðislög, nr. 71/1997, taka gildi 1. janúar 1998. Meðal nýmæla í þessum lögum er hækkun á sjálfræðisaldri úr 16 árum í 18 ár.

Á sínum tíma var af hálfu nefndar, er samdi frumvarp til nýrra lögræðislaga, leitað sérstaklega umsagnar minnar um ofangreint atriði frumvarpsins. Í umsögn minni sagði meðal annars svo:

"Þótt hækkun sjálfræðisaldurs tryggi réttarstöðu barna gagnvart foreldrum sínum, svo sem að framan segir verður hins vegar ekki fram hjá því litið að jafnframt er verið að skerða rétt barna til að ráða sér almennt sjálf frá 16 ára aldri.

Af þessari ástæðu er, að mínum dómi, þýðingarmikið að börnum á aldrinum 16–18

ára verði eftir sem áður tryggt sjálfræði á vissum sviðum, svo sem nú er reyndar gert í ýmsum lagaákvæðum sem varða börn. Rétt er að vekja athygli á nokkrum bessara lagaákvæða:

Réttur barna til trúfrelsis.

* Börn 16 ára og eldri geta tekið ákvörðun um að ganga í trúfélag eða segja sig úr trúfélagi, sbr. 3. gr. laga nr. 18/1975 um trúfélög.

Réttur barna til upplýsinga hjá lækni.

* Börn 16 ára og eldri eiga rétt á að fá upplýsingar hjá lækni um veikindi, ástand, meðferð og horfur, sbr. 10. gr. læknalaga nr. 53/1988.

Réttur stúlkna til fósturevðinga.

* Stúlkur 16 ára og eldri mega sækja um fósturevðingu án þess að foreldrar þeirra samþykki slíkt sérstaklega, sbr. 13. gr. laga nr. 25/1975 um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir.

Réttur barna til að aka bifreið.

* Börn 17 ára og eldri eiga rétt til að stjórna bifreið eða bifhjóli hafi þau til þess gilt ökuskírteini eins og segir í 48. gr. umferðarlaga nr. 50/1987.

Þessi lagaákvæði um sjálfræði barna myndu ganga framar rétti foreldra til að ráða persónulegum högum þeirra þótt sjálfræðisaldur verði hækkaður úr 16 árum í 18 ár nema ákvæðunum verði breytt. Ég legg áherslu á að þessum lagaákvæðum og öðrum sambærilegum, sem tryggja sjálfræði barna yngri en 18 ára á ákveðnum sviðum, verði ekki breytt þótt sjálfræðisaldur verði hækkaður nema brýnir hagsmunir barna krefjist bess.

Réttur barna til að tjá sig.

* Einn mikilvægasti réttur sérhvers barns er rétturinn til að tjá sig um málefni sem það varðar. Dæmi um þennan rétt er að finna í barnalögum nr. 20/1992, lögum

um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, ættleiðingarlögum nr. 15/1978, mannanafnalögum nr. 45/1996. Í öllum þessum tilvikum er það fortakslaus regla að barn, sem náð hefur 12 ára aldri, eigi rétt á að tjá sig áður en máli er ráðið til lykta.

"UNGLINGAR. HVAÐ ER NÚ ÞAÐ? ... BÖRN, ÞEGAR VIÐ GERUM EITTHVAÐ SEM VIÐ EIGUM EKKI AÐ GERA, FULLORÐIN ÞEGAR VIÐ ERUM LÁTIN GERA ÞAÐ SEM VIÐ VILJUM EKKI GERA. " – EBBA SÆRÚN, 15 ÁRA, AKUREYRI

112

ARODEMADUR RA

Það eru ekki einungis réttindi er varða sjálfræði barna, sem bundin eru við lægri aldur en 18 ár í núgildandi lögum, heldur eru ýmis önnur réttindi í þágu barna bundin við lægri aldur, fyrst og fremst 16 ára aldur. Dæmi um slík réttindi eru:

Réttur barna til atvinnuleysisbóta.

* Börn 16 ára og eldri eiga rétt á atvinnuleysisbótum ef þau eru atvinnulaus, sbr. 16. gr. laga um atvinnuleysistryggingar nr. 93/1993.

Réttur til barnabóta og barnabótaauka.

* Barnabætur og barnabótaauki er greiddur úr ríkissjóði vegna barna að 16 ára aldri, en framfærsluskylda foreldra með börnum sínum lýkur aftur á móti þegar barn hefur náð 18 ára aldri, sbr. 13. gr. barnalaga nr. 20/1992.

Réttur til bóta samkvæmt almannatryggingalögum.

- * Réttur 16 ára barna og eldri til örorkulífeyris.
- * Réttur 16 ára íþróttafólks, sem tekur þátt í íþróttaiðkunum til slysabóta, hvort heldur er á æfingum, á sýningum eða í keppni.
- * Réttur yngri barna en 16 ára til að vera sjúkratryggð með foreldrum sínum.
- * Réttur til endurgreiðslu helmings kostnaðar af almennum tannlækningum vegna barna 16 ára og yngri.

Ýmiss konar réttindi samkvæmt barnaverndar- og réttarfarslögum.

- * Barn yngra en 16 ára á rétt til þess að fulltrúi eða starfsmaður barnaverndarnefndar sé viðstaddur yfirheyrslu yfir því. Ákvæði þessa efnis er að finna í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna og 4. mgr. 69. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.
- * Barn yngra en 16 ára á rétt til þess að foreldri þess sé viðstatt yfirheyrslur nema hagsmunir þess mæli gegn því. Tilkynna ber foreldrum barns sem er yngra en 16 ára um að mál barns þeirra sé til meðferðar hjá lögreglu eða dómstól, sbr. 3. mgr. 14. gr. lög nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna.

Þá er að finna ákvæði í lögum þar sem skyldur barna eru miðaðar við lægri aldur en 18 ár. Dæmi um þess konar skyldur eru:

Skylda barna til að greiða skatta.

* Börn 16 ára og eldri, eru sjálfstæðir skattaðilar og greiða skatt af launum sínum í ríkissjóð, sbr. 6. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt og 10. og 11. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda.

Sakhæfi.

* Börn ná sakhæfisaldri við 15 ára aldur, sbr. 14. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þar með er heimilt að gefa út ákæru á hendur þeim og refsa fyrir refsiverð brot sem þau hafa framið. Ef börn yngri en 15 ára gerast hins vegar brotleg við lög er gripið til úrræða samkvæmt 22. gr. og 23. gr. laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna, sbr. og 267. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Í þessu sambandi vil ég vekja athygli á því að engin sérstök unglingafangelsi eru til á Íslandi ætluð föngum á aldrinum 15–18 ára né heldur er skylda samkvæmt lögum að halda ungum föngum aðskildum frá eldri föngum. Í umsögn barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, sem áður er vitnað til, er sérstaklega vikið að þessari skipan mála.

Þau lagaákvæði um réttindi og skyldur barna, sem hér hafa verið talin upp, hljóta öll að koma til sérstakrar skoðunar verði sjálfræðisaldur hækkaður úr 16 árum í 18 ár."

Þar sem mér er kunnugt um að nefnd, er þér skipuðuð síðastliðið sumar til að kanna og gera tillögur um hvaða lögum væri æskilegt að breyta vegna hækkunar sjálfræðisaldurs frá og með 1. janúar 1998, hefur skilað yður skýrslu í þessum efnum, leikur mér nú hugur á að vita hvert verður framhald þessa máls af yðar hálfu, svo sem hvort fyrirhugað sé að leggja fram frumvarp/frumvörp til breytinga á einhverjum lögum fyrir áramót, og þá hvaða lögum.

Bréfi mínu svarar dómsmálaráðuneytið með bréfi dagsettu 15. desember, og er það svohljóðandi:

"Ráðuneytinu hefur borist bréf yðar, dags. 19. nóvember [1997], þar sem þér óskið eftir upplýsingum um fyrirhugaðar aðgerðir dómsmálaráðherra í tilefni af skýrslu nefndar þeirra er hann skipaði sl. sumar, til þess að kanna og gera tillögur um hvaða lögum væri æskilegt að breyta vegna hækkunar á sjálfræðisaldri úr 16 árum í 18 ár, sbr. lög nr. 71/1997, er gildi taka 1. janúar nk.

Í tilefni af bréfi yðar tekur ráðuneytið fram, að ráðherra lagði skýrsluna fyrir ríkisstjórnina á fundi hennar þann 7. nóvember sl., en málið er ekki útrætt þar.

Að því er varðar dóms- og kirkjumálaráðuneytið sérstaklega tekur ráðuneytið enn fremur fram, að fyrirhugað er að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannanöfn nr. 45/1996 og hjúskaparlögum nr. 31/1993, í samræmi við þær tillögur er fram koma í skýrslunni, en þær eru sem hér greinir:



Lög um mannanöfn, nr. 45/1996.

Tillögur um breytingar.

- a. Í stað 16 ára í 2., 3. og 4. mgr. 13. gr. komi 18 ára.
- b. Í stað 16 ára í 1. og 8. mgr. 14. gr. komi 18 ára.
- c. Í stað 16 ára í 16. gr. komi 18 ára.

Hjúskaparlög, nr. 31/1993.

Tillaga um breytingu.

BLS

114

Við 2. málsl. 7. gr. bætist orðin "enda liggi fyrir samþykki forsjárforeldra til hjúskaparstofnunarinnar".

Ekki er enn ljóst hvenær frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi, en fullyrða má að framkvæmd mála samkvæmt hjúskaparlögum og lögum um mannanöfn muni ekki valda vandkvæðum þótt breytingar á þeim lögum nái ekki fram að ganga fyrir 1. janúar nk. Að óbreyttum lögum telur ráðuneytið eðlilegt að kallað verði eftir afstöðu foreldra ungmenna á aldursbilinu 16–18 ára, þ.e. foreldra sem með forsjá ungmennanna fara, ef þau bera fram umsóknir á grundvelli framangreindra ákvæða hjúskaparlaga eða laga um mannanöfn."

Ég mun áfram fylgjast með framgangi mála að því er varðar breytingar á lögum og reglugerðum í kjölfar hækkunar á sjálfræðisaldri úr 16 árum í 18 ár.

10.1 Kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá álitsgerð er ég sendi dómsmálaráðherra í kjölfar dóms er fallið hafði í Hæstarétti þar sem miskabætur, sem faðir er hafði misnotað dóttur sína kynferðislega, voru lækkaðar um helming á grundvelli þess að faðirinn hefði framfærsluskyldur við dóttur sína (sjá SUB:1996, kafla 10.1).

Þá greindi ég einnig í sömu skýrslu frá þeirri ákvörðun minni að láta gera samanburð á ákvæðum íslenskra og norrænna hegningarlaga og réttarfarslaga sem varða kynferðisbrot gegn börnum, meðferð slíkra mála og framkvæmd hér á landi. Ítarleg skýrsla um þetta efni leit dagsins ljós á árinu og hlaut hún nafnið "Heggur sá er hlífa skyldi" (sjá SUB:1996, kafli 10.3).

Skýrsluna sendi ég til dómsmálaráðherra ásamt bréfi, dagsettu 15. september 1997, sem hér fer á eftir:

Á síðastliðnum vetri varð talsverð umræða hér á landi um kynferðislegt ofbeldi á

börnum, sem m.a. má rekja til alþjóðlegrar ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um kynferðislega misnotkun barna, sem haldin var í Stokkhólmi síðla árs og vakti heimsathygli.

Meðal þess, sem fram kom í umræðunni hér á landi, var hvort staða barna, sem fórnarlamba í kynferðisbrotamálum væri nægilega tryggð í réttarkerfinu. Í því sambandi var m.a. bent á að ekki væru til samræmdar reglur á landsvísu um starfsaðferðir lögreglu við rannsókn þessara mála.

Þá vil ég leyfa mér að vitna til ummæla yðar, herra dómsmálaráðherra, í utandagskrárumræðum á Alþingi í febrúar síðastliðnum, en þar féllu m.a.



þessi orð: "Kynferðislegt ofbeldi gagnvart börnum er einhver allra alvarlegasti glæpur sem framinn er og því mjög mikilvægt að samfélagið reyni að taka fast og skynsamlega á þeim málum."

Í upphafi þessa árs ákvað ég, sem umboðsmaður barna, að taka til sérstakrar meðferðar, að eigin frumkvæði, kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum frá lögfræðilegu sjónarmiði, það er ákvæði hegningarlaga sem leggja refsingu við slíkum brotum og ákvæði réttarfarslaga um rannsókn og málsmeðferð fyrir dómi. Ég fékk til þessa verks Svölu Ólafsdóttur lögfræðing og fól henni að bera saman ákvæði íslenskra hegningarlaga um kynferðisbrot, meðferð og framkvæmd slíkra mála hjá lögreglu og dómstólum við réttarstöðuna í þessum málaflokki í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Skýrsla þessi liggur nú fyrir og sendist yður hér með.

Ég tel að skýrsla þessi gefi glögga mynd af réttarstöðu barna, sem fórnarlamba kynferðisofbeldis, hér á landi, og samanburður við hin Norðurlöndin leiðir ýmislegt athyglisvert í ljós, sem ástæða er til að gefa gaum að.

**

Með vísan til skýrslunnar er niðurstaða mín sú, að brýnna úrbóta sé þörf til að styrkja réttarstöðu barna, sem fórnarlamba kynferðisofbeldis, sbr. einnig til hliðsjónar 34. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Af þessu tilefni, sbr. og ákvæði b. liðar 2. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, vil ég hér með koma á framfæri við yður, herra dómsmálaráðherra, eftirfarandi tillögum mínum til úrbóta.

Almenn hegningarlög nr. 19/1940, sbr. lög nr. 40/1992.

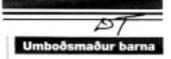
1. Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 202. gr. almennra hegningarlaga (alm. hgl.), sbr. 10. gr. laga nr. 40/1992, sem mest á reynir í framkvæmd, er að finna almennt ákvæði þar sem lögð er refsing við samræði, eða öðrum kynferðismökum við barn, yngra en 14 ára. Í 2. mgr. sömu greinar er lögð refsing við að blekkja eða tæla ungmenni á aldrinum 14–16 ára til samræðis eða annarra kynferðismaka. Ástæðulaust er að mínu áliti að gera þennan greinarmun á börnum og ungmennum sem ekki hafa náð 16 ára aldri.

Tillaga mín er sú að ákvæði 1. mgr. 202. gr. verði látið ná til barna yngri en 16 ára jafnframt því sem ákvæði 2. mgr. sömu greinar verði fellt niður.

2. Refsihámark vegna brota á almennu ákvæði um kynferðisbrot gegn börnum er samkvæmt 202. gr. alm. hgl. hærra hér á landi en á öðrum Norðurlöndum. Hins vegar er þar ekki að finna heimild til hækkunar á refsingu þegar um mjög gróft eða síendurtekið brot er að ræða.

Tillaga mín er sú að tekið verði upp sérstakt refsihækkunarákvæði í þessum síðastgreindu tilvikum og refsing lögð að jöfnu við alvarlegt nauðgunartilvik, þ.e. fangelsi allt að 16 árum.

dagur 19. september 1997 - 3



Kynferðisafbrot fyrnast ekki

Umboðsmaður barna lét taka saman skýrslu um kynferðisafbrot gegn börnum og ungmennum og var skýrslan unnin
af Svölu Ólafsdóttur lögfræðingi. Í skýrslunni eru borin
saman ákvæði íslenskra hegningarlaga um þessi mál við
sambærileg lög á Norðurlöndunum.

Að fenginni skýrslunni telur umboðsmaður barna að úrbóta sé þörf til að bæta réttarstöðu barna sem verða fórnarlömb kynferðisofbeldis. Af því tilefni hefur umboðsmaður barna sent dómsmálaráðherra tillögur sínar.

Lagt er til að breytingar verði gerðar á hegningarlögum þess efnis að kynferðisafbrot fyrnist ekki og ákvæði sem meli fyrir um eins árs lágmarksrefsingu verði sett í lögin. Settar verði reglur um skýrslutöku af barni og lögmannsaðstoð á kostnað ríkisia.s verði tryggð til að gæta hagsmuna barns strax á rannsóknarstigi. Umboðsmaður leggur einnig til að ákvæði laga um bótagreiðslur til þolenda verði teknar til endurskoðunar.

Því er beint til félagsmálaráðherra að gerðar verði ráðstafanir til þess að barn sem sætt hafi kynferðislegri misnotkun geti náð líkamlegum og sálrænum bata þannig að það geti aðlagast samfélaginu á ný. 3. Ekkert ákvæði er að finna um lágmark refsingar vegna kynferðisbrota gegn börnum samkvæmt 202. gr. alm. hgl., eins og t.d. er í norskri og sænskri refsilöggjöf.

Tillaga mín er sú að tekið verði upp ákvæði í alm. hgl. er mæli fyrir um eins árs lágmarksrefsingu vegna þessara brota.

4. Sum alvarleg brot, svo sem manndráp, fyrnast ekki samkvæmt ákvæðum alm. hgl. Fyrningarfrestur getur annars lengstur orðið 15 ár samkvæmt ákvæðum 81. gr. alm. hgl. Börn hafa eðlilega ekki sömu hæfileika til að gera sér grein fyrir aðstæðum eða til að átta sig á því að um refsivert athæfi hafi verið að ræða þegar þau eru beitt kynferðislegri misnotkun. Af þeim sökum hafa þau því oft og tíðum enga möguleika á því að kæra kynferðisbrot innan þess fyrningarfrests sem í gildi er samkvæmt lögum. Kynferðisofbeldi gagnvart börnum er hins vegar einhver allra alvarlegasti glæpur sem framinn er svo vitnað sé til fyrrgreindra ummæla yðar.

Tillaga mín er því sú að tekið verði upp ákvæði í alm hgl. þar sem mælt sé fyrir um að kynferðisbrot gegn börnum fyrnist ekki eða til vara að tekinn verði upp sérstakur fyrningarfrestur að því er varðar þessi brot, t.d. 25 ára fyrningarfrestur.

Sjá nánar I. og II. hluta skýrslunnar.

Kynferðisafbrot gagnvart börnum fyrnist ekki

UMBODSMAĐUR barna, Pórbildur Lindal, befur lagt til við dómsmálariðunsytið að kynferðisbest gegn börnum fyrnist ekki. Þórhildur vill að tekið verði upp ákvæði í almennum hegningarlögum um eins árs lágmarksærfsingu vegna kynferðisafbesta samkvæmt 202. gr. laganna.

lagarma.
Dérhildur lét taka saman skýrsiu um kysferðisafbrot gegn börnum og ungmennum. Í skýrsiumi ber Svala Ólafsdóttir, lögfræðingur, saman skvæði íslenskra hegningaringa og hilbstæði skvæði í löggjöf hirna Norðurlandanna og gerir groin fyrir dönnsframkvæmi hér á hardi síðastliðin þrjú ár. Hún rekur regtur um meðferð þæssara mála í négrannsölödurum og ber þær saman við eitlanstöðdran hár á hardi. að brjinna úrbóta væri þörf til að etyrkja réttarstöðu harnanna. Hún sendi því dómensálaráðherra tillögur sínar til úrbóta í þessum efnum.

Reglur verði um skýrslutöku

Þórhildur leggur m.a. til að meginreglan samkvæmt lögum um meðforð opinberra mála verði sú að lögregla skuli ávallt leita til dómara með beiðni um yfirheyrslu þegar grunur leiki á að barn hafi verið beitt kynforðislegri missotkun. Að bennar mati er nauðsynlegt að setja í reglugerð nákvænnar reglur um hvernig skuli staðið að skýrslutiku af barni. Hún leggur til að kveðið verði á um rétt barns, sem þolanda kynferðisorots, til þess að fá aðstoð lögmanns til að gæta hagsmuna sinna strax á rannsöknarstig og að kostnaður vegna þess greiðist úr ríkissjóði BLS

117

Umboðsmaður barna hefur mæist til þess við fölagsmálariáðhern að akð verði til þess að umnætar í meðfæðarirmæðum fyrir börn og umgmenni verði bæði markvissar og halágóðar til lengri tina litið og að þær nái til landsins alls, Þórhiður leggur úherslu á mikilvægi þess að sanvinna milli stoðsana og ólítra fagadóla verði með skipulögðum hætti. Hán skorar á ritöðerra að gern allar viðeigandi riðstafamir til að stæðta að því að bærn sem sætt hefur kynferðinlegri misnotkun hljóti likamlegan og sálræran bæta þannig að það geti aðlagast samfélagrinu á rö.

118

Lög um meðferð opinberra mála nr. 19/1991

1. Skýrslutaka dómara af barni utan réttar

Í Danmörku, Svíþjóð og Noregi er reynt að haga framkvæmd við yfirheyrslu barns, sem þolanda kynferðisbrots með þeim hætti að það þurfi ekki að koma fyrir dóm við aðalmeðferð máls og gefa skýrslu.

Ég tel afar brýnt að hér á landi verði tekið upp í lög um meðferð opinberra mála ákvæði, er mæli fyrir um skýrslutöku dómara utan réttar yfir barni, sem orðið hefur fyrir kynferðislegri misnotkun. Þannig verði börn vernduð gegn endurteknum vfirheyrslum ólíkra aðila jafnframt því sem rannsóknarhagsmunir verði tryggðir.

Tillaga mín er sú að meginreglan samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála verði sú að lögregla skuli **ávallt** leita til dómara með beiðni um yfirheyrslu þegar grunur leikur á að barn hafi verið beitt kynferðislegri misnotkun. Dómara ber að stjórna skýrslutökunni, en hefur heimild til að fela framkvæmd hennar að öðru leyti í hendur sérfræðingi. Tilkynna ber sakborningi eða lögmanni hans um skýrslutökuna og gefa verjanda kost á að vera viðstaddur yfirheyrsluna.

Jafnframt geri ég þá tillögu að samkvæmt nefndu lagaákvæði verði heimilt að mæla nánar fyrir um það í **reglugerð** hvernig skuli staðið að skýrslutöku yfir barni.

Í reglugerðinni mætti m.a. kveða á um að skýrslutakan fari fram eins fljótt, og á eins óformlegan hátt, og unnt er. Skýrslutakan fari fram í sérstöku herbergi, þannig útbúnu að barni, sem ætlað er að yfirheyra, líði þar eins vel og kostur er. Í þessu herbergi verði til staðar myndbands- og hljóðbandsupptökutæki, gegnsær spegill, leikföng o.fl. Sem fæstir verði viðstaddir hana; dómari, sérfræðingur (s.s. geðlæknir, sálfræðingur eða lögreglumaður eða –kona), fulltrúi barnaverndarnefndar, verjandi sakbornings, fulltrúi ákæruvalds og eftir atvikum löglærður talsmaður barnsins og/eða foreldri þess.

Í 1. mgr. 15. gr. laga um meðferð opinberra mála er að finna heimild til að hljóðrita framburð vitnis eða taka upp á myndband. Engri samræmdri framkvæmd er fyrir að fara í þessu efni og er það undir ákvörðun einstakra dómara komið hvernig henni er háttað. Það er að mínu mati ekki forsvaranlegt að dómarar framkvæmi skýrslutökuna hver á sinn hátt án þess að samræmi sé í málum af sama toga. Brýnt er að slík ákvæði sé að finna í reglugerð.

Mikilvægt er í þessu sambandi, að til staðar verði við alla héraðsdómstóla landsins

sérstök aðstaða, þar sem unnt verði að yfirheyra börn í vingjarnlegu og eðlilegu umhverfi.

2. Talsmaður brotabola

Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð á barn, sem þolandi kynferðisbrots, lögmæltan rétt til að fá löglærðan talsmann. Hann hefur það hlutverk að aðstoða barnið á öllum stigum málsins og gæta hagsmuna þess í hvívetna m.a. með því að setja fram bótakröfur. Hér á landi eiga börn ekki þennan sjálfsagða rétt.

Tillaga mín er sú að í lögum um meðferð opinberra mála verði kveðið á um rétt barna, sem þolenda kynferðisbrota, til að fá aðstoð lögmanns til að gæta hagsmuna sinna strax á rannsóknarstigi, og að kostnaður vegna þessa greiðist úr ríkissjóði. Hlutverk talsmanns verði nánar skilgreint í lögum eða reglugerð.

Sjá nánar III. hluta skýrslunnar.

Ákvæði 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993

Þolendur kynferðisbrota eiga rétt til miskabóta á grundvelli 26. gr. skaðabótalaga.

Fyrir liggur að ekki eru til staðlaðar reglur um ákvörðun bótafjárhæðar miskabóta samkvæmt nefndri lagagrein heldur fer ákvörðun bótafjárhæðar eftir mati dómstóla hverju sinni.

Í álitsgerð þeirri, er ég sendi yður með bréfi, dagsettu 16. janúar 1997, kemur fram sú ótvíræða skoðun mín að nauðsyn beri til að breyta ákvæði 26. gr. skaðabótalaganna á þann veg, að inn í texta þeirra laga verði tekið ákvæði, sem tilgreini þau atriði, er sérstök áhrif skulu hafa við ákvörðun bótafjárhæðar, samkvæmt nefndri lagagrein, í kynferðisbrotamálum gegn börnum. Í álitsgerð minni eru nefnd atriði, sem almennt eru til þess fallin að hafa áhrif á hversu alvarlegar afleiðingar brot hefur fyrir brotaþola, svo sem eðli verknaðarins, hversu lengi misnotkun hefur varað og ekki síst hvort um sé að ræða misnotkun ættartengsla eða trúnaðartengsla. Þessi áskorun mín og tillaga er hér með ítrekuð.

Lög nr. 69/1995 um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota

Í III. kafla þessara laga eru tilgreind þau skilyrði sem bótagreiðsla ríkisins er háð og fjárhæð bóta. Samkvæmt ákvæðum laganna er það skilyrði fyrir greiðslu bóta að brot, sem tjón taki til, hafi án ástæðulauss dráttar verið kært til lögreglu og að

120



tjónþoli hafi gert kröfu um greiðslu skaðabóta úr hendi brotamanns. Umsókn um bætur skal hafa borist bótanefnd innan tveggja ára frá því að brot var framið.

Tillaga mín er sú að ákvæði 6. gr. laga þessara verði þegar tekið til endurskoðunar þar eð skilyrði þau, sem þar eru tilgreind, eiga almennt illa við þegar um kynferðisbrot gegn börnum er að ræða og útilokar þar með bótarétt í mörgum tilvikum.

Að öðru leyti en að ofan greinir vísast til meðfylgjandi skýrslu um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum.

Svarbréf dóms- og kirkjumálaráðuneytisins af þessu tilefni, dagsett 22. september 1997, hljóðar svo:

"Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, frú umboðsmaður barna, dags. 15. september 1997, varðandi kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum og ítarlegrar athugunar embættis yðar á lögfræðilegum atriðum sem að því lúta.

Í erindinu komið þér á framfæri við ráðuneytið tillögum til breytinga á ýmsum ákvæðum varðandi börn og ungmenni í XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um kynferðisbrot. Einnig gerið þér tillögu um að kynferðisbrot gegn börnum fyrnist ekki eða til vara að tekinn verði upp lengri fyrningarfrestur að því er þessi brot varðar vegna séreðlis þeirra. Ráðuneytið vill taka fram að það telur tillögur yðar og ábendingar gagnlegar og mun taka þær til nánari athugunar. Hefur refsiréttarnefnd ráðuneytisins verið falið að fjalla um þessar tillögur yðar.

Í erindi yðar gerið þér einnig tillögur um að tekið verði upp í lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, ákvæði um skýrslutöku dómara utan réttar af barni, sem orðið hefur fyrir kynferðislegri misnotkun. Þannig verði börn vernduð gegn endurteknum yfirheyrslum jafnframt því sem rannsóknarhagsmunir verði tryggðir. Einnig gerið þér þá tillögu að í reglugerð verði nánar kveðið á um hvernig staðið skuli að skýrslutöku yfir barni. Þá leggið þér til að framkvæmd við hljóðritun og myndbandstökur af vitnaskýrslum barna verði samræmd við dómstóla landsins og að börnum verði tryggður réttur til talsmanns þegar á rannsóknarstigi þessara mála.

Hvað þetta varðar vill ráðuneytið taka fram að reglugerð nr. 395/1997 tók gildi 27. júní sl. en þar er að finna ákvæði sem varðar yfirheyrslur hjá lögreglu. Í 15. gr. reglugerðarinnar segir meðal annars að við yfirheyrslu á vitni yngra en 18 ára skuli gefa foreldrum þess eða öðrum sem það ber traust til kost á að vera við yfirheyrsluna. Einnig ber að gefa fulltrúa barnaverndarnefndar kost á að vera við-

staddur. Um framkvæmd yfirheyrslu segir að gæta skuli fyllstu tillitssemi við yfirheyrslu barns yngra en 18 ára og að barn skuli yfirheyrt á heimavelli þess ef unnt er. Jafnframt eru fyrirmæli um að kona skuli annast yfirheyrslu ef mál varðar meint kynferðisbrot gegn stúlkubarni og sé þess ekki kostur skuli leitast við að yfirheyra barnið í viðurvist konu, ef foreldrar eða aðrir sem barnið ber traust til geta ekki verið viðstaddir. Þá er sérstaklega tekið fram að taka skuli skýrslu upp á hljóðband og myndband ef þess er kostur þegar vitni er þolandi kynferðisbrots. Enn fremur segir að forðast skuli svo sem unnt er að endurtaka yfirheyrslur barna við þær aðstæður.

Hjá réttarfarsnefnd ráðuneytisins stendur nú yfir heildarendurskoðun laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991. Ráðuneytið mun senda nefndinni tillögur yðar þannig að þær verði hafðar til hliðsjónar við þá endurskoðun.

Í umræddu erindi ítrekið þér áskorun yðar og tillögu um að 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 verði breytt á þann veg að beinlínis verði tilgreind þau atriði sem áhrif hafi við ákvörðun miskabóta til barna vegna kynferðisbrota. Um þessar mundir er starfandi nefnd sem falið hefur verið að endurskoða skaðabótalög. Fyrri álitsgerð yðar ... sem lýtur að þessu, hefur verið komið á framfæri við nefndina. Ítrekun yðar nú verður einnig komið til nefndarinnar.

Að lokum gerið þér tillögu um að lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, verði tekin til endurskoðunar þannig að skilyrði laganna útiloki ekki bótarétt barna. Þessi tillaga yðar verður tekin til nánari athugunar hjá ráðuneytinu."

Skýrsluna "Heggur sá er hlífa skyldi" sendi ég einnig til félagsmálaráðherra ásamt svohljóðandi bréfi, dagsett 15. september 1997:

Á síðasta vetri varð talsverð umræða hér á landi um kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Í þeirri umræðu var meðal annars spurt hvort staða barna, sem fórnarlamba kynferðisbrota, væri nægilega tryggð lögum samkvæmt. Einnig var spurt hvort þessi hópur barna fengi þá sérfræðilegu aðstoð, stuðning og meðferð, sem þeim væri nauðsynleg.

Í upphafi þessa árs ákvað ég, sem umboðsmaður barna, að taka til sérstakrar meðferðar, að eigin frumkvæði, kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum. Í því skyni fékk ég Svölu Ólafsdóttur lögfræðing til að taka saman fyrir mig skýrslu um þetta efni. Meginmarkmiðið var að bera saman ákvæði íslenskra hegningarlaga sem varða kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum, meðferð slíkra mála og fram-

122



kvæmd þeirra, við réttarstöðuna í þessum málaflokkum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Fyrrnefnd skýrsla liggur nú fyrir og sendist yður hér með.

Ég hef í dag sent dómsmálaráðherra skýrslu þessa um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum ásamt tillögum mínum til úrbóta á eftirfarandi löggjöf: Almennum hegningarlögum, lögum um meðferð opinberra mála, skaðabótalögum og lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota.

Það er hins vegar alveg ljóst að fleira þarf að koma til, en breytingar á framangreindri löggjöf. Vitað er að kynferðisbrot gegn börnum geta haft alvarlegar og langvarandi afleiðingar fyrir sálarlíf og andlegt heilbrigði þeirra.

Þessi mál komu til umfjöllunar á Alþingi í febrúar síðstliðinn. Í svari yðar við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur alþingismanns kom m.a. fram að ekki sé hægt að fullyrða að öllum börnum sem orðið hafa fyrir kynferðislegu ofbeldi sé tryggður stuðningur og meðferð af hálfu opinberra aðila. Búast megi við að ekki færri en 50 börn þurfi árlega á sérhæfðri meðferð að halda. Engin hópmeðferð standi þeim til boða. Áfallameðferð skorti yfirleitt og lítið eða ekkert skipulag sé á því hvort og þá hvernig langtímameðferð sé veitt.

Í 2. mgr. 4. gr. laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, er að finna ákvæði er hljóðar svo: "Barnaverndarnefndir skulu hafa eftirlit með aðbúnaði, hátterni og uppeldisskilyrðum barna og ungmenna í þeim tilgangi að greina sem fyrst vanda þeirra sem búa við ófullnægjandi aðstæður, sæta illri meðferð eða eiga í félagslegum erfiðleikum."

Í 23. gr. sömu laga er fjallað um skyldu barnaverndarnefndar við barn eða ungmenni sem verður fyrir áreitni, ofbeldi eða öðrum afbrotum. Samkvæmt þessu ákvæði skal barnaverndarnefnd aðstoða það með ráðgjöf eða meðferð eftir því sem við á.

Samkvæmt 3. gr. laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, sbr. lög nr. 22/1995, skal Barnaverndarstofa annast samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs. Barnaverndarstofa skal m.a. annast fræðslu um barnavernd, einkum fyrir barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra. Einnig ber henni að hafa eftirlit með störfum barnaverndarnefnda og ræki barnaverndarnefnd ekki störf þau sem henni eru falin í lögum þessum skal Barnaverndarstofa krefja hana skýrslna og halda henni til að rækja skyldu sína, eins og segir í lagagreininni.

Skyldur barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu eru að mínu mati alveg skýrar í

þessum efnum, þ.e. barnaverndarnefnd ber skylda til að aðstoða barn, sem orðið hefur þolandi kynferðislegs ofbeldis, með ráðgjöf eða meðferð. Skylda Barnaverndarstofu er fólgin í því að veita barnaverndarnefndum fræðslu um barnavernd og hafa eftirlit með störfum þeirra í þessum málum, sem öðrum. Auk þess að stuðla að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs á landsvísu.

Af framangreindu svari yðar verður ekki annað ráðið en að þessum lagaskyldum hafi ekki að öllu leyti verið fullnægt. Hvað veldur er ekki mitt að dæma um, en augljóst er að hér er á ferðinni mjög alvarlegt mál, sem taka verður föstum tökum þegar í stað. Áðurgreint svar yðar ber með sér að brýn þörf sé á úrbótum á þessu sviði. Jafnframt kemur þar fram að málefni þetta sé til skoðunar í ráðuneyti vðar.

Um leið og ég sendi yður framangreinda skýrslu um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum vil ég eindregið mælast til þess að séð verði til þess að umbætur á þessu sviði verði bæði markvissar og haldgóðar, til lengri tíma litið, og að þær nái til landsins alls. Í þessum efnum skiptir einnig afar miklu að samvinna milli stofnana og ólíkra fagaðila, verði með skipulögðum hætti.

Til að sýna fram á mikilvægi meðferðarúrræða fyrir börn, sem hafa orðið þolendur kynferðisofbeldis í æsku, vísa ég til II. kafla í meðfylgjandi skýrslu, bls. 36–37, en þar kemur m.a. fram í dómi Hæstaréttar 1995:562, að ákærði (K) sjálfur hafi orðið fórnarlamb kynferðislegs ofbeldis á unglingsárum. Orðrétt segir í dóminum: "Vafalaust markaði það djúp spor í sálarlíf K..., að hann varð fórnarlamb kynferðislegs ofbeldis S... á unglingsárum. Vegna þess hefur hann fyllst skömm, sjálfsefasemdum og heift. Auk þess hefur hann öðlast vantraust til annarra og fundið sig óöruggan í tilverunni. Þó að hann hafi getað sagt frá ofbeldinu á sínum tíma, fer því fjarri, að hann hafi fengið viðeigandi andlegan stuðning og úrlausn sinna mála, enda hefur slík hjálp varla staðið til boða á þeim tíma."

Harmleikur sem þessi mun því miður ekki vera einsdæmi. Því skora ég á yður, herra félagsmálaráðherra, sem yfirmann barnaverndarmála, að gera allar viðeigandi ráðstafanir til að stuðla að því að barn sem sætt hefur kynferðislegri misnotkun, hljóti líkamlegan og sálrænan bata þannig að það geti samlagast samfélaginu á ný. Ákvæði þessa efnis er að finna í 39. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem Ísland hefur skuldbundið sig til að virða. Auk þessa ákvæðis þykir ástæða til að vísa jafnframt sérstaklega til 19. gr. samningsins í þessu sambandi.

Nokkru síðar barst mér svarbréf frá félagsmálaráðuneytinu, dagsett 5. nóvember 1997, en þar segir m.a. svo:

124

UMBOÐSMAÐUR BARNA

"Verður nú vikið að starfsemi Barnaverndarstofu, en þér tilgreinið sérstaklega eftirfarandi verkefni stofunnar, sbr. 3. gr. laga um vernd barna og ungmenna: Samhæfing og efling barnaverndarstarfs, fræðsla um barnavernd einkum fyrir barnaverndarnefndir og eftirlit með störfum barnaverndarnefnda. Barnaverndarstofa hefur sérstaklega lagt áherslu á eftirfarandi:

Fræðsla um barnavernd: Barnaverndarstofa hefur haldið fjöldamörg námskeið á undanförnum tveimur árum um allt land fyrir starfsmenn og fulltrúa í barnaverndarnefndum. Á námskeiðin hefur ennfremur verið boðið ýmsum samstarfsaðilum, m.a. lögreglumönnum og starfsfólki heilsugæslu. Þá hefur stofan haldið sérstakt námskeið í samvinnu við Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands þar sem fjallað var um kynferðisbrot gegn börnum og málsmeðferð bæði hjá barnaverndaryfirvöldum og lögreglu. Í nóvember nk. verður haldið námskeið um skipulag, vinnslu og samstarf í barnaverndarstarfi. Þá hafa starfsmenn stofunnar haldið erindi og tekið þátt í fræðslufundum ýmissa félagasamtaka þar sem kynferðislegt ofbeldi hefur verið til umræðu og ennfremur fjallað um málið víða í fjölmiðlum.

Eftirlit með störfum barnaverndarnefnda: Barnaverndarstofa sinnir m.a. eftirlits-hlutverki sínu með innheimtu ársskýrslna. Þá fer stofan í mörgum tilvikum, ýmist að eigin frumkvæði eða í kjölfar kvartana, fram á skýringar á málsmeðferð hjá barnaverndarnefndum. Könnun á kynferðisafbrotum gegn börnum hefur verið gerð á vegum Barnaverndarstofu og ennfremur eru í undirbúningi viðamiklar rannsóknir á þessu sviði á vegum stofunnar.

Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á að ráðgjöf til barnaverndarnefnda er snar þáttur í daglegu starfi Barnaverndarstofu. Um leið og ráðgjöfin er veitt fer ekki hjá því að upplýsingar um starfshætti og verkefni nefndanna komi í ljós. Segja má að í þessu ferli felist ákveðið eftirlit sem er samtvinnað leiðbeiningum og ráðgjöf.

Efling barnaverndarstarfs á landsvísu með samhæfingu og auknu samstarfi: Eins og áður var vikið að er undirbúningur að stofnun Barnahúss vel á veg kominn. Barnahúsið verður miðstöð rannsókna einstakra kynferðisbrotamála og annars ofbeldis gegn börnum og þar mun jafnframt standa til boða sérhæfð meðferð og áfallahjálp fyrir börnin og fjölskyldur þeirra. Þjónusta Barnahússins mun standa öllum barnaverndarnefndum til boða, en húsinu er ætlað að vera samstarfsvettvangur allra þeirra sem koma að kynferðisafbrotamálum. Við undirbúning að stofnun hússins hefur verið haft samráð við fjölmarga aðila, svo sem ríkislögreglu, samtök félagsmálastjóra, Barnaspítala Hringsins, barna- og unglingageðdeild Landspítala, Stígamót og lögreglustjórann í Reykjavík. Meginmarkmið Barnahússins eru eftirfarandi:

- 1. Að samhæfa, eins og unnt er hlutverk barnaverndarnefnda og félagsmálayfirvalda annars vegar, og hins vegar hlutverk lögreglu, saksóknara, lækna og fleiri við rannsókn máls.
- 2. Að varna því að barn þurfi að fara í ítrekuð viðtöl við mismunandi aðila á mörgum stofnunum.
- 3. Að bæta gæði meðferðarinnar sem barn þarf á að halda með áfallahjálp og langtímameðferð.
- 4. Að safna á einn stað þverfaglegri þekkingu um rannsókn og meðferð mála og miðla henni til þeirra sem á þurfa að halda.

Þá er fyrirhugað að reka neyðarvistun í Barnahúsinu fyrir ung börn sem taka þarf úr umsjá foreldra með skömmum fyrirvara. Einnig eru áform um að þar geti farið fram aðlögun fósturbarna að nýjum aðstæðum undir leiðsögn sérfræðinga. Ráðuneytið væntir þess að með stofnun Barnahússins verði komið betur til móts við þarfir barna af öllu landinu sem eru fórnarlömb kynferðislegs eða annars ofbeldis. Ennfremur að starfsemi hússins leiði til aukins samstarfs hinna mismunandi aðila sem að þessum málum koma, að aðgerðir verði markvissari og sérfræðiþekking nýtist betur en hingað til við alla málsmeðferð.

Framkvæmd barnaverndar hér á landi hefur verið í örri þróun á undanförnum árum. Ný lög um vernd barna og ungmenna, sem tóku gildi í janúar 1993, höfðu í för með sér veigamiklar breytingar. Félagsmálaráðuneytið tók þá við málaflokknum frá menntamálaráðuneyti og var þegar hafist handa við undirbúning stofnunar Barnaverndarstofu, sem tók til starfa í júní 1995. Framkvæmd barnaverndar verður líklega seint fullnægjandi og stöðugt eftirlit og endurskoðun laga er nauðsynleg í ljósi breyttra tíma og nýrra upplýsinga. Í ráðuneytinu liggja fyrir drög að breytingum á lögum um vernd barna og ungmenna, eins og yður mun kunnugt um þar sem þér áttuð sæti í þeirri nefnd sem vann við frumvarpið. Ráðuneytið hefur ákveðið að taka lögin til frekari endurskoðunar með það fyrir augum m.a. að tryggja enn frekar úrræði til handa börnum sem hafa sætt kynferðislegu ofbeldi. Þá má telja víst að við endurskoðunina verði stækkun barnaverndarumdæmanna tekin til umfjöllunar.

Það er mat ráðuneytisins að Barnaverndarstofa hafi sinnt þeim skyldum sem 3. gr. laga um vernd barna og ungmenna leggur henni á herðar. Vissulega má alltaf bæta – jafnvel það sem gott getur talist. Ef embætti umboðsmanns barna vill benda á tiltekin úrræði eða aðgerðir sem enn gætu styrkt þetta starf Barnaverndarstofu eru slík ráð vel þegin.

UMBOÐSMAÐUR BARNA

BLS

126

Löggjöfin ein og sér tryggir hins vegar ekki viðunandi aðbúnað barna og örugg uppeldisskilyrði. Almennt viðhorf til barnaverndar sem og viðhorf yfirvalda bæði ríkis og sveitarfélaga ræður hér miklu. Barnaverndarstarfið hvílir óneitanlega fyrst og fremst á herðum sveitarfélaganna og mikilvægt að barnaverndarnefndirnar njóti trausts íbúanna. Ráðuneytið fagnar allri almennri málefnalegri umræðu og tillögum til úrbóta sem styrkja barnaverndarstarfið í landinu og leiða þannig til aukins trausts manna til barnaverndaryfirvalda."

Nokkur umfjöllun varð um skýrslu þessa og tillögur mínar til dómsmálaráðherra. Vegna fréttaflutnings fréttastofu Ríkissjónvarps um málið, er ég taldi óvandaðan, sendi ég frá mér athugasemd sem birt var í Morgunblaðinu og lesin upp í fréttatíma sjónvarpsins, en þar kemst ég m.a. svo að orði:

Ein af mörgum tillögum mínum til dómsmálaráðherra til úrbóta í þessum málaflokki er, að samræði eða önnur kynferðisleg mök við börn og ungmenni yngri en 16 ára að aldri verði almennt lýst refsiverð. Þessa tillögu mína byggi ég m.a. á fordæmi úr norskum refsilögum. Markmiðið er fyrst og fremst að auka vernd unglinga á aldrinum 14–16 ára fyrir kynferðislegu ofbeldi. Að sjálfsögðu er þessi tillaga, ekki frekar en aðrar, útfærðar af minni hálfu í einstökum smáatriðum.

Í norska refsilagaákvæðinu, sem áður er nefnt, er m.a. að finna svofellt ákvæði: Fella má refsingu samkvæmt þessu ákvæði niður ef í hlut eiga einstaklingar á svipuðum aldri og þroskastigi. Ég hef að sjálfsögðu gengið út frá því að ákvæði þessu líkt verði tekið upp í íslensk refsilög nái umrædd tillaga mín fram að ganga.

Það sem ég hef haft að leiðarljósi við gerð tillagna minna til úrbóta á sviði kynferðisbrotamála gegn börnum og ungmennum er eingöngu það að koma þeim umbjóðendum mínum til hjálpar, sem hjálpar eru þurfi, en alls ekki að setja skorður við eðlilegum samskiptum unglinga. Þannig tel ég óeðlilegt að refsa unglingum á aldrinum 14–16 ára fyrir að hafa kynmök sín á milli ef þau eru á svipuðu reki. Hins vegar verður aldrei lögð nægileg áhersla á nauðsyn þess að vernda þau börn og unglinga, sem ekki hafa náð nægilegum þroska, gagnvart kynferðislegu ofbeldi af hálfu þeirra, sem eldri og þroskaðri eru.

Að lokum vil ég minna á að til grundvallar tillögum mínum liggur viðamikil skýrsla um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum, sem m.a. hefur verið send fjölmiðlum til kynningar.

Skýrslan "Heggur sá er hlífa skyldi" er 66 blaðsíður og er hún fáanleg á skrifstofu



embættis umboðsmanns barna. Talsverð eftirspurn var eftir skýrslunni og var hún m.a. afhent þingmönnum sem gerðu hana að umræðuefni á Alþingi.

Gangur máls í hnotskurn...

Kynferðislegt ofbeldi gegn börnum aðgerðir umboðsmanns barna

1996:

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

128

1997:

- Í kjölfar þessa máls og einnig vegna mikilla umræðna í þjóðfélaginu um hvort staða barna sem fórnarlamba í kynferðisbrotamálum væri nægilega trygg í réttarkerfinu lætur umboðsmaður barna vinna lögfræðilega samanburðarskýrslu sem tekur til íslenskra og norrænna lagaákvæða á sviði refsiréttar og réttarfars. Skýrslan kemur út í september og ber heitið "Heggur sá er hlífa skyldi".
- Meginniðurstaða skýrslunnar er að réttarstaða barna, sem fórnarlamba kynferðisofbeldis hér á landi sé verulega veikari en á hinum Norðurlöndunum.
- Umboðsmaður barna sendir <u>dómsmálaráðherra</u> skýrsluna ásamt tillögum um lagabreytingar sem eru til þess fallnar að bæta réttarstöðu þessara barna. Tillögurnar ná einkum til...
- Almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. lög nr. 40/1992:
 - ✓ Umboðsmaður leggur m.a. til að tekið verði upp nýtt ákvæði er mæli fyrir um eins árs lágmarksrefsingu vegna kynferðisbrota gegn börnum.
 - ✓ Umboðsmaður leggur til að kynferðisbrot gegn börnum fyrnist ekki.
- Laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991:

- ✓ Umboðsmaður leggur m.a. til að ávallt skuli leita til dómara með beiðni um yfirheyrslu þegar grunur leikur á að barn hafi verið beitt kynferðislegri misnotkun.
- ✓ Umboðsmaður telur nauðsynlegt að að settar verði nákvæmar reglur um hvernig skuli staðið að skýrslutöku yfir barni.
- ✔ Barn, sem er fórnarlamb kynferðisbrots, fái aðstoð lögmanns til að gæta hagsmuna sinna strax á rannsóknarstigi. Kostnaður greiðist úr ríkissjóði.
- Ákvæða 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.
 - ✔ Umboðsmaður ítrekar fyrri tilmæli sín til ráðherra.
- Laga nr. 69/1995 um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota.
 - ✓ Umboðsmaður telur nauðsynlegt að endurskoða lögin þannig að þau eigi betur við um kynferðisbrot gegn börnum og útiloki ekki bótarétt eins og nú vill oft gerast.
- Umboðsmaður barna sendir skýrsluna einnig til **félagsmálaráðherra** með áskorun um að hann geri allar viðeigandi ráðstafanir til að stuðla að því að barn sem sætt hefur kynferðislegri misnotkun, hljóti líkamlegan og sálrænan bata þannig að það geti aðlagast samfélaginu á ný.

BLS 129



✓ Umbætur í meðferðarúrræðum fyrir börn og ungmenni verði bæði markvissar og haldgóðar, til lengri tíma litið og nái til landsins alls.

✔ Samvinna milli stofnana og ólíkra fagaðila verði með skipulögðum hætti.

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

10.2 Réttur barna til aðgangs að almenningssöfnum

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá ábendingu er mér barst um að börnum yngri en 17 ára væri meinaður aðgangur að Þjóðarbókhlöðunni og að þeim væri heldur ekki heimilt að nýta sér þá aðstöðu sem þar stendur til boða (sjá SUB:1996, kafla 10.2).

Í framhaldi af því, er þar kemur fram, ritaði ég menntamálaráðuneytinu svohljóðandi bréf, dagsett 7. febrúar 1997:

Til mín hafa borist ábendingar frá börnum varðandi starfshætti bókasafnsins í Þjóðarbókhlöðunni. Því er haldið fram að einstaklingum yngri en 17 ára sé með öllu meinað að notfæra sér aðstöðuna sem þar er að finna og skipti tilgangurinn engu máli. Réttindi þeirra til fræðslu og menntunar séu þar með fyrir borð borin í bókasafni íslensku þjóðarinnar. Af þessu tilefni ritaði ég bréf til stjórnar

Þjóðarbókhlöðunnar og óskaði eftir upplýsingum um hvort hér væri um að ræða skráðar eða óskráðar reglur og hvaða sjónarmið eða rök lægju þar að baki. Í svarbréfi formanns stjórnar, Jóhannesar Nordal, dagsett 26. september 1996, er staðfest að umrædd regla um lágmarksaldur safnnotenda hafi verið ákveðin með vitund og samþykki stjórnar safnsins og að hún sé rækilega kynnt bæði í safninu sjálfu og í leiðbeiningarbæklingum sem það gefi út, sbr. nánar meðfylgjandi ljósrit af bréfi dagsettu 26. september 1996.

Í ljósi þessa leikur mér nú forvitni á að vita hvort einhver almenn opinber stefna hafi verið mótuð af hálfu menntamálaráðuneytisins varðandi aðgang barna og unglinga að hinum ýmsu söfnum í eigu þjóðarinnar. Í þessu sambandi er tilefni til að minna á 31. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, en hún er svohljóðandi: "Aðildarríki viðurkenna rétt barns til hvíldar og tómstunda, til að stunda leiki og skemmtanir sem hæfa aldri þess, og til frjálsrar þátttöku í menningarlífi og listum. – Aðildarríki skulu virða og efla rétt barns til að taka fullan þátt í menningar- og listalífi, og skulu stuðla að því að viðeigandi og jöfn tækifæri séu veitt til að stunda menningarlíf, listir og tómstundaiðju".

Eftir ítrekun af minni hálfu með bréfi dagsettu 30. maí 1997, barst mér svohljóðandi svarbréf ráðuneytisins, dagsett 22. ágúst 1997:

Vísað er til bréfs yðar dags. 7. febrúar [1997] þar sem óskað er upplýsinga um hvort mótuð hafi verið opinber stefna af hálfu menntamálaráðuneytisins varðandi aðgang barna að hinum ýmsu söfnum í eigu þjóðarinnar. Tilefni fyrirspurnarinnar eru ábendingar til yðar um takmarkaðan aðgang barna og unglinga að Landsbókasafni Íslands-Háskólabókasafni, en stjórn safnsins mun hafa sett reglu um lágmarksaldur safnnotenda og miðað hann við 17 ára aldur. Með bréfi yðar fylgdi ljósrit af bréfi formanns stjórnar Landsbókasafns Íslands-Háskólabókasafns dags. 26. september sl. og gerir ráðuneytið ekki athugasemdir við þau sjónarmið sem þar eru reifuð sem grundvöllur fyrir framangreindri reglu.

Hvað varðar önnur söfn í eigu ríkisins sem starfa á verksviði menntamálaráðuneytisins skal þess getið að ekki er að finna í lögum eða reglugerðum, sem um þær stofnanir gilda neinar reglur um lágmarksaldur safngesta.

Ráðuneytið hefur vegna erindis yðar sent söfnum sem starfa á verksviði menntamálaráðuneytisins bréf þar sem spurst er fyrir um hvort af þeirra hálfu sé takmarkaður aðgangur barna og unglinga að safninu. Af þeim svörum sem borist hafa, má ráða að engar reglur eru í gildi sem takmarka aðgang barna og unglinga að þeim.

130

BLS

UMBOÐSMAÐUR BARNA

Söfnin sem um ræðir eru: Þjóðminjasafn Íslands, Listasafn Íslands, Blindrabókasafn Íslands, Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi, Listasafn Einars Jónssonar, Náttúrufræðistofnun Íslands, Póst- og símaminjasafnið og Kvikmyndasafn Íslands."

Vegna þessa tiltekna máls vil ég taka fram að ég tel afar óheppilegt hversu aldursmörk geta verið mismunandi þegar ýmis réttindi og skyldur eru annars vegar. Börn og unglingar hafa oftsinnis vakið máls á þessu við mig og bent á það óréttlæti sem ríkir í skilgreiningunni á því hvenær einstaklingur teljist barn og hvenær hann teljist fullorðinn. Þegar það komi fullorðnum vel séu unglingar taldir börn en þegar þeir þurfi að greiða fyrir þjónustu teljist þeir fullorðnir. Þetta eykur óvissu barna og unglinga um félagslega stöðu sína, og er ég þeirrar skoðunar að löngu sé orðið tímabært að mótuð verði heildarstefna hvað þessi mál varðar, en samkvæmt lögum um umboðsmann barna og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna telst einstaklingur barn að 18 ára aldri. Með gildistöku nýrra lögræðislaga álít ég að löggjafinn hafi viðurkennt að einstaklingur sé barn að 18 ára aldri, en samkvæmt öðrum lögum frá Alþingi gætir mikils ósamræmis hvað þetta atriði varðar, sbr. kafla 10.0

10.3 Skoðanakannanir

BLS

132

Ábending barst mér um að grunnskólanemendur hefðu tekið þátt í könnun Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála, "Ungt fólk '97", án vilja og vitundar forráðamanna. Einnig var á það bent að börnunum hefði ekki verið gerð grein fyrir því að þeim bæri engin skylda til að svara spurningalistum þeim er stofnunin lagði fyrir, en fyrirlögn þeirra fór fram í kennslustund í grunnskólum víðsvegar um landið. Af þessu tilefni ritaði ég Tölvunefnd svohljóðandi bréf, dagsett 9. maí 1997:

Mér hefur borist ábending vegna framkvæmdar á skoðanakönnun á vegum Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála, er fram fór meðal nemenda í 8. bekk grunnskóla í Reykjavík 10. mars síðastliðinn, um hagi íslenskra ungmenna.

> "LEYFIÐ OKKUR AÐ VERA MEÐ Í AÐ TAKA ÁKVARÐANIR SEM VARÐA OKKUR SJÁLF OG ÞÁ VERÐUR VONANDI HÆGT AÐ KOMAST AÐ NIÐURSTÖÐU SEM ALLIR SÆTTA SIG VIÐ." – KJARTAN SMÁRI, 15 ÁRA, AKUREYRI.

Af þessu tilefni, og með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga um umboðsmann barna nr. 83/1994, fer ég þess hér með á leit, að mér verði veittar eftirfarandi upplýsingar:

- 1. Kynnti Tölvunefnd sér sérstaklega tilgang og efni þeirra spurninga, sem Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála hafði í hyggju að leggja fyrir nemendur með þessari skoðanakönnun um hagi og líðan íslenskra ungmenna?
- 2. Var leyfi til handa Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála að einhverju leyti skilyrt af hálfu Tölvunefndar, svo sem
 - a. að fyrirhuguð könnun skyldi kynnt nemendum sérstaklega nokkrum dögum áður en hún færi fram, t.d. hver væri tilgangur hennar, og jafnframt að nemendum væri óskylt að svara einstökum spurningum sem og spurningalistanum í heild ef þeir óskuðu ekki eftir að taka þátt í skoðanakönnun þessari?
 - b. að fyrirhuguð könnun skyldi kynnt fyrir foreldrum/forráðamönnum hvers nemanda, nokkru áður en hún færi fram m.a. hver stæði að könnuninni og hvert væri markmið hennar. Einnig að foreldrar gætu fengið frekari upplýsingar hjá fyrirsvarsmönnum könnunarinnar um efni spurninga, og síðast en ekki síst að börnum þeirra væri ekki skylt að svara einstökum spurningum né heldur spurningalistanum í heild, ef foreldrar/forráðamenn teldu, í samráði við börn sín, slíkt ekki þjóna neinum tilgangi?

Svarbréf Tölvunefndar til mín vegna þessa erindis hljóðar svo:

"Tölvunefnd vísar til bréfs yðar, dags. 9. maí sl., þar sem þér gerið athugasemd við afgreiðslu nefndarinnar á erindi Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála varðandi könnun á högum og líðan íslenskra ungmenna. Eru í bréfi yðar m.a. spurningar um ýmis atriði sem tengjast framkvæmd könnunarinnar, s.s. um tilgang spurninga í umræddri könnun, með hvaða hætti könnunin hafi verið kynnt nemendum og aðstandendum þeirra o.s.frv.

Af tilefni þeirra fyrirspurna skal tekið fram að afgreiðsla þessa erindis byggðist á því sem fram kom í beiðni Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála, dags. 25. febrúar sl. Fylgir ljósrit beiðninnar hjálagt yður til glöggvunar. Þar er m.a. að finna upplýsingar um markmið könnunarinnar o.fl. þau atriði sem þér spyrjið um en að öðru leyti er yður bent á að leita beint til RUM til að fá upplýsingar um einstök atriði sem varða framkvæmd könnunarinnar.

Að því er varðar þátt Tölvunefndar hins vegar skal tekið fram að hlutverk hennar er

Skrá unglinga sem drekka og gera foreldrum viðvart

skrá nôfn þeirra nemenda, sem vítað er að hafi neytt áfengis eðu annarra virmefna, að fengrum ábendingum félagsmiðstöðva, lögreglu, foreldra á svokölluðu foreidrætilti, heilsugæslu, kirkju og hugsanlega fleiri, nái tillögur um leitarstarf skilurum fram að ganga. Foreldrum nemenda verður þá tilkynnt um neyelu barna sinna og bodið verður upp á ráðgjöf og meðfæð í Unglingamiðstöð, sem gert er ráð fyrir að verði til húsa Heilsaverndarstöðinni við Barónsstig. Nílist samkomulag um þetta viðurrikla verkefni hefst það á næstu vikum og stendur allt þetta ár, en markmiðið er að grunnskólinn verði hér eftir vinnæfna-

BLS

134

aðila á vegum félagsmilaniðuneytisins, heilbrigðisráðuneytisins og Reykjavíkurborgar, auk þess sem Reykjavíkurdeild Ranča krossins gegnir veigamiklu hlutverki.

Greining, rádgjöf og meðferð

Gert er råð fyrir að leitarstarf innan grunnskólanna fari fram með þeim hætti, að eftir að bent befur verið á nemanda verður annars vegar tekið sérstaklega á málum þeirra sem eru að neyta áfengis í fyrsta eðu fyrstu skiptin og hins vegar leitad lausna á vanda þeirra sem neyta áfengis reglulega, til dærsis einu sinni i mdrudi eða eft-

að neyta áfengis er gert ráð fyrir að skólustjó eða fulltrúi hans ábyrgist tilkynningu til foreidra með simtali eða viðtali.

Foreldrum þeirra unglinga, sem eru komnir meiri neyslu åfengis og/eða annarra vímuefn verði hins vegar gerð greis fyrir stöðu milisins viðtali og þeim síðun vísað ásunt barni sínu þjónustu Unglingamiðstöðvarinnar. Hún verðu að likindum í Heilsuverndarstöðinni við Barón stig og er gert råð fyrir að starfið þar skiptist tvennt, greiningu og ráðgjöl annars vegur e medferð hins vegar.

Medferd fyrir/30

að vernda friðhelgi einkalífs að því er meðferð skráðra persónuupplýsinga varðar. Með vísun til þess takmarkaðist umfjöllun hennar við skoðun á því hvort verkefnið væri unnið í samræmi við ákvæði laga nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga. Yður til glöggvunar fylgir sérprentun þeirra hjálögð og er athygli yðar einkum vakin á almennum ákvæðum 3. og 4. gr. um heimild til skráningar persónuupplýsinga. Að þeim ákvæðum gættum beindist athugun Tölvunefndar að því hvort um væri að ræða söfnun og skráningu persónugreindra upplýsinga. Gögn málsins báru hins vegar með sér að lögð var áhersla á að nemendur myndu hvorki skrifa nöfn sín á spurningalista né auðkenna þá á annan þann hátt að hægt yrði að rekja þá til þeirra. Með hverjum lista fylgdi ómerkt umslag sem ætlast var til að nemendur settu listann í þegar þeir hefðu lokið við að fylla hann út. Starfsmenn Rannsóknastofnunar sáu um að leggja könnunina fyrir. Var ábyrgst að á öllum stigum yrði fullkominnar nafnleyndar og trúnaðar gætt til hins ýtrasta og að frumgögnum yrði eytt að loknum innslætti. Þá kom fram að upplýsingar úr könnuninni yrðu einungis birtar á þann hátt að tryggt væri að ekki yrði hægt að rekja svör til einstakra nemenda. Með vísun til þessarar rannsóknaraðferðar taldi Tölvunefnd ákvæði laga um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, nr. 121/1989, ekki standa umræddri könnun í vegi þar sem ekki yrði með nokkru móti unnt að rekja upplýsingar til einstakra nemenda."

Máli þessu var ekki lokið um áramót, og mun ég vinna frekar að því á næsta ári.

10.4 Skráning unglinga sem neyta áfengis og annarra vímuefna

Í Morgunblaðinu birtist frétt um samstarfsverkefni gegn vímuefnaneyslu nemenda í grunnskólum Reykjavíkur, en aðild að því eiga Reykjavíkurborg, félagsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið og Rauði kross Íslands. Í umræddri frétt var frá því greint að uppi væru áform um að skólastjórar héldu skrá með nöfnum þeirra nemenda sem vitað væri að neytt hefðu áfengis og annarra vímuefna. Ábendingar skyldu berast skólastjórum frá félagsmiðstöðvum unglinga, lögreglu, foreldrum á foreldrarölti, heilsugæslu, kirkju o.fl. Samstarfsverkefni þetta var liður í áætluninni "Ísland án eiturlyfja 2002" sem nú er unnið að samkvæmt samkomulagi ECAD (European Cities against Drugs), Reykjavíkurborgar og íslenska ríkisins. Undirbúningur vegna samstarfsverkefnisins hafði einkum verið á hendi vímuvarnanefndar Reykjavíkurborgar, Barnaverndarstofu og Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans.

Vegna þessarar fréttar fann ég mig knúna til þess að hafa samband við félagsmálaráðuneytið og ritaði í kjölfarið svohljóðandi bréf, dagsett 6. febrúar 1997:

Með vísan til símtals okkar fyrr í dag vil ég árétta það, sem þar kom fram varðandi frétt Morgunblaðsins í morgun, um samstarfsverkefni gegn vímuefnaneyslu unglinga á grunnskólaaldri.

Í fréttinni er greint frá tillögum Reykjavíkurborgar, félagsmálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og Reykjavíkurdeildar Rauða kross Íslands sem miða að vímuefnalausum grunnskóla. Þar kemur m.a. fram að gert er ráð fyrir að "skólastjórar grunnskóla í Reykjavík munu skrá nöfn þeirra nemenda, sem vitað er að hafi neytt áfengis eða annarra vímuefna, að fengnum ábendingum félagsmiðstöðva, lögreglu, foreldra á svokölluðu foreldrarölti, heilsugæslu, kirkju og hugsanlega fleiri, nái tillögur um leitarstarf í skólunum fram að ganga ... eins og segir orðrétt í blaðinu.

Í tilefni þessa vil ég sem umboðsmaður barna undir 18 ára aldri koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum:

1. Í c. lið 1. mgr. 4. gr. laga um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, nr. 121/1989, segir að óheimilt sé að skrá upplýsingar er varða einkamálefni einstaklinga, svo sem upplýsingar um áfengis- og vímuefnanotkun.

Með vísan til þessa tel ég að tillögur um hvers konar kerfisbundna skráningu eða aðra meðferð á upplýsingum um grunnskólanemendur, sem vitað er að hafi neytt áfengis eða annarra vímuefna, brjóti í bága við fyrrgreint lagaákvæði.

BLS 135

136

Umboðsmaður Barna

Þar sem það er tölvunefndar, sbr. 30. gr. laga nr. 121/1989, að hafa eftirlit með framkvæmd þessara laga hef ég í hyggju að vekja athygli nefndarinnar á framkomnum tillögum í næstu viku.

2. Þá tel ég ástæðu til að vekja athygli á 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (BSSÞ), sem Ísland er aðili að, en þar kemur fram að barn, sem myndað getur eigin skoðanir eigi rétt til að láta þær í ljós í öllum málum er það varða.

Af fréttinni í Morgunblaðinu verður ekki ráðið að grunnskólanemendur hafi eða muni eiga kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri hvað þetta vímuvarnaverkefni varðar, sem ég tel aðfinnsluvert, sbr. fyrrnefnda grein BSSÞ. Ég legg því áherslu á að þetta verði tekið til endurskoðunar og fulltrúar nemenda fái að koma sínum sjónarmiðum og skoðunum að í þessu mikilvæga verkefni, áður en til framkvæmda þess kemur og jafnframt að fulltrúar þeirra fái sömuleiðis tækifæri til að taka virkan þátt í verkefninu þegar það fer í gang.

3. Samkvæmt 1.mgr. 1. gr. laga nr. 83/1994 hefur umboðsmaður barna það hlutverk að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Í 1. mgr. 3. gr. sömu laga segir ennfremur að umboðsmaður barna skuli vinna að þvi að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirsvarsmenn lögpersóna taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Í starfi sínu skal umboðsmaður barna setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins.

Með vísan til þessa, sbr. og d. lið 2. mgr. 3. gr. laga um umboðsmann barna, fer ég þess hér með á leit að mér verði kynntar tillögur í áðurgreindu samstarfsverkefni, svo ég geti eftir því sem framast er unnt, sinnt hlutverki mínu sem opinber talsmaður barna hér á landi.

Að lokum vil ég taka fram að markmið framangreindra tillagna samkvæmt frásögn Morgunblaðsins, þ.e. að grunnskólinn verði vímuefnalaus, er lofsvert og ég lýsi mig eindreginn stuðningsmann þess markmiðs. Hins vegar verður ætíð að hafa í huga að allir einstaklingar eiga sinn sérstaka rétt, sem ber að virða, börn sem fullorðnir.

Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dagsettu 12. febrúar 1997, kemur m.a. eftirfarandi fram:

"Frétt Morgunblaðsins um verkefnið var ótímabær enda er verkefnið ekki að fullu

útfært. Sérstaklega á það við um leit og meðferð upplýsinga um grunnskólanemendur sem neyta áfengis eða annarra fíkniefna. Enn hefur ekki verið gengið frá verklagsreglum í leitarstarfinu. Sá þáttur verkefnisins er og hefur verið til skoðunar hjá stofnunum og sérfræðingum Reykjavíkurborgar enda er hann eðli máls samkvæmt sérstaklega á hendi þeirra, þó svo að gert sé ráð fyrir að allir aðilar samstarfsverkefnisins hafi góða yfirsýn yfir verkefnið í heild sinni. Athugasemdum umboðsmanns barna varðandi þennan þátt hefur þegar verið komið á framfæri við fulltrúa Reykjavíkurborgar í undirbúningshóp vegna samstarfsverkefnisins.

Varðandi athugsemd um skort á samráði við börn og ungmenni skal vísað í almenna lýsingu á verkefninu dags. 10.01.1997, sem ráðherrum viðkomandi ráðuneyta, borgarstjóra og Reykjavíkurdeild Rauða krossins var send og fylgir bréfi þessu. Þar segir: "Lögð verður áhersla á samráð við nemendur og að virkja þá til þátttöku í baráttu fyrir vímulausum grunnskóla".

Undirbúningshópur vegna samstarfsverkefnis mun þegar verkefnið er fullmótað verða við beiðni umboðsmanns barna og senda honum upplýsingar um það.

Fíkniefnaneysla barna og ungmenna hlýtur að vera áhyggjuefni allra sem bera hag þeirra fyrir brjósti. Hjá stjórnvöldum og í samfélaginu öllu er mikill áhugi fyrir því að brugðist sé til varnar, en eins og umboðsmanni mun kunnugt eru ýmis sjónarmið uppi um hvernig beri að vinna að forvörnum vegna vímuefnaneyslu barna. Að samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar, félagsmálaráðuneytis, heibrigðisráðuneytis og Rauða kross Íslands koma margir aðilar, sem hafa ekki fyrr stillt saman krafta sína til að vinna að forvörnum vegna vímuefnaneyslu ungmenna.

Það er eitt af meginmarkmiðum okkar sem að verkefninu stöndum að virkja ungmennin og koma á samstarfi við foreldra jafnframt því að nýta eins vel og unnt er þau úrræði sem þegar eru til og styrkja og koma á samstarfi á milli stofnana og sérfræðinga. Samstarfsverkefnið er því margþætt og viðkvæmt, markmiðið er háleitt og mikil vinna hefur farið í undirbúning þess. Það er því afar mikilvægt að fjallað sé um það af þekkingu og það fái rétta kynningu í samfélaginu. Í Morgunblaðinu var villandi farið með og slegið upp í fyrirsögn staðhæfingu sem lýsir verkefninu ekki rétt.

Við væntum þess að ef umboðsmaður barna telur líkur á að brotið sé á börnum og ungmennum setji hann sig í samband við aðstandendur samstarfsverkefnisins."

Niðurstaða þessa máls varð sú að aðstandendur samstarfsverkefnisins leituðu síðan eftir heimild Tölvunefndar vegna skráningar þessarar og var sú heimild veitt með allnokkrum skilyrðum.

Umboðsmaður Barna

10.5 Staða barna samkvæmt löggjöf um ríkisborgararétt

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá ýmsum ábendingum er mér höfðu borist sem vörðuðu ríkisborgararétt hálfíslenskra barna og barna sem eru frumættleidd erlendis frá af íslenskum foreldrum (sjá SUB:1996, kafla 10.0). Mál betta hef ég haft til skoðunar á árinu og hef ég m.a. látið vinna sérstaka úttekt á réttarstöðu barna gagnvart lögum nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt. Lög bessi hafa verið til endurskoðunar í dómsmálaráðuneytinu og er mér kunnugt um að mörg þau atriði er mér hafa borist ábendingar um hafi verið höfð til hliðsjónar við frumvarpsgerðina, en frumvarpið lagði dómsmálaráðherra fram á haustþingi 1997.

Dæmi um símaerindi er varða barnarétt:

Ríkisborgararéttur: Stúlka fædd á Íslandi, móðir erlend, faðir íslenskur, barnið ekki íslenskur ríkisborgari þar sem foreldrar eru ekki í hjónabandi. Spurt um rétt unglinga vegna fyrirhugaðrar skráningar á vímuefnaneyslu þeirra. Spurt hvort unglingur geti kært til lögreglu einn síns liðs eða hvort forráðamaður þurfi að koma með.

11. Barnið í sveitarfélaginu

11.0 "Hvers virði eru börnin?" – Heildarfjárveitingar sveitarfélaga til verkefna í þágu barna og unglinga

Í skýrslu minni fyrir árið 1995 greindi ég frá áskorun er ég sendi öllum sveitarstjórnum um að þau fjölmörgu verkefni er vörðuðu börn og ungmenni á verkefnalista sveitarfélaganna yrðu látin njóta verulegs forgangs í gerð fjárhagsáætlana fyrir árið 1996. Jafnframt greindi ég frá því áformi mínu að kanna hvort áhrifa áskorunarinnar gætti í fjárframlögum sveitarfélaganna til málefna barna og ungmenna í sveitarsjóðsreikningum fyrir umrætt ár (sjá SUB:1995, kafli 13.0). Í skýrslu minni

"VIÐ EIGUM LÍKA RÉTT Á AÐ SEGJA EITTHVAÐ — ÞAÐ ERUM VIÐ SEM EIGUM EFTIR AÐ BORGA SKULDIRNAR SEM ÞJÓÐIN ER AÐ SAFNA." – RÚNAR SNÆR,15 ÁRA, EGILSSTÖÐUM.

Sveitarfélögin svara ekki Umboðsmanni barna

Nefnd á vegum Sameinuðu þjóðanna hefur áhyggjur af réttindum barna hér á landi, en Umboðsmaður barna fær litlar undirtektir sveitarfélaga.

falensk sveitarfélög virðast ekki harnvinsamleg að mati nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Hún hefur þjót shyggjum af íslandi. Þetta kom fram á fundi falltria íslenkskra stjórnvalda með nefndinni í Genf fyrir rúnu ári. Umboðsmaður barna hefur gert tilraun til að fylgja málinu eftir, en ekki fengið mildar undirækt-

Heistu áhyggjuefní: 1) Mismunur í fjárveitingum til verndar og veiferðar harna eftir stjórnsýshasvaðum getur leiti til mismunar hvað amertir menntun og umönnun eftir skólatíma. 2) Langur vinnunimi foreidra og stutt viðvera harna með fjölskyldum sínum ásamt því að ekki hafa verið gerðar mæglegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að börn séu ein heima. 3) Þá er dagvistunarrými áhyggjuefní, segir nefnáln. Hán mælist til að tryggðar verði fjárveitingar að því marki sem framast er unat samkvæmt samalingaun sem Ísland undirritaði, og viðurkennt að börn í mismunandi landshlutum þurfi að njóta sambærliegrar þjónustu og börn í þéttbýli.

Engin áhugi?

Umbolemaður harna fær treg svör við fyrirspurnum til sveitarfélaga landsins um upplysingur um það hversu háu hlutfalli af heildarfjárveitingum árin 1995 og 1996 hafi verið varið til verkefna í þágu harna og ungmenna. Fyrirspurain er

send í tilefni af
shyggjum
nefndar
Sameinuðu þjóðanna um
réttindi
barnsins
hér á að þetta gengar
landi.

hör å að þetta gengar ákaflega hægt."

haflega skoraði ég á öll sveitarfölög í nóvember 1995 að láta verkefni varðandi börn og ungmenni njóta raun-

börn og ungmenni njóta raunverulegs fargangs í fjárhagsástlunum og hvatti þau til að hafa hagsmuni barna og ungmenna að leiðartjósi," sagði Þórhildur Lindal, Umboðsmaður barna, í samtali við Dag-Tímann.

hri síðar, eftir að ljóst var að

ákaflega litið hafði gerst, ákvað Umboðsmaður harna að senda annað hréf og éskaði eftir því við Samband islenskra sveitarfélaga að hafa milligöngu við sveikarfélögin. Sambandið ákvað í desember að senda bréf Umboðsmanns til sveitarfélaga með þásund íbúa og fleiri, en gleymdi að senda með bréf Þórhildar Lindal með nánari skýrinsam.

Litlu sveitarfélögin verst

"Eg er búin að fá svör frá 9 sveitarfélögum af 34 þannig að

betta gengur ikafloga hagt," sugh Párhildur. Meðul sveitarfólaga sem hafa nú þegar svarað eru

BLS

139

rik, Akureyri, Mosfellsbær og Akranes.

"Auðvitað befði óg viljað fá öll sveitarfélögin til að svara spurningum núrum og það kemur til greina að fara fram á það. Einmitt í litha sveitarfélögunum getur aðstöðumunurinn verið mestur," sugði Þórhildur Lindal. "189

fyrir árið 1996 birti ég bréf það er ég ritaði Sambandi íslenskra sveitarfélaga af þessu tilefni (sjá SUB:1996, kafla 11.0).

Samband íslenskra sveitarfélaga beindi málaleitan minni til 34 sveitarfélaga, þ.e. beirra sem eru með 1000 íbúa eða fleiri.

Erindi þetta þurfti ég að ítreka nokkrum sinnum við sveitarfélögin, og voru skýrslur frá þeim að berast embætti mínu fram eftir árinu. Ég hef nú beðið endurskoðanda að fara yfir gögn þau er sveitarfélögin hafa sent mér og óskað eftir að tekin verði saman skýrsla um málið. Niðurstöður væntanlegrar skýrslu, sem mun bera heitið "Hvers virði eru börnin?", mun ég kynna á næsta ári.

140

11.1 Reglur um sumarnámskeið fyrir börn á vegum sveitarfélaga

Í skýrslu minni fyrir árið 1996 greindi ég frá ábendingum er mér höfðu borist varðandi sumarnámskeið fyrir börn á vegum sveitarfélaga (sjá SUB:1996, kafla 11.1). Þar birti ég bréf er ég ritaði Sambandi íslenskra sveitarfélaga þar sem fram koma tillögur mínar um að sambandið beiti sér fyrir því að samdar verði almennar reglur um starfsemi sumarnámskeiða fyrir börn á vegum sveitarfélaga. Skömmu fyrir áramótin 1996/1997 skipaði sambandið starfshóp með það verkefni að kanna hvort ástæða væri til að setja slíkar reglur.

Umræddur starfshópur skilaði greinargerð um þetta mál til stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, og fékk ég þessa greinargerð í mínar hendur á haustmánuðum. Hún hljóðar svo:

"Um sumarnámskeið.

Leitað var svara við spurningunni um hvort sveitarfélög ættu að setja sér almennar lágmarksreglur um sumarnámskeið fyrir börn.

Í erindi sínu er umboðsmaður barna jákvæður út í fjölbreytt námskeið sem sveitarfélög bjóða börnum upp á. Þar er lýst eftir almennum lágmarksreglum um sumarnámskeið fyrir börn og vakin athygli á að engar almennar reglur eru til um t.d. eftirfarandi atriði:

- 1. Kröfur til leiðbeinenda (s.s. aldur, menntun, starfsreynsla og sakavottorð (sbr. kröfur til sumardvalarheimila og sumarbúða)).
- 2. Kröfur til húsnæðis og annars umhverfis.
- 3. Slysatryggingar barnanna.

Sveitarfélög standa í ríkum mæli að sumarnámskeiðum fyrir börn, ýmist með því að halda þau sjálf eða með því að styrkja fjárhagslega námskeið sem aðrir aðilar sjá um framkvæmd á. Þessum námskeiðum er væntanlega ætlað að efla þroska barna á alhliða hátt og vera þeim lærdómsrík og ánægjuleg. Það er mikilvægt að staðið sé að þeim þannig að góð fagmennska sé í fyrirrúmi á allan hátt, bæði hvað varðar þekkingu stjórnenda og aðstæður í hvívetna. Þess vegna þarf sveitarfélögum, foreldrum og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta að vera vel ljóst hver eru markmið námskeiðanna, hvernig kröfur eru gerðar og hvernig að framkvæmd þeirra skuli staðið. Víða eru til reglur og vinnurammar fyrir sumarnámskeið, en slíkt er ekki endilega með samræmdum hætti.

Tillögur:

Það er gagnlegt að sveitarfélög setji sér reglur um námskeið sem þau halda sjálf, sem og námskeið sem þau styrkja fjárhagslega en aðrir aðilar sjá um. Á sama hátt og hvað vinnuskólann varðar og fjallað var um hér að framan hlýtur að vera jákvætt og gagnlegt fyrir sveitarfélögin að Samband íslenskra sveitarfélaga hafi vinnuramma að miðla sveitarfélögunum. Við leggjum því til að Sambandið feli einhverjum starfsmönnum sveitarfélaga með vel þróuð sumarnámskeið að semja slíkan ramma. Hvað innihald varðar leggjum við til að hann nái t.d. eftir því sem við á til sömu þátta og vinnurammi vinnuskólans og þess sem erindi umboðsmanns barna fjallar um."

Á þessari stundu er mér ekki kunnugt um hvort Samband íslenskra sveitarfélaga hafi skipað starfshóp til þess að vinna samræmdar rammareglur vegna sumarnámskeiða sveitarfélaganna fyrir börn.

12. Umsagnir til Alþingis

12.0 Tillaga til þingsályktunar um öryggismiðstöð barna

Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis óskaði eftir umsögn minni um tillögu til þingsályktunar um öryggismiðstöð barna (sjá einnig kafla 8.0 í þessari skýrslu). Vegna þessa sendi ég nefndinni svohljóðandi umsögn:

Vísað er til bréfs heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis, dagsett 20. október 1997, þar sem óskað er eftir umsögn minni um tillögu til þingsályktunar um öryggismiðstöð barna.

Af þessu tilefni vil ég upplýsa um eftirfarandi:

Þegar ég tók við embætti umboðsmanns barna ákvað ég meðal annars að beita mér fyrir eflingu slysavarna barna almennt, en eins og til dæmis kemur fram í fyrrnefndri tillögu til þingsályktunar, eru slys á börnum mun tíðari hér en í nágrannalöndum okkar. Þegar ég kannaði þessi mál á sínum tíma varð ég þess fljótlega áskynja að skráning slysa á börnum er engan veginn fullnægjandi, sbr. nánar fyrirliggjandi skýrslur mína til forsætisráðherra 1995 og 1996, um þetta efni.

Ég er þeirrar skoðunar að kerfisbundin og samræmd slysaskráning, sem nær til landsins alls, sé ein aðalforsenda þess að unnt verði að fækka slysum á börnum með

142

Umboðsmaður Barna

markvissum, fyrirbyggjandi aðgerðum. Ýmislegt fleira þarf þó að koma til, svo sem ráðgjöf opinberra aðila um slysavarnir barna og ekki síður fræðsla og upplýsingar til einstaklinga, það er til foreldra, til þeirra sem starfa með börnum og ekki síst til barnanna sjálfra. Ég er einnig þeirrar skoðunar að stjórnvöldum beri að ganga fram fyrir skjöldu og sýna frumkvæði í því að efla og samhæfa slysavarnir í þágu barna.

Í ljósi þessa ritaði ég bréf til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, hinn 17. júlí 1997, í samvinnu við barnaslysafulltrúa Slysavarnafélags Íslands, Herdísi Storgaard og barnalæknana Ólaf Gísla Jónsson og Sævar Halldórsson, en í bréfinu segir m.a.: "Við erum öll sammála um og teljum afar brýnt að stjórnvöld leggi þunga áherslu á að efla og samhæfa slysavarnir í þágu barna. Af þeim sökum viljum við leyfa okkur að leggja til við yður, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, eftirfarandi tillögu að tilraunaverkefni, sem við nefnum: Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum." Efni tillögu okkar fylgir hér með á minnisblaði dagsett í júlí 1997.

Tillaga til þingsályktunar um stofnun öryggismiðstöðvar barna fellur að tillögum að tilraunaverkefninu "Eflum forvarnir – fækkum slysum á börnum", og því ber að fagna henni sérstaklega.

12.1 Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 83/1994 um umboðsmann barna

Allsherjarnefnd Alþingis óskaði eftir umsögn minni um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna. Í frumvarpinu var lagt til það nýmæli að taka skyldi árlega skýrslu umboðsmanns barna til forsætisráðherra til umræðu á Alþingi.

Vegna þessa frumvarps sendi ég svohljóðandi umsögn til allsherjarnefndar: Með bréfi hinn 23. október 1997 var óskað eftir umsögn minni um ofangreint frumvarp. Með þessu frumvarpi er lögð til sú breyting að taka skuli til umræðu á Alþingi skýrslu umboðsmanns barna, en samkvæmt núgildandi lögum segir einungis að skýrslu þessa skuli prenta og birta opinberlega fyrir 1. september ár hvert.

Ég vil lýsa sérstakri ánægju minni með frumvarpið. Ég tel það vera fagnaðarefni fyrir þetta unga embætti, umboðsmann barna, og um leið mikinn virðingarvott við tæpan þriðjung þjóðarinnar, þ.e. börn yngri en 18 ára, verði frumvarp þetta að lögum.

Börn og ungmenni eru einstaklingar í mótun. Þetta eru þeir þjóðfélagsþegnar sem framtíð landsins byggist á. Það ber því að búa þeim öllum eins góð skilyrði til uppvaxtar og þroska og framast er unnt. Það ætti að vera aðalsmerki hverrar ríkisstjórnar og hverrar sveitarstjórnar að tryggja öllum börnum og ungmennum sem best og jöfnust lífsskilyrði. Þessu markmiði verður fyrst og fremst náð með því að mótuð verði skýr opinber heildarstefna í málefnum þeirra og aðgerðir samræmdar af hálfu stjórnvalda á hinum ýmsu sviðum er varða börn og ungmenni, hvort sem er á sviði barnaverndarmála, skólamála, heilbrigðismála, menningarmála og öryggismála, svo nokkrir mikilvægir málaflokkar séu nefndir. Með þessu móti tel ég að velferð umbjóðenda minna, fjölmennasta aldurshópsins í íslensku samfélagi, verði best borgið til lengri tíma litið.

Ég er ekki í vafa um að umræður um skýrslu umboðsmanns barna til forsætisráðherra myndi styrkja það mikla grundvallarstarf sem óunnið er hér á landi í málefnum barna og ungmenna. Börn og ungmenni eru einstaklingar með sín sérstöku réttindi og þeim ber að sýna virðingu, ekki aðeins í orði heldur og á borði. Þess vegna er mikilvægt, að mínum dómi, að umræður um málefni barna og ungmenna verði fastur liður í störfum Alþingis, en mér hefur fundist skorta á umræður um þessi mál á breiðum grundvelli.

12.2 Frumvarp til laga um réttindi sjúklinga

Heilbrigðis- og trygginganefnd óskaði eftir fundi með mér til þess að fjalla um frumvarp til laga um réttindi sjúklinga. Á fundi mínum með nefndinni kom ég á framfæri ýmsum athugasemdum og tillögum sem sérstaklega vörðuðu VI. kafla frumvarpsins. Þar er að finna sérreglur um veik börn. Að fundi loknum óskaði nefndin eftir að fá afhent minnisblað það er hér fer á eftir, en þar er að finna efnisatriði athugsemda minna.

Minnisblað

vegna fundar umboðsmanns barna með heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis varðandi frumvarp til laga um réttindi sjúklinga.

Ein grundvallarmannréttindi barns:

* Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins – 24. gr. Í 1. mgr. 24. gr. BSSÞ [Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna] segir svo: Aðildarríki viðurkenna rétt barns til að njóta besta heilsufars sem hægt er að tryggja, og aðstöðu til læknismeðferðar og endurhæfingar. Aðildarríki skulu kappkosta að tryggja að ekkert barn fari á mis við rétt sinn til að njóta slíkrar heilbrigðisþjónustu.



- * Með orðinu heilsufar er átt við líkamlegt sem andlegt heilsufar.
- * Skoða 24. gr. BSSÞ í samhengi við 6. gr., 39. gr., 23. gr., 27. gr. og 32.–36.gr. BSSÞ.

12. gr. BSSÞ mælir svo fyrir:

Barn á rétt á að láta í ljós skoðun sína í öllum málum er það varðar og ber að taka tillit til skoðana þess með hliðsjón af aldri þess og þroska. Gjarnan er miðað við það að hlusta skuli eftir skoðun barns sem náð hefur 7 ára aldri, en þegar barn hefur náð 12 ára aldri ber ekki einungis að hlusta á skoðun þess heldur skal áhersla lögð á vilja þess þegar ákvörðun er tekin í máli sem það varðar. Foreldrar hafa hins vegar endanlegt ákvörðunarvald.

Samningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 12. gr., 10. gr., 2., 10. gr. 3. fjalla einnig um þessi grundvallarmannréttindi.

* Félagsmálasáttmáli Evrópu 11., 12., 13., og 14.gr. fjalla einnig um heilsufar.

BLS

144

Ábendingar varðandi einstakar greinar VI. kafla frumvarpsins

25. gr. frumvarpsins

Varðandi upplýsingar til foreldra og barns

UB [umboðsmaður barna] til athugunar

Upplýsingar skulu veittar á þann hátt að barn skilji í hverju veikindi, meðferð og hjúkrun, er fólgin.

26. gr. frumvarpsins

Vantar ákvæði um samþykki barns eða að barn skuli haft með í ráðum sambærilegt ákvæði og í 2. mgr. 25. gr. frv.

UB til athugunar

Þegar barn er lagt inn á sjúkrahús verður að leita eftir samþykki þess, þ.e. þegar það hefur náð þeim aldri og þroska að geta metið hvers vegna nauðsynlegt er að það leggist inn á sjúkrahús og hvaða afleiðingar meðferð getur haft í för með sér. Hafa barn með í ráðum – útskýra.

Það sem barni er fyrir bestu skal ætíð hafa forgang – rauði þráðurinn í barnalögum og BSSÞ.

Innskot

Barnalögin

Sameiginleg forsjá eftir skilnað/sambúðarslit foreldra felur m.a. í sér að þörf er á

samþykki beggja foreldra til allra meiriháttar ákvarðana er barnið varðar, persónuhagi þess og fjármál, sjá athugasemdir við frv. til barnalaga, bls. 19.

Samkomulag foreldra um öll atriði er varða forsjána forsenda sameiginlegrar forsjár.

Foreldrum ber að hafa samráð við barn sitt, áður en persónulegum málefnum þess er ráðið til lykta eftir því sem gerlegt er, þar á meðal með tilliti til þroska barns, sbr. 5. mgr. 29. gr. bl. [barnalaga].

Það foreldri sem ekki fer með forsjá barns á rétt á upplýsingum um hagi þess, svo sem heilsufar þess, sbr. 1. og 2. mgr. 40. gr. A barnalaga nr. 20/1992, sbr. lög nr 23/1995.

Lok innskots.

27. gr. frumvarpsins

1. mgr. Hvað er fólgið í orðalaginu: "Skylt er að gera allt sem unnt er til að sjúkt barn fái að þroskast og njóta lífsgæða þrátt fyrir veikindi og meðferð eftir því sem ástand þess leyfir."

UB til athugunar

Meðferð barns skal ætíð byggjast á tillitsemi og skilningi, svo og fullri virðingu fyrir friðhelgi einkalífs. Hlífa ber börnum við ónauðsynlegum aðgerðum og rannsóknum. Börn skulu vera í umsjá og meðferð hjá starfsfólki sem hefur menntun og reynslu í að mæta líkamlegum, tilfinningalegum og félagslegum þörfum barna.

2. mgr. Sjúk börn eiga rétt á að hafa foreldra eða nána vandamenn hjá sér þó að þau dvelji á heilbrigðisstofnun.

UB til athugunar

Þetta hlýtur að þýða að foreldrar geti dvalið hjá barni sínu allan sólarhringinn og að aðstæður bjóði upp á slíkt. Svefnaðstaða, snyrting og aðstaða til að matast. Stálpuð systkin, 16 ára og eldri, hljóta að falla hér undir þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 27. gr.

3. mgr. Heimsóknir til sjúkra barna

UB til athugunar

Ganga verður út frá því sem meginreglu að heimsækja megi sjúk börn utan venjubundins heimsóknartíma á sjúkrahúsum, ef það þjónar þörfum barns.

4. mgr. Sjúk börn skulu hafa aðgang að kennslu sem hæfir aldri þeirra og ástandi.

145



UB til athugunar

Hvað þýðir þetta að hafa "aðgang að"? Hafa sveitarfélög verið höfð með í ráðum varðandi þetta ákvæði? Fellur sérkennsla fyrir börn, sem þess þurfa með, ekki örugglega hér undir?

5. mgr. Umhverfi og aðbúnaður sjúkra barna skal hæfa aldri þeirra, þroska og ástandi ... Hvað þýðir þetta í raun?

UB til athugunar

Umhverfi sem er útbúið þannig að það mæti þörfum barna hvað varðar innréttingar, húsgögn, leikföng, bækur jafnt fyrir þau yngstu sem þau eldri og sérmenntað starfsfólk. Sérmenntað starfsfólk. Börn skulu vera í umsjá og meðferð hjá starfsfólki sem hefur menntun og reynslu í að mæta líkamlegum, tilfinningalegum og félagslegum þörfum barna.

Niðurstaða

Ákvæði VI. kafla frumvarpsins þurfa að vera ítarlegri, svo augljóst megi vera í hverju réttindi sjúkra barna eru raunverulega fólgin. Greinargerðin er alltof fátæklega orðuð að mati ub. Þar þurfa að koma skýringar við hverja og eina grein kaflans.

Almennt

BLS

146

UB til athugunar

Hvað með öryggi barna á sjúkrahúsum t.d. í sambandi við aðgang fólks að sjúkrahúsum almennt séð – allir virðast eiga greiðan aðgang. Huga þarf að öryggi barna vegna þessa þáttar, svo sem hvort ekki eigi að láta gestum í té sérstakan passa (visitorpass) eftir að þeir hafa gert grein fyrir sér við innganginn á sjúkradeild.

12.3 Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 47/1995 um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum.

Menntamálanefnd Alþingis óskaði eftir umsögn minni um frumvarp til laga um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum. Efnislega var frumvarp þetta í meginatriðum samhljóða tillögum þeim er ég hafði sent menntamálaráðherra í kjölfar útkomu skýrslunnar "Ofbeldi í sjónvarpi" (sjá nánar SUB:1996, kafla 7.0). Ég mætti vegna þessa máls á fund nefndarinnar og kom á framfæri nokkrum ábendingum, svo sem varðandi ábyrgð og eftirlit með því að farið sé eftir ákvæðum laganna, og einnig varðandi skoðun þeirra auglýsinga sem kvikmyndahúsin birta fyrir sýningar. Einnig sendi ég nefndinni afrit bréfs þess er hafa að geyma tillögur mínar til menntamálaráðherra í þessum efnum (sjá nánar SUB:1996, kafla 7.0).

Skömmu fyrir áramót sendi ég menntamálaráðherra bréf og grennslaðist fyrir um afdrif frumvarpsins. Svarbréf ráðuneytisins, sem er dagsett 23. desember, er svohljóðandi:

"Menntamálaráðherra hefur borist bréf yðar dags. 5. desember [1997] þar sem þér spyrjist fyrir um hvort og þá hvenær menntamálaráðherra hafi í hyggju að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 47/1995 um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum, sem lagt var fyrir Alþingi sl. vor en hlaut þá ekki afgreiðslu.

Til svars við erindi yðar er yður hér með skýrt frá því að hinn 3. október s.l. fól menntamálaráðuneytið Herði Einarssyni, hrl. að endurskoða lög nr. 47/1995 um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum í ljósi þeirra markmiða að gætt sé ákvæða 73. gr. stjórnarskrárinnar og jafnframt að stuðlað verði svo sem kostur er að vernd barna og ungmenna fyrir skaðlegum áhrifum kvikmynda á sálarlíf þeirra. Þá hefur þess ennfremur verið farið sérstaklega á leit við hann að hann hugi í endurskoðunarstarfinu að þeim álitaefnum er lúta að skoðun tölvuleikja.

Endurskoðun á framangreindri löggjöf er ekki lokið."

12.4 Frumvarp til lögræðislaga

Allsherjarnefnd Alþingis óskaði eftir umsögn minni um frumvarp til lögræðislaga, heildarlög. Áður hafði ég sent frá mér umsögn um frumvarp þetta að því er varðaði sjálfræðisaldurinn sérstaklega (sjá SUB:1996, kafla 12.2). Þar sem frumvarpið var afar viðamikið og miklar starfsannir við hið fámenna embætti mitt, sá ég mér ekki fært að verða við þessari beiðni. Ég mætti hins vegar á fund allsherjarnefndar og kom á framfæri nokkrum ábendingum mínu. Ég lýsti yfir ánægju minni með að farið skyldi að tilmælum mínum í 67. gr. frumvarpsins, en þar segir að samþykki yfirlögráðanda þurfi fyrir kaupum ófjárráða barna á bifreiðum (sjá einnig SUB:1995, kafla 8.0).

Þá vakti ég athygli á ýmsum þeim atriðum er fram koma í bréfi mínu til dómsmálaráðherra varðandi réttarstöðu 16 og 17 ára unglinga í kjölfar hækkunar á sjálfræðisaldri í 18 ár. Ég minnti nefndina einnig á þá staðreynd að engin sérstök langtímaúrræði væru til fyrir 16 og 17 ára börn sem væru hættuleg sjálfum sér og öðrum vegna eigin lífernis, t.d. vímuefnaneytendur. Ein af þeim röksemdum sem færð hefði verið fyrir hækkun sjálfræðisaldurs væri einmitt að með því gæfist kostur á að vista börn á þessum aldri, sem ættu við vímuefnavandamál að stríða, gegn vilja

Umboðsmaður Barna

þeirra á stofnunum eða meðferðarheimilum án þess að svipta þyrfti þau sjálfræði. Ekki væri nóg að hækka sjálfræðisaldurinn, heldur yrðu að fylgja raunhæf úrræði til hjálpar þessum hópi barna, sem væru svo illa á vegi stödd. Einnig benti ég á mikilvægi þess að huga að breytingum á annarri löggjöf í tengslum við hækkun sjálfræðisaldurs.

Loks gerði ég nefndinni grein fyrir ábendingum er mér höfðu borist varðandi frelsi ófjárráða barna til að stofna bankareikning, og nota hraðbankakort og debetkort án samþykkis foreldra. Í því sambandi greindi ég frá fyrirhuguðum verklagsreglum af hálfu banka og sparisjóða (sjá einnig kafla 5.1 í þessari skýrslu).

Viðauki I:

Ávarp umboðsmanns barna á ráðstefnu Staðlaráðs Íslands, í Háskólabíói 23. maí 1997

Um rétt barna til þess að njóta öryggis í leikumhverfi sínu.

Fundarstjóri – ágætu ráðstefnugestir.

Inngangur

Mér er það sönn ánægja að fá, fyrir hönd umbjóðenda minna, barnanna, að ávarpa ykkur hér á þessari ráðstefnu, sem ætlað er að fjalla um afar mikilvægan rétt allra barna, þ.e. rétt þeirra til að lifa og *leika sér* í öruggu umhverfi.

Í flestum menningarsamfélögum telst það bæði sjálfsagt og eðlilegt að standa vörð um líf og heilsu barna. Á síðustu áratugum hefur, sem betur fer í auknum mæli, verið lögð áhersla á þessi réttindi þeirra – að búa við örvandi, en um leið örugg uppvaxtarskilyrði. Aukin iðnvæðing og tækniþróun samfélaga nútímans renna einnig stoðum undir kröfuna um að þessi réttindi barnanna séu virt.

Skyldur foreldra

Foreldrum ber skylda til að vernda heilsu barna og búa þeim öruggt umhverfi. Það fer síðan eftir ýmsu hversu færir þeir eru til að rækja þessa skyldu. Þar geta skipt máli þættir eins og þekking foreldranna, lífsviðhorf þeirra og áhugi, en einnig ýmsir þættir af bæði félagslegum og efnahagslegum toga.

Skyldur samfélagsins

Samfélagið allt ber síðan ábyrgð á að börn búi við góð lífsskilyrði, þar á meðal öryggi í leikumhverfi þeirra. Samfélaginu ber einnig skylda til að sjá svo um að þessi réttindi barna séu í heiðri höfð. Ýmis lög og reglur eru til sem er ætlað að tryggja að börn njóti réttinda til þess að alast upp í örvandi og öruggu umhverfi. Lög og reglur veita þó ekki nægilegan stuðning nema þeim sé vel og markvisst fylgt eftir í framkvæmd. Framkvæmdin skiptir hér sköpum og ekki síst sá þáttur er lýtur að eftirlitinu, sem oft og tíðum er veikasti hlekkurinn hvað þetta varðar.

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna – BSSÞ

Síðla árs 1992 öðlaðist gildi hér á landi samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem í daglegu tali er nefndur Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna (BSSÞ).

148

Í 3. gr. Barnasáttmálans er að finna eina af grundvallarreglum hans, þar sem fram kemur að í öllum málum, er varða börn, skuli hagsmunir barnsins sjálfs og það sem því er fyrir bestu ætíð haft að leiðarljósi.

Það eru þó einkum tvö ákvæði sáttmálans sem ég vil vekja sérstaka athygli ykkar á hér í dag. Í fyrsta lagi er það ákvæði 31. gr. þar sem kveðið er á um rétt barns til hvíldar og tómstunda, *til að stunda leiki* og skemmtanir sem hæfa aldri þess, og til frjálsrar þátttöku í menningarlífi og listum. Og í öðru lagi er það ákvæði 24. gr. sáttmálans þar sem sú ábyrgð er lögð á herðar aðildarríkjum, þar með talið íslenska ríkinu, að sjá svo um að allir einkum þó börn og foreldrar séu velupplýst um ýmislegt í sambandi við almennt öryggi barna, þar á meðal slysavarnir. Þar að auki ber aðildarríkjum að bjóða upp á fræðslu í þessum efnum og nauðsynlega aðstoð við að færa sér hana í nyt að fenginni fræðslu. Þetta ákvæði undirstrikar mikla ábyrgð hinna ýmsu stofnana samfélagsins á sviði slysavarna.

Í hnotskurn má segja að tilvitnuð ákvæði sáttmálans feli í sér eftirfarandi fullyrðingu:

Öll börn eiga rétt á að leika sér í góðu og öruggu umhverfi

Leikþörf barna

BLS

150

Segja má að leikþörfin sé ein af grundvallarþörfum barnsins, öll börn verða að fá útrás fyrir þessa þörf, og gildir þá einu hvort þau búa við auð og allsnægtir eða fátækt og örbirgð. Leikurinn er barninu lífsnauðsynlegur til þess að þroskast og dafna, til þess að læra á lífið og tilveruna og til þess að verða að manneskju í mannlegu samfélagi. En það er hins vegar staðreynd að það umhverfi sem mætir barninu er gjarnan umhverfi hinna fullorðnu, það er í ríkum mæli miðað við forsendur fullorðinna. Þegar nánasta umhverfi okkar er skipulagt höfum við hin fullorðnu því miður tilhneigingu til þess að gleyma sjónarhorni barnsins.

Að fá að leika sér í góðu og öruggu umhverfi er þó hluti af grundvallarmannréttindum allra barna eins og áðurgreind ákvæði BSSÞ mæla fyrir um og íslenska ríkið er skuldbundið til að virða.

Verkefni sveitarstjórna varðandi slysavarnir

Eitt af mörgum mikilvægum verkefnum sveitarstjórna er að sjá um slysavarnir í sveitarfélögum, m.a. í formi fræðslu til barna og foreldra svo og annarra er starfa með börnum, en ekki síður í úrbótum, þar sem þeirra er talin þörf til að tryggja betra og öruggara umhverfi fyrir íbúa sveitarfélagsins. Það ætti að vera metnaður hverrar sveitarstjórnar að búa sem best að öryggi sinna yngstu borgara.

Á vegum nokkurra sveitarfélaga og í samvinnu við Slysavarnafélagið hefur verið unnið að verkefni sem nefnt hefur verið "Vörn fyrir börn", "Gerum bæinn/borgina betri fyrir börnin." Mín skoðun er sú að hér sé um að ræða merkilegt framtak, sem fleiri sveitarfélög ættu að taka sér fyrir hendur. Það sem ég tel þó þýðingarmest er að sveitarstjórnir fylgi verkefnum sem þessum vel eftir og þá til lengri tíma litið.

Samkvæmt 12. gr. BSSÞ eiga börn rétt á að segja sína skoðun í öllum málum er þau varða og taka ber réttmætt tillit til skoðana þeirra með hliðsjón af aldri barnanna og þroska. Sveitafélögin eiga að nýta sér betur reynsluheim barna – þau eiga að leita leiða til að gera þau að virkari þátttakendum þegar verið er að fjalla um málefni er þau þekkja af eigin raun – betur en við hin fullorðnu. Hvað vitum við um slysagildrur á leið barnanna okkar í skólann. Spyrjum heldur börnin!

Í Noregi hefur sú leið verið farin í kjölfar fullgildingar BSSÞ þar í landi (sbr. sérstaklega 24. gr.) að skylda allar sveitarstjórnir til að tilnefna sérstakan fulltrúa barna í byggingar- og skipulagsnefndir og er honum ætlað það hlutverk að standa vörð um hagsmuni barna þegar fjallað er um og teknar ákvarðanir í byggingar- og skipulagsmálum sveitarfélaga.

Skyldur ríkisvaldsins

Eins og fram kom í máli mínu hér áðan þá kveður BSSÞ ekki einungis á um skyldur sveitarfélaga til að búa börnum öruggt umhverfi, þar á meðal leikumhverfi, heldur hvílir rík ábyrgð á ríkisvaldinu í þessum efnum.

Eftir því sem ráðið verður af upplýsingum frá slysadeildum, heilsugæslustöðvum og sjúkrahúsum þurfa 20–22 þúsund börn árlega á heilbrigðisþjónustu að halda eftir að hafa hlotið áverka af einhverju tagi.

Þetta þýðir með öðrum orðum að fjórða hvert barn á Íslandi þarf á aðstoð að halda ár hvert af orsökum slysa.

Þegar ég tók við embætti umboðsmanns barna fyrir nálega 2 1/2 ári ákvað ég fljótlega að beita mér sérstaklega fyrir eflingu slysavarna og bættu öryggi barna almennt séð. Meðal annars hef ég í þessu skyni átt samstarf við barnaslysafulltrúa Slysavarnafélagsins, sem með mikilli elju hefur komið ýmsu góðu til leiðar varðandi slysavarnir barna á síðustu árum.

Við nánari skoðun mína á öryggismálum barna hef ég m.a. orðið þess áþreifanlega vör að skráning á barnaslysum er engan veginn með viðunandi hætti hér á landi. Ég er hins vegar þeirrar skoðunar að kerfisbundin og samræmd slysaskráning, sem nær



til alls landsins, sé forsenda þess að unnt verði að fækka slysum á börnum með markvissum, fyrirbyggjandi aðgerðum. Eins og nú er getum við ekki sagt með *neinni vissu* hversu algeng slysin eru, hvar þau verða, við hvaða aðstæður og hvenær. Þá er og nauðsynlegt að skilgreining á slysum sé samræmd, þ.e. að sama skilgreining sé notuð yfir íþróttaslys umferðarslys, skólaslys, slys á heimilum o.s.frv.

Ég hef þegar vakið athygli formanns slysavarnaráðs á að hvergi sé unnt hérlendis að fá heildartölur yfir slys á börnum og brýnt sé að bæta úr því ástandi, en hlutverk slysavarnaráðs er einmitt að stuðla að fækkun slysa meðal annars með því að móta reglur sem miða að því að slys séu skilmerkilega skráð og sú skráning sé samræmd um allt land. Jafnframt því sem séð verði um úrvinnslu þeirra upplýsinga og útgáfu á slysatölum.

Í kjölfar ýmissa ábendinga, er mér hafa borist um slysahættur á íþrótta- og leiksvæðum, sem börnum er ætlaður aðgangur að, ritaði ég í lok síðasta árs heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og óskaði ýmissa upplýsinga um slys á börnum á íþrótta- og leiksvæðum. Í svarbréfi frá heilbrigðisráðuneytinu er staðfest að heildarupplýsingar um þessi atriði sé ekki að finna hér á landi. Hins vegar sé verið að þróa nýtt og fullkomið skráningarkerfi fyrir heilsugæsluna í landinu og ætlunin sé að nota það að einhverju leyti fyrir aðrar stofnanir heilbrigðisþjónustunnar. Þá hefur ráðuneytið fallið formanni slysavarnaráðs að tryggja það að skráning á barnaslysum verði með sem ítarlegustum hætti og eins vel til úrvinnslu og samanburðar fallin og kostur er.

Von mín er sú að reglur slysavarnaráðs um samræmda skráningu slysa líti dagsins ljós sem allra fyrst en ég geri mér fulla grein fyrir að hér er um að ræða vandasamt starf.

Athafnir barnsins breytast eftir aldri og umhverfi – á heimilinu, í leikskólanum, grunnskólanum, á leikvellinum og á íþróttavellinum. Slysin breytast einnig að sama skapi, þau fylgja þroskaferli barnsins – það sem er t.d. hættulaust fyrir 6 ára barn getur verið lífshættulegt fyrir barn á fyrsta ári. Forvarnarstarfið, þar með talin lagaog reglugerðasmíð um umhverfið /leikumhverfið, verður að taka mið af því hvers konar slys eiga sér stað á hinum ólíku aldursskeiðum. Leggja ber áherslu á að lög, sem hafa það að markmiði að gera umhverfi barna eins hættulítið og kostur er, byggi á haldgóðri þekkingu á barnaslysum og tíðni þeirra á ólíkum aldursskeiðum.

Í ársskýrslu minni til forsætisráðherra á síðasta ári komst ég m.a. svo að orði *að það ætti að vera aðalsmerki hverrar ríkisstjórnar og hverrar sveitarstjórnar að tryggja*

öllum börnum sem best og jöfnust skilyrði til uppvaxtar og þroska og ég telji að því markmiði verði einungis náð með því að mótuð verði skýr opinber heildarstefna í málefnum þeirra og einnig sé nauðsynlegt að aðgerðir af hálfu stjórnvalda, ríkis og sveitarfélaga, verði samræmdar á hinum ýmsu sviðum er varða börn þar á meðal nefndi ég á sviði **öryggismála barna.**

Þörf er opinberrar stefnumótunar í öryggismálum barna yngri en 18 ára. Nauðsynlegt er að gerð verði af hálfu stjórnvalda heildstæð og samræmd áætlun til nokkurra ára um það, hverra úrræða sé þörf á þessu sviði og jafnframt hvernig þeim fyrirætlunum verði hrint í framkvæmd. Skipuleggja verður slysavarnir á grundvelli kerfisbundinnar og samræmdrar skráningar á landsvísu.

Með slíkum aðgerðum af hálfu stjórnvalda væri fólgin raunveruleg viðurkenning og um leið virðing þeirra fyrir rétti barna til leiks í **öruggu** umhverfi.

Þakka ykkur fyrir áheyrnina.

Umboðsmaður Barna

Viðauki II.

Erindi umboðsmanns barna á málþingi menntamálaráðuneytisins "Frá orðum til athafna", haldið 17. október 1997.

Ráðherra, aðrir málþingsgestir!

Inngangur

BLS

154

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna er honum ætlað að vinna að bættum hag barna, undir 18 ára aldri og standa vörð um réttindi þeirra, hagsmuni og þarfir. Öllum er heimilt að leita til embættisins með erindi sín, en umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar á grundvelli rökstuddra ábendinga eða að eigin frumkvæði. Mikilvægt er að leggja áherslu á, að það er í valdi umboðsmanns sjálfs að ákveða hvort hann telur, að ábending gefi tilefni til meðferðar. Niðurstaða hans í þeim efnum er endanleg.

Í skýrslu um störf mín á árinu 1995 kemur fram að erindi tengd skólanum, fyrst og fremst grunnskólanum, hafi verið fyrirferðarmikil á fyrsta starfsárinu. Í nýútkominni skýrslu um störf á árinu 1996 er það sama upp á teningnum; flest þeirra erinda er bárust á síðasta ári vörðuðu starfsemi grunnskólans. Allt stefnir í að svo verði einnig á því ári sem brátt er á enda runnið.

Ég vil því aðallega nota þetta tækifæri hér í dag til að koma á framfæri við ykkur fáeinum þeirra ábendinga, er mér hafa borist, meðal annars frá umbjóðendum mínum sem eru nemendur í grunnskóla. Von mín er sú að þau orð, sem hér á eftir fara, muni leiða til einhverra athafna af hálfu ykkar sem farið með stjórn og eftirlit í málefnum grunnskólans.

II. Hlutverk grunnskólans

Samkvæmt lögum um grunnskóla nr. 66/1995 er öllum börnum og unglingum á aldrinum 6–16 ára skylt að sækja 10 ára grunnskóla. Lögin kveða á um skyldu foreldra til að sjá um að börn þeirra innritist og sæki skóla á skólaskyldualdri og jafnframt um skyldur sveitarfélaga að sjá til þess að lögboðin fræðsla sé fyrir hendi.

Á hverjum degi sækir meira en fjórðungur þjóðarinnar skóla. Í hverjum árgangi í grunnskóla eru að jafnaði yfir 4.000 nemendur eða samtals um 42.000 nemendur í 1.–10. bekk.

Samkvæmt grunnskólalögum er það hlutverk skóla, í samvinnu við heimilin, að búa

nemendur undir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífelldri þróun. Starfshættir skólans eiga að mótast af umburðarlyndi, kristilegu siðgæði og lýðræðislegu samstarfi. Grunnskólinn á að leitast við að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við eðli og þarfir nemenda og stuðla að alhliða þroska, heilbrigði og menntun hvers og eins. Skólastarfið á að leggja grundvöll að sjálfstæðri hugsun nemenda og þjálfa hæfni þeirra til samstarfs við aðra.

Löng hefð er fyrir því að skólaár á Íslandi sé styttra en gengur og gerist í nágrannalöndunum. Spyrja má þeirrar spurningar í ljósi þeirra þjóðfélagsbreytinga, sem átt hafa sér stað á síðustu árum, hvort ekki sé kominn tími til að lengja skólaárið hér á landi, svipað því sem gerist í kringum okkur. Og tengja skólann um leið atvinnulífinu í meira mæli, með því t.d. að efla vinnuskóla sveitarfélaga en staðreynd er að unglingar á aldrinum 13 til 16 ára eiga sífellt erfiðara með að fá atvinnu við sitt hæfi á hinum almenna vinnumarkaði í því þriggja mánaða sumarleyfi sem enn tíðkast. Það að lengja skólaárið ætti að geta leitt til þess að grunnskólinn styttist um eitt ár – en margir eru þeirrar skoðunar að fyrstu skólaárin séu ekki nægilega vel nýtt. Í framhaldi af því má spyrja hvort ekki sé rétt að hefja tungumálakennslu fyrr en nú er – kenna 9 og 10 ára börnum dönsku og ensku, enda börn á þeim aldri yfirleitt námsfús og fljót að tileinka sér ný verkefni? Samfara bættri áherslu í raungreinum þyrfti að leggja meiri áherslu á að fræða nemendur um mannréttindi og mannleg samskipti, tjáningu og rökhyggju til að leggja grundvöll að sjálfstæðri hugsun nemenda og gera þá hæfari til samstarfs við aðra.

Í því skyni að þjálfa nemendur í lýðræðislegu samstarfi þarf að efla *nemendaráð* grunnskóla og síðast en ekki síst þarf að tryggja nemendum rétt til að taka virkan þátt í töku ákvarðana varðandi stjórn og starfsemi skólans, en núgildandi grunnskólalög mæla ekki fyrir um þennan rétt nemendum til handa.

III. Ábendingar

Ábendingar er mér hafa borist varðandi grunnskólann, eru margar og fjölbreytilegar, snerta nánast alla þætti skólastarfsins með einum eða öðrum hætti. Af þeim sýnist mér ljóst að þótt margt sé *vissulega vel gert* þá virðist sem víða sé pottur brotinn í málefnum grunnskólans.

Ég hef kosið að fjalla hér á eftir um nokkrar þessara, einkum þær sem nemendur hafa komið á framfæri við embætti mitt.

III.1 Einelti

Frá því að ég tók við starfi umboðsmanns barna hafa börn vakið athygli mína á því

156

Umboðsmaður Barna

að þau séu lögð í einelti af öðrum nemendum skóla og jafnvel af einstökum starfsmönnum skóla. Sum þeirra sakna þess að í skólanum skuli ekki vera til staðar einhver fullorðinn, sem hlynnir að þeim þegar þeim líður illa og hjálpar þeim þegar þau verða fyrir aðkasti eða eru útilokuð frá félagsskap annarra nemenda.

Hér á Íslandi eru ekki fyrirliggjandi neinar tölfræðilegar upplýsingar um umfang eineltis á landsvísu. Fullyrða má þó að einelti sé samfélagsleg meinsemd sem of mörg börn og unglingar verða fyrir ár hvert. Einelti takmarkast ekki eingöngu við skólann heldur er hér á ferðinni vandamál sem skýtur upp kollinum á öllum athafnasviðum ungs fólks. Afleiðingar eineltis eru oft mjög alvarlegar fyrir börn og unglinga sem fyrir því verða.

Í 14. gr. laga um grunnskóla kemur fram að skólastjóri er forstöðumaður grunnskóla, stjórnar honum og ber ábyrgð á starfi skólans.

Samkvæmt núgildandi grunnskólalögum hafa skólanefndir hins vegar fengið aukið hlutverk, frá því sem áður var, og þá fyrst og fremst hvað viðkemur *innra starfi skólanna*. Í greinargerð þeirri er fylgdi frumvarpi til grunnskólalaga segir jafnframt að skólanefnd fylgist með framkvæmd náms og kennslu í skólahverfinu og hún geti lagt tillögur um umbætur á skólastarfi fyrir skólastjóra.

Af þeim ábendingum, sem áður er vitnað til, virðist sem úrræðaleysi innan skólans sé of algengt, og að þar vísi hver á annan, þegar upp koma eineltismál. Sá sem líður fyrir slíkt er auðvitað fórnarlambið sjálft.

Ljóst þarf að vera, hver beri ábyrgð og í hverju sú ábyrgð sé fólgin, þegar taka skal á þessu flókna og alvarlega vandamáli. Mín skoðun er sú að við fyrrgreinda 14. gr. grunnskólalaga þurfi að bæta afdráttarlausara ákvæði um, að *skólinn og starfsmenn hans beri ábyrgð á því að tekið sé á markvissan hátt á eineltisvanda innan hvers skóla, í skólahúsnæði og á skólalóðum.* Sveitarfélög og skólanefndir verða einnig að marka ákveðna stefnu í þessum málum, svo að skólar geti unnið gegn einelti á þann hátt sem hver og einn telur heppilegast, miðað við aðstæður á hverjum stað.

Nánari útfærslu á framkvæmdinni, þ.e. hvaða leiðum beri að fylgja þegar einelti kemur upp, ætti síðan að setja í **námsskrá sérhvers skóla** í samráði við foreldraráð og nemendur.

Samstarf heimila, hagsmunasamtaka og stjórnvalda er mikilvægt í þessu máli. Ég tel mjög þýðingarmikið að upplýsingum og þekkingu á aðferðum til að vinna gegn

einelti sé miðlað sem víðast. Í samtölum mínum við ýmsa sem að þessum málum koma, svo sem kennara, hefur komið í ljós að þeim finnst þeir þurfa meiri leiðbeiningar um það hvernig eigi að taka á þessum vanda – að fræðslu um úrræði sé ábótavant.

Baráttan gegn einelti hefur hingað til miðast fyrst og fremst við skynjun fullorðinna á því hvernig koma eigi í veg fyrir einelti. Ég leyfi mér að fullyrða að fram að þessu hefur börnum og unglingum verið haldið utan við þessi mál, að mestu ef ekki alveg, og þekking þeirra þar með ekki nýtt. Börnin eru hins vegar reiðubúin til að ræða þessi mál og axla sína ábyrgð. Þess vegna legg ég ríka áherslu á að börnum og unglingum verði gefinn kostur á að láta í sér heyra og að þau fái að koma að sínum hugmyndum og tillögum um það hvernig besti verði unnið gegn einelti, innan hvers skóla og það helst upprætt með öllu.

III.2 Skólareglur og agaviðurlög

Í 28. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins segir að allt skuli gert til að tryggja að námsaga sé haldið uppi í skólum með þeim hætti sem samrýmist mannlegri reisn barnsins.

Í reglugerð um skólareglur og aga í grunnskólum segir að skólastjóri hafi forgöngu um að skólareglur séu settar og að þær skuli kynntar og afhentar nemendum og forráðamönnum þeirra. Reglurnar eiga að vera skýrar og afdráttarlausar og í þeim skal koma skýrt fram hvernig skólinn hyggst bregðast við brotum á reglunum. Þessar reglur á að birta í skólanámskrá hvers skóla.

Af ábendingum þeim sem mér hafa borist má ætla að sumir skólastjórar hafi tekið sér vald til þess að ákveða agaviðurlög án þess að viðurlögin komi fram í skólanámskránni. Sem dæmi um slíkar ábendingar má nefna að nemendur eru settir í sérbekk, svokallaðan sb-bekk, sem þýðir að þeim er gert að bera **b**orð sín og **s**tóla á milli kennslustofa eftir því hvaða námsgrein þeir eiga að sækja. Viðurlög þessi eru niðurlægjandi og til þess fallin að gera lítið úr nemendum, jafnvel brjóta þá niður. Þá eru nokkur dæmi um agaviðurlög sem fólgin eru í því að nemendum er meinað að taka þátt í sameiginlegum skólaskemmtunum með félögum sínum.

Í þessum tilvikum virðist svo sem skólastjóri hafi upp á sitt einsdæmi ákveðið agaviðurlögin án þess að slíkt hafi átt sér stoð í reglum í skólanámskrá og án þess að þær hafi verið kynntar forsjáraðilum barnanna.

Við getum öll verið sammála um þann sjálfsagða hlut að nauðsynlegt sé að halda

Umboðsmaður Barna

uppi aga í skólum landsins. Sá agi verður hins vegar að vera með jákvæðum formerkjum. Í því sambandi tel ég nauðsynlegt að heimili og skólar taki höndum saman og ræði opinskátt um aga og hegðun barna okkar – því svo virðist sem eitthvað hafi farið úrskeiðis hjá okkur hinum fullorðnu í þeim málum. Ég fullyrði að börn vilja reglur – einfaldar og skýrar reglur.

Hefðu skólar þann hátt á að leita eftir skoðunum nemenda við samningu skólareglna er ég sannfærð um að betri árangur næðist innan skólans á þessu sviði sem öðrum.

III.3 Brottvísun úr skóla

BLS

158

Nokkrar ábendingar hafa borist vegna brottvísunar nemenda úr skóla samkvæmt 41. gr. grunnskólalaganna. Svo virðist sem einhver brotalöm sé á framkvæmd þessarar lagagreinar af hálfu skólastjórnenda og sveitarfélaga.

Áðan fjallaði ég lítillega um agaviðurlög vegna brota á skólareglum. Í skýrslu umboðsmanns Alþingis frá árinu 1994 fjallar hann um þetta efni og þar kemur meðal annars fram það álit hans að hin *vægari úrræði* sem notuð eru til að halda uppi aga og almennum umgengnisvenjum teljist almennt ekki stjórnvaldsákvarðanir.

Þannig verði ávítur og áminningar svo og brottvísun nemenda úr *ákveðinni kennslustund* almennt ekki talin stjórnvaldsákvörðun. Brottvísun úr skóla *það sem eftir er skóladags* verði það varla heldur.

Í þessu sama áliti sínu fjallar hann um brottvísun nemenda úr skóla til lengri tíma og kemst að þeirri niðurstöðu að sú ákvörðun að meina *nemanda að sækja kennslutíma í ákveðnu fagi um nokkurt skeið eða víkja honum úr skóla í fleiri en einn skóladag*, teljist aftur á móti *stjórnvaldsákvörðun* og falli þar með undir 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga.

Ákvörðun um brottvísun úr skóla er ákvörðun sem verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og ætíð ber að hafa í huga þá grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins að gæta ber hófs við meðferð opinbers valds.

Brotthvarf nemenda

Brottvísun nemenda úr grunnskóla leiðir aftur hugann að þeirri staðreynd að einhver dæmi eru til um að börn yngri en 16 ára, þ.e. skólaskyld börn flosni upp úr skóla. Af hvaða orsökum er vafalaust umdeilt en m.a. vegna úrræðaleysis stjórnvalda í þeirra málum. Ekki hefur reynst unnt að fá tölur yfir fjölda þessara barna. Í 9. gr. laga um grunnskóla segir að menntamálaráðuneytið annist söfnun og dreifingu upp-

lýsinga um skólahald og skólastarf á grunnskólastigi. Ég tel með vísan til þessa lagaákvæðis eðlilegt að menntamálaráðuneytið kanni hve mikil brögð eru að því að skólaskyld börn sæki ekki skóla án lögmætra forfalla og ástæður þessa ef mögulegt er.

III.4 Trúnaðartengsl starfsmanna skóla við nemendur

Nokkuð er leitað eftir upplýsingum um hvaða reglur gilda um trúnað starfsfólks skóla við nemendur sem leita til þeirra í vanda sínum. Það sem brennur heitast á nemendum og einnig starfsfólki skólans eru þau tilvik þegar börn og unglingar óska eftir að það sem fram kemur í viðtali þeirra við kennara sinn, skólastjóra eða sérfræðinga skólans, verði farið með sem trúnaðarmál gagnvart foreldrum þeirra. Augljóst er að slík ósk getur sett starfsfólk skóla í vanda vegna þess að oft liggur ekki fyrir í hve miklum mæli barn getur farið fram á slíkan trúnað.

Grunnskólabörn lúta forsjá foreldra sinna og hingað til hefur löggjafinn – í flestum tilvikum – litið svo á að það væri hlutverk foreldra að tala máli barna sinna gagnvart hinu opinbera. Í nokkrum lagabálkum eiga börn þó sjálfstæðan rétt til að tjá sig, svo sem í barnalögum og barnaverndarlögum, enda liggur sú staðreynd fyrir að hagsmunir barns og foreldris þurfa ekki endilega að fara saman. Ástæður þess að börn leita til starfsfólks skóla geta einmitt verið erfiðleikar á heimilum þeirra eða erfiðleikar í samskiptum við foreldra þeirra.

Hvernig ber að fara með upplýsingar sem barn gefur starfsmanni skóla í trúnaði? Þessari spurningu er ekki auðsvarað. Þau lög sem helst ber að líta til í þessu sambandi eru stjórnsýslulögin og upplýsingalögin, en þau gefa þó ekki einhlít svör. Eins og lögin eru úr garði gerð eiga forsjáraðilar barns að jafnaði rétt á að fá upplýsingar um það sem barn hefur sagt við opinbera starfsmenn, þar með starfsfólk skóla. Hugsanlegt er þó, í undantekningartilvikum, að hagsmunir barns af því að fá að halda upplýsingum leyndum verði taldir vega þyngra en hagsmunir forsjáraðila til að fá aðgang að þeim upplýsingum.

Lokaorð

Að framan hef ég gert að umfjöllunarefni fáeinar af þeim ábendingum er mér hafa borist í tengslum við starfsemi grunnskólans. Að fjölmörgu öðru hefði verið hægt að víkja, svo sem innritun barna í skóla, samræmdum prófum, sérkennslu og skóla-akstri. Tímans vegna hef ég heldur ekki getað rætt sérstaklega um málefni leikskólans, en margt af því sem ég hef hér sagt getur eins átt við starfsemi leikskólans.

