



UMBOÐSMAÐUR BARNA

SKÝRSLA UMBOÐSMANNS BARNA FYRIR ÁRIÐ 1998

MAÍ 1999



Til forsætisráðherra

Skýrslu þá, sem hér fylgir, hef ég tekið saman um störf mín á árinu 1998, 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.

Niðurröðun efnis er með svipuðum hætti og verið hefur undanfarin ár. Í fyrsta hluta skýrslunnar eru aðfaraorð mín þar sem ég dreg saman í stuttu máli það helsta sem bar til tíðinda á árinu. Kynningar- og fræðslustarfsemi embættisins er gerð skil í öðrum hluta skýrslunnar og í þriðja hlutanum er yfirlit yfir skráð erindi, bæði munnleg og skrifleg, sem bárust embættinu á árinu 1998. Í fjórða hluta skýrslunnar er að finna efnislega umfjöllun um þau mál sem ég tók fyrir, bæði samkvæmt ábendingum og að eigin frumkvæði. Þar er jafnframt að finna umsagnir mínar til Alþingis og stjórnvalda. Þar sem úrvinnsla nokkurra mála hefur í nokkrum tilvikum spannað fleiri en eitt ár er að finna tilvísanir í eldri skýrslur mínar.

Sem fyrr birti ég umsagnir mínar og álitserðir 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 í flestum tilvikum bréf, er mér hafa borist vegna mála er ég hef haft til umfjöllunar, orðrétt og innan tilvitnunarkerkja.

Fyrirlestur, er ég flutti opinberlega á árinu, birti ég sem viðauka aftast í skýrslunni. Hann heitir „Einelti verður ekki liðið“ og flutti ég hann á árlegum fundi menntamálaráðuneytisins með starfsfólki í tómsunda- og félagsstarfi.

Reykjavík í maí 1999.



Þórhildur Líndal.

Efnisyfirlit

I.	Aðfaraorð umboðsmanns barna	7
II.	Kynning og fræðsla um embætti umboðsmanns barna	10
1.	Kynning og fræðsla	10
1.0	Kynning í skólum	10
1.1	Fundir með börnum og unglungum	11
1.2	Kynning fyrir sveitarstjórnarmenn á Suðurnesjum	11
1.3	„Börn vilja ræða um einelti - við fullorðna“: Ráðstefna um einelti	12
1.4	Samskipta- og samráðsaðilar: Ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök	14
1.5	„Mannabörn eru merkileg - staðreyndir um börn og unglunga“.	15
1.6	„Lögbók barnanna“ - réttindi og skyldur barna og unglunga eins og þau birtast í íslenskum lögum“	17
1.7	„Ungir hafa orðið“ - safn erinda af málþingum umboðsmanns barna	17
1.8	Heimasíða umboðsmanns barna - tölvupóstur	18
1.9	Erindi og fyrirlestrar	20
1.10	Samskipti við fjölmiðla og umfjöllun um embættið	20
2.	Erlend samskipti	21
2.0	Fundur í Evrópusamtökum umboðsmanna barna, ENOC (European Network of Ombudsmen for Children) í Kaupmannahöfn	21
2.1	Fundur norrænna umboðsmanna barna í Reykjavík	22
2.2	Ráðstefna Children in Wales í Llandrindodd, Wales.	24
2.3	Barnforum í Stokkhólmi - ráðstefna á vegum Norðurlandaráðs og Unicef	24
2.4	Önnur erlend samskipti	24
III.	Erindi sem bárust umboðsmanni barna	26
3.	Munnleg erindi – skrifleg erindi	26
3.0	Símaerindi	26
3.1	Afgreiðsla símaerinda	27
3.2	Viðtöl	28
3.3	Skrifleg erindi	28



IV. Mál sem tekin voru til umfjöllunar hjá umboðsmanni barna	31	8. Öryggismál, heilbrigðis- og tryggingamál	71
4. Skólamál	31	8.0 Málefni einhverfra barna	71
4.0 Skólaakstur	31	8.1 Geðheilbrigði barna og unglunga	72
4.1 Endurskoðun laga um æskulýðsmál - fyrirspurn til menntamálaráðherra	37	8.2 Prófessorsstaða í barna- og unglिंगageðlækningum	72
4.2 Einelti í skólum - rannsókn	37	8.3 Öryggi barna á íþrótt- og leiksvæðum	73
4.3 Skilgreining hugtaksins „einelti“	40	8.4 Slysaskráning - Öryggismiðstöð	75
4.4 Sérkennsla í grunnskólum	44	8.5 Öryggi barna í bifreiðum	79
4.5 Agaviðurlög í grunnskólum - nefndarstarf	45	8.6 Aðbúnaður og næring barna í heilsdagsskólum í Reykjavík	81
4.6 Upptökuvélar til þess að fylgjast með athöfnum barna og unglunga á skólalóðum	46	8.7 Skráning nýfæddra barna - fyrirspurn frá umboðsmanni barna í Madrid, Spáni	83
4.7 Fatlaðir nemendur í framhaldsskólum - skipan ráðgjafahóps	47	9. Barnavernd	84
5. Fjármál	48	9.0 Barnagæsla í líkamsræktarstöðvum	84
5.0 Afsal á meðlagsgreiðslum	48	9.1 Lágmarksaldur í fegurðar- og fyrirsættukeppnum	85
5.1 Barnabætur og skuldajöfnuður	48	10. Barnaréttur	86
5.2 Börn og lífeyrissjóðir	49	10.0 Málefni ungra fanga	86
5.3 Kröfu um menntunarmeðlag hafnað	53	10.1 Réttarstaða meðlagsgreiðenda yngri en 18 ára	97
6. Atvinnumál	54	10.2 Starfshættir lögreglu vegna meintra afbrota ósakhæfra barna	98
6.0 Kjör og vinnuskilyrði blaðburðarbarna	54	10.3 Opinber fjölskylduráðgjöf	100
6.1 Reglugerð um vinnu barna og unglunga	56	10.4 Skoðanakannanir	106
7. Fjölmiðlar	57	11. Barnið í sveitarfélaginu	108
7.0 Umfjöllun fjölmiðla um börn	57	11.0 „Hvers virði eru börnin?“ - Heildarfjárveitingar til sveitarfélaga til verkefna í þágu barna og unglunga	108
7.1 Skortur á eftirliti með innflutningi myndbanda	61	12. Umsagnir til Alþingis	111
7.2 Auglýsingar kvikmyndahúsa fyrir barnasýningar	63	12.0 Tillaga til þingsályktunar um aukinn rétt foreldra vegna veikinda barna	111
7.3 Áfengisauklýsingar og heimsmeistaramót í knattspyrnu	65	12.1 Tillaga til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum langsjúkra barna	111
7.4 „Hvað er til ráða“ - bæklingur um börn og sjónvarpsöfubeldi	66	12.2 Frumvarp til laga um grunnskóla - fulltrúar nemenda	112
7.5 Flutningur á erlendu tónlistarefni hjá íslenskum úrvarpsstöðvum	68	12.3 Frumvarp til laga um almenn hegningarlögum - kynferðisbrot gegn börnum	113
7.6 Minnt á alþjóðlegan fjölmiðladag barna	70		



12.4	Frumvarp til laga um staðfesta samvist - ættleiðing	114
12.5	Tillaga til þingsályktunar um réttarstöðu barna til umgengni við báða foreldra sína	114
12.6	Frumvarp til laga um almenn hegningarlög - fyrning sakar	116
12.7	Tillaga til þingsályktunar um dreifða gagnagrunna á heilbrigðis-sviði og persónuvernd	117
12.8	Tillaga til þingsályktunar um aðgerðir til að draga úr ofbeldis-dýrkun	118
12.9	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkis-borgararétt	119
13.	Umsagnir til stjórnvalda	119
13.0	Biskupsstofa: Stefna Þjóðkirkjunnar um vímuefnavandann	119
13.1	Félagsmálaráðuneytið: Endurskoðun laga um vernd barna og ungmenna	119
13.2	Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: Frumvarp til nýrra ættleiðing-arlaga	122
13.3	Tölvunefnd: Rannsókn RUM á einelti meðal grunnskólubarna	123
13.4	Norræna embættismannanefndin um neytendamál: Börn og markaðssetning á Netinu	124
Viðauki:		126
	„Einelti verður ekki liðið”	
	Fyrirlestur umboðsmanns barna, haldinn 5. nóvember 1998, á árlegum fundi menntamálaráðuneytisins með starfsfólki í tóm-stunda- og félagsstarfi.	126

I. Aðfaraorð umboðsmanns barna

1.

Skrifstofa umboðsmanns barna að Laugavegi 13, 2. hæð var á árinu 1998, 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 þrjá mánuð sumarið 1998. Í upphafi árs var heimasíða embættisins opnuð á Netinu.

2.

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna nr. 83/1994 er öllum heimilt að leita til embættisins með erindi sín. Á árinu 1998 voru munnleg erindi skráð 1043 og er það tæp 40% aukning frá árinu 1997. Frá upphafi hef ég lagt áherslu á að sinna þessum þætti í starfsemi embættisins vel. Reyndin er sú að flest þessara erinda varða einstök börn og þar eð mér sem umboðsmanni er ekki heimilt að taka slík mál til meðferðar er eftir fremsta megni reynt að gefa öllum, sem hingað leita, ráð og leiðbeiningar um hvert hægt er að snúa sér til að fá einhverja 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 sem þannig fæst góð yfirsýn yfir stöðu mála er varða börn og ungmenni frá einum tíma til annars.

Á árinu voru til meðferðar hjá embættinu 55 skrifleg mál, þar af var 41 nýtt mál, en jafnframt var unnið að 5 málum frá árinu 1997, 7 málum frá árinu 1996 og 2 málum frá árinu 1995. Af þessum 55 málum tók ég 17 þeirra til umfjöllunar að eigin frumkvæði. Þau mál, sem tekin eru til meðferðar, eru í langflestum tilvikum mikil að umfangi og krefjast yfirgripsmikillar vinnu, svo sem öflunar skriflegra upplýsinga frá ráðuneytum, stofnunum og fyrirtækjum hér á landi, auk þess sem leitað er fanga utan landssteinanna.

Algengt er að ganga þurfi ítrekað eftir svörum frá hlutaðeigandi, jafnvel svo mánuðum skiptir. Slíkir eftirgangsmunir eru íþyngjandi fyrir embættið, sem ekki



hefur á að skipa fleiri starfsmönnum en raun ber vitni, um leið og slíkur seinangangur tefur, eðli máls samkvæmt, fyrir afgreiðslu mála sem eru til meðferðar hjá embættinu. Þetta er að sjálfsögðu ekki algilt og mörg stjórnvöld svara bæði fljótt og vel þeim erindum sem ég beini til þeirra.

Vinnuálag hefur af augljósum ástæðum verið mikið, 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. Nokkur dæmi eru um að ég hafi verið beðin um að halda fyrirlestra erlendis um embættið, en af því hefur ekki getað orðið nema í þeim tilvikum þegar ferðakostnaður hefur verið greiddur af hálfu hinna erlendu aðila, vegna fjárskorts hjá embætti mínu.

3.

Á árinu boðaði ég til ráðstefnu um einelti, sem haldin var á Hótel Sögu í Reykjavík. Þessa ráðstefnu Börn vilja ræða einelti ... við fullorðna sóttu um 80 börn og unglingar auk 50 fullorðinna einstaklinga, fulltrúa hinna ýmsu stofnana og samtaka sem starfa á einn eða annan hátt að velferð þessa þjóðfélagshóps. Á þessari ráðstefnu fengu börnin tækifæri til að ræða augliti til auglitis við fullorðna um það samfélagsból sem einelti er. Þessi ráðstefna leiddi í ljós - svo ekki verður um villst - að börn og unglingar hafa eftirtektarverðar skoðanir ekki síst þegar málið varðar þau sjálf. Þau eru hinir raunverulegu sérfræðingar. Það sem hins vegar skortir hér á landi er að börn og unglingar fái tækifæri til að láta í ljós skoðanir sínar á skipulegan hátt í samfélagsumræðunni, eins og réttur þeirra stendur til. Í 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er mælt fyrir um þessi grundvallar mannréttindi barna en þar segir orðrétt: Aðildarríki skulu tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálst í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.

Hér á landi þarf að verða hugarfarsbylting, ekki síst hjá þeim fulltrúum sem sitja í sveitarstjórnnum landsins. Á undanförunum árum hef ég ítrekað skorað á sveitarstjórnir að leita einhverra þeirra úrræða, sem tryggja börnum og unglingum með skipulögðum hætti, rétt til að hafa áhrif á töku ákvarðana í hagsmuna- og réttindamálum þeirra. Þótt þessir þjóðfélagsþegar öðlist ekki kosningarrétt fyrr en þeir verða 18 ára er engin ástæða til að útiloka þá frá því að hafa áhrif á samfélagið — nema síður sé. Einmitt vegna þess að þeir geta ekki með atkvæði sínu valið þá, sem fara með völdin í sveitarfélaginu hverju sinni, er nauðsynlegt að raddir þeirra og sjónarmið fái að komast að á annan hátt.

Annað atriði, þessu tengt, vil ég einnig nefna sérstaklega en það er virðingarleysið, sem börnum og unglingum er oft og tíðum sýnt, í samskiptum þeirra við fullorðna. Lítilsvirðandi framkoma fullorðins fólks í garð hinnar ungu kynslóðar er því til vansæmdar. Í þessu samhengi vil ég sérstaklega vísa til umræðunnar, sem átt hefur sér stað um agaleysi í hinu íslenska þjóðfélagi en þar hefur borið hæst umræðan um agaleysi í skólum landsins. Ég get svo sannarlega tekið undir þá skoðun að í þjóðfélagi okkar ríki agaleysi og það á fjölmörgum sviðum mannlífsins. Hér þarf að verða breyting á hið bráðasta ef ekki á að fara illa. Ég vil hins vegar minna á þá óhjákvæmilegu staðreynd að það erum við, hin fullorðnu, sem erum fyrirmyndir barna okkar og til að vinna bug á ríkjandi agaleysi þurfum við því að líta gagnrýnum augum í eigin barm áður en skömminni er skellt á unga fólkið. Því eftir höfðinu dansa limirnir.



II. Kynning og fræðsla um embætti umboðsmanns barna

1. Kynning og fræðsla

1.0 Kynning í skólum

Á árinu hélt ég áfram að heimsækja börn og unglunga á vinnustaði þeirra, skólana. Fyrirkomulag þessara funda var með svipuðu sniði og verið hefur, en markmið þeirra er að kynna embættið fyrir börnunum, gera þeim grein fyrir hlutverki og starfssviði umboðsmanns barna, segja þeim frá réttindum og skyldum þeirra samkvæmt íslenskum lögum og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, og leita eftir skoðunum þeirra á þeim málum sem varða þau sjálf og þau telja brýnt að taka upp við umboðsmann sinn (sjá einnig fyrri skýrslur mína til forsætisráðherra: SUB:1995, SUB:1996 og SUB:1997). Á fundunum fá börnin afhentan sérstakan kynningarbækling um embættið. Að þessu sinni sótti ég heim skóla í Reykjanesbæ og Grindavík. Á fundunum hitti ég alls 2786 grunnskólanemendur í 7 skólum á svæðinu.

Skömmu eftir ferð mína um Reykjanesið sendi ég einnig kynningarbæklinga um embættið til dreifingar í alla skóla í Kópavogi og Hafnarfirði, eða til alls 6195 grunnskóla-



Morgunblaðið 10. febrúar 1998.

nemenda. Þegar allt er talið fengu því tæplega 9000 grunnskólanemendur í Reykjaneskjördæmi kynningu á embættinu.

1.1 Fundir með börnum og unglingum

Að venju hittust nemendaráð grunnskólanna í Reykjavík á sameiginlegum fundi til skrafs og ráðagerða. Það er Íþrótt- og tólmstundaráð Reykjavíkur sem hefur frumkvæði að því að kalla til þessara funda, og var mér nú í annað sinn boðið að ávarpa fundargesti. Á fundinum kynnti ég m.a. þá hugmynd mína að setja á laggirnar einskonar þing barna og unglunga á Netinu, þar sem umboðsmaður barna gæti lagt mikilvæg álitamál fyrir þingheim. Með þessum hætti yrði unnt að fá fram afstöðu þess hóps, sem embættið þjónar, til ýmissa mála sem unnið er að hjá embættinu. Valinn hópur 63 einstaklinga, yngri en 18 ára, fengi aðgang að netsvæði þingsins með lykilorði, og er hugmynd mín sú, að á þessum vettvangi færi fram umræða og atkvæðagreiðsla líkt og gert er á Alþingi við Austurvöll. Ég mun leita eftir samstarfi við nemendaráðin í Reykjavík um að taka þátt í tilraunaverkefni um þessa hugmynd mína, en unnið er að svipuðum verkefnum hjá embættum umboðsmanna barna í Noregi og Svíþjóð.

Ungmennaráð Grafarvogs óskaði eftir því að eiga fund með mér, bæði til þess að fræðast um embætti umboðsmanns barna, og til þess að kynna fyrir mér eigin starfsemi. Fundurinn var haldinn á skrifstofu embættisins, og var hann gagnlegur fyrir báða aðila. Bað ég um að fá að fylgjast með störfum ráðsins, og verða fundargerðir þess sendar skrifstofunni í þessu skyni.

1.2 Kynning fyrir sveitarstjórnarmenn á Suðurnesjum

Í tengslum við heimsókn mína í skóla á Reykjanesi hélt ég fund með fulltrúum þeirra sveitarfélaga sem eiga aðild að Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum. Fundurinn var ágætlega sóttur en þar fór fram kynning á embættinu og að henni lokinni, almenn umræða um málefni barna og unglunga á svæðinu. Ég legg mikið upp úr þessum fundum með sveitarstjórnarmönnum, enda er ég þeirrar skoðunar að sveitarstjórnir landsins geti lagt miklu meira af mörkum til þess að bæta réttindi og hag umbjóðenda minna en nú er raunin. Í því sambandi vil ég einkum nefna að mörg ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins eiga það undir sveitarstjórnunum hvort þau koma til framkvæmda eða ekki. Nægir þar að nefna 12. gr. samningsins, sem endurspeglar eina af meginreglum hans. Þar segir að aðildarríki skuli tryggja barni, sem myndað geti eigin skoðanir, rétt til að láta þær frjálsglega í



ljós í öllum málum sem það varða, og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur barns og þroska. Boðskapur þessarar greinar er að börnum og unglíngum skuli gefinn kostur á að taka þátt í ákvarðanatöku um mál sem varða þau sjálf. Margar slíkar ákvarðanir eru teknar af sveitarstjórnnum án þess að börn og unglíngar fái að koma þar nærri. Það er því verk að vinna fyrir sveitarstjórnir landsins hvað þetta varðar.

1.3 „Börn vilja ræða um einelti... við fullorðna“: Ráðstefna um einelti

Á undanförunum árum hefur embættið haldið málþing um hagsmuna- og réttindamál barna og unglínga, þar sem efnisumfjöllun hefur verið með almennum hætti. Að þessu sinni ákvað ég að efna til ráðstefnu um eitt málefni eingöngu. Laugardaginn 17. október boðaði ég til ráðstefnu um einelti á Hótel Sögu í Reykjavík, þar sem börn og fullorðnir settust saman á rökstóla og ræddu þetta alvarlega vandamál (sjá nánar í þessu sambandi SUB:1996, kafla 4.7 og SUB:1997, kafla 4.4). Í samvinnu við embættið sá Vanda Sigurgeirsdóttir íþróttapjálfari um undirbúning ráðstefnunnar og var jafnframt ráðstefnustjóri.

Markmið ráðstefnunnar var að fá fram skoðanir og tillögur um hvaða leiðir væri hægt að fara til þess að vinna gegn ofbeldi af þessu tagi. Börn og unglíngar eru í



daglegri nálægð við einelti, ýmist sem gerendur, þolendur eða áhorfendur. Fram til þessa hefur þekking þeirra á einelti ekki verið nýtt í baráttunni gegn því. Ég taldi að nú væri kominn tími til að börn og unglíngar fengju að ræða þessi mál við fullorðna augliti til auglitis. Til ráðstefnunnar var boðið 50 fullorðnum, sem voru fulltrúar ýmissa stofnana og félagasamtaka sem vinna að málefnum barna og unglínga. Frá félagsmiðstöðvum á Reykjavíkursvæðinu og af Reykjanesi sóttu 80 unglíngar þessa ráðstefnu.

Ráðstefnan hófst á því að flutt var atriði úr leikritinu „Ávaxtakarfan“ sem Möguleikhúsið sýndi um þær mundir í Íslensku óperunni. Að því búnu setti ég ráðstefnuna með stuttu ávarpi þar sem ég greindi frá því, að í starfi mínu sem umboðsmaður barna, hefði ég fljótlega orðið þess áskynja, m.a. í heimsóknum mínum í skóla, að eitt helsta áhyggjuefni barna og unglínga væri einelti. Vorið 1996 hefði embættið gert einfalda könnun á starfsháttum nemendaráða grunnskólanna og við það tækifæri var spurt hvaða hagsmunamál þau teldu brýnast að umboðsmaður barna legði áherslu á í störfum sínum. Eineltið var þar efst á blaði (sjá einnig SUB:1996, kafla 4.1). Einnig sagði ég frá því að árið 1997 hefði ég átt fundi um eineltisvandann með fjölmörgum fulltrúum stofnana og samtaka, sem sinna málefnum barna og unglínga á ýmsum sviðum. Tilgangur fundanna hefði verið að fá fram sem flest sjónarhorn á vandamálið, og að afla jafnframt upplýsinga um hvernig væri tekið á eineltismálum, svo sem innan grunnskólans, á vegum íþróttahreyfingarinnar og í félagsmiðstöðvum. Niðurstöðu þessarar fundahrinu mætti taka saman í stuttu máli: Taka þyrfti upp markvissari aðgerðir til að stemma stigu við einelti, ekki síst innan skólans. Markmiðið með að halda ráðstefnu sem þessa væri að veita börnum og unglíngum tækifæri til að ræða augliti til auglitis við fullorðna um einelti á breiðum grundvelli, svo sem um það hvað fælist í orðinu einelti, hvað væri hægt að gera til að koma í veg fyrir það og hvernig ætti að taka á einelti þegar það kæmi upp.

Að loknu ávarpi mínu sögðu tvær ungar stúlkur frá biturri reynslu sinni af því að hafa verið fórnarlömb eineltis. Að því búnu hófst hópastarf en unnið var í blönduðum umræðuhópum barna og fullorðinna, umræðuefni voru undirbúin af unglíngunum og sáu þeir jafnframt um að stjórna umræðunni, hver í sínum hópi. Eftir að hópstjórar höfðu gert grein fyrir niðurstöðum og tillögum hópanna kynnti Jakob Frímann Þorsteinsson, fræðslustjóri Íþrótt- og tómstundaráðs Reykjavíkur, náms efni um einelti sem ÍTR vann að, en það er einkum ætlað starfsmönnum sem vinna með börnum og unglíngum á vettvangi frítímans. Menntamálaráðherra, Björn Bjarnason, sleit ráðstefnunni og átti jafnframt síðasta orðið. Í máli hans kom m.a. fram að hann hefði falið Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála að gera rannsókn á eðli og umfangi eineltis í grunnskólum landsins, og að sú ákvörðun hafi ver-



ið tekin eftir að ég óskaði eftir samvinnu við hann um öflun upplýsinga um málið (sjá einnig SUB:1996, kafla 4.7 og SUB:1997 kafla 4.4).

Ég tel að ráðstefna þessi hafi verið mjög árangursrík, enda mættu unglingarnir vel undirbúnir til leiks og uppskeran varð eftir því. Í lok ráðstefnunnar fékk ég í mínar hendur margar góðar tillögur og ábendingar frá hópnum, sem þar störfuðu, um hvaða leiðir megi fara til þess að fyrirbyggja einelti og hvernig sé unnt að taka á því. Ég mun láta vinna úr þessum tillögum og birta í ráðstefnuskýrslu sem ég hyggst gefa út í byrjun árs 1999. Ég mun gera nánari grein fyrir niðurstöðum ráðstefnunnar í skýrslu minni fyrir það ár.

1.4 Samskipta- og samráðsaðilar: Ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök

Eins og endranær átti ég bæði góð og gagnleg samskipti við hina ýmsu aðila í þjóðfélaginu sem vinna að hagsmuna- og velferðarmálum barna og unglunga. Samskipti mín við menntamálaráðuneytið fjölluðu einkum um æskulýðsmál (sjá kafla 4.1) og rannsókn á einelti (sjá kafla 4.2), en einnig sótti ég fund sem ráðuneytið boðaði til þar sem greint var frá vinnu við frumvarp til laga á breytingu á lögum nr. 47/1995 um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum (sjá SUB:1995, kafla 15.0, SUB:1996, kafla 7.0 og SUB:1997, kafla 12.3). Jafnframt átti ég sæti í starfshóp er skipaður var til að endurskoða reglugerð um skólareglur og agaviðurlög (sjá kafla 4.5). Þá átti ég einnig ágæt samskipti við iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið um ýmis atriði er varða börn og auglýsingar (sjá kafla 13.3) og sömuleiðis við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið um tilraunaverkefnið „Eflum forvarnir — fækkum slysum á börnum“ (sjá SUB:1997, kafla 8.1 og 12.0). Þá átti ég gagnlegan fund með fulltrúa ríkisskattstjóraembættisins þar sem við ræddum um ýmsar ábendingar er mér hafa borist varðandi barnabætur (sjá SUB:1996, kafla 5.1 og kafla 3.2, bls. 33 og SUB:1997, kafla 5.0). Loks má nefna samráðsfund með framkvæmdastjóra Kvikmyndaskoðunar um aðgang barna að bönnuðum kvikmyndum.

Miðgarður, hverfamiðstöð í Grafarvogi, óskaði eftir því að embættið gerðist aðili að umsókn um verkefnisstyrk til Evrópusambandsins ásamt nokkrum innlendum og erlendum aðilum. Verkefni þetta var um margt afar athyglisvert, en hugmyndin var að þróa kynningarefni um réttindi og skyldur barna og unglunga í margmiðlunarformi, en markhópur þessa efnis skyldi vera börn í Evrópu á aldrinum 4-17 ára. Því miður komust þessi ágætu áform ekki í framkvæmd að þessu sinni, þar sem verkefnið hlaut ekki styrk.

Auk reglulegra funda minna með barnaslysafulltrúa Slysavarnafélags Íslands, átti ég fundi með fulltrúum Félags íslenskra barnalækna, en samstarf okkar varðaði útgáfu bæklinga um börn og sjónvarpsofbeldi (sjá kafla 7.4 og SUB:1997, kafla 7.2). Einnig komu fulltrúar barnalækna að undirbúningsvinnu vegna tilraunaverkefnisins „Eflum forvarnir - fækkum slysum á börnum“ (sjá kafla 8.3 og SUB:1997, kafla 8.1).

Fulltrúa frá Rauða krossi Íslands og framkvæmdastjóra ungmennadeildar Rauða krossins hitti ég á fundum vegna ýmissa verkefna um einelti sem embættið vann að. Einnig heimsótti ég Rauðakrosshúsið og kynnti mér það ágæta starf sem þar fer fram. Þá átti ég fund með fulltrúa frá KFUM og K um málefni barna almennt. Nokkuð var um að einstaklingar og fulltrúar stofnana og samtaka óskuðu eftir að hitta mig til þess að kynna mér ýmis málefni barna sem betur mættu fara. Barnageðlæknar komu til fundar við mig og kynntu mér ástandið í geðheilbrigðismálum barna. Ábyrgir feður kynntu mér afstöðu sína til sameiginlegrar forsjár og foreldrahópur Vímulausrar æsku greindi mér frá ástandi meðferðarmála fyrir unga fíkniefnaneytendur. Ég átti jafnframt fundi með einstökum aðilum um stöðu fatlaðra barna í skólakerfinu, um börn og heimilisofbeldi, um málefni nýbúabarna og um kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.

1.5 „Mannabörn eru merkileg - staðreyndir um börn og unglunga“

Bókin „Mannabörn eru merkileg - staðreyndir um börn og unglunga“ var kynnt á blaðamannafundi í byrjun sumars (sjá nánar SUB:1995, kafla 4.6). Á fundinum lagði ég fram svohljóðandi fréttatilkynningu:

Umboðsmaður barna hefur gefið út bókina „Mannabörn eru merkileg — staðreyndir um börn og unglunga“. Í bókinni er leitast við að draga upp heildstæða mynd af uppvaxtarskilyrðum, aðbúnaði og aðstæðum þeirra rúmlega 77 þúsund Íslendinga sem ekki hafa náð 18 ára aldri, og teljast því börn lögum samkvæmt. Markmiðið er að bregða kastljósinu á þá fjölmörgu þætti er einkenna börn og unglunga sem sérstakan hóp í íslensku samfélagi. Óhætt er að fullyrða að þær fjölmörgu upplýsingar um börn og unglunga, sem er að finna í bókinni, hafi aldrei áður verið samankomnar í einni bók. Bókin var einkum unnin í samstarfi við sérfræðinga félagsmálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, Landlæknisembættisins, Hagstofu Íslands og Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála. Auk þess hefur fjöldi annarra sérfræðinga lagt til þær upplýsingar sem birtast í bókinni.



Bókin skiptist í 10 kafla. Í fyrsta kafla er að finna ýmsar lýsandi hagtölur um fjölda barna af heildarmannfjölda, svo sem fæðingartíðni og hjúskaparstöðu foreldra við fæðingu barns. Annar kaflinn fjallar um fjölskylduna á breiðum grundvelli. Í þriðja kafla er dregin upp mynd af efnahagslegu umhverfi barnafjölskyldna og fjórði kaflinn fjallar um málefni fatlaðra barna. Í fimmta kafla er að finna ítarlega lýsingu á heilsufari barna og unglunga og þeirri þjónustu sem þeim býðst innan heilbrigðiskerfisins. Sjötti kaflinn fjallar um ýmsa þætti er lúta að barnaverndarstarfi og í þeim sjöunda eru upplýsingar um ýmis þau félagslegu vandamál sem steðja að börnum og unglungum. Í áttunda kafla er fjallað um skólakerfið allt frá leikskólastigi og þar til námi í framhaldsskóla lýkur. Þar er einnig umfjöllun um atvinnuþátttöku barna og unglunga. Í níunda kafla er fjallað um menningu barna og unglunga. Loks er í síðasta kafla bókarinnar leitast við að gefa lesandanum nokkra hugmynd um lífssýn barna og unglunga á Íslandi. Aftast í bókinni eru nokkrar orðskýringar, mannfjöldatölur yfir þá sem eru 17 ára og yngri, bæði í heild og einnig skipt eftir öllum sveitarfélögum landsins, Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna í hnotskurn, yfirlit yfir helstu samtök og stofnanir sem á einn eða annan hátt fjalla um málefni barna og unglunga, yfirlit yfir þá aðila sem lögðu til efni í bókina og loks lög nr. 83/1994 um umboðsmann barna.

Umboðsmaður barna, Þórhildur Líndal, fylgir bókinni úr hlaði með formála, en þar kemur fram að aðalmarkmið umboðsmanns með því að safna saman sem flestum tiltækum upplýsingum um börn og ungmenni á Íslandi í eina bók var að fá sem heillegasta mynd af stöðu og högum umbjóðenda sinna. Umboðsmaður barna telur bókina gagnlegan grunn sem byggja verði á við



mótun opinberrar stefnu í málefnum barna og ungmenna hér á landi. Umboðsmaður barna hefur ítrekað hvatt til að ráðist verði í það brýna verk. Þá telur umboðsmaður barna að bókina ætti jafnframt að gagnast öllum þeim, sem áhuga hafa á málefnum barna og ungmenna, auk þess sem nota mætti hana sem fræðsluefni í skólum.

Bókina sendi ég forsætisráðherra og ráðherrum í ríkisstjórn ásamt bréfi þar sem eftirfarandi kemur m.a. fram:

Í formála, þar sem bókinni er fylgt úr hlaði, kemur m.a. fram að aðalmarkmið mitt með því að safna saman fyrirbyggjandi upplýsingum um börn og ungmenni á Íslandi í eina bók var að fá sem heillegasta mynd af stöðu og högum umbjóðenda minna. Ég tel jafnframt efni bókarinnar vera afar gagnlegan grunn, sem byggja verði á við mótun opinberrar heildarstefnu í málefnum barna og ungmenna hér á landi, en ég hef ítrekað hvatt til að ráðist verði í það brýna verk. Ég vil því nota þetta tækifæri og leggja enn á ný áherslu á mikilvægi þess að hér á landi verði mótuð opinber heildarstefna í málefnum umbjóðenda minna. Í kjölfar þeirrar stefnumótunar yrði síðan að koma áætlun af hálfu stjórnvalda til nokkurra ára um hvernig eigi að framkvæma stefnuna. Hér á Íslandi höfum við allar forsendur til að byggja upp fyrirmyndar þjóðfélag sem setur líf og velferð barna, komandi kynslóðar, í öndvegi.

Bókin „Mannabörn eru merkileg - staðreyndir um börn og unglunga“ er til sölu í bókaverslunum víða um land.

1.6 „Lögbók barnanna“ - réttindi og skyldur barna og unglunga eins og þau birtast í íslenskum lögum

Vinnu við þetta verkefni lauk á árinu, en vegna fjárskorts reyndist ekki unnt að gefa ritið út. Að óbreyttu er ekki fyrirsjáanlegt hvenær af útgáfu þessari getur orðið.

1.7 „Ungir hafa orðið“ - safn erinda af málþingum umboðsmanns barna

Á málþingum embættisins á undanförunum árum hafa margir ungir ræðumenn stigið á stökk - sumir í fyrsta sinn - og flutt erindi um hin ýmsu hagsmunamál barna og unglunga sem þeir töldu brýnt að taka til opinberrar umfjöllunar. Málþing hafa verið haldin í Reykjavík 1995, á Egilsstöðum 1996 og á Akureyri 1997. Erindin, sem eru 13 talsins, hef ég látið taka saman í eitt hefti sem ber heitið „Ungir hafa orðið“. Ræðumenn eru á aldrinum 11-15 ára og í erindum sínum taka þeir fyrir málefni eins



og sjálfræði, fjölmiðla, jafnrétti til náms, framtíðina og sérstakan rétt barna, svo einhver dæmi séu tekin. Í formála ritsins kemst ég m.a. svo að orði:

Börn og unglingar hafa sínar eigin hugmyndir um raunveruleikann sem er að mörgu leyti ólíkur heimi okkar, hinna fullorðnu. Hvernig lítur heimurinn út með augum unglings? Það sem unglingurinn sér, heyrir, upplifir og þekkir, er raunveruleiki hans. Sjónarmið unglingsins mótast af þessum veruleika. Við hin fullorðnu berum ábyrgð á lífsskiyrðum barna og unglunga, en til að geta axlað þá ábyrgð verðum við að afla okkur þekkingar um barnið og unglinginn - frá þeim sjálfum. Venjan er sú að leita til sérfræðinga áður en teknar eru mikilvægar ákvarðanir. Börn og unglingar eru sérfræðingar á sínu sviði. Við eigum að hlusta eftir sjónarmiðum barna og unglunga - í málum sem varða þau sérstaklega.

Rit þetta er til sölu á skrifstofu embættisins.

1.8 Heimasíða umboðsmanns barna - tölvupóstur

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá vinnu við gerð heimasíðu embættisins og undirbúningi að opnun hennar. Formleg opnun fór fram hinn 11. febrúar 1998 en það gerði ungur nemandi í grunnskóla Njarðvíkur. Opnunina tengdi ég heimsókn minni til barna í grunnskólum á Reykjanesi (sjá kafla 1.0). Heimasíðan er liður í viðleitni minni til þess að kynna hlutverk mitt og verksvið fyrir umboðendum mínum. Kynningin miðar að því að gera börn meðvituð um tilvist embættisins og hvern-



ig þau geti nýtt sér það til að koma réttindamálum sínum á framfæri við þá sem taka ákvarðanir í málefnum þeirra.

Til þess að ég geti sinnt því mikilvæga hlutverki að vera málsvari barna og unglunga er mér nauðsynlegt að fá fram skoðanir þeirra sjálfra. Eitt meginmarkmið heimasíðunnar er að koma á beinu og milliliðalaus sambandi mínu við börn og unglunga. Í því skyni hef ég sett eyðublað á heimasíðuna sem börn og unglingar geta fyllt út og sent til mín, en einnig geta börn sent mér skilaboð í tölvupósti um hvaðeina sem þau vilja koma á framfæri við mig. Með þessu móti geri ég mér vonir um að raddir barna muni heyrast enn betur í málflutningi mínum og áherslum í störfum mínum.

Börn eru almennt mjög ánægð með þetta framtak og hafa þau talsvert notfært sér tölvupóstinn til þess að koma til mín ábendingum og fyrirspurnum. Þar má nefna ábendingar um útivistartíma barna og unglunga, launa- og atvinnumál, eineltismál og ýmislegt er varðar skólann og innra starf hans og skort á félagsaðstöðu fyrir unglunga, svo einhver dæmi séu tekin. Þá hafa mér borist ábendingar um að kynlífsfræðslu sé ábótavant og einnig ýmsar fyrirspurnir í tengslum við það, s.s. um fóstureyðingar, samkynhneigð o.fl. Börn hafa einnig komið til mín fyrirspurnum og ábendingum sem tengjast hækkun sjálfræðisaldurs með ýmsum hætti. Þau telja stöðu sína í samfélaginu á margan hátt óljósari en var fyrir lagabreytinguna. Ósamræmis gæti varðandi aldurstengdar skyldur og réttindi í lögum og reglugerðum og



vilja þau að línurnar verði gerðar skýrari í þessum efnun. Loks vil ég nefna þau tilvik þegar börn greina mér frá „foreldravandanámum“ sínum, þ.e. ýmiskonar samskiptavanda sem þau eiga í við foreldra sína. Ég legg áherslu á að greiða úr þessum málum að svo miklu leyti sem ég hef umboð til, ýmist með því að veita þær upplýsingar sem við eiga hverju sinni, eða með því að vísa á þá aðila sem geta veitt börnum aðstoð.

Loks vil ég taka það fram, að með tilkomu tölvupóstsins hefur töluvert færst í vöxt að fullorðnir nýti sér þá boðleið til þess að koma á framfæri við mig ýmsum ábendingum og fyrirspurnum. Tölvupóstur er skráður með símaerindum, og afgreiddur jafnharðan með leiðbeiningum eða upplýsingagjöf.



1.9 Erindi og fyrirlestrar

Líkt og undanfarin ár var ég talsvert beðin um að halda erindi og fyrirlestra hjá félögum og samtökum sem vildu fræðast um embættið og viðfangsefni mín sem umboðsmaður barna. Ég flutti fyrirlestur um einelti á árlegum fundi menntamálaráðuneytisins með starfsfólki í tómstunda- og félagsstarfi barna og unglinga (sjá viðauka aftast í skýrslunni), og sat í pallborði á ráðstefnu Barnaheilla um kynferðislegt ofbeldi gagnvart börnum. Þá hélt ég fræðsluerindi um embættið bæði hjá Fósturskóla Íslands og fyrir nýútskrifaða hjúkrunarfræðinga á fræðsludegi Sjúkrahúss Reykjavíkur. Einnig má nefna að ég kynnti embættið á fundum hjá Soroptimistaklúbbum Árbæjar- og Seljahverfis, Kjalarness og Seltjarnarness, hjá Delta Kappa Gamma, félagi kvenna í fræðistörfum og Sinawik sem er félagskapur kvenna innan Kiwanishreyfingarinnar.

Því miður reynist mér ekki unnt að sinna öllum beiðnum um erinda- og fyrirlestrahald sem til mín berast, en embættið er faliðað og starfsannir því jafnan afar miklar.

1.10 Samskipti við fjölmiðla og umfjöllun um embættið

Það hefur töluvert færst í vöxt að fjölmiðlafólk leiti til mín; bæði til þess að grennslast fyrir um mál, sem ég hef til úrvinnslu, en einnig til þess að fá álit mitt á ýmsum málefnum sem varða börn og komast á dagskrá í þjóðfélagsumræðunni. Of langt mál yrði að rekja hér efnislega þau tilefni sem urðu til þess að embætti mitt var til umfjöllunar í fjölmiðlum á árinu. Ég hef kappkostað að eiga góð samskipti við fjölmiðlafólk og reyni að sinna því eins vel og mér er unnt. Ég tel að fjölmiðlarnir geti miklu áorkað til hagsbóta fyrir börn með því að vekja athygli á málefnum þeirra, bæði í þeim tilvikum þar sem vel er að málum staðið, og eins með því að fjalla um það sem betur mætti fara. Hægt væri að nefna mörg dæmi um það hvernig fjölmiðlar hafa á undanförunum árum sannað mátt sinn til góðra verka. Ég vil þó taka fram, að mjög áriðandi er að fjölmiðlaumfjöllun um málefni barna almennt, og málefni embættisins sérstaklega, sé vönduð og sanngjörn. Vond vinnubrögð, rangfærslur og ónákvæmni í framsetningu fjölmiðlamanna geta spillt góðum málum, og þá tel ég að betur sé heima setið en af stað farið (sjá t.d. kafla 7.0).

2. Erlend samskipti

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

Dagana 3.-5. september var haldinn í Kaupmannahöfn annar fundur í Evrópusamtökum umboðsmanna barna. Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá stofnun þessara samtaka (sjá SUB:1997, kafla 2.2). Fundinn sóttu 12 umboðsmenn frá þeim 10 Evrópulöndum sem eiga aðild að samtökunum. Í upphafi fundarins gáfu umboðsmenn frá hverju landi stutta skýrslu um það helsta sem unnið væri að á vegum þeirra embætta og hvað væri framundan. Sameiginlegt er, að umboðsmennirnir leggja áherslu á að fylgjast grannt með því hvernig almennt er búið að börnum í þjóðfélaginu og reyna að greiða fyrir því að raddir barna fái að hljóma. Flestir leggja einnig áherslu á að vinna að málefnum barna á vettvangi sveitarstjórnarmála.

Á fundinum fór fram umræða um hvernig umboðsmenn barna geti kallað börn til þátttöku í störfum sínum og greindu einstakir fundarmenn frá ýmsum leiðum sem farnar hafa verið til þess að ná þessu markmiði. Þá var rætt um þátt umboðsmannanna í skýrslugjöf landanna til Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna um framkvæmd Barnasáttmálans. Allir umboðsmennirnir gegna mikilvægu hlutverki við að koma sáttmálanum í framkvæmd í heimalöndum sínum. Það er þó mjög misjafnt hversu mikla aðild þeir eiga að því að gefa Barnaréttarnefndinni skýrslu um þá framkvæmd. Það er skoðun nefndarinnar að þátttaka umboðsmannanna hvað þetta varðar sé afar mikilvæg, enda hefur nefndin lagt ríka áherslu á það við aðildarríki Barnasáttmálans að þau stofni sérstök embætti sem vinna eingöngu að hagsmuna- og réttindamálum barna í samfélaginu.

Nokkur umræða varð um inntöskuskilyrði í samtökin, en fundarmenn voru sammála um að takmarka inngöngu við þau 40 lönd sem eru í Evrópuráðinu. Á þeim forsendum var umsókn frá ísraelska Barnaráðinu hafnað. Einnig átti sér stað umræða um það hvort ekki væri eðlilegt að skilyrða þátttöku, því að viðkomandi embætti byggði starfsemi sína á lagagrundvelli. Þess vegna var afgreiðsla á umsókn þriggja rússneskra umboðsmanna frestað til næsta fundar þar sem ekki var nægilega ljóst hvort starfsemi þeirra styddist við lög.

Fundurinn samþykkti yfirlýsingu þar sem hvatt er til þess að allar ríkisstjórnir í Evrópu stofni sérstök embætti umboðsmanns barna. Þá samþykkti fundurinn einnig yfirlýsingu þar sem stjórnámálamenn í Evrópu eru hvattir til þess að virða sjónarmið barna í störfum sínum.



Verið er að undirbúa opnun sérstakrar heimasíðu á Netinu fyrir samtökin, en gert er ráð fyrir að hún verði tilbúin á fyrra helmingi næsta árs. Næsti fundur ENOC verður í Madrid á Spáni í október 1999.

2.1 Fundur norrænna umboðsmanna barna í Reykjavík

Hinn árlegi fundur norrænna umboðsmanna var að þessu sinni haldinn í Reykjavík dagana 29. og 30. október. Þetta var í fjórða sinn sem slíkur fundur var haldinn, en hann sóttu, auk mín, Trond Waage, umboðsmaður barna í Noregi, Louise Sylwander, umboðsmaður barna í Svíþjóð, Per Schultz Jørgensen, formaður Barnaráðsins í Danmörku og Bente Ingvarsen, skrifstofustjóri Barnaráðsins.

Á fundinum gafst tækifæri til þess að ræða mörg mál sem eru sameiginleg fyrir norrænu umboðsmannaembættin. Ekki er unnt að segja frá öllu því er tekið var til umræðu og mun ég eingöngu greina frá nokkrum atriðum til þess að gefa hugmynd um hversu breitt verkefnasvið umboðsmanna er.

Í upphafi fundarins greindu fundarmenn frá því sem helst væri á döfinni í hverju landi.

Sænski umboðsmaðurinn ræddi um Barnasáttmálann, kynninguna á honum og það vægi sem hann hefur í stjórnkerfi landanna. Í máli hennar kom fram að sænska þingið hefur samþykkt þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar með áformum um hvernig skuli framkvæma ákvæði sáttmálans í sænsku þjóðfélagi. Áform þessi taka til ríkis, landsþinga og sveitarstjórna, og hefur umboðsmanni barna verið falið að fylgja áformunum eftir. Einnig upplýsti hún að ríkisstjórnin hefði ákveðið að verja 30 milljónum sænskra króna til almennrar kynningar á sáttmálanum á árinu 1999, en áður hafði um 50 milljónum króna verið varið til þess að kynna hann.

Formaður danska Barnaráðsins greindi frá því að samkvæmt endurskoðuðum lögum væri lagt bann við því að danskir foreldrar beittu börn sín líkamlegum refsingum í uppeldisskyni. Lögin tóku gildi á miðju ári 1997 og í kjölfarið fóru Barnaráðið og hin dönsku systursamtök Barnaheilla í upplýsingaherferð árið 1998 undir yfirskriftinni „Nej til bank“. Markmið herferðarinnar var að upplýsa foreldra um lagabreytinguna og að hvetja þá til þess að láta ekki hendur skipta í barnaupeldinu.

Formaður Barnaráðsins greindi einnig frá því að ráðið væri að undirbúa átak gegn einelti í skólum sem ætlunin væri að ýta úr vör vorið 1999. Markmiðið væri að gera almenningi, og einkum foreldrum og starfsfólki skólanna grein fyrir því hversu al-

varlegt vandamál eineltið væri. Liður í þessu átaki Barnaráðsins er einnig að fá skólann viðurkenndan sem vinnustað barnanna. Að sögn formanns danska Barnaráðsins er einelti í dönskum skólum mikið vandamál.

Norski umboðsmaðurinn fjallaði einnig um aðbúnað barna í skólum. Embætti hans kannaði aðbúnað barna í norskum leikskólum, grunnskólum og öðrum stofnunum þar sem börn dvelja, með tilliti til þess hvort hann stæðist þær kröfur sem er að finna í reglugerð sem tók gildi 1. janúar 1996. Niðurstaðan var að það muni kosta, í lauslegri áætlun, um 14 milljarða norskra króna að endurbæta þær stofnanir þar sem börn dvelja, ef takast á að fullnægja kröfum reglugerðarinnar. Þess má geta að tilefni þess að norskur umboðsmaðurinn réðist í að gera könnun þessa var að embættinu hafði borist mikill fjöldi ábendinga frá börnum og unglingum um að umhverfi og aðbúnaði í skólunum væri á margan hátt ábótavant.

Talsvert var rætt um dreifingu svokallaðs barnakláms á Netinu, en norskur umboðsmaðurinn hefur haft forgöngu um það að almenningur sameinist um að hreinsa það af slíku efni. Þeir sem rekast á barnaklám á Netinu geta tilkynnt það í tölvupósti til samtakanna Childwatch, en að sögn norska umboðsmannsins, berast um 50 slíkar tilkynningar daglega. Tilkynningarnar eru síðan framsendar til Interpol til frekari rannsókna.

Meðal þess sem tekið var til umfjöllunar og ég tel ástæðu til að vekja sérstaka athygli á, var hin frjállega notkun á starfsheitinu umboðsmaður. Fundarmenn voru sammála um að æskilegt væri að lögvernda þetta starfsheiti og skilgreina formlega hvað fælist í slíku starfi. Starfsheitið er lögverndað í Danmörku, en á Íslandi og í Noregi og Svíþjóð er það notað mjög frjállega þannig að í raun er hverjum þeim, sem vinnur að hagsmunamálum barna og unglinga, heimilt að kalla sig umboðsmann þeirra. Var það skoðun fundarmanna að eingöngu þeir, sem byggðu starf sitt á lagagrundvelli, ættu að hafa rétt til þessa starfsheitis. Einkennandi fyrir embætti af þessu tagi er að sá sem því gegnir er sjálfstæður, óháður og háttsettur opinber embættismaður. Hann tekur ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum heldur er það einmitt hlutverk hans að veita aðhald og eftirlit á því sviði sem umboð hans nær til.

Í lok fundar norrænna umboðsmanna barna var boðað til sameiginlegs blaðamannafundar, og var hann ágætlega sóttur. Sem fyrr segir hefur hér eingöngu verið stiklað á stóru, en næsti fundur verður haldinn í Osló í september 1999.



2.2 Ráðstefna Children in Wales í Llandrindodd, Wales

Í löndum Evrópu, og víðar, gætir nokkurs áhuga á að stofna sérstök embætti umboðsmanns barna. Árlega berast mér nokkrar beiðnir um að halda kynningar- og fræðsluerindi erlendis um embættið, stofnun þess, hlutverk mitt og starfssvið. Mér barst beiðni um að halda erindi á ráðstefnu samtakanna Children in Wales, sem haldin var 26. september í Llandrindodd, Wales. Children in Wales eru regnhlífarsamtök fjölmargra smærri félaga, sem vinna að hagsmunamálum barna í Wales. Vorið 1999 munu Walesbúar fá heimastjórnarþing, og af því tilefni vilja samtökin þrýsta á um að stofnað verði sérstakt embætti umboðsmanns barna fyrir Wales. Vegna anna sá ég mér ekki fært að verða sjálf við beiðni samtakanna, en Ragnheiður Harðardóttir félagsfræðingur hjá embættinu, fór á ráðstefnu þessa og hélt þar erindi fyrir mína hönd. Ráðstefnuna sóttu fulltrúar aðildarsamtaka Children in Wales, þingmenn og væntanlegir frambjóðendur vegna kosninga til heimastjórnarþingsins. Þá hafði börnum og unglingum sérstaklega verið boðið að sækja þessa ráðstefnu, og tel ég það til mikillar fyrirmyndar. Voru þau áhugasöm og dugleg við að beina fyrirspurnum til málshefjenda. Á þessari stundu er mér ekki kunnugt um hvort samtökunum Children in Wales hefur orðið að ósk sinni, en nokkurrar bjartsýni gætti í lok ráðstefnunnar um að börn í Wales fengju sinn sérstaka talsmann.

gagnrýni hans kann að beinast að. Við þessar aðstæður er vettvangur umboðsmanns barna til þess að hafa faglegt samráð og samstarf þrengri en annarra embættismanna. Fyrir þann, sem gegnir embætti sem þessu, er því sérstaklega mikilvægt að geta átt fundi og haft samvinnu við þá aðila erlendis sem vinna við svipuð eða sömu skilyrði.

2.3 Barnforum í Stokkhólmi - ráðstefna á vegum Norðurlandaráðs og Unicef

Mér barst boð um að sækja ráðstefnuna Barnforum, sem haldin var í Stokkhólmi dagana 7. og 8. desember. Jafnframt var þess óskað að ég tæki að mér að leiða hringborðsumræður þar sem fjalla átti um möguleikana á að láta börn og unglinga taka ákvarðanir í eigin málum. Hafði ég ákveðið að sækja þessa ráðstefnu, en af ófyrirsjáanlegum ástæðum varð ég því miður að boða forföll á síðustu stundu.

2.4 Önnur erlend samskipti

Eins og undanfarin ár bárust mér mörg tilboð um að sækja fundi og ráðstefnur erlendis, og einnig var ég beðin um að halda erindi á ráðstefnum eða að taka þátt í dagskrá með öðrum hætti. Hinn þröngi fjárhagur embættisins gerir það að verkum að ég hef ekki getað sinnt erlendu samstarfi nema í svo litlum mæli, að vart verður við unað. Umboðsmaður barna er óháður og sjálfstæður embættismaður sem er málsvari barna gagnvart stjórnvöldum og einkaaðilum. Það liggur því í hlutarins eðli að hann þarf að draga skýra línu milli sín og þeirra aðila í þjóðfélaginu sem



III. Erindi sem bárust umboðsmanni barna.

3. Munnleg erindi – skrifleg erindi

3.0 Símaerindi

Enn fjölgaði símaerindum milli ára, en þessi liður í starfsemi embættisins er talsvert umfangsmikill. Símaerindi eru skráð og flokkuð eftir efni, en einnig eftir því hvaðan þau berast og hvort sá sem hringir er karl, kona eða barn. Langflest símaerindi eru um mál einstaklinga og legg ég ríka áherslu á að þeir fái vandaðar leiðbeiningar um hvaða leiðir séu þeim færar til úrlausnar. Enda þótt ég hafi ekki umboð samkvæmt lögum til þess að fjalla um mál einstaklinga, eru erindi þeirra mikilvægar vísbendingar um hvar skórinn kreppir í málefnum barna almennt. Mörg einstaklingserindi af sama toga hafa leitt til þess að ég tek mál fyrir að eigin frumkvæði (sjá SUB:1997, kafla 3.0, bls. 27 og kafla 10.4). Sum símaerindi eru ábendingar almenns eðlis, og hafa slík erindi í mörgum tilvikum orðið tilefni til afskipta af minni hálfu.

Á árinu voru skráð símaerindi alls 1043 en voru 750 árið 1997. Eftirfarandi tafla sýnir efnislega flokkun símaerinda, fjölda innan hvers flokks fyrir sig og skiptingu eftir kyni.

Símaerindi 1998:

	Alls:	Þar af:	
		Konur:	Karlar:
Barnið og fjölskyldan	280	181	99
Barnavernd	130	84	46
Menntun - skólamál	196	125	71
Félagsleg úrlausnarefni	30	15	15
Heilbrigði - öryggi	75	49	23
Tómstundir - fjölmiðlar - menning	43	23	24
Fyrirspurnir frá börnum	33	23	10
Réttindi og skyldur almennt	26	15	11
Annað	230	133	96
Samtals	1043	648	395

Sem fyrr varða flest símaerinda ársins 1998 ýmis vandamál barna og fullorðinna í kjölfar skilnaðar og sambúðarslita. Í samræmi við það er fram kom í skýrslu minni fyrir árið 1997 um þessa tegund erinda ritaði ég dómsmálaráðherra bréf og vakti athygli hans á að brýna nauðsyn bæri til að setja á laggirnar opinbera fjölskylduráðgjöf (sjá kafla 10.3). Eins og árið 1997 eru margvísleg erindi er varða skólann nú í öðru sæti, en ég vil geta þess að í kjölfar ráðstefnu embættisins um einelti (sjá kafla 1.3) fjölgaði mjög símaerindum um einelti, samhliða því að eineltismálin komust á dagskrá í hinni almennu þjóðfélagssumræðu. Alls flokkuðust 130 símaerindi undir barnavernd í víðum skilningi, en ég vil taka fram að fæst þessara erinda varða beinlínis vanrækslu eða illa meðferð á börnum. Í þeim tilvikum að embættinu berast tilkynningar af slíkum toga, er þeim tafarlaust komið áfram til barnaverndaryfirvalda í viðkomandi sveitarfélagi.

Eftirfarandi tafla sýnir hvaðan var hringt af landinu:

Skipting símaerinda eftir landshlutum (kjördæmum):

Reykjavík	679
Vesturland	28
Vestfirðir	25
Norðurland vestra	24
Norðurland eystra	63
Austurland	17
Suðurland	25
Reykjanes	165
Búsettir erlendis	17
Samtals	1043

Eins og sjá má, eru langflestir fyrirspyrjendur búsettir í Reykjavík eða á Reykjanesi, í þriðja sæti kemur Norðurland eystra, en flest erindin eru af Akureyrarsvæðinu. Samanlagður erindafjöldi frá þessum þremur þéttbýlissvæðum er 909. Þar sem embættið stóð ekki, að þessu sinni, fyrir málþingi barna og unglunga í einum landshluta, gæti ekki þeirrar fjölgunar símaerinda frá tilteknum landshlutum og verið hefur.

3.1 Afgreiðsla símaerinda

Afgreiðsla þeirra erinda sem varða einstaklinga og berast embættinu símleiddis er núorðið í nokkuð föstum skorðum (sjá SUB:1997, kafla 3.1). Í samræmi við upplýs-



ingaskyldu umboðsmanns barna við almenning, sbr. 4. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, er kappkostað að veita þeim sem leita til skrifstofunnar með sín mál eins greinargóðar upplýsingar og unnt er. Flest þessara erinda er hægt að afgreiða samstundis, en fyrir kemur að nauðsynlegt þyki að senda fyrirspyrjanda skriflegar upplýsingar. Töluvert er um það að fólk fái send þau lög og reglugerðir sem við eiga; að öðrum kosti er bent á þau ráðuneyti eða stofnanir sem viðkomandi mál heyrir undir. Einstaklingum eru einnig sendir kynningarbæklingar um embættið, sem og bæklingar annarra aðila sem að gagni kunna að koma. Í langflestum tilvikum er einstaklingserindum beint frá embættinu, með þeirri undantekningu þó, að börn geta ávallt náð til mín og reyni ég að aðstoða þau eftir fremsta megni.

3.2 Viðtöl

Margir óskuðu eftir viðtali við mig á árinu, oftast til þess að kynna mér erindi sem þeir báðu mig um að skoða, eða til þess að fylgja eftir skriflegum ábendingum. Einnig færirst það í vöxt að skólafólk, sem vinnur að verkefnum um ýmis málefni sem varða börn, óski eftir að eiga við mig viðtal. Fyrir kom að ég veitti einstaklingum viðtal sem vildu ræða persónuleg vandamál sín, þ. á m. börnum.

3.3 Skrifleg erindi

Árið 1998 voru nýskráð skrifleg erindi hjá embættinu alls 41, sem er nokkur aukning frá árinu 1997, þegar nýskráð erindi voru 26. Vinna við ný mál hefst í flestum tilvikum samkvæmt ábendingum sem berast ýmist skriflega eða sem símaerindi. Stjórnvöld leita eftir upplýsingum og beina til mín fyrirspurnum um margskonar atriði er varða börn, en einnig er leitað eftir álitu mínu á ýmsum atriðum er varða umbjóðendur mína almennt. Nokkur aukning er á þessum málum milli ára, en eitt slíkt mál barst mér frá umboðsmanni barna í Madrid á Spáni (sjá kafla 8.9). Talsverð aukning varð einnig á málum sem beint var til mín frá Alþingi, en á árinu veitti ég 10 umsagnir um frumvörp og þingsályktunartillögur sem voru til meðferðar í þinginu.

Vinnu var fram haldið við 14 eldri mál. Fimm þeirra voru frá árinu 1997, þar af voru 3 frumkvæðismál, 7 mál voru frá árinu 1996, þar af voru 4 að mínu frumkvæði og loks var unnið að tveimur frumkvæðismálum frá árinu 1995. Alls var því unnið að 55 skriflegum málum á árinu.

Hvaðan bárust erindin og hvers eðlis voru þau?

Frá einstaklingum.....	10
Frá samtökum	3
Frá stjórnvöldum	10
Frá Alþingi	10
Erindi tekin fyrir að mínu frumkvæði	8
Erindi frá 1998	41
Erindi frá 1997	5
Af þeim voru 3 að mínu frumkvæði	
Erindi frá 1996.....	7
Af þeim voru 4 að mínu frumkvæði	
Erindi frá 1995.....	2
Bæði erindin voru frumkvæðismál.	
Alls:.....	55

Þegar litið er yfir ný erindi árið 1998 vekur athygli hversu mörg þeirra eru frá stjórnvöldum og Alþingi, eða hartnær helmingur erindanna (sjá kafla 12 og 13 ásamt undirköflum). Ég hef lagt mig fram um að fylgjast mjög náið með allri málefnavinnu á Alþingi, sem varðar hagsmuni, þarfir og réttindi umbjóðenda minna með beinum eða óbeinum hætti, og tel ég því bæði sjálfsagt og eðlilegt að Alþingi leiti eftir umsögn minni þegar það hefur mál til umfjöllunar sem varða sérstaklega börn og unglunga.

Málum er varða börn og fjölmiðla hefur fjölgað milli ára, en ég tel æskilegt að fjölmiðlar fái nokkurt aðhald og leiðbeiningar, bæði varðandi efni prent- og ljósvakamiðlanna sem börn sjá eða heyra, en einnig þegar börn og málefni þeirra eru viðfangsefni fjölmiðlamanna eða þegar rætt er við börn í fjölmiðlum (sjá einkum kafla 7.0 - 7.5). Á árinu hófst vinna við ýmis mál er varða heilsufar barna. Í köflum 8.2-8.3 er greint frá málum er snerta geðheilbrigðismál barna og unglunga og í kafla 8.8 er greint frá erindi er snertir aðbúnað og næringu barna í heilsdagsskólum í Reykjavík. Þrjú álit sendi ég frá mér á árinu. Í kafla 4.0 er álit mitt um skólaakstur, í kafla 7.0 birti ég álit mitt um fjölmiðla og umfjöllun þeirra um börn og í kafla 10.0 birtist álit mitt um málefni ungra fanga. Nokkrum skriflegum erindum vísaði ég frá á árinu með leiðbeiningum um mögulegar leiðir til úrlausnar. Einstaklingserindi heyr



nú til undantekninga, en þau erindi einstaklinga sem ég tek fyrir eru þá nánast eingöngu frá börnum. Til fróðleiks birti ég frásögn af afgreiðslu einstaklingserindis frá barni, varðandi höfnun á umsókn um menntunarmeðlag (sjá kafla 5.3).

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

4. Skólamál

4.0 Skólaakstur

Upphaf þessa máls má rekja til ársins 1996 og í skýrslu minni fyrir árið 1997 geri ég frekari grein fyrir framvindu þess það árið (sjá SUB:1996, kafla 4.3 og SUB:1997, kafla 4.0). Með bréfi dagsettu 9. júlí sendi ég menntamálaráðherra álitserð mína um skólaakstur, sem ég birti hér orðrétt:

*Álitserð
umboðsmanns barna
um skólaakstur*

Árið 1995, sem var fyrsta starfsár mitt sem umboðsmaður barna, barst mér talsverður fjöldi ábendinga er vörðuðu skipulag og framkvæmd skólaaksturs grunnskólabarna. Eftir að grunnskólinn fluttist alfarið til sveitarfélaganna 1. ágúst 1996 var skólaaksturinn víða endurskipulagður. Við það fjölgaði enn ábendingum frá íbúum hinna ýmsu sveitarfélaga.

I

Í umræddum ábendingum er því haldið fram að eftirliti með ástandi og öryggisbúnaði skólabíla sé víða ábótavant, þeir séu margir hverjir komnir til ára sinna og séu oft bæði óþægilegir og kaldir. Í mörgum skólabílum séu börnin ekki í bílbeltum enda ekki lögskilt í eldri hópþreifðum. Jafnvel komi fyrir að börnin séu of mörg í bílum. Þá hefur það einnig verið gagnrýnt að akstur með yngstu börnin sé oft og tíðum óhóflega langur miðað við aldur þeirra. Tilgreind voru dæmi um að ferðum skólabíla hafi verið fækkað með þeim afleiðingum að yngstu börnin með skemmstan skólalag séu látin bíða, oft undir litlu eftirliti, í nokkrar klukkustundir eftir hinum sem eldri eru. Í lok kennsludags er síðan öllum árgöngum skólans ekið til síns heima í einni samnýttri ferð. Loks hefur verið á það bent að enginn gæslumaður væri í bílunum, utan bílstjórans sjálfs.



II

Til að kanna réttmæti þessara ábendinga ritaði ég Sambandi íslenskra sveitarfélaga bréf, dagsett 14. nóvember 1996, og spurðist fyrir um hvort, og þá hvaða reglur giltu um skólaakstur nemenda í grunnskólum sveitarfélaga. Í svarbréfi sambandsins, dagsett 25. nóvember 1996, segir einungis að skólaakstur sé alfarið í höndum viðkomandi sveitarstjórna og geti því skipulag hans og framkvæmd verið ólík frá einu sveitarfélagi til annars.

Í framhaldi af þessu svari sambandsins ritaði ég bréf til 15 sveitarfélaga þaðan sem ábendingar höfðu aðallega borist. Óskaði ég eftir upplýsingum um þær reglur, er giltu í sveitarfélaginu um skipulag og framkvæmd skólaaksturs grunnskólanemenda, þar á meðal fatlaðra nemenda. Jafnframt óskaði ég eftir að tekin yrði afstaða til þess, hvort ekki væri full þörf á almennum reglum til leiðbeininga fyrir sveitarstjórnir, meðal annars um fyrrgreind atriði, til að tryggja a.m.k. lágmarksöryggi yngstu íbúa sveitarfélagsins, hvað skólaakstur varðaði.

Mér hafa nú borist svör frá þeim sveitarfélögum sem hér um ræðir. Niðurstaðan er sú að meirihluti þeirra er hlynntur því að settar verði lágmarksreglur um skipulag og framkvæmd skólaaksturs, en af lestri svarbréfanna má ráða að mjög mismunandi er hvernig að þessum málum er staðið af hálfu sveitarstjórna.

Þegar best lætur ferðast börnin í nýlegum skólabil sem uppfyllir nútíma kröfur um öryggisbúnað, sími er í bílnum og gæslumaður með í för þegar ekið er með yngstu börnin, bílstjóri hefur tilskilin ökuréttindi og hefur auk þess sótt námskeið fyrir skólabilstjóra þar sem áhersla er m.a. lögð á fræðslu um einelti og önnur samskiptavandamál sem upp kunna að koma meðal nemenda. Þess eru dæmi að skólabilstjóri sækir kennarafundi og að hann fái erindisbréf líkt og aðrir starfsmenn skólans. Skólabilinn er færður til árlegrar skoðunar, og jafnvel oft, ef þurfa þykir.

Þegar verst lætur er skólabilinn gamall og minni kröfur gerðar til öryggis, börnin eru of mörg í bílnum, enginn gæslumaður er til eftirlits þar sem það þykir of kostnaðarsamt, og ekki er talin þörf á því að skólabilstjóri fari á sérstakt námskeið. Þá er að sjálfsgöðu misjafnt hversu akstursleið skólabils til og frá skóla er löng, og þar með hversu langan tíma nemendur þurfa að ferðast með skólabilnum. Þess eru dæmi að nemandi sitji í skólabil í 60 mínútur hvora leið, eða alls 2 klukkustundir á degi hverjum.

III

Í 4. gr. laga nr. 66/1995 um grunnskóla er svo fyrirmælt að í strjálbýli skuli miðað

við heimanakstur nemenda þar sem því verður við komið en ekki heimavist. Þar segir ennfremur að börn yngri en 10 ára skuli ekki dveljast í heimavist nema sérstakar ástæður séu fyrir hendi.

Samkvæmt þessu leggja lög um grunnskóla áherslu á að í strjálbýli skuli nemendum ekið í og úr skóla daglega í stað þess að þeir búi á heimavist. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess er varð að áðurnefndum lögum um grunnskóla segir m.a.: Sveitarfélög skulu kosta og bera ábyrgð á skipulagi skólaaksturs. Mikilvægt er að nemendum sé ekki ofgert með löngum akstursleiðum eða löngum tíma í skólabil. Í grunnskólalögum sjálfum er hins vegar hvergi að finna afdráttarlaust ákvæði um skyldu sveitarstjórnar til að sjá um skólaakstur barna í sveitarfélaginu.

Í 3. gr. laga nr. 53/1987 um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum kemur fram að ekki þarf leyfi til aksturs skólabarna úr og í skóla. Í nokkrum reglugerðum er vikið að akstri með skólaborn, þ.e. í reglugerð nr. 274/1995 um fólksflutninga með hópþreifreiðum innan Evrópska efnahagssvæðisins kemur fram að ekki þarf leyfi samkvæmt þeirri reglugerð til sérstakra reglubundinna flutninga með hópþreifreiðum, svo sem til flutninga á nemendum til og frá skóla. Í reglugerð nr. 411/1993 um gerð og búnað ökutækja, 8. gr. 12. lið (3), c., er mælt fyrir um stærð sæta í hópþreifreiðum. Um skólabila gilda undanþáguákvæði, þ.e. ef samfelldur sætisbakkur í hópþreifreið, sem skráð er til að aka skólabornum, er 1050 mm á breidd eða breiðari er heimilt að miða breidd hvernar setu við 350 mm að því tilskildu að þreifreiðin sé búin öryggisbeltum. Í 1. gr. reglugerðar nr. 279/1989 um merki á skólabilþreifreiðum segir m.a.: Á hópþreifreið sem notuð er til að flytja skólaborn skulu vera sérstök merki, sem sýna þá notkun.

IV

Ég hef, í tengslum við þetta mál, kynnt mér nokkuð skipan skólaakstursmála bæði í Noregi og Svíþjóð.

Í hinum norsku grunnskólalögum er að finna ákvæði sem skylda sveitarfélög til að sjá um skólaakstur, sbr. 4. gr. þeirra laga, en útgjöld vegna skólaaksturs og heima- vistar eru borin sameiginlega af fylkjum og sveitarfélögum. Skólaakstur skal skipuleggja þannig að hann sé eins öruggur og hagkvæmur og kostur er. Búi grunnskólanemandi í meira en 4 km fjarlægð frá næsta skóla, eða ef skólaleið er annaðhvort erfið eða hættuleg, ber sveitarfélagi að sjá nemandanum fyrir skólaakstri. Fyrir nemendur í 1. bekk er þessi fjarlægð 2 km. Þá er einnig svo fyrirmælt að sveitarfélag skuli annast gæslu barna meðan beðið er eftir skólabil. Nemendur skulu sóttir á ákveðnum biðstöðum og þar skal koma fyrir biðskýlum ef aðstæður krefja. Fyrir þá



nemendur, sem geta ekki ferðast einir vegnar fötlunar sinnar, ber sveitarfélaginu að útvega fylgdarmann. Fatlaðir nemendur eiga rétt á skólaakstri án tillits til fjarlægðar heimilis frá skóla. Í sérstökum tilvikum geta sveitarfélög greitt foreldrum fyrir að aka börnum sínum til og frá skóla. Sveitarfélögum er uppálagt að skipuleggja skólaaksturinn þannig að aksturstími nemenda sé innan ásættanlegra marka.

Árið 1994 gaf Samband sveitarfélaga í Svíþjóð, Svenska kommunförbundet, út ritið „Skolskjutshandboken“, en það er handbók fyrir þá sem vinna að skólaakstursmálum innan sveitarfélaga. Í handbókinni er fjallað með ítarlegum hætti um hvaðeina er varðar skólaakstur og m.a. kynnt þau lög og reglugerðir sem gilda um þessi mál þar í landi. Í sænsku skólalögnum er kveðið á um skólaakstur nemenda á öllum skólastigum og einnig fatlaðra nemenda.

Í 4. kafla um grunnskólann segir m.a. að sveitarfélög skuli skipuleggja skólalag þannig að samgöngur verði sem hagkvæmastar fyrir nemendur. Í 6. kafla laganna sem fjallar um sérskólann er hliðstætt ákvæði er varðar fatlaða nemendur. Ganga skal út frá þeirri meginreglu að engir nemendur þurfi að búa fjarri heimili sínu vegna skólagöngu. Reynist nauðsynlegt að koma nemandanum fyrir á heimavist skal það ekki gert nema með samþykki foreldra og ber þá að taka sérstakt tillit til aldurs nemandans. Nánar er kveðið á um skólaakstur í Svíþjóð og fyrirkomulag hans í ýmsum lögum og reglugerðum, svo sem í reglugerð um skólaakstur (SGS 1970:340 með breytingum, sbr. 1992:1291), lögum og reglugerð um skyldur sveitarfélaga til þess að annast vissar nemendaferðir (SFS 1991:1110 með breytingum, sbr. 1993:801 og SFS 1991:1120), fyrirmælum umferðaröryggisráðsins (Trafiksäkerhetsverket) um skólaakstur (TSVFS 1988:17 með breytingum, sbr. 1988:21) og fyrirmælum um merkingar í skólabílum (TSVFS 1985:43).

V

Með vísan til framanritaðs tel ég engum vafa undirorpið að nauðsynlegt er, til að tryggja ákveðna samræmingu í skólaakstri á vegum sveitarfélaga, að þér herra menntamálaráðherra, sem farið með yfirstjórn málefna grunnskóla, hafið forgöngu um að settar verði almennar lágmarksreglur um tilhögun skólaaksturs hér á landi. Þannig að nemendur sem þurfa að sækja skóla um langan veg búi við eins jafna aðstöðu og framast er unnt, hvað varðar velferð þeirra og öryggi í skólaakstri.

Í þessu sambandi er ástæða til að geta sérstaklega um ákvæði 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldis Íslands nr. 33/1944, sbr. 14. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, en þar er að finna nýmæli sem er svohljóðandi: Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Ákvæði þetta sækir m.a. fyrirmynd í 3. gr.

samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem öðlaðist gildi hér á landi síðla árs 1992, en þar segir m.a. að það, sem börnum er fyrir bestu, skuli ávallt hafa forgang þegar gerðar eru ráðstafanir sem þau varða.

Með vísan til framanritaðs geri ég það að tillögu minni að inn í núgildandi lög um grunnskóla komi afdráttarlaust ákvæði um ábyrgð og skyldur sveitarfélaga varðandi skólaakstur, sbr. sænsku og norsku skólalögin. Á grundvelli slíks lagaákvæðis verði síðan sett reglugerð, þar sem nánar verði kveðið á um skipulag og framkvæmd þessara mála innan sveitarfélaga.

Af þessu tilefni vil ég einnig taka fram að ég tel mikilvægt að Samband íslenskra sveitarfélaga, sem og fulltrúar félagsmálaráðuneytis og dómismálaráðuneytis komi að samningu fyrrnefndra reglna, en áður nefnd handbók Svenska kommunförbundet um skólaakstur er að mínu mati mikilvægt hjálpargagn í því sambandi.

Ég vænti þess að fá viðbrögð yðar við tilmælum mínum og tillögum hið fyrsta og lýsi mig jafnframt reiðubúna til samráðs um þetta mikilvæga hagsmunamál umbjóðenda minna, verði eftir því leitað af hálfu ráðuneytis yðar.

Álitsgerð þessa sendi ég einnig þeim 15 sveitarfélögum þaðan sem ábendingar vegna skólaaksturs höfðu aðallega borist.

Mér barst svarbréf menntamálaráðuneytisins, dagsett 15. júlí, og er það svohljóðandi:

„Menntamálaráðuneytið hefur móttakið álitsgerð yðar um skólaakstur sem send var með bréfi dags. 9. júlí 1998.

Álitsgerðin og tillögur yðar um úrbætur verða teknar til umfjöllunar á fundi samráðsnefndar ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og samtaka kennara og skólastjóra sem fyrirhugaður er í næsta mánuði. Að fengnum viðbrögðum samráðsnefndarinnar verður ákveðið með hvaða hætti unnið verður frekar að málinu.“

Álitsgerð um skólaakstur sendi ég einnig til Sambands íslenskra sveitarfélaga og til Landssamtakanna Heimilis og skóla. Mér barst bréf frá sambandinu, dagsett 20. ágúst, þar sem tilkynnt var að stjórn þess hefði falið Valgarði Hilmarssyni og Sigurjóni Péturssyni að fara yfir álitsgerðina og gefa stjórninni umsögn um málið. Einnig óskaði fræðslunefnd Mosfellsbæjar eftir að fá álitsgerðina senda, og í kjölfarið sam-



þykkti nefndin ályktun um nauðsyn þess að setja samræmdar reglur um skólaakstur. Ályktunin var send menntamálaráðuneytinu, en mér barst afrit hennar.

Mér barst svohljóðandi bréf frá menntamálaráðherra, dagsett 4. nóvember:

„Vísað er til bréfs yðar dagsett 9. júlí 1998 þar sem þeim tilmælum er beint til menntamálaráðherra að hann beiti sér fyrir því að inn í núgildandi lög um grunnskóla komi ákvæði um skólaakstur.

Menntamálaráðuneytið taldi rétt að leita álits samráðsnefndar ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og samtaka kennara og skólastjóra á þessari hugmynd, samanber bréf ráðuneytisins til umboðsmanns barna dagsett 15. júlí 1998. Samráðsnefndin hefur fjallað um málið á tveimur fundum og reyndust mjög skiptar skoðanir á því hvort nauðsynlegt væri að setja lagaákvæði um skólaakstur og ef svo væri, hvort grunnskólalögin væru rétti vettvangurinn fyrir slík ákvæði. Ljóst er að talsmenn sveitarfélaga mæla ákveðið gegn því að sett verði sérstök lagaákvæði um skólaakstur og telja allt eins árangursríkt að t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga gefi út leiðbeinandi reglur um skólaakstur.

Menntamálaráðuneytið lítur svo á að á sama hátt og almennar reglur um brunavarnir, heilbrigðiseftirlit og öryggi ná til skóla, eigi reglur um ýmislegt sem lýtur að framkvæmd skólaaksturs betur heima annarsstaðar en í grunnskólalögum. Eðlilegt er t.d. að umferðarlög og reglugerðir byggðar á þeim segi fyrir um öryggismál og búnað skólalífis. Í þessu sambandi vill menntamálaráðuneytið vekja athygli umboðsmanns barna á frumvarpi til laga um skipulag á fólksflutningum með hópferðabifreiðum sem samgönguráðuneytið hefur undirbúið og fylgir hér með í ljósríti. Menntamálaráðuneytið telur eðlilegra að skapa forsendur á þeim vettvangi fyrir almennar reglur um skólaakstur en í grunnskólalögum.“

Með bréfi til samgönguráðuneytisins, dagsettu 23. nóvember, sendi ég álitsgerð mína um skólaakstur ásamt ljósríti af tilvitnuðu bréfi menntamálaráðherra, dagsettu 4. nóvember. Í bréfinu óska ég eftir að samgönguráðherra verði kynnt afstaða menntamálaráðherra til málefnisins og að niðurstaða hans verði kynnt mér svo fljótt sem kostur er.

Um áramót hafði mér ekki borist svar frá samgönguráðuneytinu, en ég mun vinna áfram að þessu máli á næsta ári.

4.1 Endurskoðun laga um æskulýðsmál - fyrirspurn til menntamálaráðherra

Mér bárust upplýsingar um að á vegum menntamálaráðuneytis stæði til að endurskoða lög nr. 24/1970 um æskulýðsmál. Af þessu tilefni ritaði ég menntamálaráðherra svohljóðandi bréf, dagsett 9. janúar:

Rannsókn gerð á einelti

MENNTAMÁLARÁÐUNEYTIÐ hefur gert samning við Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála um að rannsaka eðli og umfang á einelti í grunnskólum landsins. Megináhersla verður lögð á söfnun gagna í einum árgangi á miðstigi grunnskóla og fer rannsóknin fram á árunum 1998 og 1999.

Á síðastliðnu ári óskaði umboðsmaður barna eftir samvinnu við menntamálaráðherra um upplýsingasöfnun úr grunnskólum vegna eineltis. Hér á landi hefur ekki áður verið gerð rannsókn sem varpar ljósi á heildarumfang og eðli eineltis í grunnskóla. Hins vegar hafa verið gerðar ýmsar kannanir á tíðni eineltis innan tiltekinnna skóla og svæða og benda þær til þess að einelti sé vandí margra ungmenna á Íslandi ekki síður en jafnaðra þeirra erlendis.

Samkvæmt samningi ráðuneytisins og Rannsóknastofnan uppeldis- og menntamála verður m.a. leitast við að fá svör við því hvert er umfang eineltis á Íslandi og hvernig börn og ungmenni skilgreina einelti. Einnig er fyrirhugað að afla upplýsinga um það hvar einelti gegn börnum og unglingum eigi sér helst stað, hvernig verða fyrir því og hvernig beiti því. Stefnt er að því að þekkingin, sem aflað verður með rannsókninni nýtist til að meta bestu forvarnaráttæðin gegn einelti og hvernig þeim verður hrundið í framkvæmd.

Morgunblaðið 16. júlí 1998

Þar sem ég hef fengið fregnir af því að í undirbúningi sé endurskoðun laga nr. 24/1970 um æskulýðsmál leikur mér hugur á að vita hvort hér sé rétt með farið. Ef svo er, þá hvort ætlunin sé að taka lögina til heildarendurskoðunar og jafnframt hvenær stefnt sé að endurskoðun þessari ljúki.

Um leið og ég óska framangreindra upplýsinga, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, vil ég lýsa yfir áhuga mínum á að fá að fylgjast með frekari framvindu þessa máls í ráðuneyti yðar enda verður ekki annað sagt en að ákvæði laga nr. 24/1970 varði hagsmuni umbjóðenda minna, sbr. 1. og 3. gr. laga nr. 83/1994.

Nokkru síðar var mér tilkynnt að umrædd endurskoðun laga um æskulýðsmál væri í bígerð. Fulltrúar æskulýðs- og íþróttadeildar ráðuneytisins óskuðu eftir samráði við mig um þetta mál, en einnig átti ég fund með þeim aðilum sem ráðuneytið fól að vinna endurskoðunarstarfið. Í árslok lágu fyrir drög að frumvarpi til laga um tómstundir barna sem skyldu leysa af hólmi fyrrnefnd lög um æskulýðsmál. Af hálfu menntamálaráðuneytisins var málinu ekki lokið um áramót og mun ég áfram fylgjast með þessu máli á næsta starfsári.

4.2 Einelti í skólum - rannsókn

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 sagði ég frá því sem gert hafði verið af hálfu embættisins til þess að



vinna gegn einelti meðal barna í grunnskólum. Þar rek ég bréfaskipti mín við menntamálaráðherra og síðar við Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála um þá skoðun mína að nauðsyn beri til að rannsaka eðli og umfang eineltis í skólum hérlendis (sjá SUB:1997, kafla 4.4). Framhald þessa máls varð með þeim hætti að mér barst svohljóðandi bréf frá menntamálaráðuneytinu, dagsett 13. mars:

„Í framhaldi af bréfi yðar dags. 20. maí 1997 og fundi með yður dags. 29. maí 1997 hefur menntamálaráðuneytið falið Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála að kanna kostnað vegna rannsóknar á einelti. Stofnunin hefur nú skilað sundurliðaðri kostnaðaráætlun vegna rannsóknar á einelti og er í henni gert ráð fyrir þremur kostum. Í fyrsta lagi rannsókn á einelti í einum árgangi grunnskóla, og í öðru lagi í tveimur árgöngum og loks í þremur árgöngum.

Menntamálaráðuneytið telur mikilvægt að rannsókn fari fram á einelti í skólum og er það mat ráðuneytisins að byrjað sé á rannsókn í einum árgangi. Rannsóknin miðist þannig fyrst í stað við rannsókn á einelti í skólum meðal 13 ára barna.

Samkvæmt kostnaðaráætlun Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála myndi slík rannsókn kosta 3.225.029,- kr. og spyrst ráðuneytið hér með fyrir um að hve miklu leyti embætti umboðsmanns barna muni taka þátt í kostnaði vegna hinnar fyrirhuguðu rannsóknar.“

Vegna þessa bréfs sendi ég menntamálaráðuneytinu svohljóðandi svar, dagsett 19. mars:

Visað er til bréfs ráðuneytisins, dagsett 13. mars 1998, ásamt fylgigögnum, en þar er greint frá áformum ráðuneytisins um að rannsaka einelti í skólum meðal 13 ára barna. Fram kemur að kostnaður við slíka rannsókn muni nema 3.225.029,- kr. samkvæmt kostnaðaráætlun Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála.

Ráðuneytið spyrst fyrir um að hve miklu leyti embætti umboðsmanns barna muni taka þátt í kostnaði vegna rannsóknarinnar. Eins og ráðuneytinu ætti að vera kunnugt um og komið hefur fram á fundum mínum með starfsfólki þess, þá er mér umhugað um að kannað verði með vísindalegum hætti umfang eineltis á landsvísu til þess að fá traustari vísendingar um umfang þess og eðli en nú liggja fyrir. Fjárveitingar til embættis umboðsmanns barna eru hins vegar með þeim hætti að ekki getur orðið af þátttöku þess í rannsókninni með beinum fjárframlögum. Enda þótt embættið sé falið og mörg verkefni framundan sem nauðsyn ber til að sinna, er ég tilbúin til að leggja rannsókninni lið í formi vinnuframlags og/eða ráðgjafar, en hjá



embættinu hefur safnast saman töluverður fróðleikur um þessi mál, sbr. bréf mitt til ráðherra dagsett 20. maí 1997.

Tilgangurinn með rannsókninni er ekki hvað síst að leita leiða til þess að vinna gegn einelti meðal barna og því vil ég leggja það af mörkum sem mér er fært til þess að rannsóknin geti orðið að veruleika.

Vegna fyrirspurnar ráðuneytisins vil ég leyfa mér að vekja athygli á því að í febrúar 1995 fékk umboðsmaður barna í Svíþjóð það verkefni frá sænsku ríkisstjórninni að hafa frumkvæði að og vera leiðandi í átaki gegn einelti meðal sænskra barna. Verkefnið fólst annars vegar í því að lýsa og skilgreina hvað einelti væri, og hins vegar að skila ríkisstjórninni ítarlegri skýrslu um málið ásamt tillögum um hvað samfélagið gæti gert til þess að vinna gegn einelti. Verkefnið var unnið á þremur árum og til þess var embættinu úthlutað sérstaklega einni milljón sænskra króna. Sænski umboðsmaðurinn skilaði ríkisstjórninni lokaskýrslu um málið vorið 1997.

Viðbrögð menntamálaráðherra bárust mér í bréfi dagsettu 7. júlí, og er það svohljóðandi:

„Með vísan til bréfa yðar frá 20. maí 1997 og 19. mars 1998 um upplýsingaöflun um eðli og umfang eineltis í íslenskum grunnskólum, greinir menntamálaráðuneytið yður hér með frá því að ráðuneytið hefur gert samning við Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála um framkvæmd rannsóknar á einelti í grunnskólum.

Rannsóknin mun taka til eins árgangs á miðstigi grunnskóla og fara fram á árunum 1998 og 1999, sbr. meðfylgjandi afrit af samningi ráðuneytisins og Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála.“

Vegna þessa sendi ég menntamálaráðherra bréf það er hér fer á eftir, dagsett 10. júlí:

Með bréfi þessu vil ég leyfa mér að lýsa yfir sérstakri ánægju minni með að gerður hafi verið samningur milli ráðuneytis yðar og Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála um framkvæmd rannsóknar á einelti í grunnskólum. Einnig vil ég nota þetta tækifæri og greina yður frá því að hinn 17. október næstkomandi hef ég ákveðið að efna til málþings, þar sem börn og fullorðnir setjast á rökstóla og ræða um einelti.



4.3 Skilgreining hugtaksins „einelti“

Í tengslum við ráðstefnu embættisins um einelti, sem haldin var á Hótel Sögu laugardaginn 17. október ritaði ég svohljóðandi bréf, dagsett 24. september, til skólustjóra Digranesskóla í Kópavogi, Álftanesskóla, Foldaskóla í Reykjavík, Grunda-skóla á Akranesi og Hvaleyarskóla í Hafnarfirði:

Á undanförunum misserum hef ég haldið fjölmarga fundi með fulltrúum hinna ýmsu stofnana og hagsmunasamtaka, sem á einn eða annan hátt vinna að málefnum barna og unglunga. Tilgangurinn var sá að fá fram sem flest sjónarmið varðandi þessa samfélagslegu meinsemd, einelti, sem of mörg börn og unglingar verða fyrir ár hvert. Eigi vinnan gegn einelti að skila einhverjum árangri er nauðsynlegt að skilgreina hugtakið nákvæmlega, þ.e. hvaða háttsemi telst vera einelti. Slik skilgreining þarf að sjálfsögðu að vera skiljanleg börnum og unglungum.

Samkvæmt íslensku orðabókinni er einelti skilgreint þannig: Að elta einhvern óaflátanlega, gefa einhverjum engan frið.

Samkvæmt bók Guðjóns Ólafssonar, Einelti, er hugtakið skilgreint þannig: Þegar einhver er tekinn fyrir og þindur, andlega eða líkamlega, aftur og aftur í lengri tíma af einum eða fleiri.

Með vísan til framanritaðs hef ég ákveðið að gera óformlega könnun á því í fáeinum grunnskólum hvort hugtakið einelti hafi verið skilgreint innan skólans, og ef svo er, hvernig sú skilgreining hljóði. Þá væri einnig fróðlegt að fá upplýsingar um hvort þessi skilgreining hafi birst einhvers staðar, t.d. í skólanámskránni.

Hinn 17. október nk. mun ég efna til ráðstefnu með börnum og fullorðnum þar sem fjallað verður um einelti eingöngu. Fulltrúum Skólustjórafélags Íslands og Skólustjórafélags Reykjavíkur hefur þegar verið boðin þátttaka. Mér þætti fengur í því að hafa framangreindar upplýsingar tiltækar á ráðstefnunni og óska þess vegna eftir að mér berist svör yðar fyrir 9. október, ef mögulegt reynist.

Svar skólustjóra Foldaskóla, sem er dagsett 28. september, hljóðar svo:

„Foldaskóli - skilgreining á hugtakinu einelti

Sendi um hæl svar við fyrirspurn þinni í óformlegri könnun um skilgreiningu á hugtakinu einelti í völdum grunnskólum.

Við skilgreinum hugtakið einelti í skólareglum okkar sem nú eru í endurskoðun og mótun:

Úr skólareglum Foldaskóla:

Við stríðum ekki öðrum né leggjum í einelti.

Stríðni og einelti eru neikvæð samskipti sem spilla friði, valda særindum og vanlíðan. Stríðni og einelti flokkast sem andlegt ofbeldi. Ofbeldi er bannað með lögum. Að sjálfsögðu er stríðni og einelti einnig bönnuð í skólanum.

Í skólustefnu Foldaskóla sem gefin verður út í október kemur eftirfarandi fram um einelti:

Samskipti

Nemendur Foldaskóla eiga að virða hvern annan og læra að vinna með öðrum. Nemendur eiga að læra jákvæð samskipti og skynja þann mátt sem felst í góðri samvinnu. Kurteisi og gagnkvæm tillitssemi eiga að vera einkunnarorð í samskiptum allra sem starfa í skólanum, nemenda, kennara og annarra starfsmanna.

Í skólanum líðum við ekki neikvæða framkomu manna á meðal og berjumst gegn ofbeldi, einelti og annarri mannskemmandi hegðun.

Nútíma þjóðfélag krefst samstillingar. Allir þurfa að kunna að starfa með öðrum, miðla og vera miðlað. Nemendur verða að læra að taka tillit til samferðamanna sinna.

Í skólanum er brugðist hart við neikvæðri hegðun, einelti, ofbeldi eða skemmdarfýsn.

Jákvætt viðhorf heimila til skólans skiptir sköpum. Vandamál í samskiptum heimilis og skóla verða ekki leyst á málefnalegan hátt nema í góðri samvinnu allra aðila.

Skólareglur Foldaskóla og skólustefna eru kaflar í skólanámskrá skólans. Við vinnum samkvæmt fyrirfram ákveðnum ferlum um aga- og samskiptamál. Við tökum á eineltismálum og metum hve langt mál eru komin þegar við hefjum störf. Vinnubrögð eru því mismunandi eftir eðli mála en í grundvallaratriðum er farið með þessi mál sem ofbeldismál. Að vísu geta álitamál komið upp um hvað teljist einelti eður ei. Við vinnum engu að síður í málum með því marki að samskipti manna á meðal séu friðsamleg og samkvæmt okkar ágætu skólustefnu.



Fagna umræðu um þetta mikilvæga mál. Gangi ykkur vel.“

Svarbréf skólastjóra Digranesskóla, dagsett 7. október, er sem hér segir:

„Hugtakið einelti hefur ekki verið skilgreint sérstaklega innan skólans. En fullyrða má að í þeirri vinnu gegn einelti, sem unnin er í skólanum, er gengið út frá skilgreiningu Guðjóns Ólafssonar.

Það að vera píndur andlega viljum við skilgreina þannig:

Að sæta sífelldum aðfinnslum, að fá ekki að vera með, að vera stöðugt hafnað.

Við þökkum bréfið. Það ýtir við okkur í baráttunni við einelti.“

Í bréfi skólastjóra Grundaskóla, sem dagsett er 12. október, kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Þrátt fyrir ítarlega skólanámskrá skólans þá er þar engin skilgreining á hugtakinu einelti né kveðið skýrt á um með hvaða hætti skuli taka á þessu vandamáli. Þar er að vísu fjallað um meðferð agamála og ýmissa vandkvæða sem upp koma en þetta hugtak ekki nefnt sérstaklega. Þar gegna nemendaverndarráð og umsjónarkennarar lykilhlutverki ásamt foreldrum.

Þrátt fyrir þetta hefur töluvert verið unnið með eineltismál í skólanum. Þar hefur m.a. verið unnið út frá bók Guðjóns Ólafssonar, sem þú nefnir í bréfi þínu. Gildir það bæði um skilgreiningar og úrræði. Lögð hefur verið áhersla á að skólinn sætti sig aldrei við einelti af neinu tagi og hegðun þolenda réttlætir aldrei neins konar form eineltis, hvorki andlegt, félagslegt né líkamlegt. Þessi mál heyra undir nemendaverndarráð skólans, sem er mjög virkt.

Skólinn hefur lagt fyrir könnun um líðan nemenda þar sem leitast er við að finna þá sem verða fyrir og þá sem valda einelti í skólanum. . . Þar má segja að um einelti sé að ræða þegar einhver „er aldrei látinn í friði“, hvort sem viðkomandi er angraður með orðum, hrekkjum eða líkamlegu ofbeldi (stríðni/hrekkir). Niðurstöðum var fylgt eftir í viðtölum við foreldra og nemendur og þá kannað betur hvort og þá hvernig „einelti“ væri um að ræða. Í febrúarvitnisburði skólans á hverjum vetri er lögð sérstök áhersla á að ræða líðan nemenda og aðbúnað/aðhlyningu í skóla og heima. Margt fleira hefur verið í gangi og er í gangi til þess að hindra eða takmarka einelti s.s. aukin samvera nemenda og kennara í frímínútum í 1.-7. b. og aukin gæsla í búningasklefum íþróttahúss o.fl., þó enn sé mikið óunnið í þeim efnum.

Verið er að endurskoða skólareglur skólans og viðmið varðandi kröfur til kennara og starfsfólks. Þar verður einelti væntanlega tekið formlega með. Við þá vinnu höfum við m.a. keyrt út af „netinu“ norrænar upplýsingar og hugmyndir um fyrirbyggjandi vinnu og meðferð eineltismála í skólum. Vonandi leiðir þetta til markvissari vinnubragða við að stöðva þennan ósóma.“

Frá skólastjóra Álfstanesskóla barst mér svar það er hér fer á eftir, en það er dagsett 13. október:

„Við sem störfum í Álfstanesskóla höfum rekið okkur á að orðið einelti eru menn almennt farnir að nota við alls konar stríðniatvik. Þetta hefur okkur þótt miður vegna þess hve alvarlegum augum við lítum mál sem flokkast undir einelti. Okkur fannst því mjög mikilvægt að koma skilgreiningu á hugtakinu í útgáfu námskrár skólans með það fyrir augum að samræma skilning manna á því.

Til glöggvunar á því sem við gerum varðandi einelti og líðan nemenda í skólanum vísa ég í kafla sem fjallar um líðan nemenda í meðfylgjandi náms- og starfsáætlun skólans“.

Umræddur kafla hljóðar svo:

„Líðan nemenda í skólanum

Í nóvember er könnun meðal nemenda um stríðni og einelti. Markmiðið með því er að finna nemendur sem hugsanlega verða fyrir því ofbeldi sem stríðni og einelti er og leitast við að tryggja að enginn þurfi að líða fyrir það. En sem kunnugt er fer einelti oft mjög leynt og viðgengst oft í langan tíma áður upp kemst þó svo að bæði foreldrar og starfsmenn skóla séu á varðbergi. Einelti skilgreinum við þannig: „þegar einhver er tekinn fyrir og píndur, andlega eða líkamlega, aftur og aftur í lengri tíma af einum eða fleiri.“ (Guðjón Ólafsson, Einelti, bls. 11, Ritröð uppeldis og menntunar 1996).

Sérfræðingur frá Skólaskrifstofu Hafnarfjarðar mun aðstoða okkur við að vinna að málefnum þeirra sem beita ofbeldi og verða fyrir ofbeldi af skólafélögum sínum eða líður á einhvern hátt ekki vel í skólanum.

Á þessum vettvangi er sérstaklega áriðandi að hafa góða samvinnu við heimilin og að foreldrar vinni saman að lausn erfiðra mála sem stríðni og einelti eru.“

Ekki bárust svör frá Hvaleyrarskóla.



4.4 Sérkennsla í grunnskólum

Mér barst ábending er varðaði sérkennslumál í grunnskólum. Af því tilefni ritaði ég menntamálaráðherra svohljóðandi bréf, dagsett 29. september:

Mér hefur borist ábending sem varðar fyrirkomulag á námsaðstoð fyrir þá grunnskólanemendur sem eiga við námsörðugleika að etja, eða hina svokölluðu sérkennslu. Í ábendingu þessari eru gerðar verulegar athugasemdir við sérkennslu eins og staðið hefur verið að henni undanfarin ár, árangur hennar dreginn í efa og því haldið fram að afleiðingar sérkennslunnar fyrir nemendur geti beinlínis verið neikvæðar. Samkvæmt því er segir í ábendingunni hefur sérkennslan um árabíl farið þannig fram að börn eru tekin út úr bekk sínum einhvern tiltekinn tímafjölda á viku og kennt hjá öðrum kennara, oftast sérkennara. Á meðan er haldið áfram að kenna bekknum og missir barnið af þeirri kennslu á meðan. Því er haldið fram að þessi tilhögun hafi nokkra augljósa annmarka:

- Börnin missa nokkurn hluta af lögboðinni bekkjarkennslu.
- Ef sérkennslan er mikil losnar um tengsl barnanna við bekkinn.
- Með flokkuninni „sérkennslubörn“ eru þau merkt sérstaklega.
- Ekki er öruggt að flokkunin, eða meint þörf barnsins fyrir sérkennslu, sé studd nægilega faglegum rökum.
- Hætt er við að hvorki bekkjarkennari né sérkennari beri fulla ábyrgð á sérkennslubarninu.
- Kennslan er mjög dýr; tveimur kennurum er greitt samtímis fyrir að kenna einu barni.

Tómleiki er sagður ríkja í stjórnkerfinu gagnvart þeim börnum sem ljúka skyldunámi með ófullnægjandi árangri. Á hverju ári standi um það bil 1000 börn frammi fyrir þeirri staðreynd að hafa ekki staðist kröfur skólans. Hér er átt við venjuleg heilbrigð börn sem hafa ekki talist afbrigðileg á neinn hátt við upphaf skólagöngu. Sé þessi fullyrðing rétt, lætur nærri að nálega fjórða hvert heilbriggt barn útskrifist úr grunnskóla með einkunnir í undirstöðunámsgreinum undir þeim mörkum sem nauðsynleg eru til að geta hafið nám í framhaldsskóla.

Á þeim hartnær fjórum árum sem ég hef gegnt embætti umboðsmanns barna hefur mér borist mikill fjöldi ábendinga sem varða skólamálin í landinu með einum eða öðru hætti. Þar á meðal eru margar ábendingar sem varða sérkennsluna sérstaklega. Mér var því kunnugt um margt af því sem fram kemur í þeirri ábendingu sem mér hefur nú borist. Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið, og með vísan til

1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, óska ég eftir að þér veitið mér svör við eftirtöldum spurningum:

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

Jafnframt fer ég þess á leit við yður að þér greinið mér frá skoðun yðar á þessum málum almennt. Vænti ég þess að heyra viðbrögð yðar við erindi þessu svo fljótt sem verða má.

Um áramót hafði mér ekki borist svar frá menntamálaráðherra, og mun vinna við þetta mál halda áfram á næsta ári.

4.5 Agaviðurlög í grunnskólum - nefndarstarf

Ég vann talsvert að þessu máli á árinu, en nokkrar ábendingar bárust embættinu um alvarleg deilumál í tengslum við skólareglur og agaviðurlög. Þá hafði ég fregnir af því að hjá skólaskrifstofum væru slík mál til umfjöllunar og einnig í menntamálaráðuneytinu. Svohljóðandi bréf barst mér frá menntamálaráðuneytinu, dagsett 17. júlí:

„Á fundi samráðsnefndar menntamálaráðuneytisins, Sambands sveitarfélaga og samtaka kennara og skólastjóra sem haldinn var 14. maí sl., varð niðurstaðan sú að nauðsynlegt væri að stofna til vinnuhópa til að fjalla um nokkur álitaeftni varðandi grunnskóla.

Aðilar voru sammála um að líta svo á að ekki væri um formlega skipaða hópa að ræða heldur vinnuhópa sem störfuðu tímabundið og hittust í fáein skipti til að vinna afmarkað verk. Gert er ráð fyrir að hver aðili sjái um kostnað vegna sinna fulltrúa.

Til að koma verkefnunum af stað var talið vænlegast að ráðuneytið hefði forgöngu um að stofna til hópanna og koma þeim í gang.



Hér með er umboðsmanni barna boðið að tilnefna fulltrúa til að taka þátt í starfi hóps um: **Skólareglur og agamál.**“

Ég tók sæti í umræddum vinnuhóp og hélt hann nokkra fundi á árinu. Hópurinn hafði ekki lokið störfum um áramót, en þess má geta að talsverð vinna hefur farið í öflun heimilda um þessi mál í nágrannalöndunum. Niðurstöðu er að vænta á fyrri helmingi næsta árs.

4.6 *Upptökuvélar til þess að fylgjast með athöfnum barna og unglunga á skólalóðum*

Mér barst erindi, dagsett 31. mars, frá Skólaskrifstofu Reykjanesbæjar, þar sem þess var óskað að ég veitti álit mitt á framkominni ósk skólustjóra við grunnskóla í bænum um að komið yrði fyrir upptökuvél til þess að fylgjast með athöfnum barna og unglunga við skólann. Spurt var, hvort umrædd eftirlitsmyndavél gæti talist eðlileg aðgerð í þessu samhengi eða hvort á einhvern hátt væri verið að veita að persónulegum réttindum nemenda.

Erindi þessu svaraði ég í bréfi dagsettu 4. maí og er það á þessa leið:

Hinn 1. apríl síðastliðinn barst mér erindi yðar, dagsett 31. mars 1998, ásamt ljósríti af bréfi skólustjóra Njarðvíkurskóla til bæjarráðs Reykjanesbæjar, dagsett 27. febrúar sama ár. Í bréfi skólustjóra er þess farið á leit við bæjarráðið að sett verði upp upptökuvél til þess að fylgjast með athöfnum barna og unglunga á tilteknum stað við skólann. Með erindi yðar er óskað eftir álitinu mínu á því hvort umrædd eftirlitsmyndavél sé eðlileg aðgerð í þessu samhengi eða hvort á einhvern hátt sé vegið að persónulegum réttindum fólks.

Í fyrrnefndu erindi skólustjóra Njarðvíkurskóla kemur fram að biðskýli vegna aksturs strætisvagna standi fyrir aftan íþróttahús í Njarðvík. Þar biði nemendur skólans eftir vagni til að komast heim að loknu skólustarfi. Biðskýlið sé þannig staðsett að starfsfólk skólans sjái ekki hvað þar fari fram. Vitað sé að í biðskýlinu verði nemendur oft fyrir aðkasti annarra nemenda og vafalítið eigi sumir óskemmtilegar minningar þaðan.

Í 3. mgr. 87. gr. laga, nr.19/1991 um meðferð opinberra mála kemur fram að heimilt er að taka upp hljóð og taka myndir í þágu rannsóknar á almannafæri eða á stöð-

um sem almenningur á aðgang að án þess að skilyrðum 1. og 2. mgr. lagagreinarinnar sé fullnægt.

Með hliðsjón af þessu lagaákvæði er það skoðun mín að heimilt sé að setja upp, í áðurnefndu biðskýli, umrædda eftirlitsmyndavél til að koma þeim nemendum til varnar, er þar eiga á hættu að verða fyrir aðkasti eða ofbeldi í einhverri mynd, sbr. framangreint erindi skólustjóra Njarðvíkurskóla. Áður en til þessa kemur tel ég þó að leita beri eftir samþykki nemendaráðs og foreldraráðs/foreldrafélags skólans. Þá er einnig mjög mikilvægt að kynna vandlega uppsetningu vélarinnar, sem og tilgang hennar, sérstaklega fyrir nemendum skólans.

Í niðurlagi áðurnefnds bréfs skólustjóra Njarðvíkurskóla segir enn fremur: „Búnaður þarf að vera þeirrar náttúru að hann taki upp það sem gerist við skýlið svo hægt sé að færa sönnur á hvað gerist þar misjafnt“. Með vísan til þessara orða má vera ljóst að uppsetning eftirlitsmyndavélar felur í eðli sínu söfnun persónuupplýsinga, sbr. lög nr. 121/1989. Af þeirri ástæðu tel ég rétt að bæjarráð/bæjarstjórn Reykjanesbæjar kynni uppsetningu hennar fyrir tölvunefnd þegar ákvörðun um slíkt liggur fyrir.

4.7 *Fatlaðir nemendur í framhaldsskólum - skipan ráðgjafarhóps*

Ég hafði fregnir af því að menntamálaráðherra hefði skipað ráðgjafarhóp til eins árs sem skyldi vera til ráðuneytis um nám fatlaðra nemenda í framhaldsskólum. Það vakti athygli mína að nemendum sjálfum skyldi ekki hafa verið boðið að tilnefna fulltrúa sinn í þennan hóp. Af þessu tilefni ritaði ég menntamálaráðherra svohljóðandi bréf, dagsett 5. mars:

Um leið og ég lýsi yfir ánægju minni með skipun yðar á ráðgjafarhópi um nám fatlaðra nemenda í framhaldsskólum vil ég leyfa mér að minna á ákvæði 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem Ísland er aðili að. Ákvæðið er svohljóðandi:

Aðildarríki skulu tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.

Samkvæmt upplýsingum mínum munu fatlaðir nemendur í framhaldsskólum ekki eiga sinn eigin fulltrúa í framangreindum ráðgjafarhópi. Eðli máls samkvæmt hljóta þó skoðanir og reynsla þeirra af skólagöngu og námi að skipta afar miklu máli í



þessu sambandi. Ég álít að til þess að vinna ráðgjafarhópsins skili þeim árangri, sem stefnt er að, verði að leita til þeirra, er gerst þekkja til þessarra mála að eigin raun, þ.e. nemendanna sjálfra.

Von mín er sú að þér, herra menntamálaráðherra, sjáið til þess að áðurgreint ákvæði 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna verði virt í þessu réttinda- og hagsmunamáli fatlaðra nemenda í framhaldsskólum.

5. Fjármál.

5.0 Afsal á meðlagsgreiðslum

Frá Félagsmálastofnun Kópavogsbæjar barst mér svohljóðandi erindi, dagsett 2. febrúar:

„Varðandi afsal á meðlagsgreiðslum með börnum.

Á fundi Félagsmálaráðs Kópavogs/barnaverndarnefndar fyrr í dag voru m.a. til meðferðar tvö mál þar sem forsjárforeldri hafði afsalað sér, með samningi, rétti barns til meðlags, gegn því að forsjárlaust foreldri greiði ákveðnar skuldir við sambúðarslit/hjónaskilnað. Rétt er að taka fram að ekki verður þó af gögnum séð að samningarnir hafi hlotið staðfestingu viðkomandi sýslumannsembætta.

Skilningur Félagsmálaráðs Kópavogs er sá að slíkur gjörningur sé óheimill enda meðlag eign barns sem forsjárforeldri geti ekki ráðstafað á ofangreindan hátt.

Félagsmálaráð Kópavogs kýs að vekja sérstaka athygli á þessu. Einnig óskar ráðið eftir því, ef skilningur þess stenst ekki lög, að fá upplýsingar um á hvaða lagagreinum slíkur gjörningur geti byggst.“

Ég hef haft þetta mál til skoðunar en ekki tókst að ljúka því fyrir áramót. Stefni ég að því að taka það til afgreiðslu snemma á næsta starfsári.

5.1 Barnabætur og skuldajöfnuður

Mér barst ábending þar sem athygli mín var vakin á þeirri starfsreglu skattayfirvalda að taka bæði barnabætur, barnabótaauka og jafnvel meðlag til jöfnunar á skuldum op-

inberra gjalda. Eins og hefur komið fram í skýrslum mínum fyrir árin 1996 og 1997 (sjá SUB:1996, kafla 5.1 og SUB:1997, kafla 5.0) berast mér jafnan margar ábendingar er varða barnabótakerfið með ýmsum hætti, og hef ég haft þau mál til almennrar skoðunar. Að þessu máli var unnið á árinu, en ekki komst niðurstaða í það, enda er það bæði flókið og viðamikið.

5.2 Börn og lífeyrissjóðir

Á árinu hóf ég vinnu við all umfangsmikið mál er varðar réttindi barna til þess að fá greiðslur úr lífeyrissjóði foreldra. Á liðnum árum hafa mér borist allmargar ábendingar um að réttur þessi geti verið æði misjafn, allt eftir því hvaða lífeyrissjóður á í hlut. Með bréfi dagsettu 25. maí sendi ég Sambandi almennra lífeyrissjóða fyrirspurn þá er hér fer á eftir:

Á vegum embættis míns er nú unnið að því að kanna stöðu barna innan lífeyrissjóðakerfisins. Ábendingar hafa t.d. borist um að túlkanir lífeyrissjóða á lögum, samþykktum og reglugerðum um lífeyrissjóðsmál séu með mismunandi hætti. Af þessum sökum og með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna fer ég þess hér með á leit að fá svör við eftirtöldum spurningum:

1) Hver eru skilyrði þess að barnalífeyrir sé greiddur vegna örorku foreldris? Borist hafa ábendingar um að ekki sé greiddur út barnalífeyrir nema starfsmaður láti af störfum gagnert vegna örorku sinnar. Hafi starfslok hins vegar komið til með öðrum hætti, t.a.m. vegnar uppsagnar af hálfu vinnuveitanda, komi engar greiðslur í hlut barna hans frá lífeyrissjóðinum. M.ö.o. greiði starfsmaður ekki í lífeyrissjóðinn þegar örorka er endanlega úrskurðuð fellur réttur til barnalífeyris niður.

Ennfremur hafa borist ábendingar um að réttur til barnalífeyris falli alfarið niður hætti sjóðfélagi iðgjaldagreiðslum en réttur til greiðslu elli-, örorku- og makalífeyris miðist hins vegar við áunninn rétt sjóðfélaga.

2) Hver eru skilyrði þess að barnalífeyrir sé greiddur vegna andláts foreldris? Borist hafa ábendingar um að hafi félagi í lífeyrissjóði ekki greitt til sjóðsins sex mánuði fyrir andlát falli lífeyrir til barna hans niður. Þannig falli réttur barns alfarið niður í stað þess að taka mið af áðurgreiddum framlögum foreldris í lífeyrissjóðinn.

3) Undir hvaða kringumstæðum er lífeyrisréttur skilgreindur sem „geymdur réttur“ og hver eru réttaráhrif þess að lífeyrisréttindi eru skilgreind með þeim hætti?



Borist hafa ábendingar um mismunandi skilning lífeyrissjóða á hugtakinu „geymdur réttur“ sem skv. ábendingu virðist hafa í för með sér að réttur til barnalífeyris verður fyrst virkur þegar sjóðfélagi hefur náð tilteknum aldri.

4) *Hver er viðmiðunin við mat á því hvort sjóðfélagi hafi „séð um framfærslu barns að mestu eða öllu leyti“?*

Borist hafa ábendingar þess efnis að taki almannatryggingar að sér greiðslur vegna framfærslu barns, sem sjóðfélagi hafði áður með höndum, sé litið svo á að engin breyting hafi orðið á fjárhagslegri stöðu barnsins. Við slíkar aðstæður njóti barn því ekki framlaga frá lífeyrissjóði, t.d. vegna örorku foreldris.

Fyrirspurn þessa ítrekaði ég með bréfi dagsettu 30. júlí og öðru sinni með bréfi dagsettu 12. október. Mér barst að lokum svar frá Sambandi almennra lífeyrissjóða með bréfi dagsettu 4. nóvember. Með svarbréfinu fylgdi grunnreglugerð SAL um lágmarksréttindi o.fl. og umsögn Guðjóns Hansen, tryggingafræðings. Í bréfi sambandsins kemur fram sú skoðun þess að í umsögninni séu gefin fullnægjandi svör við þeim fyrirspurnum er ég hafði beint til þess varðandi réttindi barna hjá hinum almennu lífeyrissjóðum. Umsögn tryggingafræðingsins hljóðar svo, orðrétt:

„Um barnalífeyrisgreiðslur lífeyrissjóða.

I.

Með bréfi, dags. 29. maí 1998, hefur Samband almennra lífeyrissjóða óskað um-sagnar minnar um erindi umboðsmanns barna, dags. 25. s.m. Spyrst umboðsmaðurinn fyrir um fjögur atriði, er varða barnalífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðum, og vísar í því sambandi til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna. Þá er vísað til þess, að ábendingar hafi borist um, að túlkanir lífeyrissjóða á lögum, samþykktum og reglugerðum um lífeyrissjóðsmál séu með mismunandi hætti.

Áður en vikið verður að spurningum þeim, sem varpað er fram í ofangreindu erindi, skal farið nokkrum orðum um þá tryggingu, sem íslenskir samtryggingarlífeyrissjóðir almennt veita, og í því sambandi vísað til grunnreglugerðar SAL, sem gildi frá ársbyrjun 1997 til júníloka 1998.

Iðgjaldagreiðslur til SAL-sjóða veita rétt til elli-, örorku- og makalífeyris miðað við áunnin stig, sbr. 11.-13. og 15. gr. grunnreglugerðarinnar, og gildir þetta jafnt um starfandi sjóðfélaga og þá, sem hættir eru greiðslum, en eiga inni iðgjöld frá liðnum tíma. Þeim, sem teljast vera starfandi sjóðfélagar, er að auki, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, tryggður réttur til barnalífeyris við orkutap og fráfall, ásamt svoköllum

uðum framreikningsrétti, en í honum felst, að stigum vegna ókomins tíma er bætt við áunnin stig. Ekki er greitt sérstakt iðgjald fyrir þá umframáhættu, sem sjóðirnir taka með þessum hætti á sig vegna fjölskyldufólks.

Með sérstöku samskiptasamkomulagi, sem fjölmargir lífeyrissjóðir eiga aðild að, er leitast við að tryggja, að réttur til barnalífeyris og framreiknings stiga falli ekki niður, þegar menn skipta um starf og flytjast milli sjóða.

Ákvæði þau um barnalífeyri, sem nú eru í lögum og reglugerðum nær allra lífeyrissjóða hér á landi, má rekja áratugi aftur í tímann til sjóða, sem störfuðu á árunum 1947-1962 og nutu á þeim tíma viðurkenningar Tryggingastofnunar ríkisins. Sú viðurkenning var í því fölginn, að hlutaðeigandi lífeyrissjóðir hétu að veita ekki lakari bætur en almannatryggingar tryggðu mönnum. Síðan hefur fjárhæð barnalífeyris til skamms tíma verið tiltekið hlutfall af barnalífeyri almannatrygginga, en þau tengsl hafa nú verið rofin. Hins vegar hefur barnalífeyririnn enn þá sérstöðu að vera óháður fjölda áunninna stiga, svo og fjölda árlegra stiga, enda sé tilteknum lágmarksskil-yrðum fullnægt.

Hjá íslenskum lífeyrissjóðum er hugtakið barnalífeyrir notað um bætur, hvort sem um er að ræða fráfall eða orkutap sjóðfélaga. Hjá erlendum lífeyrissjóðum er hins vegar talað um lífeyri (pension) vegna fráfalls, en um uppbót á örorkulífeyri vegna framfærslu barna, ef um slíkar greiðslur er á annað borð að ræða. Er þetta hliðstætt viðbótum þeim, sem koma á dagpeninga samkvæmt almanna- og atvinnuleysis-tryggingalögum hér á landi, ef bótaþegi hefur börn á framfæri.

Af hinni íslensku notkun lífeyrishugtaksins leiddi, að bótafjárhæð var um áratuga skeið sú sama, hvort sem greitt var vegna fráfalls eða orkutaps. Á þessu hefur orðið sú breyting, að barnalífeyrir vegna fráfalls sjóðfélaga hefur verið hækkaður til muna og er nú hærri en lífeyrir vegna orkutaps.

Þegar barnalífeyrir er greiddur vegna fráfalls sjóðfélaga, má líta lífeyrisréttinn svipuðum augum og erfðarétt, þ.e. að ekki sé ástæða til að láta réttinn ráðast af því, að hve miklu leyti hinn látni hefur tekið þátt í framfærslu barnsins. Öðru máli getur gegnt um greiðslu barnalífeyris vegna örorku. Í því tilviki er tilgangurinn ótvírætt sá að gera betur við þá sjóðfélaga, sem hafa fyrir börnum að sjá, en hina, sem barnlausir eru.

Þetta framfærslusjónarmið hefur í för með sér álitafni í sambandi við úrskurðun barnalífeyris og hverjum skuli greitt, þegar barn nýtur ekki framfærslu á heimili



sjóðfélaga og þátttaka hans í framfærslunni hefur einvörðungu eða aðallega verið fólgin í greiðslu meðlags. Sé örorka manns samkvæmt almannatryggingalögum úrskurðuð a.m.k. 75%, færast greiðsla meðlags yfir á almannatryggingar í formi barnalífeyris. Hins vegar er örorkuhugtakið ekki það sama hjá almannatryggingum og lífeyrissjóðum, og fyrir kemur, að réttur skapast ekki hjá almannatryggingum, þótt orkutapið samkvæmt reglum lífeyrissjóðs sé metið 100%. Skylda til að greiða meðlag fellur þá ekki niður. Virðist einsýnt, að í slíkum tilvikum sé það hlutverk barnalífeyris úr lífeyrissjóði að létta framfærslubyrði sjóðfélaga. Þá geta menn, sem eiga börn utan heimilis, haft útgjöld af ýmsu tagi vegna þeirra, önnur en greiðslur meðlaga.

Eins og áður segir, miðast eftirfarandi svör við grunnreglugerð SAL, sem gildi til júniloka 1998, enda miðast þær ábendingar, sem greint er frá í erindi umboðsmanns barna, við þágildandi ákvæði. Í stað grunnreglugerðarinnar eru nú komnar samþykktir SAL um lágmarksréttindi o.fl., þar sem tekið er tillit til ákvæða laga nr. 129/1997. Athygli skal vakin á, að með lögunum breytist sjóðfélagahugtakið, og efnislega verður sú breyting á ákvæðum 14. gr. grunnreglugerðarinnar, að í stað 6 mánaða af undanfarandi 12 mánuðum koma 24 mánuðir á 36 mánuðum. Er þarna um að ræða hvorttveggja í senn, þrengingu og víkkun skilyrða fyrir rétti til barnalífeyris. Um afstöðu einstakra SAL-sjóða til bótaákvæða hinna nýju samþykktar er enn ekki að fullu vitað.

II.

Um skilyrði fyrir greiðslu barnalífeyris vegna örorku foreldris er kveðið á í gr. 14.3 í grunnreglugerð SAL. Er þar vísað til gr. 12.3.1 og 12.3.b um skilyrði fyrir framreikningsrétti vegna orkutaps (skilyrði 12.3.c þarf hins vegar ekki að vera uppfyllt). Þá skal bent á það, sem að framan segir um þau réttindi, sem iðgjaldagreiðslur til SAL-sjóða veita, svo og ákvæði samskiptasamkomulags um tengingu barnalífeyris- og framreikningsréttinda, þegar menn skipta um starf og flytjast milli sjóða.

Tímasetning orkutaps er byggð á sjálfstæðu mati og er óháð því, hvernig starfslok hefur borið að, þ.e. hvort þau eiga rót sína að rekja til orkutapsins, uppsagnar starfsmanns eða uppsagnar af hálfu vinnuveitanda.

Eins og áður segir, tekur trygging barnalífeyris til sjóðfélaga, sem eru í starfi, þegar þeir verða fyrir orkutapi. Þá skal á það bent, að iðgjöld eru greidd af atvinnuleysisbótum, og atvinnuleysisbótaþegar njóta því réttinda með sama hætti og starfandi sjóðfélagar.

Hætti sjóðfélagi iðgjaldagreiðslum, hefur hann 6 mánaða umþóttunartíma til að koma sér í annan lífeyrissjóð eða tryggja sér með öðrum hætti réttindi í stað þeirra, sem niður falla við úrgöngu úr sjóðnum.

III.

Um skilyrði fyrir greiðslu barnalífeyris vegna andláts foreldris er kveðið á í gr. 14.1-14.2 í grunnreglugerð SAL, sbr. það, sem að framan segir um 6 mánaða umþóttunartíma, þegar sjóðfélagi hættir iðgjaldagreiðslum.

IV.

Með geymdum rétti er átt við rétt samkvæmt gr. 15.3 í grunnreglugerð SAL. Ekki er ljóst, hvernig skilningur lífeyrissjóða, sem hafa ákvæði með þessu orðalagi í reglugerðum sínum, á hugtaki þessu, getur verið mismunandi. Ekki verður heldur séð, að í ákvæðinu felist, að réttur til barnalífeyris verði fyrst virkur, þegar sjóðfélagi hefur náð tilteknum aldri.

V.

Í gr. 14.4 í grunnreglugerð SAL segir, að fósturbörn og stjúpbörn, sem sjóðfélagi hefur framfært að mestu eða öllu leyti, skuli eiga rétt á barnalífeyri. Ekki hefur verið talið, að meðlagsgreiðsla eða barnalífeyrir almannatrygginga vegna fráfalls eða örorku foreldris komi í veg fyrir greiðslu samkvæmt þessu ákvæði vegna barns á heimili stjúpföður. Njóti barn á hinn bóginn barnalífeyris almannatrygginga ásamt lífeyri úr lífeyrissjóði vegna örorku eða fráfalls föður, yrði vart talið, að þar til viðbótar bæri að greiða barnalífeyri úr lífeyrissjóði vegna orkutaps eða fráfalls stjúpföður. Sama ætti að sjálfsögðu við, ef móðir eða stjúpmóðir ættu hlut að máli.“

Ekki tókst að ljúka máli þessu fyrir áramót, og mun ég áfram vinna að því á næsta starfsári.

5.3 Kröfu um menntunarmeðlag hafnað

Erindi barst frá ungri stúlku sem hafði sótt um menntunarmeðlag frá föður sínum, en verið hafnað vegna efnaleysis hans. Stúlkan hafði ekki kært úrskurðinn til dómsmálaráðuneytis, eins og fram kom í úrskurðarorði sýslumanns að hún hefði heimild til. Stúlkan óskaði eftir upplýsingum um hvaða leiðir henni væru færar til þess að geta framfleytt sér meðan á námi stæði. Erindi stúlkunnar svaraði ég með svofelldum hætti:



Mér hefur borist bréf þitt, dagsett 12. desember 1997, ásamt fylgigögnum, en þar kemur fram að kröfu þinni um menntunarmeðlag frá föður þínum hafi verið hafnað vegna efnaleysis hans.

Áður en lengra er haldið vil ég upplýsa þig um að samkvæmt 1. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna er það hlutverk hans að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra samkvæmt því sem nánar segir í lögnum. Með börnum er í lögnum átt við einstaklinga allt að 18 ára aldri. Þá segir í 4. gr. sömu laga að umboðsmaður ákveði sjálfur hvort ábending gefi tilefni til meðferðar af hans hálfu. Umboðsmaður barna tekur ekki til meðferðar ágreining milli einstaklinga, en honum ber að leiðbeina þeim sem til hans leita með slík mál um leiðir sem færar eru innan stjórnýslu og hjá dómstólum.

Í bréfi þínu kemur fram að þú hafir ekki kært úrskurðinn til dómsmálaráðuneytisins. Í úrskurðarorði sýslumanns segir að slíkt sé heimilt að gera innan tveggja mánaða frá dagsetningu, og er ég þeirrar skoðunar að þú hefðir tvímælalaust átt að nýta þér þennan rétt. Samkvæmt upplýsingum sýslumannsembættisins í Reykjavík er venja að upplýsa þá, sem fá synjun á beiðni um menntunarmál vegna efnaleysis foreldris, um hvaða annarra úrræða sé unnt að leita. Hafi svo ekki verið í þínu tilfelli vil ég benda þér á, að samkvæmt 3. gr. laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð getur þú sótt um barnalífeyri hjá lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins sem heimilt er að greiða vegna skólanáms eða starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18-20 ára. Ég vil því hvetja þig til þess að láta á þetta reyna, en tryggingaráði er heimilt að úrskurða barnalífeyri með ungmenni er stundar sannanlegt nám, en fær ekki menntunarmeðlag vegna efnaleysis foreldris.

6. Atvinnumál

6.0 Kjör og vinnuskilyrði blaðburðarbarna

Í skýrslu minni fyrir árið 1995 greindi ég frá ábendingum er mér höfðu borist varðandi kjör og vinnuskilyrði blaðburðarbarna og upplýsingum er ég aflaði mér í kjölfarið um þau mál (sjá SUB:1995, kafla 10.1).

Mér barst skrifleg ábending um að nauðsyn bæri til að kanna ýmislegt varðandi samskipti útgefanda dagblaðanna við blaðburðarbörn, einkum að því er varðaði vinnuskilyrði og starfskjör þeirra almennt. Í ábendingunni var því haldið fram að víða væri pottur brotinn í þessum efnum, og þess óskað að ég kannaði hvort verið væri að brjóta rétt á börnunum. Til þess að kanna réttmæti þess er í ábendingunni

kom fram ritaði ég hinn 20. ágúst samhljóða bréf til Dagsprents, útgáfufélags Dags, Árvakurs hf., útgefanda Morgunblaðsins og Frjálsrar fjölmiðlunar hf. sem er útgáfufélag DV. Bréf þetta er svohljóðandi:

Hlutverk umboðsmanns barna er samkvæmt 1. gr. laga nr. 83/1994 að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Á vegum embættisins er unnið að athugun á starfskjörum blaðbera enda er ljóst að fjöldi barna starfar við blaðburð ýmist til lengri eða skemmri tíma. Af þessum sökum svo og vegna ábendinga, sem embættinu hafa borist, fer ég þess hér með á leit, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994, að þér svarið eftirfarandi spurningum:

- 1) Hvers konar samningssamband ríkir milli atvinnurekanda og blaðbera (vinnusamningur/verksamningur)? Sé skriflegur ráðningarsamningur gerður er óskað eftir því að sýnishorn verði sent.
- 2) Hvernig eru launakjör blaðburðarfólks reiknuð út?

Ábendingar hafa borist um að blaðberar fái greitt í samræmi við fjölda áskrifenda í lok hvers mánaðar. Fullyrt er að ekki séu greidd laun fyrir burð á blaði til áskrifenda segi þeir blaði upp fyrir mánaðamótin.

- 3) Hver er lágmarksaldur blaðbera?
- 4) Hvenær þarf blaðið að vera komið í hendur áskrifenda?
- 5) Hvaða tryggingaverndar njóta blaðberar við störf sín?
- 6) Njóta blaðberar orlofsgreiðslna?
- 7) Eiga blaðberar rétt til launa í veikindum sínum?

Mér barst svohljóðandi svarbréf frá Morgunblaðinu, dagsett 3. september:

„Sem svar við bréfi yðar dags. 20. ágúst sl., viljum við upplýsa eftirfarandi:

1. Ekki er gerður skriflegur ráðningarsamningur við blaðbera, en við upphaf starfs er blaðberum afhentar upplýsingar og reglur um starfið.
2. Ekki er rétt sú fullyrðing að blaðberi fái ekki greitt ef áskrifandi segir upp áskrift fyrir mánaðarmót. Reiknaður er blaðafjöldi sem dreift er hvern dag.
3. Lágmarksaldur blaðbera er 14 ár, með örfáum undantekningum.
4. Blaðadreifingu skal vera lokið kl. 07.00.
5. Greitt er tryggingargjald af launum blaðbera.
6. Blaðberar fá orlofsgreiðslur.
7. Blaðberar fá greidd laun í veikindum.“



Þar sem mér bárust ekki svör frá Frjálsri fjölmiðlun hf. og Dagsprenti ítrekaði ég erindið með bréfum dagsettum 1. október. Um áramót höfðu mér enn ekki borist svör frá þessum aðilum og því tókst ekki að ljúka málinu. Áfram mun verða unnið að því á næsta starfsári.

6.1 Reglugerð um vinnu barna og unglunga

Í kjölfar endurskoðunar á þeim kafla laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980, sem fjallar um vinnuvernd barna og unglunga, til samræmis við kröfur Evrópusambandsins varðandi þau mál, var Vinnueftirlitinu falið að gera tillögur til félagsmálaráðherra um nánari útfærslu á ýmsum atriðum sem þar er að finna. Mér bárust í hendur drög að reglugerð um vinnuvernd barna og unglunga, og eftir lestur þeirra sá ég ástæðu til þess að rita formanni stjórnar Vinnueftirlitsins svohljóðandi bréf, dagsett 5. maí:

Samkvæmt 63. gr. f. í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, sbr. lög nr. 52/1997 um breytingu á lögum nr. 46/1980, er stjórn Vinnueftirlits ríkisins falið að gera tillögur til félagsmálaráðherra að nánari reglum varðandi ýmis ákvæði, sem nú er að finna í 60. gr., 62. gr. og 63. gr. ofangreindra laga, og fjalla um vinnuvernd barna og unglunga. Ákvæði þessi tóku gildi 1. október síðastliðinn og byggja, svo sem kunnugt er, á tilskipun Evrópusambandsins nr. 94/33/EB en leiðarljós þeirrar tilskipunar er að vernda heilsu og öryggi barna og unglunga á vinnumarkaði. Meginmarkmið lagaákvæðanna og reglna, settra á grundvelli þeirra, er því að tryggja börnum og unglingum þá vernd, sem velferð þeirra krefst, sbr. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, 3. gr. og 32. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Þar sem ég tel að texti hinna nýju laga, nr. 52/1997, sé óvenju flókinn fyrir hinn almenna borgara, ekki síst hina ungu umbjóðendur mína, vil ég vinsamlegast fara þess á leit við stjórn Vinnueftirlitsins að þess verði sérstaklega gætt að tillögur að umræddum reglum verði eins skýrt orðaðar og nokkur kostur er þannig að börn og unglingar skilji orðalag og þýðingu þeirra. Í því sambandi vil ég einkum nefna skilgreiningar á hugtökunum barn, unglingur, ungmenni og mismunandi réttindi tengd þeim skilgreiningum. Þá tel ég ekki síður mikilvægt að reglurnar verði settar í aðgengilegt form fyrir börn og unglunga og þær kynntar þeim vandlega, sem og öllum öðrum er þær varða, þar á meðal foreldrum og atvinnurekendum.

Um áramót var mér ekki kunnugt um að félagsmálaráðuneytið hefði gefið út umrædda reglugerð.

7. Fjölmiðlar

7.0 Umfjöllun fjölmiðla um börn

Svohljóðandi erindi barst mér frá forstöðumanni Miðgarðs, fjölskylduþjónustunnar í Grafarvogi í Reykjavík, dagsett 22. apríl:

„Beiðni um athugun á réttarstöðu barna gagnvart fjölmiðlum.“

Tilfni þessa bréfs er fréttáflutningur Stöðvar 2, mánudagskvöldið 20. apríl sl. af máli lítils drengs er varð viðskila við móður sína og fannst fáklæddur hálf tíma síðar í nágrenni heimilis síns í Grafarvogi.

Fjölmiðlar fóru af stað með því líku offorsi í þessu máli öllu og birti Stöð 2 myndir af tveimur litlum telpum sem fundust hjá drengnum og birti þær í aðalfréttatíma kl. 19.30 og síðan var tekið langt viðtal við þær í fréttum stöðvarinnar kl. 22.30.

Daginn eftir gefur rannsóknarlögreglan út yfirlýsingu um að tvær litlar telpur hafi klætt drenginn úr fötunum.

Vegna umfjöllunar um málið sitja tvær 7 ára stúlkur heima og þjást af vanlíðan og kvíða enda atburðarrásin þetta umrædda kvöld og nöfn þeirra á allra vitorði.

Fyrir hönd Miðgarðs óska ég eftir álitum umboðsmanns barna á því hvort fjölmiðlar geti tekið viðtöl við börn án leyfis forráðamanna þeirra. Í þessu máli er greinilegt að viðtalið hefur skaðað hagsmuni þeirra og telur undirrituð brýnt að slík meðferð á börnum endurtaki sig ekki.”

Vegna þessa máls sendi ég Miðgarði álit það er hér fer orðrétt á eftir, dagsett 28. apríl:

I.

Með símbrefi dagsettu 24. þessa mánaðar, barst mér bréf frá Miðgarði, Fjölskylduþjónustunni í Grafarvogi, dagsett 22. sama mánaðar, þar sem óskað er eftir álitum mínu á því hvort fjölmiðlar geti tekið viðtöl við börn án leyfis forráðamanna þeirra. Tilfni þessarar beiðnar er fréttáflutningur Stöðvar 2 mánudagskvöldið 20. apríl síðastliðinn þar sem meðal annars var birt viðtal við tvær 7 ára stúlkur í kjölfar fréttar af litlum dreng sem fannst fáklæddur í nágrenni heimilis síns.



Samkvæmt 1. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna er það hlutverk umboðsmanns að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Er honum eftir 3. gr. laganna ætlað að vinna að því að stjórnvöld og aðrir aðilar taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Í 3. mgr. 4. gr. laganna er tekið fram að umboðsmaður á ekki að taka til meðferðar ágreining milli einstaklinga, en honum ber að leiðbeina þeim, sem til hans leita, um leiðir sem færar eru til að ná rétti barna og tryggja hagsmuni þeirra.

II.

Í 29. gr. barnalaga nr. 20/1992 kemur fram að barn eigi rétt á forsjá foreldra sinna uns það verður sjálfráða og að þeir séu forsjárskyldir við það. Í forsjá barns felst réttur og skylda fyrir foreldra og aðra þá, sem með forsjá fara, til að ráða persónulegum högum barns og gegna öðrum forsjárskyldum. Þá segir ennfremur í sömu lagagrein að foreldrum beri að hafa samráð við barn sitt áður en persónulegum mállefnum þess er ráðið til lykta eftir því sem gerlegt er, þar á meðal með tilliti til þroska barns.

Í 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (hér eftir nefndur Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna), sem Ísland er aðili að, er að finna mjög mikilvægt ákvæði þar sem segir að aðildarríki skuli tryggja barni, er myndað getur eigin skoðanir, rétt til að láta þær í ljós í öllum málum sem það varða. Samkvæmt þessu ákvæði ber og að taka réttmætt tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska.

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er svo fyrir mælt: „Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.“ Í samræmi við þessi fyrirmæli sjálfrar stjórnarskrárinnar og samsvarandi ákvæði í 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna verður að telja að sú grundvallarregla gildi hér á landi að öllum aðilum, jafnt opinberum aðilum sem einkaaðilum, beri í skiptum sínum við börn að hafa í fyrirrúmi það, sem þeim er fyrir bestu, og forðast að skaða hagsmuni þeirra.

III.

Í ljósi þessa tel ég að fjölmiðlum, sem fara að mínum dómi með mikilvægt hlutverk í þjóðfélaginu og hafa stefnumótandi áhrif á þróun þess, beri skylda til þess að taka mið af fyrrgreindum meginreglum þegar þeir fjalla um mál sem varða börn á einn eða annan hátt. Þessu til áréttingar vísa ég til ummæla Thomas Hammerberg, sem á sæti í Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, þar sem hann gerir grein fyrir umfjöllun á fundi nefndarinnar nýlega um efnið: „Barnið og fjölmiðlarnir.“ Orðrétt segir hann (í lauslegri þýðingu): „Í stuttu máli var lögð áhersla á að fjöl-

miðlar gegna þýðingarmiklu hlutverki við að vekja athygli á almennum mannréttindum og sjá til þess að þau séu virt. Fjölmiðlar ættu sérstaklega að gæta þess að ganga ekki of nærri börnum. Svo dæmi séu nefnd ættu fjölmiðlar að hafa í huga hagsmuni barna þegar þau eru heimildarmenn, til dæmi þegar rætt er við þau eða atburðir eru settir á svið þar sem þau hafa orðið fórnarlömb ofbeldis eða misnotkunar.“ (Úr ritinu: *Children and Media Violence*, útgefnu af UNESCO 1998, bls. 32).

Með vísun til þess, sem fyrr greinir, er það álit mitt að bæði sé sjálfsagt og eðlilegt að börnum sé gefinn kostur á að tjá sig í fjölmiðlum sem annars staðar um mál sem þau varðar. Þó verður sú meginregla að sæta undantekningum þegar hagsmunir þeirra sjálfra eru í húfi, eins og þegar til umfjöllunar eru persónuleg og viðkvæm mál sem þau bera ekki fyllilega skynbragð á vegna aldur og skorts á lífsreynslu. Í því sambandi má og vísa til 3. gr. Siðareglna Blaðamannafélags Íslands sem eru svohljóðandi: „Blaðamaður vandar upplýsingaöflun sína, úrvinnslu og framsetningu svo sem kostur er og sýnir fyllstu tillitssemi í vandasömum málum. Hann forðast allt, sem valdið getur saklausu fólki, eða fólki sem á um sárt að binda, óþarfa sársauka eða vanvirðu.“

IV.

Að teknu tilliti til þessa mun ég, í tilefni af erindi yðar, beina þeim tilmælum til fjölmiðla að þeir sýni börnum nærgætni þegar fjallað er um persónuleg og viðkvæm mál, sem þau varða, þar á meðal verði framvegis af hálfu fjölmiðla fylgt þeirri meginreglu að birta ekki viðtöl við börn undir sakhæfisaldri, sem tengjast ætluðum afbrotum, og alls ekki nema með samþykki foreldra þeirra eða annarra forsjáraðila. Þar sem ekki er gert ráð fyrir því að ég sem umboðsmaður barna láti í ljós álit á einstökum ágreiningsmálum finnst mér ekki rétt að ég tjái mig um það mál, sem þér vísið til í erindi yðar, umfram það sem ég hef gert hér að framan. Hins vegar vil ég vekja athygli yðar á fyrrgreindu ákvæði í Siðareglum Blaðamannafélags Íslands, en í 6. gr. reglnanna segir að hver sá, sem telur að blaðamaður hafi brotið einhverja þeirra og hagsmuna á að gæta, geti kært ætlað brot til Siðanefndar Blaðamannafélagsins. Ljósrit af Siðareglunum fylgir álit þessu.

Í samræmi við það, er fram kemur í álit þessu, sendi ég hinn sama dag eftirfarandi fréttatilkynningu til fjölmiðla:

Umboðsmaður barna beinir því til fjölmiðla að sýna börnum nærgætni þegar fjallað er um persónuleg og viðkvæm mál, sem þau varða.



Í tilefni erindis frá Miðgarði, Fjölskylduþjónustu í Grafarvogi, er mér barst 24. þessa mánaðar, í kjölfar fréttáflutnings á Stöð 2 mánudagskvöldið 20. sama mánaðar, hef ég í dag látið í ljós álit mitt á því, hvort fjölmiðlar geti tekið viðtöl við börn án leyfis forráðamanna þeirra.

Í álitinu mínu til Miðgarðs segir m.a.:

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er svo fyrir mælt: „Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.“ Í samræmi við þessi fyrirmæli sjálfrar stjórnarskrárinnar og samsvarandi ákvæði í 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna verður að telja að sú grundvallarregla gildi hér á landi að öllum aðilum, jafnt opinberum aðilum sem einkaaðilum, beri í skiptum sínum við börn að hafa í fyrirrúmi það, sem þeim er fyrir bestu, og forðast að skaða hagsmuni þeirra.

Í ljósi þess að ég tel að fjölmiðlum, sem fara að mínum dómi með mikilvægt hlutverk í þjóðfélaginu og hafa stefnumótandi áhrif á þróun þess, beri skylda til þess að taka mið af fyrrgreindum meginreglum þegar þeir fjalla um mál sem varða börn á einn eða annan hátt. Þessu til áréttingar vísa ég til ummæla Thomas Hammarberg, sem á sæti í Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, þar sem hann gerir grein fyrir umfjöllun á fundir nefndarinnar nýlega um efnið: „Barnið og fjölmiðlarnir“. Orðrétt segir hann (í lauslegri þýðingu): „Í stuttu máli var lögð áhersla á að fjölmiðlar gegna þýðingarmiklu hlutverki við að vekja athygli á almennum mannréttindum og sjá til þess að þau séu virt. Fjölmiðlar ættu sérstaklega að gæta þess að ganga ekki of nærri börnum. Svo að dæmi séu nefnd ættu fjölmiðlar að hafa í huga hagsmuni barna þegar þau eru heimildarmenn, til dæmis þegar rætt er við þau eða atburðir eru settir á svið þar sem þau hafa orðið fórnarlömb ofbeldis og misnotkunar.“ (Úr ritinu: *Children and Media Violence*, útgefna af UNESCO 1998, bls. 32).

Með vísun til þess, sem að framan greinir, er það álit mitt að bæði sé sjálfsagt og eðlilegt að börnum sé gefinn kostur á að tjá sig í fjölmiðlum sem annars staðar um mál sem þau varðar. Þó verður sú meginregla að sæta undantekningum þegar hagsmunir þeirra sjálfra eru í húfi, eins og þegar til umfjöllunar eru persónuleg og viðkvæm mál sem þau bera ekki fyllilega skynbragð á vegna ungs aldurs og skorts á lífsreynslu. Í því sambandi má og vísa til 3. gr. Siðareglna Bláðamannafélags Íslands sem er svohljóðandi: „Bláðamaður vandar upplýsingaöflun sína, úrvinnslu og framsetningu svo sem kostur er og sýnir fyllstu tillitssemi í vandasömum málum. Hann forðast allt, sem valdið getur saklausu fólki, eða fólki sem á um sárt að binda, óþarfa sársauka eða vanvirðu.“

Í kjölfar þessa álits vil ég hér með beina því til fjölmiðla að þeir sýni börnum nærgætni þegar fjallað er um persónuleg og viðkvæm mál, sem þau varða, þar á meðal

verði framvegis fylgt þeirri meginreglu af hálfu fjölmiðla að birta ekki viðtöl við börn undir sakhæfisaldri, sem tengjast ætluðum afbrotum, og alls ekki nema með samþykki foreldra þeirra eða annarra forsjáradila.

7.1 Skortur á eftirliti með innflutningi myndbanda

Til mín var beint ábendingu um að hér á landi væri í umferð mikill fjöldi kvikmynda á myndböndum sem væru flutt inn án afskipta Kvikmyndaskoðunar eða annarra aðila sem ættu að hafa eftirlit með höndum. Vegna þessa ritaði ég svohljóðandi bréf til Barnaverndarnefndar Reykjavíkur og Lögreglustjórans í Reykjavík, dagsett 9. janúar:

Ábending hefur borist embætti mínu um að hér í borg sé í umferð fjöldi kvikmynda óskoðaður af Kvikmyndaskoðun þrátt fyrir skýr fyrirmæli í 1. mgr. 4. gr. laga, nr. 97/1995 um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum. Í langflestum tilfellum sé um að ræða svokölluð „innflutt myndbönd“, sem dreift sé af hálfu myndbandaleiga, hljómplötuverslana, vörumarkaða o.fl.

Eins og yður mun kunnugt þá er það hlutverk Kvikmyndaskoðunar að skoða allar kvikmyndir, sem ætlaðar eru til sýningar eða dreifingar hér á landi, og að meta hvort kvikmynd teljist vera ofbeldiskvikmynd í skilningi laga nr. 47/1995 eða hvort kvikmyndin sé við hæfi barna.

Í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 47/1995 segir að óheimilt sé að lána, leigja eða selja börnum eintak kvikmynda ef hún er bönnuð börnum á tilteknum aldri. Hver sá sem rekur myndbandaleigu ber ábyrgð á að banninu sé framfylgt að því er tekur til kvikmyndaefnis sem þar er á boðstólum. Telja verður afar líklegt að á meðal hinna óskoðuðu kvikmynda, sem fullyrt er að dreift sé til sýninga hérlandis, séu kvikmyndir, sem Kvikmyndaskoðun myndi ella banna börnum á tilteknum aldri, og jafnvel ofbeldiskvikmyndir í skilningi laga nr. 47/1995.

Fjallað er um eftirlit með því að óskoðaðar kvikmyndir séu ekki til dreifingar í 9. gr. nefndra laga en þar segir orðrétt: Barnaverndarnefndir og löggæslumenn skulu hafa reglubundið eftirlit með því að úrskurðum Kvikmyndaskoðunar sé framfylgt og að aðeins séu sýndar kvikmyndir eða þeim dreift sem merktar eru af Kvikmyndaskoðun.

Sé það rétt, sem bent hefur verið á, að í umferð sé mikill fjöldi óskoðaðra kvikmynda, t.d. hjá myndbandaleigum og hljómplötuverslunum, verður ekki annað ráðið en að einhver brotalöm sé í hinu “reglubundna eftirliti” barnaverndarnefnda og



löggaeslumanna sbr. fyrrnefnt lagaákvæði. Með vísan til þessa tel ég nauðsynlegt að mér, sem umboðsmanni barna, verði veittar nákvæmar upplýsingar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um hvernig framkvæmd eftirlits samkvæmt 9. gr. laga nr. 97/1995 er háttað af hálfu lögreglunnar í Reykjavík. Jafnframt fer ég þess á leit að upplýsingar verði veittar um hversu oft hefur, í þessu sambandi, reynt á ákvæði 1. og 3. mgr. 10. gr. laganna frá gildistöku þeirra laga. Upplýsingar þessar óskast sendar svo fljótt sem verða má.

Með bréfi dagsettu 10. febrúar barst mér svar það frá Barnaverndarnefnd Reykjavíkur, sem hér fer á eftir:

„Vísað er til bréfs yðar, dags. 9. janúar sl., varðandi útbreiðslu óskoðaðra kvikmynda.

Barnaverndarnefnd Reykjavíkur telur sig hafa vitneskju um að lögreglan í Reykjavík hafi með viðhlítandi hætti sinnt eftirliti með því að ekki séu í umferð aðrar kvikmyndir en þær sem skoðaðar hafa verið hjá Kvikmyndaskoðun. Nefndin sér ástæðu til að taka fram að verkefni af þessu tagi eru eðli máls samkvæmt fremur í verkahring lögreglu en barnaverndarnefnda.

Með hliðsjón af þessu hefur nefndin ekki gripið til sérstakra aðgerða á grundvelli laganna, enda til þessa ekki verið tilefni til svo nefndinni sé kunnugt.“

Svarbréf Lögreglustjórans í Reykjavík, dagsett 3. febrúar, er sem hér segir:

„Vísað er til bréfs yðar sem barst embættinu 15. janúar 1998 varðandi útbreiðslu óskoðaðra kvikmynda.

Eins og fram kemur í bréfi yðar



Morgunblaðið 23. apríl 1998

er það meðal annars hlutverk lögreglu að fylgjast með því að á boðstólum séu ekki kvikmyndir aðrar en þær sem skoðaðar hafa verið hjá Kvikmyndaskoðun.

Á vegum embættisins hefur verið samvinna við Kvikmyndaskoðun vegna þessara mála. Í þessari samantekt verður einkum greint frá yfirstandandi aðgerðum okkar. Síðsumars 1997 var haft samband við helstu dreifingaraðila myndbanda og ítrekuð þau lagaákvæði sem meðal annars eru tilgreind í bréfi yðar. Þær aðgerðir lögreglu skiluðu góðum árangri að okkar mati. Dreifingaraðilarnir gerðu þær aðgerðir sem þurfti og okkar næsta skref var síðan að fylgja því eftir með myndbandaleigunum sjálfum. Nýlega var síðan sent bréf til allra myndbandaleiga og kvikmyndahúsa þar sem lögð er áhersla á þær reglur sem í gildi eru. Stefna embættisins er síðan að í næsta mánuði verði þessu bréfi fylgt eftir en við erum ekki tilbúnir að greina frá því hvenær þær aðgerðir okkar verða á þessari stundu.

Varðandi fyrirspurn yðar um hversu mörg mál hafi komið til rannsóknar hjá embættinu sem varða við lög nr. 97 frá 1995 er því að svara að eitt slíkt mál er á rannsóknarstigi, en hugsanlegt er að fleiri mál sem tekin hafi verið til rannsóknar vegna annarra brota hafi einnig varðað við fyrrgreind lög. Hins vegar býður málaskrá embættisins ekki upp á slíka skoðun án mikillar fyrirhafnar.

Við erum fúsir til samstarfs eða viðræðna við umboðsmann barna vegna þessara mála því að mati embættisins er brýn þörf á því að tryggt sé að einstaklingar eigi ekki aðgang að myndböndum sem innihalda bannefni. Að mati embættisins kann að vera að slík myndbönd séu á boðstólum, en með vísan í yfirstandandi aðgerðir embættisins er ljóst að mikill vilji er hjá lögreglu til að breyta því.“

Að svo stöddu taldi ég ekki ástæðu til þess að aðhafast frekar vegna þessa tiltekna máls, en leyfi mér hins vegar að vísa til fyrri afskipta minna af málum er varða börn og fjölmiðla (sjá einkum SUB:1995, kafla 9.0, SUB:1996, kafla 7.0 og SUB:1997 kafla 7.0 og 7.2).

7.2 Auglýsingar kvikmyndahúsa fyrir barnasýningar

Athygli mín var vakin á því að fyrir barnasýningar í kvikmyndahúsum Sambíóanna í Reykjavík væru sýndar auglýsingar sem ekkert erindi ættu við þann aldurshóp sem sækta slíkar sýningar. Af þessu tilefni ritaði ég eftirfarandi bréf til forstjóra kvikmyndahúsanna:



Mér hefur borist ábending er varðar tiltekna auglýsingu sem sýnd var fyrir barnasýningu í Sambíóinu í Kringlunni sunnudaginn 25. janúar sl. Því er haldið fram að auglýsingin, sem var frá skemmtistaðnum Vegas, hafi verið með þeim hætti að hvorki efni hennar né framsetning hafi átti neitt erindi við þann hóp sem í salnum var, en svo sem við var að búast á teiknimyndasýningu kl. 15 sat þar fjöldi ungra barna og beið þess að sýningin hæfist.

Af þessu tilefni leikur mér hugur á að vita hvort hér hafi verið um einstakt tilfelli að ræða eða hvort auglýsingar af þessu tagi séu sýndar fyrir allar sýningar í Sambíóunum, þ.e. fyrir barnasýningar jafnt sem aðrar sýningar.

Þar sem mér barst ekki svar frá Sambíóunum, ítrekaði ég erindið með svohljóðandi bréfi, dagsettu 25. maí:

Með bréfi dagsettu 29. janúar 1998 greindi ég yður frá ábendingu er mér hafði borist varðandi auglýsingu frá skemmtistaðnum Vegas sem sýnd var fyrir barnasýningu kl. 15 í SAM-bíóinu í Kringlunni, sunnudaginn 25. janúar 1998. Auglýsingin þótti vart við hæfi barna og í bréfi mínu óskaði ég eftir upplýsingum um hvort auglýsingar af þessu tagi væru sýndar fyrir allar sýningar í SAM-bíóunum, án tillits til þess hvort um barnasýningu væri að ræða, eða hvort hér hafi verið um einstakt tilfelli að ræða.

Þar sem mér hafa engin svör borist frá yður vegna framangreinds, er erindið hér með ítrekað og vænti ég svars yðar eigi síðar en 8. júní nk.

Mér barst síðan svarbréf frá Sambíóunum, dagsett 26. maí, og hljóðar það svo:

„Við biðjumst velvirðingar á þeim tögum sem orðið hafa á svörum. Varðandi þetta tilfelli sem þér ræðið um, er það alger undantekning að auglýsingar af þessu tagi séu í kvikmyndahúsinu. En viðbrögð okkar við bréfi yðar voru þau að í byrjun febrúar 1998 var tekin ákvörðun um að slökkt væri á auglýsingavélinni á barnasýningum kl. 3.00, og hefur svo verið síðan í öllum Sambíóunum. Einu auglýsingarnar eru frá okkur sjálfum, þar sýnum við úr væntanlegum barna- og fjölskyldumyndum (eingöngu).

Sambíóin hafa haft það að markmiði frá upphafi að þjóna öllum hópum þjóðfélagsins, en sérstök áhersla hefur verið lögð á börn og fjölskyldur.

Við þökkum ábendinguna og óskum þér gleðilegs sumars.“

7.3 Áfengisauklýsingar og heimsmeistaramót í knattspyrnu

Með bréfi dagsettu 14. júlí barst mér svohljóðandi ábending frá Æskulýðs- og tómsundaráði Hafnarfjarðar:

„Undanfarið hefur sífellt færst í vöxt að innflytjendur og framleiðendur bjórs auglýsi vöru sína og það sem verra er að frá hinu opinbera er þetta látið algerlega átölu-laust þrátt fyrir afar skýr lög er kveða á um bann við auglýsingum af þessu tagi.

Það keyrir algerlega um þverbak þegar virt stofnun eins og Ríkisútvarp-sjónvarp tekur upp á því að birta þessar ólöglegu auglýsingar og það í tengslum við efni sem ætlað er m.a. börnum og unglimum, eins og t.d. beinar útsendingar frá heimsmeistaramóti í knattspyrnu vissulega voru.

„Að drekka bjór með boltanum“ eru skilboð til barna og unglunga í landinu sem eru RÚV ekki samboðin og stofnuninni reyndar til háborinnar skammar.

Á meðan hið opinbera aðhefst ekkert í þessum málum eins og raunin er þá færa hagsmunaaðilar sig sífellt ofar á skaftið. Þröngir sérhagsmunir framleiðenda og innflytjenda bjórs eru þar með settir ofar þeim velferðarsjónarmiðum er löggjafinn hefur sett á oddinn með banni á áfengisauklýsingum. Réttur barna og unglunga er virtur að vettugi.

Undirritaður sem gegnir starfi æskulýðs- og tómsundafulltrúa í Hafnarfirði óskar hér með eftir að embætti yðar taki þetta mál upp með formlegum hætti við þar til gerð yfirvöld hið fyrsta."

Vegna þess erindis sendi skrifstofa mín svohljóðandi bréf til Samkeppnisstofnunar, dagsett 30. júlí:

Umboðsmanni barna barst nýverið ábending vegna bjórauglýsinga í Ríkissjónvarpinu, einkum í kringum beinar útsendingar frá heimsmeistarakeppninni í knattspyrnu. Í ábendingunni kom fram að markmið auglýsinganna væri augljóslega að hvetja til bjórdrýkkju meðan horft væri á knattspyrnu. Með hliðsjón af þessu og því að íþróttir í sjónvarpi höfðu ekki hvað síst til barna og ungmenna vill umboðsmaður barna vekja athygli á umræddum auglýsingum og mælist jafnframt til þess að kannað verði hvort þær séu í samræmi við réttarreglur á þessu sviði.

Niðurstaða Samkeppnisstofnunar óskast tilkynnt umboðsmanni barna skriflega um leið og hún liggur fyrir.



Svarbréf Samkeppnisstofnunar, dagsett 26. október, er á þessa leið:

„Samkeppnisstofnun hefur fjallað um erindi yðar, dags. 30. júlí sl., þar sem þess er farið á leit að kannað verði hvort auglýsingar á bjór í sjónvarpi séu í samræmi við réttarreglur á þessu sviði.

Samkeppnisstofnun leggur áherslu á að allar auglýsingar séu lögum samkvæmt en vill af þessu tilefni taka fram að áfengisauglýsingar eru utan verksviðs samkeppnisyfirlvalda þar sem þær heyra undir dómsmálaráðuneytið sbr. áfengislög nr. 82/1969.“

Þar sem mér var kunnugt um að Hæstiréttur hefði mál af þessu tagi til meðferðar, ákvað ég að aðhafast ekki frekar að svo stöddu, heldur bíða dóms Hæstaréttar.

7.4 „Hvað er til ráða“ - Bæklingur um börn og sjónvarpsöfbeldi

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá samstarfi mínu við Félag íslenskra barnalækna og fyrirhugaðri útkomu bæklinga um börn og sjónvarpsöfbeldi (sjá SUB:1997, kafla 7.2). Bæklingurinn var kynntur fjölmiðlafólki á blaðamannafundi hinn 10. mars. Af því tilefni tók ég saman eftirfarandi minnispunkta, sem dreift var á fundinum:

HVAÐ ER TIL RÁÐA?

Áhrif öfbeldis í sjónvarpi á börn.

Ekki virðist ástæða til að ætla að það eitt að horfa á öfbeldi í sjónvarpi leiði beint til öfbeldisverka hjá börnum sem eru eðlileg og búa við öruggt umhverfi.

Ákveðinn hópur barna býr þó við þær aðstæður að margir neikvæðir þættir eru til staðar í tilveru þeirra. Slíkum börnum er sérstaklega hætt við að líta á hvers kyns öfbeldi sem eðlilegan þátt í tilverunni. Þessi börn þurfa á sérstakri vernd að halda fyrir skaðlegum upplýsingum. Ung börn eru líka sérstakur áhættuhópur.

Þær rannsóknir sem benda til tengsla milli sjón-



varpsáhorfs og öfbeldisverka sýna að slík tengsl eru fyrst og fremst fyrir hendi hjá börnum undir 12 ára aldri.

Vel flest börn á Íslandi alast upp í návist þessa öflugra miðils, sem sjónvarpið er, og almennt séð eru börn duglegir og dyggir sjónvarpsáhorfendur. Sum börn byrja að veita sjónvarpinu athygli við mjög ungan aldur - jafnvel 6 mánaða gömul. Við 2ja til 3ja ára aldur eru þau upp til hópa reglulegir áhorfendur.

Að frumkvæði umboðsmanns barna hafa umboðsmaður og Félag íslenskra barnalækna tekið höndum saman og gefið út bækling, sem m.a. hefur að geyma upplýsingar um áhrif öfbeldis í sjónvarpi, og hvað sé til ráða. Tilgangurinn með útgáfu þessa bæklinga er fyrst og fremst sá að höfða til ábyrgðar foreldra ungra barna, þ.e. að fá foreldra til að fylgjast með sjónvarpsnotkun barna sinna, horfa á sjónvarpið með þeim, ræða við þau um sjónvarpsefnið og útskýra fyrir börnunum það sem veldur óhug og ótta þeirra.

Þessi upplýsingabæklingur verður afhentur sérstaklega foreldrum, sem koma með börn sín í 3. árs skoðun á barnadeildir heilsugæslustöðva um land allt. Barnaverndarsjóður Íslands styrkir útgáfu þessa bæklinga.

Bæklingnum „Hvað er til ráða“ var afar vel tekið, en það er Heilsuverndarstöðin í Reykjavík sem sér um að dreifa honum til heilsugæslustöðvanna.



Dagblaðið 18. mars 1998



7.5 Flutningur á erlendu tónlistarefni hjá íslenskum útvarpsstöðvum

Mér barst ábending frá forsvarsmönnum Félags íslenskra hljómlistarmanna, Samtökum tónskálda og eigenda flutningsréttar og Sambandi hljómplötuframleiðenda varðandi flutning á erlendu tónlistarefni hjá íslenskum útvarpsstöðvum. Bréfið, sem er dagsett 4. mars, er á þessa leið:

„Við höfum um nokkurt skeið haft vaxandi áhyggjur af þeim raunveruleika sem endurspeglast í þeirri tónlist sem heyrst og er oft á tíðum hampað á útvarpsstöðvum hér á landi. Á þetta höfum við bent í samtölum okkar við forráðamenn útvarpsstöðva og aðra. Hér að neðan er tilvitnun í bréf okkar til Björns Bjarnasonar menntamálaráðherra sem sent var til hans 18. desember 1996:

„Þá finnst okkur rétt að vekja athygli á þeirri staðreynd að talsvert stór hluti hljómpatna sem gefnar eru út í löndum þar sem enska er móðurmál, s.s. í Bretlandi og Bandaríkjunum, er merktur viðvörumerkingunni “Parental Guide“ vegna einstaklega ljóts orðfæris. Á þessum plötum er oft dregin upp glansmynd af eiturfjaneyslu og ofbeldi fegrað. Þessar sömu plötur berast hingað til lands og eru því miður í sumum tilfellum spilaðar á íslenskum útvarpsstöðvum. Hér er um að ræða efni sem fær engan opinberan flutning í heimalöndum sínum nema eftir skoðun og gagngerar breytingar. Þar sem því má halda fram með rökum að Íslendingar séu tvítýngd þjóð lýsum við furðu okkar á því eftirlitsleysi sem viðgengst hvað varðar flutning útvarpsstöðva á erlendu efni og fullyrðum að slíkt viðgengst hvergi annars staðar í hinum siðmenntaða heimi. Af þessu tilefni viljum við vitna til viðtals við Ragnhildi Sverrisdóttur sem birtist í Morgunblaðinu 1. desember sl. vegna útgáfu bókar hennar „Dansað við dauðann“. Þar verður henni tíðrætt um breytta heimsmynd og fyrirmyndir sem otað er að æsku landsins og segir: „Ég hitti þrettán ára dreng sem langar til Ameríku og búa í Harlem í New York. Það er allt í einu orðin einhver glansmynd af því að vera svartur, dópaður og skítugur“. Það er mat okkar að íslenskar útvarpsstöðvar eigi því miður einhvern hlut að máli í þessari sorglegu draumsýn“.

Við áttum síðan fund með menntamálaráðherra á fyrrihluta síðasta árs þar sem við ræddum um hlutdeild íslenskrar tónlistar hjá útvarpsstöðvum og hina eftirlitslausu spilun á erlendu efni. Það er álit okkar að hér sé pottur brotinn. Ákveðin innræting barna og unglunga á sér stað fyrir opnum tjöldum og sýnist okkur stjórnleysi hvað þetta varðar tengist þeim vaxandi „stórborgarvanda“ sem við sem þjóð eigum við að glíma. Sinnuleysi ráðamanna og grandvaraleysi eldri kynslóðar í þessu efni er ef til vill staðfesting á því að margumrætt kynslóðabil dafnar sem aldrei fyrr og foreldrar og uppalendur hafa ekki hugmynd um hvað sumt af þeirri tónlist boðar, sem börnin þeirra hlusta á.

Með þessu stutta bréfi viljum við aðeins vekja athygli þína á þessu máli. Ef við getum á einhvern hátt orðið að liði hvað varðar frekari upplýsingar þá er það okkur sönn ánægja.“

Í framhaldi af þessari ábendingu ritaði ég bréf til menntamálaráðherra, dagsett 26. mars, en það hljóðar svo:

Mér hefur borist ábending ásamt afriti af bréfi forsvarsmanna FÍH, STEFs og SHF, þeirra Björns Th. Árnasonar, Magnúsar Kjartanssonar og Steinars Berg Ísleifssonar til yðar, dagsett 18. desember 1996, þar sem þeir greina frá áhyggjum sínum af eftirlitsleysi með flutningi á erlendri tónlist, einkum enskri, í íslensku útvarpi, og þá aðallega að því er varðar orðfærið. Boðskapur þessarar tónlistar, sem hér berst á öldum ljósvakans, sé í mörgum tilvikum afar hæginn, en þar sé gjarnan dregin upp glansmynd af fátækt og eiturfjaneyslu, og ofbeldi sé fegrað. Þessi boðskapur eigi nú greiða leið að íslenskri æsku, og furða bréfritarar sig á skorti á eftirliti og grandvaraleysi yfirvalda í þessum málum. Mér er einnig kunnugt um að framangreindir aðilar hafi átt fund með yður til þess að fylgja eftir efnisatriðum bréfsins.

Í umræddu bréfi er því haldið fram að tónlistarflutningur í útvarpi sé háður opinberu eftirliti bæði í Bretlandi og Bandaríkjunum. Með þessu bréfi mínu vil ég grennslast fyrir um það hvort þér, sem menntamálaráðherra, hafið eitthvað aðhafst í kjölfar bréfsins frá þremmenningunum og fundar yðar með þeim. Jafnframt óska ég eftir upplýsingum um hvort og þá hvaða reglur gilda um eftirlit með flutningi erlendra tónlistar í útvarpi hér á landi. Vænti ég þess að fá svar yðar við þessari fyrirspurn minni við fyrsta hentugleika.

Svohljóðandi svarbréf barst mér frá menntamálaráðherra, dagsett 8. apríl:

„Menntamálaráðuneytinu hefur borist erindi yðar, dags. 26. f.m., um flutning á erlendu tónlistarefni hjá íslenskum útvarpsstöðvum. Þar er vísað til bréfs, dags. 18. desember 1996, frá forsvarsmönnum Félags íslenskra hljómlistarmanna, Samtaka tónskálda og eigenda flutningsréttar og Sambands hljómplötuframleiðenda (að bréfinu stóð einnig fulltrúi Félags tónskálda og textahöfunda) til menntamálaráðherra þar sem þeir hafi greint „frá áhyggjum sínum af eftirlitsleysi með flutningi á erlendri tónlist, einkum enskri, í íslensku útvarpi, og þá aðallega að því er varðar orðfærið“. Er spurst fyrir um viðbrögð ráðuneytisins við bréfinu en jafnframt óskað upplýsinga um hvort og þá hvaða reglur gildi um eftirlit með flutningi erlendra tónlistar í útvarpi hér á landi.

Framangreint bréf, sem að meginefni fjallaði um hlut íslenskrar tónlistar í dagskrár-



efni ljósvakamiðla, var í janúar 1997 sent eftirtöldum aðilum og þeir beðnir að láta í té umsögn um erindið: Ríkisútvarpinu, Aflvakanum ehf., FM 95,7, Íslenskri margmiðlun og Íslenskra útvarpsfélaginu hf. Svör bárust frá þremur fyrst töldu aðilunum og fylgja ljósrít þeirra hér með til fróðleiks (þ.e. af bréfi Ríkisútvarpsins 17.2. 1997, Aflvakans ehf. 6.2. 1997 og FM 95,7 21.3. 1997).

Að því er varðar síðari fyrirspurnina í bréfi yðar skal tekið fram, að sérstökum reglum, settum af stjórnvöldum, um eftirlit með flutningi erlendra tónlistar í útvarpi hér á landi er ekki til að dreifa. Slíkur flutningur fellur hins vegar að sjálfsögðu undir almennar reglur útvarpslaga um dagskrárefni og ábyrgð á því.

Ráðuneytið hefur ritað STEFi, Samtökum tónskálda og eigenda flutningsréttar, og leitað álits á því hvaða úrræði séu tiltæk lögum samkvæmt til að koma við eftirliti með tónlistarefni á þeim forsendum sem um ræðir í erindi yðar.“

7.6 Minnt á alþjóðlegan fjölmiðladag barna

Með bréfi dagsettu 21. september minnti skrifstofa mín enn á ný á hinn alþjóðlega fjölmiðladag barna. Í bréfinu, sem sent var til Íslenska útvarpsfélagsins og Ríkis-sjónvarpsins, kemur m.a. eftirfarandi fram:

Að þessu sinni ber fjölmiðladaginn upp á sunnudaginn 13. desember, sjá nánar meðfylgjandi bréf og kynningarbækling frá fjölmiðladeild Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna.

Fyrir hönd umboðsmanns barna vil ég hér með minna yður á hinn alþjóðlega fjölmiðladag barna og leyfi mér að ítreka fyrri áskorun umboðsmanns til Íslenska útvarpsfélagsins/Ríkissjónvarpsins um að það taki þátt í þessum degi og gefi íslenskum börnum m.a. kost á að tjá sig um þau málefni líðandi stundar sem þeim eru hugleikin. Þá fer umboðsmaður þess jafnframt á leit að sér verði kynnt með hvaða hætti Íslenska útvarpsfélagið hyggst sinna þessu verkefni í dagskrá sinni.

Það er skemmst frá því að segja að engin sjáanleg viðbrögð urðu við bréfi þessu á hvorugri sjónvarpsstöðinni. Ekki er mér kunnugt um ástæðurnar, en ég mun leita eftir því að fá rökstudd svör frá forsvarsmönnum stöðvanna.

8. Öryggismál, heilbrigðis- og tryggingamál

8.0 Málefni einhverfra barna

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá ábendingu er mér barst varðandi málefni einhverfra barna og viðleitni mína til þess að afla upplýsinga frá félagsmálaráðuneyti og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti (sjá SUB:1997, kafla 8.7). Þar sem dregist hafði úr hömlu af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis að svara erindi mínu, sem ég sendi ráðuneytinu upphaflega með bréfi dagsettu 8. apríl 1997, ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra svohljóðandi bréf, dagsett 5. janúar:

Hinn 8. apríl 1997 sendi ég yður bréf, þar sem ég fór fram á greinargerð ráðuneytis yðar um stöðu mála einhverfra barna, sbr. nánar efni meðfylgjandi ljósrít bréfs míns. Með bréfi, dagsettu 5. september sama ár, var framangreind beiðni mín ítrekuð. Þrátt fyrir þessa ítrekun hefur mér enn ekki borist umbeðin greinargerð frá ráðuneyti yðar.

Með þessu bréfi vil ég ítreka framangreinda beiðni mína, en sem umboðsmaður barna, og í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti, geri ég þær sjálfsögðu kröfur á hendur stjórnvöldum að erindum mínum varðandi réttinda- og hagsmunamál hinna ungu umbjóðenda minna sé svarað skriflega, á einn eða annan hátt, og að mér berist svörin innan tímamarka, sem ætla verður að undirbúningur þeirra krefjist.

Með hliðsjón af dagsetningum ofangreindra bréfa verður ekki hjá því komist að fullyrða að dregist hafi úr hófi, af hálfu ráðuneytis yðar, að svara framangreindu erindi mínu án nokkurra skýringa.

Með vísan til þessa vil ég hér með skora á yður, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, að sjá svo til að umbeðin greinargerð berist mér hið fyrsta, en eðli máls samkvæmt veldur seinangangur hjá einu stjórnvaldi töfum á afgreiðslu málsins hjá mínu embætti.

Í svarbréfi ráðuneytisins, sem er dagsett 27. janúar, kemur þetta fram:

„Það vísast til bréfs dags. 5. janúar 1998, þar sem jafnframt er vitnað til bréfa dags. 8. apríl 1997 og ítrekunar 5. september 1997.

Ráðuneytið hefur óskað eftir greinargerð frá Ólafi Guðmundssyni, yfirlækni á



Barna- og unglíngageðdeild Landspítalans og Stefáni Hreiðarssyni, forstöðumanni Greiningarstöðvarinnar í Kópavogi. Að fengnum þessum upplýsingum mun ráðuneytið svara bréfi yðar án tafar.“

Um áramót hafði mér ekki borist svar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins varðandi málefni einhverfra barna. Ég mun áfram fylgjast með vinnslu þessa máls hjá ráðuneytinu og ganga eftir því að fá svör við erindi þessu.

8.1 Geðheilbrigði barna og unglínga

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá afskiptum mínum af málefnum Barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans og bréfaskiptum við heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra í því sambandi (sjá SUB:1997, kafla 8.6). Í tilvitnuðu bréfi mínu til ráðherrans má m.a. lesa hvatningu mína um að hann beiti sér fyrir því að skýr opinber heildarstefna í geðheilbrigðismálum barna og unglínga verði mótuð, og sömu leiðis að gerð verði samræmd áætlun ríkis og sveitarfélaga til nokkurra ára um það hvernig stefnumarkmiðum skuli náð, þ.e. hveirra aðgerða sé þörf. Þar sem mér höfðu ekki borist nein viðbrögð við erindi mínu um áramót, ritaði ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra svohljóðandi bréf, dagsett 5. janúar:

Með bréfi, dagsettu 28. maí 1997, hvatti ég yður, sem yfirmann heilbrigðismála í landinu, til að beita yður fyrir því að skýr opinber heildarstefna í geðheilbrigðismálum barna og unglínga verði mótuð og að gerð verði samræmd áætlun ríkis og sveitarfélaga til nokkurra ára um það hvernig stefnumarkmiðum skuli náð, þ.e. hveirra aðgerða sé þörf.

Þá skoraði ég jafnframt á yður að styrkja sérstaklega stöðu barna- og unglíngageðdeildar Landspítalans innan heilbrigðisþjónustunnar með því að setja laga- og stjórnvaldsfyrirmæli um hlutverk og markmið, stjórn og skipulag þessarar deildar.

Þar sem meira en 7 mánuðir eru liðnir frá dagsetningu bréfs míns til yðar og engin formleg viðbrögð hafa enn borist frá yður vegna þessa erindis óska ég hér með eftir að þér kynnið mér skriflega afstöðu yðar til þess sem allra fyrst.

8.2 Prófessorsstaða í barna- og unglíngageðlækningum

Mér barst afrit bréfs, dagsett 21. apríl, er Félag íslenskra barna- og unglíngageðlækna

hafði sent formanni starfshóps sem hafði það verkefni að vinna að stefnumótun í málefnum geðsjúkra. Samskonar afrit hafði einnig verið sent deildarforseta læknaeildar Háskóla Íslands, rektor Háskóla Íslands, heilbrigðisráðherra, formanni heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis og fjármálaráðherra. Í bréfinu var einkum vakin athygli á því að við læknaeild Háskóla Íslands væri engin kennslustaða í barna- og unglíngageðlækningum, en samkvæmt því sem fram kom í bréfinu er Ísland eina landið í Evrópu sem hefur ekki á að skipa slíkri stöðu á háskólastigi. Af þessu tilefni ritaði ég svohljóðandi bréf til heilbrigðisráðherra, dagsett 21. september:

Mér hefur borist afrit bréfs, dagsett 21. apríl 1998, er Félag íslenskra barna- og unglíngageðlækna sendi formanni starfshóps til að vinna að stefnumótun í málefnum geðsjúkra. Í bréfi þessu kemur m.a. fram að Evrópufélag sérfræðinga í barna- og unglíngageðlækningum hafi í tvisgang lýst yfir alvarlegum áhyggjum sínum við íslensk stjórnvöld vegna þess að Ísland sé eina landið í Evrópu sem hafi ekki prófessorsstöðu í barna- og unglíngageðlækningum. Ennfremur er á það bent að geðlækisfræðileg vandamál barna- og unglínga séu algengasti sál-, félags- og heilsufarsvandi barna á Íslandi í dag og að samkvæmt nýlegum faraldsfræðilegum rannsóknum sé tíðnin um 25%. Í niðurlagi bréfsins hvetur Félag íslenskra barna- og unglíngageðlækna starfshópin til þess að afla þegar í stað fjárveitingar til læknaeildar H.Í. til að skipa hið fyrsta í stöðu prófessors í barna- og unglíngageðlækningum við deildina.

Þar sem mér er kunnugt um að yður hafi einnig verið sent afrit af umræddu bréfi, vil ég hér með spyrjast fyrir um það hvort þér hyggist beita yður fyrir því að sett verði á laggirnar prófessorsstaða í barna og unglíngageðlækningum við læknaeild Háskóla Íslands, sbr. nánar það er segir í bréfi Félags íslenskra barna- og unglíngageðlækna.

Um áramót hafði mér ekki borist svar heilbrigðisráðherra, og mun ég áfram fylgja máli þessu eftir á næsta starfsári.

8.3 Öryggi barna á íþrótt- og leiksvæðum

Í skýrslum mínum fyrir árin 1996 og 1997 greini ég frá bréfaskiptum mínum við Slysavarnaráð, Landlækni og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra varðandi öryggi barna á íþrótt- og leiksvæðum og óskir mínar um að fá upplýsingar um slys á börnum á þeim vettvangi (sjá SUB:1996, kafla 8.1, SUB:1997, kafla 8.0, sbr. einnig SUB:1995, kafla 11.0). Upplýsingar bárust um að heilbrigðis- og tryggingamála-



ráðuneytið hefði tekið saman skýrslu um tíðni og eðli barnaslysa tímabilið 1990-1996. Af því tilefni sá ég ástæðu til þess að rita svohljóðandi bréf, dagsett 7. ágúst, til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra:

Með bréfi til Landlæknis, dagsettu hinn 3. apríl 1996, óskaði ég eftir því að mér yrðu veittar upplýsingar um hversu algeng slys á börnum væru á íþrótt- og leiksvæðum sem þau sækja, hversu algeng þessi slys væru miðað við önnur slys á börnum, hversu alvarleg slysin væru, við hvaða aðstæður þau yrðu og hver væri orsök þeirra. Með bréfi til Landlæknis, dagsettu hinn 30. maí 1996, ítrekaði ég erindið.

Þar sem mér bárust engin svör frá embætti Landlæknis ritaði ég yður bréf, dagsett 19. desember 1996, þar sem ég beindi erindinu til yðar, sem ráðherra heilbrigðis- og tryggingamála. Erindi þetta ítrekaði ég í bréfi til yðar, dagsett 24. febrúar 1997.

Í svarbréfi ráðuneytis yðar, dagsett 5. mars 1997, kemur m.a. fram að skráning slysa sé því miður ekki samræmd og að ekki hafi verið nægilegur gaumur gefinn víða að lýsingum á aðstæðum og tildrögum. Því sé ekki unnt að svo stöddu að bera saman tölur eða draga ályktanir fyrir heildina. Jafnframt er greint frá því að á næstu mánuðum og árum verði tekið í notkun mjög fullkomið skráningarkerfi sem þróað hafi verið fyrir heilsugæsluna í landinu og einnig að einhverju leyti fyrir aðrar stofnanir heilbrigðisþjónustunnar.

Mér hefur nú borist til eyrna að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi tekið saman skýrslu um þau efnisatriði sem ég hef ítrekað óskað upplýsinga um í framangreindum bréfum mínum, fyrst til Landlæknis og síðar til yðar. Ef það er rétt, að slíka skýrslu sé að finna í ráðuneyti yðar, óska ég eftir að mér verði kynnt efni hennar svo fljótt sem verða má.

Umrædd skýrsla barst mér frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, ásamt svohljóðandi bréfi, dagsettu 18. ágúst:

„Heilbrigðisráðuneytinu hefur borist bréf yðar dagsett 7. ágúst 1998 um slys á börnum á íþrótt- og leiksvæðum. Í bréfinu er minnt á fyrirspurnir umboðsmanns barna um barnaslys, bæði til landlæknis og til heilbrigðisráðuneytisins, og óskað upplýsinga um nýlega skýrslu ráðherra um barnaslys.

Með beiðni á þingskjali 754 á 122. löggjafarþingi 1997-1998 var þess óskað að heilbrigðisráðherra flytti Alþingi skýrslu um tíðni og eðli barnaslysa tímabilið 1990-1996. Skýrslan var unnin á vormánuðum og lögð fram á síðustu dögum vorþings.

Ofangreind skýrsla var unnin að mestu af starfsmanni Slysavarnarráðs en upplýsingar í hana voru fengnar víða að. Fram kemur í inngangi skýrslunnar að upplýsingasöfnun var mjög umfangsmikil og erfið þar sem enn er ekki til samræmd skráning slysa hér á landi. Skráningin eins og hún er nú gefur ekki fullnægjandi svör við þeim spurningum sem umboðsmaður barna hefur ítrekað leitað svara við varðandi íþróttaslys, en gefur þó vísbendingar og skýrir myndina af þessari tegund slysa.

Ráðuneytið er reiðubúið að kynna umboðsmanni barna þessa skýrslu sérstaklega verði þess óskað, og til að ræða um þær upplýsingar sem þar koma fram. Skýrslan er send umboðsmanni barna með bréfi þessu í tíu eintökum, og bent á að fá má fleiri eintök hjá afgreiðslu ráðuneytisins.

Ráðuneytið fagnar áhuga umboðsmanns barna á þessum mikilvæga máli.“

8.4 Slysaskráning - Tilraunaverkefni

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá tilraunaverkefninu „Eflum forvarnir - fækkum slysum á börnum“, en um það átti ég afar gott samstarf við barnaslysafulltrúa Slysavarnafélags Íslands og Félag íslenskra barnalækna (sjá SUB:1997, kafla 8.1). Í lok árs 1997 hafði mér ekki borist neitt formlegt svar frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um afgreiðslu málsins af ráðuneytisins hálfu. Með bréfi dagsettu 5. janúar sendi ég heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra þessvegna eftirfarandi fyrirspurn:

Um mitt síðastliðið sumar áttum við Herdís Storgaard hjúrunarfræðingur og Sævar Halldórsson barnalæknir fund með yður um slysavarnir í þágu barna. Á þessum fundi reifuðum við meðal annars hugmyndir okkar um úrbætur í þessum málum.

Í kjölfar þessa fundar ritaði ég yður bréf, dagsett 17. júlí 1997, þar sem fram kemur sú afdráttarlaus skoðun mín að kerfisbundin og samræmd slysaskráning er nái til landsins alls, sé ein aðalforsenda þess að unnt verði að fækka slysum á börnum með markvissum fyrirbyggjandi aðgerðum. Í bréfinu segir sömuleiðis að fleira þurfi 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.

Í niðurlagi bréfsins segir meðal annars svo: „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.“

Í nefndri tillögu er að finna ákvæði um markmið og helstu þætti tilraunaverkefnisins, ákvæði um verkefnisstjórn og verkefnisstjóra, samstarfsaðila og tengiliði, ákvæði um þátttöku félaga/félagasamtaka og sjálfbóðaliða, svo og um stofnun undirbúningshóps fyrir tilraunaverkefni þetta. Lagt var til að framkvæmdaáætlun vegna þessa verkefnis lægi fyrir 1. október 1997 og að ráðinn yrði verkefnisstjóri frá 1. desember 1997, en hugmyndir okkar voru þær að tilraunaverkefnið færi af stað 1. janúar 1998 og væri til þriggja ára. Áður en því lyki skyldu fengnir óháðir og óvilhallir aðilar til að meta árangur tilraunarinnar og hvort forsendur væru til að halda verkinu áfram.

Þrátt fyrir þá staðreynd að meira en 5 mánuðir eru liðnir frá því að yður barst framangreind tillaga hafa mér ekki enn borist nein formleg viðbrögð við tillögunni þrátt fyrir eftirgangsmuni. Þar sem ég tel það með öllu óviðunandi að fá ekki einhver viðbrögð við erindi, sem þessu, vil ég hér með skora á yður, að kynna fyrir mér, sem allra fyrst og skriflega, hvort unnið er að þessu brýna verkefni af hálfu ráðuneytis yðar og þá í hverju sú vinna er fólgin.

Svarbréf ráðherra, sem er dagsett 14. janúar, hljóðar svo:

„Vísað er til erindis yðar, dags. 5. janúar sl., varðandi slysavarnir í þágu barna.

Ráðuneytið biðst velvirðingar á því að hafa ekki upplýst umboðsmann barna um undirbúning ráðuneytisins á þessum vettvangi, sbr. eftirfarandi:

Þann 8. október [1997] samþykkti ríkisstjórnin að tillögu ráðherra að hrinda af stað átaki til þess að fækka slysum á börnum. Í samþykktinni fólst að sett yrði á fót sérstök verkefnisstjórn er tryggði tengsl við ýmsar opinberar stofnanir, sveitarfélög, félagasamtök og faghópa. Ákveðið var að nefndin yrði skipuð fulltrúum tilnefndum af dómsmálaráðherra, félagsmálaráðherra, menntamálaráðherra og umhverfisráðherra, auk fulltrúa heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra er gegndi formennsku.

Markmið átaksins er, eins og m.a. hefur verið rætt fyrir tilstilli umboðsmanns barna, að fækka slysum á börnum með því að samhæfa krafta þeirra er málið varðar, skipuleggja betur skráningu barna- og unglingslysa, samhæfa fræðslu og forvarnir og veita margháttaða ráðgjöf um slysavarnir barna. Gert er ráð fyrir að verkefnið standi í þrjú ár og að árangur verði metinn reglulega á tímabilinu.

Ráðuneytið hefur óskað eftir tilnefningum í framangreinda verkefnisstjórn og þær hafa borist frá menntamálaráðuneyti og umhverfisráðuneyti. Ráðuneytið mun ítreka óskir um tilnefningar frá öðrum ráðuneytum.

Varðandi kerfisbundna og samræmda slysaskráningu vísar ráðuneytið til upplýsinga um samræmt skráningarkerfi innan heilbrigðisþjónustunnar, sem fram komu í bréfi ráðuneytisins dags. 5. mars [1997] Jafnframt sendist hjálagt rit um stefnumótun upplýsingamála innan heilbrigðiskerfisins þar sem ítarlega er fjallað um fyrirkomulag á þessum vettvangi.

Ráðuneytið væntir þess að með framangreindu sé erindi yðar svarað. Ráðuneytið mun upplýsa umboðsmann barna um frekari aðgerðir á þessum vettvangi eftir því sem þeim vindur fram. Ráðuneytið vill að lokum þakka umboðsmanni barna fyrir framlag hans til málsins.“

Gangur máls í hnotskurn

Öryggi og slysavarnir barna
- aðgerðir umboðsmanns barna

1995:

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

1996:

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

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

**1997:**

- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra greinir umboðsmanni barna frá því að ekki séu til samræmdar upplýsingar á landsvísu um slysum á börnum á íþrótt- og leiksvæðum, né annars staðar þar sem þau dvelja. Í bígerð sé að koma á fullkomnu skráningarkerfi í þessu skyni.

- Umboðsmaður barna, ásamt Félagi íslenskra barna lækna ganga á fund heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og kynna fyrir henni hugmynd að tilraunaverkefni „Eflum forvarnir - fækkum slysum á börnum“ þar sem gert er ráð fyrir að sett verði á laggirnar fræðslumiðstöð um slysavarnir barna.

- Í kjölfar fundarins ritar umboðsmaður barna ráðherra bréf, og óskar eftir formlegum viðbrögðum við hugmyndinni. Engin viðbrögð berast frá ráðherra.

- Alþingi óskar eftir umsögn umboðsmanns barna um tillögu til þingsályktunar um öryggismiðstöð barna. Umboðsmaður fagnar framkominni tillögu með vísan til verkefnisins „Eflum forvarnir - fækkum slysum á börnum“ sem kynnt hafði verið heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra fyrr á árinu.

1998:

- Umboðsmaður barna ritar heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra bréf og ítrekar ósk sína um að ráðherra bregðist formlega við hugmynd að tilraunaverkefni „Eflum forvarnir - fækkum slysum á börnum“ sem ráðherra hafði verið kynnt árið áður.

- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra tilkynnir umboðsmanni barna að síðla árs 1997 hafi ríkisstjórnin samþykkt tillögu um að hrinda af stað átaki til þess að fækka slysum á börnum. Fyrir tilstilli umboðsmanns barna sé markmið átaksins að fækka slysum á börnum. Ákveðið hafi verið að setja á laggirnar tilraunaverkefni til þriggja ára. Meðal verkefna sem vinna skal að er að koma á laggirnar samræmdri skráningu barna- og unglingslysa.

- Umboðsmaður barna fregnar að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi látið taka saman skýrslu um tíðni og eðli barnaslysa á tímabilinu 1990-1996. Umboðsmaður innir ráðuneytið eftir skýrslunni, og er hún þá send um hæl.

- Verkefnisstjórn sem skal vinna að undirbúningi tilraunaverkefnisins tekur til starfa í maí 1998. Tilraunaverkefnið Aðgát er formlega sett á laggirnar með ráðningu framkvæmdastjóra hinn 1. desember 1998. Verkefnið er til húsa í Heilsuverndarstöðinni við Barónsstíg í Reykjavík.

8.5 Öryggi barna í bifreiðum

Til mín barst „Umferðaröryggisáætlun til ársins 2001 - skýrsla nefndar um stefnu-mörkun að bættu umferðaröryggi til ársins 2001“. Áður en lengra er halda vil ég minna á fyrri afskipti mín af umferðaröryggismálum barna sem eru farþegar í bifreiðum (sjá SUB:1996, kafla 8.0). Skýrsla þessi þótti mér um margt athygliverð, og sendi því formanni umferðaröryggisnefndar svohljóðandi bréf, dagsett 19. febrúar:

Mér hefur borist skýrsla dómsmálaráðherra um stöðu umferðaröryggismála sem lögð var fyrir Alþingi nú fyrir skemmstu. Skýrsla þessi er að verulegu leyti byggð á nýrri áfangaskýrslu sem umferðaröryggisnefnd hefur skilað ráðherra. Það vekur at-



hygli mína að eitt af meginverkefnum nefndarinnar á þessu ári varðar bílbelti og öryggisbúnað fyrir börn í bifreiðum.

Af þessu tilefni vil ég koma eftirfarandi á framfæri við nefndina:

Á árinu 1996 barst mér ábending er varðaði öryggi barna í leigubifreiðum þar sem athygli var vakin á því að þær stæðust ekki að fullu þær öryggiskröfur sem gerðar væru samkvæmt 2. mgr. 71. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Þar segir m.a. að barn yngri en 6 ára skuli í stað öryggisbeltis eða ásamt öryggisbelti nota barnabílstól, beltisþúða eða annan sérstakan öryggis- og verndarbúnað ætlaðan börnum. Leigubifreiðastöðvar munu almennt ekki geta boðið ungum farþegum sínum slíkan búnað, en í 5. gr. fyrrnefnds lagaákvæðis segir að ökumaður skuli sjá um að farþegi yngri en 15 ára noti viðeigandi öryggis- og verndarbúnað.

Ég hef ritað formanni Framma, stéttarfélagi leigubifreiðastjóra, bréf af þessu tilefni og í svarbréfi hans hef ég fengið staðfest að framangreind ábending sé á rökum reist. Félagið er sér meðvitað um þetta tiltekna vandamál, en telur að það sem einkum komi í veg fyrir lausn vandans sé fyrirferð barnabílstóla og erfiðleikar við að geyma þá á meðan þeir eru ekki í notkun. Að sögn formanns Framma eiga leigubifreiðastjórar á hinum Norðurlöndunum víða við samskonar vandamál að stríða, ef undan er skilin Svíþjóð, en þar munu barnabílstólar vera hluti af innréttingu velflestra leigubifreiða. Í tilefni af fyrirsögn minni ritaði formaður Framma öllum leigubifreiðastöðvum héraðs bréf og óskað eftir afstöðu þeirra til þessa máls. Á þessari stundu er mér ekki kunnugt um niðurstöður þeirra eftirgrennslana.

Þá vil ég einnig nefna ábendingu er barst mér árið 1996 og varðaði skólaakstur grunnskólabarna en samkvæmt upplýsingum menntamálaráðuneytisins fyrir skólaárið 1994-1995 voru þá hátt á fjórða þúsund grunnskólanemendur í skólaakstri. Ábending þessi varðaði marga þætti en núna að skólaakstri, meðal annars eftirlit með ástandi og öryggisbúnaði í skólabifreiðum. Skipulag skólaaksturs er í höndum sveitarstjórna, en eftirlit með öryggisbúnaði skólabifreiða er það hinsvegar ekki. Vinnsla við mál þetta er nú á lokastigi og mun ég á næstunni senda frá mér álitsergerð þar um. Báðum þessum ábendingum eru gerð nokkur skil í skýrslu minni til forsætisráðherra fyrir árið 1996.

Frá því ég tók við embætti umboðsmanns barna hef ég í störfum mínum lagt ríka áherslu á öryggismál barna almennt og leyfi ég mér í því sambandi að vísa til skýrslna minna til forsætisráðherra fyrir árin 1995 og 1996. Ég hef því áhuga á að fylgjast með störfum umferðaröryggisnefndar að því er varðar börn sérstaklega og lýsi mig jafnframt reiðubúna til samráðs í þeim efnum, verði eftir því leitað.

8.6 Aðbúnaður og næring barna í heilsdagsskólum í Reykjavík

Mér barst ábending frá Hússtjórnarkennarafélagi Íslands, þar sem athygli mín var vakin á því að ástæða væri til þess að kanna aðbúnað og næringu barna í hinum svokölluðu heilsdagsskólum í Reykjavík. Ábendingin, sem er dagsett 25. janúar, hljóðar svo orðrétt:

„Hússtjórnarkennarafélag Íslands vill vekja athygli umboðsmanns barna á aðbúnaði og næringu barna sem dvelja utan hefðbundins skólatíma í svokölluðum heilsdagsskólum.

Á síðasta stjórnarfundum félagsins var rætt um mataræði barna í grunnskólum almennt og ábyrgð skólans á að börnin fái næga og holla næringu á skólatíma. Að mati fundarmanna er víða pottur brotinn og þess ekki nægilega vel gætt að farið sé eftir þeim manneldismarkmiðum sem Íslendingar hafa sett sér og virða ber í öllu starfi á vegum skólans.

Vegna vinnu foreldra eða af öðrum ástæðum verða mörg börn að dveljast lengur í skólanum en sem nemur þeim kennslustundum sem kveðið er á um í grunnskólalögum. Þessi gæsla hefur verið nefnd ýmsum nöfnum m.a. dægradvöl, en hún kallast heilsdagsskóli hjá Reykjavíkurborg. Oftast fer hún fram í sama húsnæði og almenn kennsla, en í því húsnæði er sjaldnast aðstaða til þess að framreiða máltíðir fyrir börnin eða aðstaða fyrir þau til að matast.

Það er einkum langur skóladagur margra 6 og 7 ára barna sem vekur þá hugsun hvort þess sé nægilega vel gætt að næring þeirra sé í samræmi við svo langa viðveru. Þess eru mörg dæmi að börn mæti í skólann fyrir klukkan átta að morgni og séu þar samfelld til klukkan fjögur síðdegis. Þegar dvöl barna í skólanum er orðin 7-8 klst. á dag þurfa þau að fá heita rétt samsetta máltíð eins og í leikskólanum en á því teljum við misbrest í of mörgum tilvikum.

Vert væri að kanna hvaða máltíðir er boðið upp á í heilsdagsskólum og hvort þær séu unnar í samráði við fagfólk í næringarfræði.“

Vegna þessarar ábendingar sendi ég svohljóðandi bréf til borgarstjórans í Reykjavík, dagsett 16. febrúar:

Mér hefur borist ábending er varðar aðbúnað og næringu barna sem dvelja utan hefðbundins skólatíma í svokölluðum heilsdagsskólum sem reknir eru af Reykjavík-



urborg. Er því haldið fram að víða sé pottur brotinn hvað mataræði þessara barna varðar, og að þess sé ekki nægilega vel gætt að farið sé eftir þeim manneldismarkmiðum sem Íslendingar hafa sett sér og virða beri í öllu starfi á vegum skólans, sbr. þingsályktun um manneldis- og neyslustefnu sem samþykkt var á Alþingi 19. maí 1989 (sjá hjálagt ljósrit).

Samkvæmt upplýsingum menntamálaráðuneytis fyrir skólaárið 1995-1996 voru 3629 börn á aldrinum 6-9 ára í heilsdagsskólum, þar af voru 2200 í Reykjavík. Algengt mun vera að samanlögð viðvera þessara barna í hefðbundnum skóla og heilsdagsskóla sé 7-8 stundir á dag, og er í umræddri ábendingu vakin athygli á því, að við slíkar kringumstæður sé nauðsynlegt að börnin fái eina heita máltíð hvern dag eins og tíðkast í leikskólum borgarinnar, og að hún sé rétt saman sett í næringarlegu tilliti. Vert sé að kanna hvaða máltíðir sé boðið upp á í heilsdagsskólum og hvort þær séu unnar í samráði við fagfólk í næringarfræði.

Í framhaldi af þessu óska ég eftir viðbrögðum yðar við framangreindri ábendingu og hvort þau atriði, sem þar koma fram, eigi við rök að styðjast. Hafí næringarmál barna í heilsdagsskólum Reykjavíkurborgar þegar verið könnuð, óska ég eftir að mér verði sendar upplýsingar þar um. Ennfremur leikur mér forvitni á að vita hvort borgin hafi uppi áform um að gera á þeim einhverjar breytingar frá því sem nú er. Vænti ég þess að fá svar yðar við þessu erindi mínu svo fljótt sem verða má.

Afrit þessa bréfs sendi ég einnig til fræðslustjórans í Reykjavík.

Mér barst svarbréf við erindi mínu frá framkvæmdastjóra menningar-, uppeldis- og félagsmála í Reykjavík. Bréfið, sem er dagsett 14. apríl, hljóðar m.a.svo:

„Skólaárið 1997-98 eru rúmlega 2400 börn á aldrinum 6-9 ára í lengdri viðveru eða heilsdagsskóla í grunnskólum Reykjavíkur. Mörg þessara barna dveljast í skólanum frá kl. 8 að morgni til kl. 17 síðdegis. Reynt hefur verið að bjóða þessum börnum upp á heita máltíð í hádeginu en aðstæður skólanna eru mjög mismunandi og enn eru nokkrir skólar sem vegna aðstöðuleysis geta ekki boðið nemendum heita máltíð á hverjum degi.

Að undanfögnu hefur verið unnið að úttekt á aðstöðu barna í lengdri viðveru, en vitneskja okkar um hana hefur verið ófullkomin. Hér er um að ræða úttekt á húsnæði, mataraðstöðu, búnaði, innra starfi, fjölda og menntun starfsmanna og rekstrarfyrirkomulagi. Niðurstöður munu liggja fyrir nú á vordögum.

Í tengslum við einsetningar- og byggingaráform við grunnskóla Reykjavíkur eru



næringarmál barna í grunnskólum borgarinnar í gagngerðri endurskoðun, ekki síst með lengingu skóladagsins í huga. Verið er að vinna lýsingu á því hvaða aðstaða teljist nauðsynleg miðað við kröfur sem gerðar eru til skólastarfsins, m.a. þær kröfur sem gerðar eru til matseldar. Farið hefur verið fram á leiðbeiningar frá Manneldisráði í þessum efnun og verður stuðst við þær í stefnumótun og framkvæmd.

Bréfi þessu svaraði ég með eftirfarandi hætti í bréfi dagsettu 24. apríl:

Mér hefur borist bréf yðar, dagsett 14. apríl 1998, þar sem þér svarið fyrirspurn minni er ég setti fram í bréfi til borgarstjóra, dagsett 16. febrúar 1998, um aðbúnað og næringu barna í heilsdagsskólum borgarinnar.

Í bréfi yðar kemur fram að verið sé að gera úttekt á aðstöðu barna í heilsdagsskólum, og að niðurstöður hennar muni liggja fyrir á vordögum. Ég tel það bæði jákvætt og nauðsynlegt að Reykjavíkurborg láti gera úttekt á þessu máli, og vil fara þess á leit að mér verði kynntar niðurstöður þegar þær liggja fyrir.

Umrædd skýrsla barst mér skömmu fyrir áramót, og hef ég á þessari stundu ekki tekið afstöðu til þess hvort efni hennar gefi tilefni til frekari afskipta minna af málinu.

8.7 Skráning nýfæddra barna - fyrirspurn frá umboðsmanni barna í Madrid, Spáni.

Fyrirspurn barst frá starfsbróður mínum í Madrid á Spáni, dagsett 18. september, varðandi lög og reglur og ýmis framkvæmdaatriði er lúta að skráningu á nýfæddum börnum hér á landi. Erindi hins spænska starfsbróður míns framsendi ég til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, ásamt bréfi því er hér fer á eftir, en það er dagsett 24. september:

Í morgun barst mér símbref frá umboðsmanni barna í Madrid á Spáni þar sem hann leitar eftir upplýsingum um löggjöf og framkvæmd skráningar á nýfæddum börnum hér á landi, sbr. nánar meðfylgjandi bréf, dagsett 18. þessa mánaðar.

Með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna óska ég hér með eftir að heilbrigðisráðuneytið veiti mér framangreindar upplýsingar sem ég mun síðan framsenda til umboðsmanns barna í Madrid. Eins og fram kemur í bréfi umboðsmannsins er óskað eftir að upplýsingar þessar berist honum svo fljótt sem kostur er.



Um áramót hafði mér enn ekki borist neitt svar frá ráðuneytinu vegna þessa erindis, og mun ég ítreka það við fyrsta tækifæri á nýju starfsári.

9. Barnavernd

9.0 Barnagæsla í líkamsræktarstöðvum

Mér barst ábending er varðaði barnagæslu í líkamsræktarstöðvum, og var þess óskað að ég kannaði hvort starfsemi þessi færi eftir einhverjum lögum eða reglugerðum. Vegna þessa ritaði ég bréf til Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, dagsett 19. janúar, og bar fram fyrirspurn um málið. Bréfið er svohljóðandi:

Í síðustu viku barst mér fyrirspurn frá föður ungs barns um hvaða reglur gildi um þá gæslu barna, sem í boði er gegn ákveðnu gjaldi, af hálfu líkamsræktarstöðva hér í borg.

Þar sem félagsmálaráð ber almenna ábyrgð á velferð barna í sveitarfélaginu og skal sjá til þess að aðbúnaði barna sé ekki áfátt, sbr. 31. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, fer ég þess hér með á leit að mér verði, með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna, veittar upplýsingar um hvort og þá hvaða reglur gilda um þessa tilgreindu þjónustu líkamsræktarstöðva hér í borg. Jafnframt óska ég upplýsinga um fjölda þeirra stöðva, er bjóða þessa þjónustu, og hvort félagsmálayfirvöld telji að aðbúnaður sé þar með þeim hætti að velferð barna, er þar dvelja, sé nægilega tryggð.

Þar sem mér bárust engin svör við erindi mínu, ítrekaði ég það með bréfi, dagsettu 25. maí. Hinn 24. ágúst barst mér svohljóðandi svarbréf frá félagsmálastjóra Reykjavíkurborgar:

„Vísað er til bréfa umboðsmanns barna dags. 19. janúar og 25. maí sl. varðandi fyrirspurn um aðbúnað barni í skipulagðri gæslu á líkamsræktarstöðvum í borginni. Beðist er afsökunar á þeim langa drætti sem orðið hefur á að svara þessari fyrirspurn. Starfsmenn fjölskyldudeildar, nánar tiltekið á forvarnarsviði deildarinnar, tóku að sér að kynna sér þetta mál og eru helstu atriði í athugun þeirra þessi:

Í Reykjavík eru starfandi 14 líkamsræktarstöðvar og af þeim bjóða 8 þeirra upp á skipulagða barnagæslu. Starfsmenn forvarnarsviðs heimsóttu 7 af þessum stöðvum, skoðuðu aðstöðuna og töluðu við forsvarsmenn. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir tókst ekki að ná í forsvarsmann einnar stöðvarinnar.

Engar reglur gilda eða hafa verið settar neins staðar um þessa þjónustu. Á öllum stöðvunum er tekið gjald fyrir gæsluna sem yfirleitt nemur rúmri klukkustund í einu, þ.e. meðan foreldrar stunda líkamsrækt. Getur það verið á eða eftir hefðbundinn vinnutíma. Alls staðar er sérstakt starfsfólk ráðið til starfa við gæsluna og á álagstímum hlaupa aðrir starfsmenn undir bagga.

Að mati forvarnarsviðs er mikill munur á aðstöðu og þeim metnaði sem forsvarsmenn stöðvanna sýna þessari þjónustu. Á nokkrum stöðvanna er lagt til sérstakt herbergi með leikföngum, dýnum og húsgögnum fyrir börnin en á öðrum stöðvum er notast við tóman leikfimisal og minna lagt í útbúnaðinn. Ekki eru neinar reglur um lágmarksaldur en yfirleitt eru ekki eldri börn en 8 ára í gæslunni. Yfir sumarið er lítið um að börn séu í gæslu en á veturna kemur fyrir að allt að 20 börn séu í gæslu í senn frá 1-8 ára aldri.

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

Máli þessu er ekki lokið af minni hálfu, og mun ég eiga viðræður við félagsmálastjóra Reykjavíkur vegna þessa á næsta starfsári.

9.1 Lágmarksaldur í fegurðar- og fyrirsætukeppnum

Í lok árs 1997 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til þess að endurskoða í heild sinni lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 með síðari breytingum. Að gefnu til efni sá ég ástæðu til þess að senda félagsmálaráðherra svohljóðandi tilmæli, dags. 28. apríl:

Þar sem mér er kunnugt um að á vegum ráðuneytis yðar starfar nefnd að endurskoðun laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992 með síðari breytingum, vil ég af gefnu tilefni koma á framfæri við yður þeirri skoðun minni að nauðsynlegt sé að nefndin kanni hvort ekki sé ástæða til að inn í þau lög komi nýtt ákvæði í X. kafla sem setji tiltekin aldurskilyrði fyrir þátttöku barna/stúlkna í fegurðar- og fyrirsætukeppnum hér á landi. Í þessu sambandi tel ég eðlilegt að lágmarksaldur verði 16 ár,



en við þau tímamót lýkur barn skyldunámi grunnskóla, svo sem kunnugt er, og í kjölfar þess er tekin ákvörðun um nánustu framtíðaráform.

Ástæða þessara tilmæla minna eru þó nokkrar ábendingar er embætti mínu hafa borist á undanförunum þremur árum varðandi keppnir, sem þessar, og ýmislegt neikvætt sem talið er að geti fylgt í kjölfar þeirrar ímyndar er þær skapa, sérstaklega hjá barnungum stúlkum. Nefnd hafa verið dæmi um sjúkdóminn lystarstol, er getur haft í för með sér alvarlegar afleiðingar jafnt sálrænar sem líkamlegar, ekki hvað síst hjá stúlkum á viðkvæmu þroskastigi.

Þessum tilmælum mínum er hér með komið á framfæri við yður.

10. Barnaréttur

10.0 Málefni ungra fanga

Samkvæmt c. lið 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna ber honum að stuðla að því að virtir séu þjóðréttarsamningar sem varða réttindi og velferð barna og fullgiltir hafa verið af Íslands hálfu og enn fremur að benda á að samningar um þetta efni verði fullgiltir. Svo sem kunnugt er öðlaðist samningur Sameinuðu þjóðanna

um réttindi barnsins (Barnasáttmálinn) gildi hér á landi 27. nóvember 1992. Í 37. gr. samningsins er fjallað sérstaklega um réttindi þeirra barna sem svipt hafa verið frjálsræði sínu. Með hliðsjón af ábendingum, sem mér höfðu borist um aðbúnað ungra fanga hér á landi, heimsótti ég tvær þeirra stofnana þar sem afplánun fangelsisdóma fer fram til þess að kynna mér málefni þeirra og til þess að kanna hvort farið væri eftir þeim ákvæðum um réttindi ungra fanga sem kveðið er á um í Barnasáttmálanum. Eftir að hafa kannað þessi mál með ítarlegum hætti, sendi ég dómsmálaráðherra svohljóðandi álitsgerð, dagsetta 9. júlí:

Álitsgerð

umboðsmanns barna um málefni ungra fanga

Að undanförunu hef ég kynnt mér sérstaklega málefni ungra fanga, þar á meðal hvernig ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (hér eftir nefndur Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna, skammstafað BSSP) sé framfylgt hér á landi á því sviði. Ég hef heimsótt þau fangelsi þar sem börn eða ungmenni eru vistuð um þessar mundir, þ.e. Litla-Hraun og Hegningarhúsið við Skólavörðustíg. Forstöðumenn þessara stofnana tóku á móti mér og svöruðu spurningum mínum auk þess sem ég ræddi við unga fanga. Á þessari athugun, svo og ábendingum sem borist hafa embætti mínu, eru eftirfarandi tilmæli og ábendingar til dómsmálaráðherra byggðar; sbr. 3. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna.

I

Þótt ungmenni séu fundin sek um refsiverða háttsemi njóta þau engu að síður tiltekinnna réttinda. Sum þeirra eru ekki einskorðuð við ungan aldur brotamanns, en önnur eru það, þar á meðal þau réttindi sem mælt er fyrir um í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Í 3. gr. BSSP segir m.a. að það, sem börnum er fyrir bestu, skuli ávallt hafa forgang þegar gerðar eru ráðstafanir sem þau varða. Jafnframt skuldbinda aðildarríki að sáttmálanum sig til þess að tryggja börnum þá vernd og umönnun, sem velferð þeirra krefst, sbr. nú 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Í öðrum ákvæðum Barnasáttmálans er síðan sérstaklega kveðið á um réttindi barna sem gerst hafa brotleg við refsilög. Þau réttindi eiga það öll sammerkt að þeim er ætlað að tryggja velferð þessara barna. Taka þau og mið af þeirri staðreynd að þeir, sem eru ungir að árum, eru yfirleitt móttækilegri en þeir eldri fyrir hvers konar endurhæfingu, hvort sem er í formi menntunar, þjálfunar eða annars konar meðferðar. Segja má að markmið þessara ákvæða sé að hvetja aðildarríkin til þess að stuðla að því með öllum tiltækum ráðum að beina ungmennum af af-

Umboðsmaður barna um málefni fanga á Litla-Hrauni:

Málefni brotaunglinga í skoðun

– Ísland fylgir ekki barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna

„Ég hef verið að kynna mér málefni ungra fanga á Litla-Hrauni og mun fjalla um málið á næstu dögum,“ segir Þórhildur Lindal, umboðsmaður barna, þegar DV spurði hana hveit embætti hennar sæi ástæðu til aðgerða vegna vistunar ungra afbrotaamanna á Litla-Hrauni innan um eldri fanga. Aður en niðurséður birtast verða þær kynntar forsetisráðherra.

Samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna skal halda hverju því barni sem svipt er frelsi sínu aðskildu frá fullorðnum nema annað sé talið barni fyrir bestu. Að sögn Hrefnu Friðriksdóttur,



Þórhildur Lindal.

lögfróðings Barnaverndarstofu, eru menn ekki á einu máli um hvort stofna beri sérstakt fangelsi fyrir unga afbrotaamenn. „Reyndar hefur verið litlið á það sem sérstök réttindi barna að fá sömu meðferð og fullorðnir þegar refsímál eru annars vegar. Ástæðan er einfaldlega sú að það hefur gætt ákveðinnar tilmæli, ingar að fara vort með börn í slíkum málum en fullorðna,“ segir Hrefna. „Flestir aðhyllast þó aðskilnað í einhverri mynd. Á hinn bóginn getur það í vissum tilvikum verið gott fyrir unga fanga að umgangast eldri fanga sem eru á réttri braut.“ -kjart

Dagblaðið 3. júlí 1998



brotabrautinni og byggja þá upp sem nýta þjóðfélagsþegna, sbr. t.d. 37. gr. og 3. og 4. mgr. 40. gr. BSSP.

Samkvæmt b-lið 37. gr. og 4. mgr. 40. gr. BSSP skal frelsissvipting á borð við handtöku, varðhald og fangelsun einungis beitt sem síðasta úrræði þegar börn eiga hlut að máli.

Frelssvipting á að standa sem styst og henni ber að haga á þann hátt sem hæfir best velferð barnanna. Að auki ber að taka tillit til aðstæðna þeirra, hvers og eins, og eðli þeirra afbrota, sem þau hafa framið, þegar tekin er ákvörðun um það hvort frelssviptingu skuli beitt og hversu lengi hún skuli vara. Þessi sjónarmið byggja á meðalhófsreglunni svonefndu sem lögfest hefur verið með 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Þá eiga ungmenni, ekki síður en þeir sem eldri eru, að njóta góðs af fyrirmælum í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum um meðferð á fönngum. Í 3. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem Ísland er aðili að, er t.d. mælt svo fyrir að í refsikerfinu skuli gert ráð fyrir meðferð fanga þar sem **aðalmarkmiðið skal vera betrun og félagsleg endurhæfing þeirra.**

II

Samkvæmt framansögðu ber að mínu áliti að **beita öllum tiltækum úrræðum til þess að koma í veg fyrir að ungmenni, yngri en 18 ára, séu vistuð í fangelsum.** Í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 er gert ráð fyrir að ungmenni, sem brjóta af sér, séu ekki dæmd til refsivistar nema um sé að ræða mjög alvarleg eða ítrekuð brot. Samkvæmt 56. og 57. gr. laganna er heimilt að fresta því að gefa út ákæru, fresta því að ákvarða refsingu eða fresta fullnustu refsingar gegn því almenna skilyrði að sá, sem brotið hefur af sér, gerist ekki sekur um brot að nýju á tilgreindu tímabili. Með þessu móti er verið að veita honum tækifæri til að snúa af afbrotabrautinni. Þessi úrræði eru góðra gjalda verð, en það sem gert hefur þau þó áhrifaminni en efni standa til, er að mjög skortir á að samhliða almenna skilyrðinu sé beitt þeim sérstöku skilyrðum, sem ráð er fyrir gert í 3. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga, þar á meðal vistun á meðferðarstofnun, sbr. 4. tölul. þessarar málsgreinar.

Í þessu sambandi tel ég þó ástæðu til að nefna sérstaklega dóm, sem kveðinn var upp í Héraðsdómi Reykjavíkur hinn 17. mars 1998, yfir nokkrum ungmennum er fundin voru sek um brot á ákvæðum almennra hegningarlaga. Í dómsorði kemur fram að fullnustu refsingar er frestað með vísan til hins almenna skilorðs 57. gr.

almennra hegningarlaga en jafnframt til 1. töluliðs 3. mgr. þeirrar lagagreinar um að þau hlíti sérstöku umsjónarskilyrði svo og sérstöku skilyrði 3. töluliðs 3. mgr. sömu greinar um að þau neyti ekki á skilorðstímanum áfengis eða deyfilyfja.

Þegar ungmenni er dæmt til óskilorðsbundinnar refsivistar, ef til vill að undan-gengnum skilorðsdómi, tel ég samt sem áður mjög mikilvægt að komast í lengstu lög hjá því að það sé vistað í venjulegu afplánunarfangelsi. Sú staðreynd blasir við að þeir, sem lenda innan fangelsismúranna ungir að árum, eiga margir hverjir, því miður, ekki afturkvæmt af afbrotabrautinni. Þess vegna kemur að mínum dómi til álita að rýmka heimild til þess að láta samfélagsþjónustu koma í stað refsivistar, þegar ungmenni yngri en 18 ára eiga í hlut, frá því sem verið hefur. Slikt kallar væntanlega á breytingu á þeim lagaákvæðum sem um þetta úrræði gilda og nú er að finna í IV. kafla laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist, sbr. lög nr. 123/1997 um breytingu á þeim lögum.

Í 11. gr. laga nr. 48/1988 er að finna athyglisvert ákvæði. Samkvæmt því getur fangelsismálastofnun leyft að dómfelldur maður sé um stundarsakir eða allan refsitím-ann vistaður á sjúkrahúsi eða á annarri stofnun þar sem hann nýtur sérstakrar meðferðar eða forsjár enda sé slíkt m.a. talið henta vegna aldurs hans. Það, sem kemur í veg fyrir að hægt sé að beita þessu úrræði gagnvart ungmennum með árangursrikum hætti, er **sú staðreynd að hér á landi er ekki að finna neina stofnun sem ætlað er það sérstaka hlutverk að annast meðferð og endurhæfingu ungra afbrotamanna á aldrinum 16-17 ára. Ég tel hins vegar afar brýnt að koma slíkri stofnun á fót sem fyrst því að það er sannfæring mín að með því móti mætti beina að minnsta kosti sumum af þessum einstaklingum af braut afbrota og gera þá þar með að nýtum þjóðfélagsþegnum. Í því felst ekki einasta að ungu fólki sé bjargað frá glötun, heldur yrði um þjóðhagslegan ávinning að ræða, eins og ég vík nánar að í niðurlagi þessarar álitsgerðar.**

Á meðan ekki hefur verið komið á fót meðferðarstofnun fyrir ungmenni, sem dæmd hafa verið til óskilorðsbundinnar refsivistar, er mér ljóst að ekki verður hjá því komist að vista þau í venjulegum afplánunarfangelsum. Í þeim tilvikum þarf hins vegar að reyna að búa svo að ungu föngum að dregið verði úr neikvæðum áhrifum fangavistarinnar eftir því sem nokkur kostur er.

Í því sambandi vek ég sérstaka athygli á ákvæði því, sem er að finna í c-lið 37. gr. BSSP, en það hljóðar svo:

„Aðildarríki skulu gæta þess að: Farið sé mannúðlega með hvert það barn



Fangavist dýrari en skólavist í Harvard

Umboðsmaður barna segir brynt að koma ungum afbrotamönnum til hjargar frá þeirri algjöru glötu sem ella blásir við þeim.

Í álitgerð um málefni ungra fanga, sem Umboðsmaður barna, Dóttir Lára, hefur nýlega sent dómsálagshöfðingjum, bendir hún á að hjá lítili fjöð eins og liðingum skipti hver einaklingur mátt, jafn frá spinesandi marsoður og þjóðfuga. Refsivist sé líka dýr kostur. Þótt hafi komið fram að fangavist erum fanga á Íslandi kosti skattbogarana um 5 milljónir á ári, sem sé hærra upphæð en full skólaföld með upphaldi við Harvardháskóla.



Hins lítilskóli „Harvard“ - Lita Nraun. Það kostar um 3 milljónir að vista einn fanga í sitt ár - man mátti en það kostar að ganga í hinni djúru og fanga Harvardháskóla í Bostonþjóðum.

Í álitgerðinni leggur Umboðsmaður barna þunga áherslu á mikilvægi þess að þegar í stað verði gripið til viðeigandi ráðstafana til að koma ungam afbrotamönnum til hjargar frá þeirri algjöru glötu sem ella blásir við þeim. Þjóða þurfi þeim ómæli sem jafn gæti til náttúruvæntrar betrar þeir og samfélagslega eróðarhættu í samræmi við ákvarðið fjöðþingna samvinnuáttaráliti sem Ísland sé aðli að.

Bestur að fá stofnun fyrir 16-17 ára brotamenn
Þeir samræmi séu fundu- og

sem refsivæða hlífðaróttir þau engu að síður tilkoma réttvæða, þar á meðal stíttuð sem mækt sé fyrir um í hennarstíttuð Sameinuðu þjóðanna. Afar þeynt sé að sem fyrst verði komið á fól stofnun til að annast meðferð og endurbætur afbrotamanna á aldrisskili 16-17 ára. Þjóða þurfi hennar til að líta samfélagsþingna koma í stað refsivæða og hafa síðan tilkoma síðan til að

komu í veg fyrir að ungravernt séu vistað í fangelsum fyrir 18 ára aldur.
Annelsvert að vista saman unga og gamla
Umboðsmaður barna telur óstaklega ónæfvert að ungru göndarhlífðingum séu vistaðir í almennum hlífðingum afbrotamanna og ungra fanga sem

haki. Besta verði þessari tilþingun hafi alltaf fyrsta til þess að fullnægja alþjóðlegri skuldbindingu, sem Íslensk stjórnsóld hafi tekni í stað að gera stöðalari til að halda alþingisringum, yngri en 18 ára, aðskildum frá eldri fangum og tryggja þeim sérfræðingum sem þeir eigi dýrari átti á.

Dagur 15.júlí 1998

sem svipt er frjálrsræði 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. Einkum skal halda hverju því barni sem svipt er frjálrsræði sínu aðskildu frá fullorðnum, (leturbreyting mín) nema ef talið er að því sé fyrir bestu að gera það ekki, og á barn rétt á að halda tengslum við fjölskyldu sína með bréfaskrifum og heimsóknum, nema sérstaklega standi á.“

Af hálfu Íslands var enginn fyrirvari gerður við Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna þegar hann var fullgiltur. Hins vegar lýstu íslensk stjórnvöld því yfir að ekki væru fyrir hendi ákvæði í íslenskum lögum þess efnis að ungum föngum skyldi haldið aðskildum frá eldri föngum. Í lögum nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist væri hins vegar tekið fram að við ákvörðun um í hvaða fangelsi afplánun ætti að fara fram skyldi m.a. taka tillit til aldurs fanga. Með hliðsjón af aðstæðum hér á landi væri þess vænst að við slíka ákvörðun yrði ávallt tekið mið af hvers konar afplánun væri ungmenni fyrir bestu. Átla má af orðalagi yfirlýsingarinnar að hér hafi verið

um formlegan fyrirvara að ræða. Svo er þó ekki enda kom fram í máli fulltrúa íslenskra stjórnvalda á fundi með nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem haldinn var í Genf 16. og 17. janúar 1996, að yfirlýsingin takmarkaði á engan hátt efni c-liðar 37. gr. BSSP, heldur bæri að hafa hana til hliðsjónar við túlkun á því ákvæði þegar því væri beitt hér á landi. Í kjölfar þessa fundar mæltist nefndin til þess að íslensk stjórnvöld könnuðu möguleika á því að afturkalla yfirlýsingu þessa.

Í lokamálslið 3. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, sem áður er vitnað til, segir svo:

„Ófullveðja brotamenn skulu aðskildir frá fullorðnum mönnum og sæta meðferð sem hæfir aldri þeirra og réttarstöðu.“

Þegar samningurinn var fullgiltur hér á landi var af Íslands hálfu gerður fyrirvari að því er tekur til aðgreiningar ungra fanga frá öðrum föngum. Þar segir að það sé regla íslenskra laga að höfuðstefnu til að beita skuli slíkri aðgreiningu, en ekki þyki rétt að binda það með svo fyrirvaralausum hætti sem í ákvæðum samningsins segi. Skýra verður c-lið 37. gr. BSSP með hliðsjón af 3. gr. sáttmálans þar sem segir að þegar ákvörðun er tekin, sem varðar barn, skuli fyrst og fremst hafa í huga hvað barninu er fyrir bestu. Segja má að þetta viðhorf búi að baki 8. gr. laga nr. 48/1988 þar sem svo er fyrir mælt að við ákvörðun um í hvaða fangelsi afplánun eigi að fara fram skuli m.a. taka tillit til aldurs fanga.

Ungir fangar, sem afplána refsivist, eru um þessar mundir ekki aðskildir frá eldri föngum, heldur eru þeir vistaðir á almennum deildum afplánunarfangelsa og njóta þar enngar sérstöðu. Þannig er engri sérstakri meðferð fyrir að fara, að frumkvæði fangelsisyfirvalda, þar sem tekið er tillit til ungs aldurs þeirra, en þeir eiga kost á að leita sérfræðingjónustu á sama hátt og aðrir fangar, eins og vikið verður að hér á eftir. Ungir fangar lúta í öllu sömu agaviðurlögum og þeir eldri, þar á meðal sæta þeir einangrun samkvæmt 1. og 2. mgr. 25. gr. og 4. tölulið 26. gr. laga nr. 48/1988.

Ég tel að sá háttur, sem hafður er á vistun ungmenna í fangelsum, sé engan veginn vænlegur til þess að beina þeim af afbrotabrotinni, heldur sé hann þvert á móti fremur til þess fallinn að gera þau að hörðnuðum afbrotamönnum. Að áliti mínu er hér um að ræða brot á áður tilvitnuðum ákvæðum í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Af þessum sökum verður þegar í stað að gera ráðstafanir til að halda afplánunarföngum, yngri



en 18 ára, aðskildum frá eldri föngum, að minnsta kosti þeim föngum sem telja verður að hafi óæskileg áhrif á þá sem yngri eru og ómótaðri.

Samkvæmt 5. tölulið 2. gr. laga nr. 48/1988, sbr. lög nr. 123/1997 skal fangelsismála-stofnun sjá til þess að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta, svo sem heilbrigðisþjónusta og þjónusta prests. Mér þykir einsýnt að telja verði sálfræðiþjónustu til sérhæfðrar þjónustu samkvæmt þessu ákvæði. Afar mikilvægt er að ungir fangar fái notið slíkrar þjónustu, ekki aðeins í bráðatilfellum, heldur að staðaldri með það að markmiði að aðstoða þá við að takast á við sára andlega vanlíðan sem óhjákvæmi-lega fylgir fangavist. Í heimsókn minni á Litla-Hraun kom fram að til staði að ráða sálfræðing til starfa við fangelsið, en enn hefði ekki verið gengið frá ráðningu hans. Sem umboðsmaður barna mælist ég eindregið til þess að föngum yngri en 18 ára, verði þegar í stað tryggð fullnægjandi sálfræðiþjónusta, sem þeir eiga skýlausan rétt til. Skoðun mín er jafnframt sú að barnaverndarnefndir sveitarfélaga og/eða starfsmenn þeirra hafi og ríkum skyldum að gegna gagnvart þessum ungmennum, sem hafa villst af leið. Þeim ber að fylgjast með líðan og aðbúnaði þessara ungmenna sem eru í fangavist og ekki síður að aðstoða þau við að takast á við lífið að henni lokinni. Ég vil hér með skora á yður, sem yfirmann fangelsismála, að eiga frumkvæði að formlegri samvinnu við barnaverndaryfirvöld vegna þessara ungmenna.

IV

Í framkvæmd svipar gæsluvarðhaldi um margt til refsivistar. Sá munur er þó á þessu tvennu að maður, sem úrskurðaður hefur verið í gæsluvarðhald, hefur ekki hlotið dóm fyrir refsivert brot. Þar með ber að telja hann saklausan uns sekt hans hefur verið sönnuð fyrir dómi, sbr. 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og b-lið 2. mgr. 40. gr. BSSP. Í lögum nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist er gengið út frá því sem meginreglu að hér á landi skuli vera sérstakt eða sérstök gæsluvarðhaldsfangelsi þótt í 4. mgr. 3. gr. laganna sé reyndar ráð fyrir því gert að einnig megi vista gæsluvarðhaldsfanga í afplánunarfangelsum ef ekki er nauðsynlegt að halda þeim í einangrun. Þótt þessi tilhögun eigi greinilega að heyra til undantekninga eru afplánunarfangelsi nú notuð jöfnum höndum sem gæsluvarðhaldsfangelsi vegna þess að ekkert slíkt fangelsi er fyrir hendi í landinu.

Í a-lið 2. mgr. 10. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi segir orðrétt:

„Menn sem ákærðir eru skulu, nema í sérstökum tilvikum, vera aðskildir frá sakfelldum mönnum og skulu sæta sérstakri meðferð sem hæfir aðstæðum þeirra sem ósakfelldum mönnum.“

Þeirri hættu, sem því fylgir að vista unga gæsluvarðhaldsfanga með eldri föngum, er lýst hér að framan. Líklegt er að kynni af hörðnuðum afbrotamönnum við þessar aðstæður festi ungmennin fremur en ella í neti afbrota og fikniefnaneyslu. Að auki getur þeim yngri beinlínis stafað hættu af þeim eldri, svo sem að þeim sé misþyrmt eða ógnað með öðrum hætti. Alþekkt er að ýmiss konar sálræni kvillar, svo sem þunglyndi, aukist, en það getur jafnvel leitt til sjálfsvíga eða tilrauna til þeirra eins og nýleg dæmi sanna.

Með vísun til þessa fer ég fram á að tilhögun á vistun gæsluvarðhaldsfanga verði breytt hið allra fyrsta til þess að fullnægt verði þeirri alþjóðlegu skuldbindingu, sem íslensk stjórnvöld hafa tekist á hendur, að menn, sem bornir eru sökum og ekki hafa verið dæmdir fyrir brot, séu ekki vistaðir með þeim sem afplána refsivist. **Sérstaklega tel ég ámælisvert að ungir gæsluvarðhaldsfangar, sem ekki sæta einangrun, séu vistaðir á almennum deildum afplánunarfangelsa innan um fanga sem sumir hverjir eiga að baki langan brotaferil. Geri ég þá sjálfsgöðu kröfu að á þessu verði ráðin bót þegar í stað.**

V

Ljóst er að fangelsismál hafa ekki verið vinsæll málaflokkur. Hins vegar hvílir sú skylda á stjórnvöldum að vera sívakandi og spyrja sig spurningarinnar: Erum við á réttri leið?

Ástæður þess að börn og ungmenni rata út á afbrotabrautina eru vafalaust margvíslegar, en það kom fram í máli forstöðumanna fangelsanna, þegar ég ræddi við þá að rót vandans væri oft og tíðum hversu seint væri gripið inn í afbrotaferil þeirra. Það leiddi aftur til þess að ungmennin fengju í byrjun á tilfinninguna að háttsemi þeirra yrði að mestu látin óátalin og leiddust því út í sífellt alvarlegri afbrot. Þegar dómur væri loks kveðinn upp væri mun erfiðara að fá ungmennin til að snúa aftur á rétta braut heldur en verið hefði ef gripið hefði verið til markvissra aðgerða þegar í upphafi. Þessi vitahringur skýrist að hluta til af því að yfirvöld hafa veigrað sér við að ákæra ungmenni og það til refsivistar, enda skiljanlegt þar sem ekkert annað úrræði er til staðar en venjulegt fangelsi.

Því vil ég áréttu og leggja þunga áherslu á mikilvægi þess að þegar í stað verði gripið til viðeigandi ráðstafana til að koma ungum afbrotamönnum til bjargar frá þeirri algjöru glötun, sem ella blasir við þeim, og bjóða þeim þess í stað úrræði, sem haft geta í för með sér raunverulega betrun þeirra og samfélagslega endurhæfingu í samræmi við ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að. Sem betur fer er hér ekki um að ræða marga einstaklinga, en hjá lítilli þjóð eins og okkur Íslend-



12 MIKVIKUDAGUR 16. JÚLÍ 1998

FRÉTTIR

Umboðsmaður barna um unga fanga hér á landi

Brot á barnasáttmála SP

UMBOÐSMAÐUR barna telur að barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna sé brotin með því að ungrir fanga eru um alþvísa refsivist eru um þessar svæðir ekki aðildarlönd frá síðri fíngun heklar vistaðir á almennum deildum alþjóðsamfélagsla og njóta þar enginn sérstöðu.

Þetta telur umboðsmaður barna brot á barnasáttmálanum og alþjóðsamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Þegar í stað verður að gera niðurstöður til að halda afplánunarföngum yngri en 18 ára aðildarlönd frá eldri fíngun. Tryggja verður ungunum fíngun sérfræðisgjöfnu, þ.á m. skilfræðisgjöfnu, sem þeir eiga sérstakan rétt. "Þetta" segir í

fréttatilkynningu frá umboðsmanni barna. Umboðsmaður barna telur að barnaverndarnefndir hafi stungið sig á milli að gagna gagnvart þeim ungum sem eru í fangelsum og segir að öllum tiltækum áttum eigi að beita til þess að koma í veg fyrir að ungmenni, yngri en 18 ára, séu vistað í fangelsum. Umboðsmaður vill að rýsking verði heimil til að láta samfélagsgjöfnu koma í stað refsivistar þegar ungmenni eiga í hlut.

Umboðsmaður leggur þunga áherslu á aðildarlönd þess að þegar í stað verði gripið til viðeigandi ráðstafana til að koma ungunum af brotum til bjargar frá þeirri algjörru glötun, sem ella blasir við þeim, og bjóða þeim þess í stað úrræði, sem haft geta í för með sér raunverulega betrun þeirra og samfélagslega endurhæfingu í samræmi við ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að.

gjörru glötun, sem ella blasir við þeim, og bjóða þeim þess í stað úrræði, sem haft geta í för með sér raunverulega betrun þeirra og samfélagslega endurhæfingu í samræmi við ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að, segir í álitgerð sem Þórhildur Línadal, umboðsmaður barna, hefur sent Pórsteini Pálssyni dómsmálaráðherra.

Fangelsí dýrara en Harvardháskóla. Umboðsmaðurinn telur sérstaklega ámerkilegt að ungrir gæsluvarðhaldsfangar séu vistaðir á almennum deildum innan um fanga sem seldir eiga langan bestaferil

ad baki. Í þessu sambandi er mikið á alþjóðlegar skuldbindingar stjórnsvalda um að vita ekki menn, sem bornir eru sökum og ekki hafi verið dæmdir fyrir brot, með þeir sem afplána refsivist.

Umboðsmaður barna bendir á að hjá litilli þjóð, eins og okkur Íslendingum, skiptir hver einstaklingur máli, jafnt frá sjónarmið mazzáttur og þjóðarhags. Heðoni er dýr kostur fyrir þjóðfélagið, segir í fréttatilkynningu umboðsmanns, þar sem vitnað er til upp lýsinga um að fangavist eitt fíng kosti um þjátt málþóttir króna á ári, sem er hærri upphæð en skilfræðisgjöld með upphaldi við Harvardháskóla.

Morgunblaðið 15. júlí 1998

ingum, skiptir hver einstaklingur miklu máli, jafnt frá sjónarmiði mannúðar og þjóðarhags. Refsivist er dýr kostur fyrir þjóðfélagið. Í grein dr. Helga Gunnlaugssonar um afbrot, refsingar og afstöðu Íslendinga, sem nýlega birtist í Tímariti lögfræðinga, 2. hefti 48. árgangs, kemur einmitt fram að fangavist eins fanga á Íslandi kostar skattborgarana um þrjár milljónir króna á ári sem er hærri upphæð en full skólagjöld með upphaldi við Harvardháskóla. Það hefur því mikinn sparnað í för með sér og eykur um leið þjóðartekjur ef unnt er að beina þótt ekki væri nema nokkrum ungmennum af afbrotabrotunni og gera þau að nýtum þegnum í samfélaginu.

Skömmu eftir að ég sendi álitgerð þessa til dómsmálaráðherra, sendi ég eftirfarandi fréttatilkynningu til fjölmiðla:

FRÉTTATILKYNNING

Umboðsmaður barna, Þórhildur Línadal, hefur sent dómsmálaráðherra, Þorsteini Pálssyni, álitgerð sína um málefni ungra fanga.

Umboðsmaður leggur þunga áherslu á mikilvægi þess að þegar í stað verði gripið til viðeigandi ráðstafana til að koma ungunum af brotum til bjargar frá þeirri algjörru glötun, sem ella blasir við þeim, og bjóða þeim þess í stað úrræði, sem haft geta í för með sér raunverulega betrun þeirra og samfélagslega endurhæfingu í samræmi við ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að.

Í álitgerðinni kemst umboðsmaður m.a. að eftirfarandi niðurstöðum:

- Þótt ungmenni séu fundin sek um refsiverða háttsemi njóta þau engu að síður tiltekinna réttinda, þar á meðal réttinda sem mælt er fyrir um í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna (BSSP). Þessi réttindi eiga það sammerkt að þeim er ætlað að tryggja velferð þessara barna og ungmenna með betrun og félagslega endurhæfingu að markmiði.
- Beita ber öllum tiltækum úrræðum til þess að koma í veg fyrir að ungmenni, yngri en 18 ára, séu vistað í fangelsum.
- Rýmkuð verði heimild til að þess láta samfélagsþjónustu koma í stað refsivistar þegar ungmenni eiga í hlut.
- Afar brýnt er að komið verði á fót, sem fyrst, stofnun hér á landi, sem ætlað er það sérstaka hlutverk, að annast meðferð og endurhæfingu ungra afbrotamanna á aldrinum 16 og 17 ára.
- Ungir fangar sem afplána refsivist eru um þessar mundir ekki aðskildir frá eldri föngum heldur eru þeir vistaðir á almennum deildum afplánunarfangelsa og njóta þar enginn sérstöðu. Umboðsmaður barna telur að um sé að ræða brot á BSSP og alþjóðsamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.
- Þegar í stað verður að gera ráðstafanir til að halda afplánunarföngum, yngri en 18 ára, aðskildum frá eldri föngum. Tryggja verður ungunum föngum sérfræðisþjónustu, þ.á m. skilfræðisþjónustu, sem þeir eigi skýlausan rétt til. Að mati umboðsmanns hafi barnaverndarnefndir einnig skyldum að gegna gagnvart þessum ungmennum.
- Umboðsmaður barna telur sérstaklega ámerkilegt að ungrir gæsluvarðhaldsfangar, séu vistaðir á almennum deildum afplánunarfangelsa innan um fanga sem sumir hverjir eiga að baki langan brotaferil. Breyta verði tilhögun á vistun þeirra hið allra fyrsta til þess að fullnægja alþjóðlegri skuldbindingu, sem íslensk stjórnvöld hafa tekist á hendur, að menn, sem bornir eru sökum og ekki hafa verið dæmdir fyrir brot, séu vistaðir með þeim sem afplána refsivist.
- Umboðsmaður barna bendir á að hjá litilli þjóð eins og okkur Íslendingum, skipti hver einstaklingur máli, jafnt frá sjónarmiði mannúðar og þjóðarhags. Refsivist sé dýr kostur fyrir þjóðfélagið. Í grein dr. Helga Gunnlaugssonar, sem nýlega birtist í Tímariti lögfræðinga, komi fram að fangavist eins fanga á Íslandi kosti skattborgarana um þrjár milljónir króna á ári sem sé hærri upphæð en full skólagjöld með upphaldi við Harvardháskóla.

Í bréfi því er ég sendi dómsmálaráðherra, ásamt álitgerðinni, óskaði ég eftir því að ráðherra kynnti mér afstöðu sína til málsins um leið og hún lægi fyrir.



Svohljóðandi svarbréf barst mér frá dómsmálaráðherra, dagsett 20. nóvember: „Með bréfi yðar, umboðsmaður barna, dags. 9. júlí sl., senduð þér álitserð yðar um málefni ungra fanga. Það voru tilmæli yðar að verða kynnt afstaða dóms- og kirkjumálaráðherra til þessa, þegar hún lægi fyrir.

Um það leyti er bréf yðar barst, skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra samstarfsnefnd til að fjalla um málefni ungra afbrotamanna, en í nefndinni eiga sæti fulltrúar frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar, félagsmálaráðuneyti, Barnaverndarstofu, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti auk unglíngaráðgjafa.

Nefndinni er ætlað að fjalla um málefni ungra fanga og gera tillögur til úrbóta. Til að tillögur nefndarinnar verði sem raunhæfastar þykir nauðsynlegt að málefni barna, sem sek gerast um afbrot, verði könnuð frá sem víðustu sjónarhorni, þannig að litið verði til vanda af öðrum toga sem leitt getur til afbrota, svo sem vímuefnaneyslu eða bágborinna félagslegra aðstæðna.

Verkefnum nefndarinnar er nánar lýst í skipunarbréfi nefndarmanna sem hér greinir:

- * 1. Að meta umfang vandans, þar með talið hver sé fjöldi barna sem gerst hafa sek um ítrekuð eða alvarleg afbrot. Eftir því sem fært þykir verði einnig lagt mat á hver sé fjöldi þeirra barna sem hætt er við að stefni á braut afbrota vegna neyslu vímuefna, vanda af félagslegum toga eða öðrum aðstæðum, þannig að heilsu þeirra og þroska sé veruleg hætta búin.
- * 2. Að gera grein fyrir þeim lagareglum sem varða framangreind ungmenni og miða að því að ráða bót á vanda þeirra. Eftir því sem ástæða þykir til verði gerðar tillögur um úrbætur í þeim efnunum.
- * 3. Að gera grein fyrir þeim úrræðum sem umræddum ungmennum bjóðast. Einnig að leggja mat á hvort þau séu fullnægjandi og koma með tillögur til úrbóta eftir því sem ástæða þykir til.

Nefndarstörfín hafa gengið vel og nefndin hefur komið saman til fundar nokkrum sinnum. Ráðgert er að hún ljúki störfum og skili skýrslu sinni strax í upphafi næsta árs.

Ýmsum þeim álitafnum er þér vörpuðuð fram í álitserð yðar verður eigi unnt að svara fyrr en ofangreind skýrsla liggur fyrir. Því þykir rétt að biða með efnisleg svör við einstökum fyrirspurnum yðar, uns skýrslan er komin fram.

Þá má geta þess að með samkomulagi milli fangelsismálastofnunar ríkisins og Barnaverndarstofu, dags. 29. f.m., var gengið frá samkomulagi um vistun fanga

yngrí en 18 ára, og er stefnt að því að fangar yngrí en 18 ára verði að jafnaði vistaðir á meðferðarheimilum sem rekin eru samkvæmt ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna, sé þess nokkur kostur. Mun fyrsti fanginn fara til vistunar í þessum mánuði samkvæmt þessu nýgerða samkomulagi.

Meðfylgjandi sendist ljósrit af greindu samkomulagi, þar sem ítarlega er kveðið á um flutning fanga yngrí en 18 ára til vistunar á meðferðarheimili og dvöl þeirra þar. Samkomulagið er gert til aðeins eins árs í reynsluskyni, en verður tekið til endurskoðunar áður en það rennur út.“

Ég mun áfram fylgjast grannt með þessum málum og sjá hverju fram vindur. Telji ég ástæðu til þess, mun ég láta til mín taka.

10.1 Réttarstaða meðlagsgreiðenda yngrí en 18 ára

Stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga leitaði eftir álitu mínu varðandi málefni meðlagsgreiðenda yngrí en 18 ára. Í bréfi stofnunarinnar, sem dagsett er 1. apríl, kemur eftirfarandi m.a. fram:

„Í tilefni af fyrirspurnum sem stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga hafa borist varðandi meðlagsgreiðenda hjá ófjárráða ungmennum og beiðni um niðurfellingu á skuld sem stofnaðist er viðkomandi var hvorki sjálfráða né fjárráða, var ákveðið á fundi þ. 23. mars sl. að leita eftir álitu yðar á málefnum meðlagsgreiðenda yngrí en 18 ára.“

Í kjölfar bréfs Innheimtustofnunar sveitarfélaga sendi ég bréf til dómsmálaráðuneytisins sem hljóðar svo, en það er dagsett 20. apríl:

Mér hefur borist fyrirspurn um hver sé réttarstaða meðlagsgreiðanda, sem hvorki var sjálfráða né fjárráða þegar til meðlagsskuldur var stofnað. Annars vegar er spurt um skyldu ófjárráða ungmennis til endurgreiðslu gjaldfallins meðlags með barni sínu og hins vegar um rétt ósjálfráða og ófjárráða ungmennis til að fá fellda niður gjaldfallna meðlagsskuld. Fyrirspurn þessi er tilkomin meðal annars vegna hækkunar á sjálfræðisaldri einstaklings úr 16 árum í 18 ár. Af þessu tilefni fer ég þess hér með á leit að ráðuneytið láti mér í té afstöðu sína til framangreindra atriða sérstaklega með hliðsjón af nýjum lögræðislögum nr. 71/1997, sbr. og ákvæði barnalaga nr. 20/1992 með síðari breytingum.

Svarbréf dómsmálaráðuneytisins við erindi mínu hljóðar svo, en það er dagsett 8. júní:



„Vísað er til bréfs yðar, dags. 20. apríl sl., þar sem óskað er eftir afstöðu ráðuneytisins til þess, hver sé réttarstaða meðlagsgreiðenda sem hvorki var sjálfráða né fjárráða þegar til meðlagsskuldur var stofnað, m.a. með hliðsjón af lögræðislögum nr. 71/1997 og barnalögum nr. 20/1992.

Af þessu tilefni bendir ráðuneytið á, að enda þótt fjárræði sé skilyrði þess að einstaklingur geti gefið fjárhagslega skuldbindandi yfirlýsingar, þá geta ófjárráða einstaklingar skapað sér greiðsluskyldu með ýmsum hætti, bæði með athöfnum sínum og athafnaleysi. Þá hefur í dómaframkvæmd verið miðað við að hið sama geti átt við um ósjálfráða menn. Hefur ekki verið hróflað við þessu með lagasetningu, hvorki með setningu lögræðislaga né með setningu barnalaga eða síðari breytingum. Ráðuneytið telur því að ekkert sé því til fyrirstöðu að meðlagsskylda geti fallið á mann sem ekki er lögráða og gildi þá einu hvort hann er sviptur lögræði með dómsúrskurði eða ólögráða fyrir æsku sakir.

Að því er varðar heimild manna til þess að fá felldar niður gjaldfallnar meðlagsskuldir bendir ráðuneytið á, að barnalög hafa ekki að geyma neinar slíkar heimildir og lög nr. 54/1971 um innheimtustofnun sveitarfélaga heimila ekki niðurfellingu gjaldfallinna meðlagsskulda. Hins vegar má benda á, að samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar greiðir Tryggingastofnun ríkisins barnalífeyri með börnum örorkulífeyrisþega og samkvæmt 3. mgr. sömu greinar getur tryggingaráð heimilað að greiða barnalífeyri með börnum ellilífeyrisþega og fanga. Ef lögfesta ætti sambærilega reglu um foreldra sem eru ólögráða fyrir æsku sakir og í litlum efnun, ætti hún væntanlega best heima í þessari lagagrein.“

Framangreint svarbréf dómismálaráðuneytisins framsendi ég til Innheimtustofnunar sveitarfélaga með bréfi dagsettu 5. ágúst. Þar til annað kemur í ljós, lít ég svo á að afskiptum mínum af þessu tiltekna máli sé lokið. Ég mun þó áfram fylgjast með ýmsu því er varðar meðlagsmál almennt, en einstaklingserindi sem til mín berast gefa til kynna að nauðsyn sé á því.

10.2 Starfshættir lögreglu vegna meintra afbrota ósakhæfra barna

Frá því ég tók við embætti umboðsmanns barna árið 1995 hafa mér á ári hverju borist nokkrar ábendingar þar sem fundið er að starfsháttum lögreglu þegar börn eiga í hlut (sjá t.d. SUB:1995, kafla 6.2, bls. 21 og SUB:1996, kafla 3.2, bls. 31). Með bréfi dagsettu 28. apríl sendi ég svohljóðandi erindi til Ríkislögreglustjóra:

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

Af augljósum ástæðum er þýðingarmikið að réttarstaða barna sé skýr í tilfellum, sem þessum, og þar sem mér er kunnugt um að lögreglumenn vilja gera sitt besta í störfum sínum vil ég spyrjast fyrir um hvort ekki séu til samræmdar reglur um starfshætti, sem lögreglumönnum ber að fylgja þegar ósakhæf börn eiga hlut að máli. Ef svo er ekki, hvort ætlunin sé að setja slíkar reglur.

Framangreindar upplýsingar óskast sendar mér við fyrsta tækifæri.

Þar sem engin svör bárust frá Ríkislögreglustjóra ítrekaði ég erindið með bréfi dagsettu 2. júní og með bréfi dagsettu 21. september ítrekaði ég erindið í annað sinn.

Svarbréf, dagsett 24. október barst mér síðan frá embætti Ríkislögreglustjóra, en þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Með bréfi 21. ágúst 1997 beindi dómismálaráðuneytið því til ríkislögreglustjóra, að hann í samræmi við 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90, 1996 gerði tillögur um málsmeðferð ósakhæfra barna. Með bréfi ráðuneytisins fylgdu svör flestra lögreglustjóra um það hvernig hagað væri meðferð mála þar sem ósakhæf börn ættu hlut að máli.

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

Ekki verður séð að lagaumhverfi hafi breyst frá því er reglur þessar voru settar nema að því leyti, að sjálfræðisaldur hefur verið færður upp í 18 ár. Það skiptir hins vegar ekki máli í þessu sambandi þar sem sakhæfisaldur er enn sá sami og fyrr.



Þegar svör lögreglustjóranna eru skoðuð er það helst við embætti lögreglustjórans í Reykjavík sem lögfræðingar voru ekki á eitt sáttir, en sá skoðanamunur varð reyndar tilefni þess, að dómsmálaráðuneytið leitaði eftir svörum lögreglustjóra um viðhorf þeirra til þess hvaða stöðu barn hefði við rannsókn hjá lögreglu. Þessum skoðanamun er lýst í tveimur álitargerðum og er ástæða til að hafna með öllu sjónarmiðum meirihlutans, en hins vegar sýnist álit minnihlutans í samræmi við þær reglur sem nú var vitnað til. Þá ber það við að í svári einstakra lögreglustjóra örlar á svipuðu viðhorfi og meirihluti hjá lögreglustjóranum í Reykjavík lýsti sig fylgjandi, en af því leiðir þó alls ekki að hallað sé rétti barns til þeirrar málsmeðferðar sem því ber samkvæmt framansögðu.

Í svári skólastjóra Lögregluskóla ríkisins er vísað til námsefnis er lögreglunum á síðari önn er látið í té og er það einnig í samræmi við reglur RLR.

Af þessu tilefni þykir ástæða til að áréttta þá skoðun, að þegar gefnar verða út reglur sem beðið hefur verið um, verður örugglega tekið miða af reglum sem settar voru í rið RLR og áður var vikið að. Einnig er ástæða til að geta þess, að undirritaður, en hann var um árabil aðaltengiliður Rannsóknarlögreglu ríkisins við barnaverndarnefndir varðandi mál barna og ungmenna, hafa margsinis lýst þessum viðhorfum í samtölum við starfsmenn lögregluembætta og ættu því skoðanir um málsmeðferðarreglur ekki að hafa farið á milli mála í þeim efnum.“

Mál þetta hafði ég enn til skoðunar um áramót, og mun vinna við það halda áfram á næsta starfsári.

10.3 Opinber fjölskylduráðgjöf

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá þeirri ætlan minni að skoða með hvaða hætti hið opinbera gæti skipulagt og boðið fram aðstoð og veitt ráðgjöf bæði börnum og fullorðnum sem ættu við erfiðleika að etja í kjölfar skilnaðar og sambúðar-



Morgunblaðið 8. mars 1998



Dagur 30. janúar 1998

slita. Það ár bárust embættinu 207 slík erindi, en í lok árs 1998 voru samskonar erindi orðin 280. Í samræmi við það er að framan greinir ritaði ég dómsmálaráðherra svohljóðandi bréf, en það er dagsett 24. febrúar:

Í 4. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna segir:

Öllum er 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 til efni til meðferðar af hans hálfu. Umboðsmaður barna tekur ekki til meðferðar ágreining milli einstaklinga, en honum ber að leiðbeina þeim sem til hans leita með slík mál um leiðir sem færar eru innan stjórnsýsu og hjá dómstólum.

Allir, börn og fullorðnir, geta leitað til umboðsmanns barna með erindi sín, og erindin geta verið hvort sem er munnleg eða skrifleg. Í rauninni geta þau verið í hvaða formi sem er, svo sem rökstuddar ábendingar, beiðnir, fyrirsurnir og upplýsingar. Eins og fram kemur í fyrirnefndri lagagrein er mér, sem umboðsmanni barna, ekki ætlað að taka til meðferðar ágreining milli einstaklinga, svo sem mál er varða einstök börn. Hins vegar hvílir á embættinu tiltekin lagaskylda til að leiðbeina öllum þeim, er til þess leita, um þau úrræði sem eru í boði innan stjórnsýslu eða hjá dómstólum.

Þau erindi sem hingað berast eru mjög fjölbreytileg, sbr. skýrslur um störf mín á árinu 1995 og 1996, en á fyrsta starfsárinu 1995 báru hæst erindi sem tengjast erfið-



leikum við skilnað eða sambúðarslit foreldra. Af 307 skráðum munnlegum erindum vörðuðu 86 erindi þessi mál. Á árinu 1996 voru munnleg erindi skráð samtals 514 og þar af voru 97 skráð vegna þessara mála. Á árinum 1997 voru skráð tæplega 800 munnleg erindi og þar af 207 erindi vegna erfiðleika við skilnað og sambúðarslit.

Þessu til viðbótar er ástæða til að nefna að embættinu berast einnig skrifleg erindi er varða deilur um forsjá barna og umgengni. Í heimsóknnum mínum í grunnskóla landsins er nokkuð um að börn komi að máli við mig einslega og kvarti yfir því að skoðanir þeirra og sjónarmið nái ekki eyrum hinna fullorðnu, sem að þessum málum koma, ekki hvað síst í sambandi við umgengni. Hagsmunir barna virðast því oft og tíðum fyrir borð bornir og af fjölda framangreindra erinda má ráða að ákaflega mörg börn eigi um sárt að binda vegna skilnaðar eða sambúðarslita foreldra sinna.

Það er einnig áberandi hve almenningur, foreldrar, eru almennt illa upplýstir um réttarstöðu sína og barna sinna í þessum málum. Kvartað er yfir því að ekki skuli vera fyrirbyggjandi aðgengilegar upplýsingar um þessi málefni, t.d. hjá sýslumönnum.

Mikill tími hjá embætti mínu hefur farið í að leiðbeina þeim, sem til embættisins leita út af framangreindum málum. Með tilliti til fjölda þeirra erinda, sem borist hafa, tel ég fullljóst að grípa þurfi til einhverra ráðstafana til að koma til móts við þarfir hins almenna borgara, þar sem ekki verður að mínu mati lengur við þetta unað. Í þessu sambandi tel ég sérstaklega brýnt að gefnir verði út **upplýsingabæklingar** á aðgengilegu máli um skilnað að borði og sæng, lögskilnað, sameiginlega forsjá, sem og forsjárskyldur og umgengnisrétt. Meðfylgjandi eru sýnishorn bæklinga sem gefnir eru út af norska barna- og fjölskyldumálaráðuneytinu.

Mikilvægast tel ég þó að hér á landi verði sett á stofn **opinber fjölskylduráðgjöf**, sem fengi það hlutverk að aðstoða foreldra, er hafa í hyggju að skilja eða slíta sambúð. Þessi ráðgjöf ætti að vera í höndum sérfræðinga á hinum ýmsu sviðum. Ráðgjöfina ætti að veita börnum jafnt sem foreldrum. Börn hafa þörf á að geta rætt við einhvern, sem þau geta treyst, þegar miklir erfiðleikar steðja að fjölskyldulífinu. Þau þurfa oftegra að spyrja ýmissa spurninga er koma upp í huga þeirra þegar skilnaður foreldra er í auglýsni, en því miður þá virðast mörg þeirra ekki ná eyrum foreldra sinna, sérstaklega ekki þegar deilur þeirra í milli eru harðskeyttar.

Skoðun mín er reyndar sú að **skylda** ætti hjón eða sambúðarfólk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, til að leita slíkrar ráðgjafar áður en til skilnaðar eða sambúðarslita getur komið. Markmið þessarar ráðgjafar væri fyrst og fremst að fræða

foreldra um réttaráhrif skilnaðar, sem og að greiða úr brýnum vandamálum er upp koma í tengslum við skilnað eða sambúðarslit. Fyrirbyggjandi starf sem þetta ætti að koma í veg fyrir þann skaða sem illskeyttar deilur vegna skilnaðar foreldra valda börnum. Ég tel þetta vera afar brýnt málefni sem huga verður að hið bráðasta.

Tillögur mínar í þessum efnum hafa óhjákvæmilega í för með sér breytingar á núgildandi löggjöf, þ.e. hjúskaparlögum og/eða barnalögum. Með vísan til b. liðar 2. mgr. 3. gr. laga um umboðsmann barna leyfi ég mér að mælast til þess við yður, herra dómsmálaráðherra, að þér takið þetta mikilvæga mál til vandlegrar skoðunar með tillögur mínar í huga, og grípið sem fyrst til þeirra ráðstafana er þér teljið að gagnast muni best hagsmunum og þörfum þeirra barna, sem hér eiga hlut að máli. Til að mæta þörfum barna er einnig nauðsynlegt að huga að högum foreldra.

Um leið og ég óska þess að þér svarið þessu erindi mínu sem fyrst lýsi ég mig fúsa til að ræða nánar framkomnar tillögur mínar verði þess óskað af hálfu ráðuneytis yðar.

Í tilefni af framangreindu bréfi mínu til dómsmálaráðherra sendi ég fjölmiðlum þann sama dag fréttatilkynningu þá, er hér fer á eftir:

Opinber fjölskylduráðgjöf

Umboðsmaður barna, Þórhildur LINDAL, hefur sent dómsmálaráðherra tillögur sínar um að sett verði á stofn **opinber fjölskylduráðgjöf**, sem skipuð verði sérfræðingum á hinum ýmsu sviðum. Þessi fjölskylduráðgjöf fengi það hlutverk að aðstoða foreldra, er hafa í hyggju að skilja eða slíta sambúð, sem og börn þeirra. Börn hafa þörf á að geta rætt við einhvern, sem þau geta treyst, þegar miklir erfiðleikar steðja að fjölskyldulífinu. Þau þurfa oftegra að spyrja ýmissa spurninga er koma upp í huga þeirra þegar skilnaður foreldra er í auglýsni, en því miður þá virðast mörg þeirra ekki ná eyrum foreldra sinna, sérstaklega ekki þegar deilur þeirra í milli eru harðskeyttar.

Skoðun umboðsmanns barna er sú að **skylda** ætti hjón eða sambúðarfólk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, til að leita slíkrar ráðgjafar áður en til skilnaðar eða sambúðarslita getur komið. Markmið þessarar ráðgjafar væri fyrst og fremst að fræða foreldra um réttaráhrif skilnaðar, sem og að greiða úr brýnum vandamálum er upp koma í tengslum við skilnað eða sambúðarslit.

Umboðsmaður barna telur brýnt að grípið verði sem fyrst til þeirra ráðstafana er gagnast muni best hagsmunum og þörfum þeirra barna, sem hér eiga hlut að máli. Til að mæta þörfum barna sé einnig nauðsynlegt að huga að högum foreldra.



Upplýsingabæklingar á auðskiljanlegu máli

Umboðsmaður barna telur einnig mikla þörf á að gefnir verði út **upplýsingabæklingar** á auðskiljanlegu máli um skilnað að borði og sæng, lögskilnað, sameiginlega forsjá, sem og forsjárskyldur og umgengnisrétt.

Ástæður tillagna umboðsmanns barna

Á fyrsta starfsári umboðsmanns barna árið 1995 báru hæst erindi er vörðuðu ýmiss konar erfiðleika vegna skilnaðar eða sambúðarslita foreldra. Á árinu 1996 voru erindin næstflest að fjölda, en á síðasta ári, árinu 1997, voru þau aftur komin í efsta sæti. Í langflestum tilvikum er um að ræða munnleg erindi en einnig berast embættinu skrifleg erindi þessa efnis. Í heimsóknum umboðsmanns barna í grunnskóla landsins kemur það og fyrir að börn beri sig einslega upp við umboðsmann sinn vegna erfiðleika sem þessara þó sérstaklega varðandi umgengnisrétt. Hagsmunir barna virðast því oft og tíðum fyrir borð bornir og af fjölda framangreindra erinda má ráða að ákaflega mörg börn eigi um sárt að binda vegna skilnaðar eða sambúðarslita foreldra sinna.

Með vísan til þessa hefur umboðsmaður barna komið framangreindum tillögum sínum á framfæri við dómismálaráðherra.

Með bréfi dagsettu 19. maí barst mér svohljóðandi svar frá dómismálaráðherra:

„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 24. febrúar sl., virðulegi umboðsmaður barna, þar sem þér komið á framfæri ábendingum yðar um vanda barna og foreldra í forsjár- og umgengnismálum og úrræði sem þér teljið að mættu verða til að bæta stöðu þeirra í þessum vandmeðförnu málum.

Jafnframt því að þakka ábendingar yðar bendir ráðuneytið á eftirfarandi:

Útgáfa upplýsingabæklinga.

Ráðuneytið hefur lengi haft hug á útgáfu bæklinga með upplýsingum m.a. um forsjár- og umgengnismál, skilnaðarmál og réttarstöðu fólks í óvígðri sambúð. Þar sem lögfræðingar ráðuneytisins, sem starfa að sífjamálum, hafa vegna starfsanna ekki haft tóm til að vinna að gerð slíkra bæklinga var í upphafi þessa árs gengið frá ráðningu starfsmanns til þess að gera drög að upplýsingabæklingum fyrir almenning um þau efni sem að framan greinir. Starfsmaður þessi hefur nýlega hafið störf, en lögfræðingar í ráðuneytinu munu að sjálfsögðu vinna endanlega úr drögum hans fyrir prentun bæklinganna. Ekki hefur enn verið ákveðið hvort allir þeir bæklingar sem þér bendið á verða gefnir út samtímis. Útgáfu einhvers eða einhverra kann að þurfa

að fresta vegna fyrirhugaðra breytinga á barnalögum nr. 20/1992, þar sem þær breytingar, ef lögfestar verða, munu verða til þess að viðkomandi bæklingar yrðu fljótlega úreltir.

Opinber fjölskylduráðgjöf.

Ráðuneytið bendir á, að opinber fjölskylduráðgjöf vegna forsjár- og umgengnismála er nú þegar veitt hér á landi, sbr. 16. og 17. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, eins og þeim var breytt með lögum nr. 34/1997.

Ráðuneytið bendir enn fremur á, að þar hefur verið hugleitt hvort rétt sé að lögfesta í barnalögum að bjóða skuli sérstaka ráðgjöf í ágreiningsmálum um forsjá barna og umgengni, sem tæki bæði til foreldra og þeirra barna sem í hlut eiga. Hefur þar verið litið til þeirra reglna sem um þetta gilda í Danmörku, Noregi og Svíþjóð, en þau úrræði sem gilda í þessum löndum eru ólík, eins og yður mun vera kunnugt. Ekkert hefur verið ákveðið í þessum efnum, enda bíður ráðuneytið skýrslu nefndar, sem ráðherra skipaði þ. 30. maí 1997, til þess m.a. að kanna hvort úrræði gildandi laga til að koma á umgengni foreldra og barna séu fullnægjandi, og ef ekki, hvaða leiðir komi þá til álita til úrbóta og hvaða upplýsingar og fræðsla standi foreldrum til boða í tengslum við skilnaðar-, forsjár- og umgengnismál og hvernig auka megi þá fræðslu ef þess er talin þörf. Mun áfangaskýrslu nefndarinnar að vænta nú á næstunni.

Ráðuneytið væntir þess að framanritað gefi fullnægjandi svör við fyrrgreindu bréfi yðar, en tekur jafnframt fram, að ef þér óskið eftir frekara samstarfi vegna fyrrgreindra mála er yður bent á að hafa samband við undirritaðan skrifstofustjóra einkamála skrifstofu ráðuneytisins.“

Ég taldi nauðsynlegt að afla frekari upplýsinga frá dómismálaráðuneytinu í framhaldi af framangreindu bréfi ráðherra. Með bréfi til ráðuneytisins, dagsettu 21. júlí, óskaði ég í fyrsta lagi eftir upplýsingum um hvort ákveðið hefði verið hvaða upplýsingarbæklingar skyldu líta dagsins ljós fyrst í stað og hvenær þeirra væri að vænta. Í öðru lagi vakti ég athygli á því að hin þverfaglega opinbera fjölskylduráðgjöf sem gerð væri grein fyrir í erindinu væri talsvert yfirgrípsmeiri og víðtækari en sú félagslega ráðgjöf sem mælt væri fyrir um í 16. og 17. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Loks óskaði ég svara um hvenær væri að vænta að gerð þeirrar skýrslu, er ráðherra nefnir í framangreindu bréfi sínu, lyki þannig að unnt yrði að taka ákvörðun um framhald málsins.

Við síðara bréfi mínu barst mér svohljóðandi svar frá dómismálaráðuneytinu, dagsettu 29. júlí:



„Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 21. júlí sl., virðulegi umboðsmaður barna, þar sem þér óskið eftir frekari upplýsingum um útgáfu upplýsingabæklinga og opinbera fjölskylduráðgjöf.

Hvað varðar útgáfu upplýsingabæklinga bendir ráðuneytið á að sérstakur starfsmaður vinnur nú að gerð tveggja upplýsingabæklinga á vegum ráðuneytisins. Um er að ræða upplýsingabækling um réttarstöðu fólks í óvígðri sambúð og bækling um réttaráhrif hjúskapar, stofnun hans og slit o.fl. Ráðuneytið sendir yður, virðulegi umboðsmaður, handrit að fyrrnefnda bæklingnum og fer þess á leit við yður að þér veitið ráðuneytinu umsögn yðar um hann. Síðarnefndi bæklingurinn er enn í vinnslu. Ráðuneytið hefur ekki áformað gerð fleiri upplýsingabæklinga að sinni.

Hvað varðar fyrirspurn yðar um skýrslu nefndar þeirrar er ráðherra skipaði hinn 30. maí sl. er það að segja að ráðuneytinu bærust þær upplýsingar frá Dögg Pálsdóttur hrl., formanni nefndarinnar, að áfangaskýrsla væri væntanleg í júní '98. Skýrslan hefur ekki borist og er ráðuneytinu ókunnugt um hvenær hennar er að vænta. Frekari upplýsinga um gerð skýrslunnar og hvenær hún er væntanleg, er því rétt að leita hjá formanni nefndarinnar.“

Ég taldi rétt að bíða átektu eftir handriti seinni bæklingins sem rætt er um í framangreindu bréfi og gefa sameiginlega umsögn um báða bæklingana. Ég átti einnig viðræður við formann umræddrar nefndar og ræddi þessi mál við hann. Um áramót lá hvorki fyrir handritsdrög að síðari bæklingnum né áfangaskýrsla nefndarinnar, og mun ég vinna áfram að þessu máli á næsta starfsári.

10.4 Skoðanakannanir

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 greindi ég frá ábendingu er mér barst er varðaði skoðanakönnun Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála, „Ungt fólk '97“, sem gerð var meðal grunnskólanemenda um land allt (sjá SUB:1997, kafla 10.3). Ég taldi ástæðu til þess að kanna þetta mál frekar og sendi því svohljóðandi bréf til allra þeirra aðila er fást við að gera skoðanakannanir hér á landi, þ.e. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála, Markaðssamskipti ehf., Gallup á Íslandi, Coopers & Lybrand - Hagvangur hf., Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Markaðsdeild DV:

Embætti umboðsmanns barna hafa borist kvartanir og ábendingar vegna skoðanakannana sem beint hefur verið til barna ygnri en 18 ára. Sem dæmi má nefna skoð-

anakannanir sem lagðar hafa verið fyrir börn án samráðs við forráðamenn þeirra og án þess að börnum hafi verið gerð grein fyrir því að þeim væri óskilyt að svara viðkomandi könnun.

Þann 20. maí 1988 var samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga um skipun nefndar er kannaði hvort rétt væri að setja lög eða koma á reglum um skoðanakannanir. Í síðari hluta þingsályktunarinnar sagði:

„Nefndin skal jafnframt kanna hvort fullnægjandi sé að koma á fót samstarfi þeirra sem fást við gerð skoðanakannana og tryggja að þeir setji sér starfs- og siðareglur sem eftir verði farið án þess að lagasetning komi til.“

Nefndin var loks skipuð af menntamálaráðherra í mars 1990 og skilaði skýrslu sinni í júní 1991. Þar segir:

„Niðurstöður nefndarinnar eru þær að mæla ekki með því að sett verði lög eða reglur um skoðanakannanir á Íslandi. Á hinn bóginn er lagt til að þeir aðilar sem gera skoðanakannanir starfi saman að mótun siðareglna og framkvæmd þeirra.“

Ennfremur kemur fram í skýrslunni að fulltrúar DV, Félagsvísindastofnunar, Gallup á Íslandi, Hagvangs og Skáíss hafi fundað og séu sammála um að semja siðareglur. Þá hyggist þeir hafa nefnd starfandi, með óháðum aðila, sem leysi úr sérstökum vandamálum sem upp kunna að koma.

Með hliðsjón af ofangreindu og með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna fer ég þess hér með á leit að ... veiti mér eftirfarandi upplýsingar:

- 1) *Hvaða starfs- og/eða siðareglur gilda um framkvæmd skoðanakannana hjá ...*
- 2) *Er eitthvert samstarf eða samræmdar reglur til staðar milli þeirra aðila sem framkvæma skoðanakannanir hér á landi?*
- 3) *Stendur til að setja samræmdar starfs- og/eða siðareglur á þessu sviði og í framhaldi af því eitthvert afbrigði síðanefndar líkt og Blaðamannafélag Íslands og Samband íslenskra auglýsingastofa hafa komið á fót?*

Þess er vinsamlegast farið á leit að svör berist embætti umboðsmanns barna eigi síðar en 13. ágúst næstkomandi.



Um áramót höfðu svör borist frá öllum þeim aðilum sem óskað var upplýsinga frá. Af svörunum má ráða að ekki er um samstarf eða samræmdar reglur að ræða milli þeirra aðila sem framkvæma skoðanakannanir hér á landi, og ekki eru uppi nein áform um að þeir móti sér sameiginlegar siðareglur. Við framkvæmd skoðanakannana er þess gætt að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru í lögum nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, en ofangreindir aðilar starfa jafnframt eftir eigin siðareglum sem þeir hafa sett sér. Mál þetta hef ég enn til skoðunar, en ég stefni að því að ljúka því í byrjun næsta árs.

11. Barnið í sveitarfélaginu

11.0 „Hvers virði eru börnin?“ - Heildarfjárveitingar sveitarfélaga til verkefna í þágu barna og unglunga

Í skýrslu minni fyrir árið 1997 sagði ég frá því hvar verkefni þetta var statt, en það hófst þegar árið 1995 með því að ég sendi öllum sveitarfélögum áskorun mína um að þau fjölmörgu verkefni er vörðuðu börn og ungmenni á verkefnalista sveitarfélaganna yrðu látin njóta verulegs forgangs í gerð fjárhagsáætlana fyrir árið 1996 (sjá SUB1995, kafli 13.0, SUB:1996, kafli 11.0 og SUB:1997, kafli 11.0). Jafnshjót og mér höfðu borist svör frá sveitarfélögunum fól ég Löggiltum endurskoðendum hf. að fara yfir gögnin og taka saman niðurstöður í skýrslu. Meðfylgjandi bréf endurskoðunarskrifstofunnar, dagsett 1. júlí, ásamt töfluyfirliti, sýnir hver varð niðurstaða þessa máls sem hófst eins og fyrr segir árið 1995:

„Í framhaldi af beiðni yðar á árinu 1997 höfum við tekið saman upplýsingar um kostnað sveitarfélaga yfir ákveðinni stærð vegna barna. Niðurstöður okkar fylgja hér með, og eru fengnar með eftirfarandi hætti.

Þann 20. ágúst 1997 fengum við í hendur möppu með svörum sveitarfélaga við bréfi yðar til Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 20. nóvember 1996, en Sambandið hafði framsent bréfið til sveitarfélaga með 1000 íbúa og fleiri.

Í greindu bréfi yðar frá 20. nóvember 1996 til Sambands íslenskra sveitarfélaga segir eftirfarandi: „Í framhaldi af þessu vil ég með vísan til 1. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994 um umboðsmann barna fara þess á leit við Samband íslenskra sveitarfélaga að það veiti mér greinargóðar upplýsingar um hversu háu hlutfalli af heildarfjárveitingum hvers sveitarfélags fyrir árin 1995 og 1996 hafi verið varið til verkefna í þágu

barna og ungmenna að 18 ára aldri sérstaklega, svo sem varðandi eftirtalda gjaldaliði, sbr. bókhaldslykil sveitarfélaga.“

Ætlunin var að samræma upplýsingarnar frá sveitarfélögunum. Í ljós kom að svörin voru mjög misjöfn, og ekki samamburðarhæf nema að litlu leyti. Því útbjuggum við eyðublað sem sveitarfélögin voru beðin um að fylla út og var það sent þeim með bréfi okkar dags. 27. október 1997 og veittur frestur til 11. nóvember 1997 til að svara. Mjög misjafnt var hve sveitarfélögin voru fljót að svara bréfinu. Nokkur svör-uðu innan veitts frests en flest fóru fram yfir. Mikla eftirgangsmuni þurfti til að fá svör frá nokkrum sveitarfélögum og síðustu svör bárust í mars á þessu ári. Eitt sveitarfélag, Vesturbyggð, hefur ekki enn svarað þrátt fyrir ítrekuð loforð. Eitt sveitarfélag, Ísafjarðarbær, neitaði að svara og sagði í bréfi til okkar þann 28. október 1997: „Hjá Ísafjarðarbæ, bæjarskrifstofum, er ekki aðstaða til að vinna umbeðið verk fyrir umboðsmann barna og/eða Löggilta Endurskoðendum hf.“

Í samtölum við starfsmenn sveitarfélaganna kom skýrt fram að þeir töldu mikla erfiðleika við að sundurliða kostnað eftir aldri íbúa og ýmsir lýstu því yfir að ekki væri unnt að fá raunhæfar niðurstöður.

Rætt var við flesta forsvarsmenn sveitarfélaganna sem tóku saman gögnin og gerðar leiðréttingar ef villur komu í ljós en að öðru leyti var ekki unnt að sannreyna fjárhæðir.

Meðfylgjandi er tafla sem við höfum unnið uppúr svörum sveitarfélaganna og sýnir hversu háu hlutfalli af skatttekjum sveitarfélaganna var varið í rekstur í þágu barna og ungmenna. Yfirleitt er hækkun milli árána 1995 og 1996. Helgast það af tilfærslu verkefna á milli ríkis og sveitarfélaga vegna yfirtöku sveitarfélaganna á rekstri grunnskólanna.

Við getum á margan hátt tekið undir það með forráðamönnum sveitarfélaga, að erfitt er að nálgast upplýsingar sem þessar úr bókhaldi sveitarsjóða og liggja til þess ýmsar ástæður. Í fyrsta lagi er oft á tíðum erfitt að skilgreina hvaða útgjöld nákvæmlega eru í þágu barna og unglunga og hver ekki. Í öðru lagi er bókhaldslykill sveitarfélaga ekki þannig uppbyggður að þessi sérstöku útgjöld séu þar auðlesin. Í þriðja lagi geta útgjöld sveitarfélaga til þess málefns verið breytileg frá einu ári til annars, en við skoðuðum einungis fjárhæðir frá árunum 1995 og 1996. Í fjórða lagi kom skýrt fram við vinnu okkar að forráðamenn sveitarfélaga hafa mjög mismunandi vilja til að láta þessar upplýsingar utanaðkomandi aðilum í té.



Öll þessi atriði hafa áhrif á niðurstöður okkar og er því ef til vill rétt að líta frekar á þær sem nálgun heldur en nákvæmar tölulegar staðreyndir.“

Kostnaður vegna barna í hlutfalli af skatttekjum árin 1995 og 1996

Rekstur

	<u>1995</u>	<u>1996</u>
Akranes	34,9%	45,9%
Akureyri	37,5%	44,8%
Bessastaðahreppur	35,1%	43,4%
Blönduósbær	44,0%	49,1%
Bolungarvík	28,4%	38,6%
Borgarbyggð	41,8%	47,1%
Dalvík	41,1%	46,5%
Egilsstaðir	38,7%	42,9%
Eskifjörður	38,0%	36,8%
Garðabær	33,5%	39,7%
Gerðahreppur	35,2%	36,2%
Grindavík	33,9%	35,3%
Hafnarfjarðarbær	36,5%	35,8%
Hornafjarðarbær	36,6%	54,5%
Húsavík	30,2%	36,8%
Hveragerði	35,3%	46,6%
Kópavogsbær	35,3%	39,0%
Mosfellsbær	35,9%	41,0%
Neskaupstaður	31,7%	38,5%
Ólafsfjarðarbær	37,4%	43,7%
Reykjanesbær	46,7%	50,8%
Reykjavíkurborg	38,1%	43,5%
Sandgerði	31,3%	39,8%
Sauðárkrókur	37,0%	44,5%
Selfoss	37,4%	41,6%
Seltjarnarnes	33,0%	29,1%
Siglufjörður	32,4%	40,2%
Snæfellsbær	41,1%	44,3%
Stykkishólmur	40,2%	49,4%
Vestmannaeyjar	31,8%	37,1%
Ölfushreppur	43,1%	51,9%
<u>Meðaltal</u>	<u>36,6%</u>	<u>42,4%</u>

12. Umsagnir til Alþingis

12.0 Tillaga til þingsályktunar um aukinn rétt foreldra vegna veikinda barna

Frá heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis barst mér til umsagnar tillaga til þingsályktunar um aukinn rétt foreldra vegna veikinda barna, 39. mál. Erindi nefndarinnar svaraði ég með svohljóðandi bréfi, dagsett 8. janúar:

Með bréfi, dagsettu 10. desember 1997, barst mér til umsagnar tillaga til þingsályktunar um aukinn rétt foreldra vegna veikinda barna, 39. mál.

Vegna mikilla starfsanna hefur mér ekki reynst unnt að kynna mér til hlítar efni fyrrnefndrar tillögu en leyfi mér hins vegar að fullyrða að það þjóni ríkulega hagsmunum og þörfum barna, sérstaklega ungra barna, að aukinn verði réttur foreldra til að vera hjá börnum sínum veikum enda stöndum við langt að baki öðrum Norðurlöndum, sem við gjarnan berum okkur saman við, hvað þennan rétt foreldra varðar. Ég lýsi ánægju minni með þessa framkomnu tillögu.

12.1 Tillaga til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum langsjúkra barna

Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis óskaði umsagnar minnar um tillögu til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum langsjúkra barna, 38. mál. Bréfi nefndarinnar, sem er dagsett 25. nóvember 1997, svaraði ég með bréfi, dagsettu 8. janúar og hljóðar það svo:

Með bréfi, dagsettu 28. nóvember 1997, var mér send til umsagnar tillaga til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum langsjúkra barna, 38. mál.

Af því tilefni vil ég leyfa mér að taka fram eftirfarandi:

Í starfi mínu sem umboðsmaður barna hef ég komist að raun um það, að á Íslandi eigum við eftir að vinna mikið grundvallarstarf í málefnum barna og ungmenna og sömuleiðis eigum við margt ólært í þeim efnum. Að mínu mati erum við almennt séð komin mun styttra á veg en hin Norðurlöndin, sem við að öðru jöfnu berum okkur saman við. Almenn stefnumörkun og áætlangerð af hálfu stjórnvalda í málefnum barna og ungmenna er ekki til staðar. Í skýrslum mínum til forsætisráðherra um



störf á árinu 1995 og 1996 hef ég ítrekað bent á nauðsyn þess að hafist verði handa um að móta hér á landi heildarstefnu í málefnum barna og ungmenna undir 18 ára aldri og jafnframt 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.

Með vísan til þessa fagna ég framkominni tillögu til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum langsjúkra barna þótt ég hefði kosið að hún gengi mun lengra, þ.e. að um almenna heildarstefnumótum í málefnum barna og ungmenna yngri en 18 ára væri að ræða. Von mín er sú að slík tillaga liti dagsins ljós fyrr en síðar, þar sem ég tel að velferð umbjóðenda minna, fjölmennasta aldurshópsins í íslensku samfélagi, verði þannig best borgið til lengri tíma litið.

12.2 Frumvarp til laga um grunnskóla - fulltrúar nemenda

Frá menntamálanefnd Alþingis barst mér beiðni um umsögn, dagsett 23. febrúar, um frumvarp til laga um grunnskóla, 199. mál, fulltrúar nemenda. Umsögn mín, sem er dagsett 18. mars, hljóðar svo:

Vísað er til bréfs menntamálanefndar Alþingis, dagsett 23. febrúar 1998, þar sem óskað er eftir umsögn minni um frumvarp til laga um grunnskóla, 199. mál, fulltrúar nemenda.

Sem umboðsmaður barna hlýt ég að fagna heilshugar þeim tillögum til breytinga á lögum nr. 66/1995 um grunnskóla, sem frumvarp þetta lýtur að. Ég er þeirrar skoðunar að breytingar þessar séu löngu tímabærar, einkum með hliðsjón af 12. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Eins og flutningsmenn benda réttilega á í greinargerð með frumvarpinu ber íslenskum yfirvöldum, samkvæmt nefndri grein, að tryggja barni sem getur myndað eigin skoðanir rétt til að láta þær frjállega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur barns og þroska.

Í 2. gr. grunnskólalaga segir m.a. að grunnskólinn eigi að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífelldri þróun. Starfshættir skólans skuli því mótast af umburðarlyndi, kristilegu siðgæði og lýðræðislegu samstarfi. Á börnum hvílir lögboðin skólaskylda án þess að þau hafi nokkurn formlegan farveg til þess að hafa áhrif á skipulag skólustarfs né nokkuð annað er að innra starfi skólans lýt-

ur. Ég tel því sterk rök hníga að því að með þessu sé verið að brjóta gegn 12. gr. Barnasáttmálans og tel af þeim sökum brýnt að ákvæði sem þetta verði samþykkt.

Það er jafnframt skoðun mín að við þetta tækifæri beri að hugleiða alvarlega hvort ekki skuli stíga skrefið til fulls þannig að fulltrúar nemenda fái einnig atkvæðisrétt á kennarafundum innan sérhvers skóla, sem og á fundum skólanefndar sveitarfélagsins, þegar verið er að fjalla um þau mál sem með beinum hætti snerta hagsmuni nemenda almennt séð.

Í þessu sambandi vil ég vekja athygli á að það hefur verið yfirlýst stefna stjórnvalda í Noregi, Danmörku og Svíþjóð, og í samræmi við 12. gr. Barnasáttmálans, að leita beri leiða til þess að efla ákvörðunarrétt barna og unglinga í málum sem varða þau sjálf á öllum sviðum samfélagsins. Þar hefur m.a. verið unnið að því að auka nemendalýðræði í grunnskólum með því að kalla nemendur til þátttöku í ákvarðanatöku sem varðar málefni þeirra sjálfra.

12.3 Frumvarp til laga um almenn hegningarlög - kynferðisbrot gegn börnum

Allsherjarnefnd Alþingis óskaði eftir umsögn minni um frumvarp til laga um almenn hegningarlög, 451. mál, kynferðisbrot gegn börnum. Bréfi allsherjarnefndar, sem er dagsett 20. febrúar, svaraði ég með svohljóðandi hætti í bréfi dagsettu 18. mars:

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar, dagsett 20. febrúar 1998, þar sem óskað er eftir umsögn minni um frumvarp til laga um almenn hegningarlög, 451. mál, kynferðisbrot gegn börnum.

Í upphafi síðasta 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. Í skýrslunni eru borin 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 ber heitið „Heggur sá er hlífa skyldi.“

Að fenginni þessari skýrslu var niðurstaða mín sú að brýnna úrbóta væri þörf til að styrkja réttarstöðu barna, sem fórnarlamba kynferðisofbeldis, sbr. og 34. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Af því tilefni ritaði ég dómsmála-



ráðherra bréf, dagsett 15. september 1997, og kom á framfæri tillögum mínum til úrbóta í þessum efnum, hvað varðar refsilöggjöfina sem og réttarfarslöggjöfina. Hinn 24. sama mánaðar barst mér svarbréf frá dómsmálaráðuneytinu, þar sem segir að ráðuneytið muni taka tillögurnar til athugunar og fela refsiréttarnefnd ráðuneytisins að fjalla um þær.

Þótt þær tillögur til breytinga á almennum hegningarlögum, sem lagðar eru til í frumvarpi þessu, gangi ekki að öllu leyti eins langt og tillögur mínar til dómsmálaráðherra, tel ég þó fulla ástæðu til að taka undir þær í aðalatriðum, þar sem augljóst má telja að þær leiði af sér réttarbætur til handa börnum sem verða fórnarlömb kynferðisofbeldis.

12.4 Frumvarp til laga um staðfesta samvist - ættleiðing

Með bréfi dagsettu 20. febrúar óskaði allsherjarnefnd Alþingis eftir umsögn minni um frumvarp til laga um staðfesta samvist, 177. mál, ættleiðing. Svohljóðandi umsögn, dagsetta 18. mars, sendi ég til allsherjarnefndar vegna þessa máls:

Visað er til bréfs allsherjarnefndar, dagsett 20. febrúar 1998, þar sem óskað er eftir umsögn minni um frumvarp til laga um staðfesta samvis, 177. mál, ættleiðing.

Frumvarp þetta fjallar um rétt stjúppforeldris í staðfestri samvist til að ættleiða barn maka síns. Við ættleiðingu á stjúpbarni slitna öll lagaleg tengsl á milli barns og kynforeldris, sem ekki fer með forsjá þess, þ.á.m. fellur umgengnisréttur niður. Ef barn er orðið 12 ára verður að liggja fyrir skriflegt samþykki þess. Hvort ættleiðing sé barni til góðs getur verið erfitt að dæma. Af þessum ástæðum verður ætíð að fara varlega í sakirnar og hafa í huga að oft eru ekki knýjandi ástæður fyrir ættleiðingu. Það sem ber þó að hafa í huga ofar öllu er, hvað barninu er fyrir bestu, sbr. til hliðsjónar 3. gr. og 21. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Að ofangreindu virtu get ég fallist á markmið frumvarps þessa enda er hugsanlegt að ættleiðing af þessum toga geti best þjónað hagsmunum og þörfum barna í vissum tilvikum.

12.5 Tillaga til þingsályktunar um réttarstöðu barna til umgengni við báða foreldra sína

Með bréfi dagsettu 20. febrúar óskaði allsherjarnefnd Alþingis umsagnar minnar um tillögu til þingsályktunar um réttarstöðu barna til umgengni við báða foreldra sína, 173. mál. Umsögn mín um þetta mál hljóðar svo, en hana sendi ég allsherjarnefnd í bréfi dagsettu 18. mars:

Visað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dagsett 20. febrúar 1998, þar sem óskað er eftir umsögn minni um tillögu til þingsályktunar um réttarstöðu barna til umgengni við báða foreldra sína, 173. mál.

Af þessu tilefni vil ég greina frá því, að í skýrslum mínum til forsætisráðherra um störf mín árin 1995 og 1996 og kynntar hafa verið fyrir ríkisstjórn, hef ég vakið sérstaka athygli á því hversu algengt það er að bæði börn og foreldrar þurfi að kljást við erfið og langvinn umgengnisvandamál í kjölfar skilnaða og sambúðarslita. Árið 1995, sem var fyrsta starfsár mitt sem umboðsmaður barna, voru skráð alls 307 erindi sem bárust símleiddis, og voru þau í langflestum tilvikum afgreidd munnlega með leiðbeiningum og ráðgjöf. Flest þessara erinda, eða 86 talsins, voru vegna vandamála af ýmsum toga varðandi einstök börn, einkum vegna erfiðleika í sambandi við umgengnisrétt í kjölfar sambúðarslita foreldra. Árið 1996 voru skráð alls 514 munnleg erindi, þar af voru 97 vegna þessara mála og á nýliðnu ári voru skráð tæplega 800 munnleg erindi, og voru 141 þeirra eingöngu vegna erfiðleika við skilnað og sambúðarslit. Af efni þessara erinda má ráða að fjöldi barna á um mjög sárt að binda vegna þess að þau verða að bitbeini foreldra sinna í kjölfar skilnaðar. Algengt er að slíkur ágreiningur foreldra vari svo árum skiptir. Afleiðingin fyrir börnin er að þau fá ekki notið hins lögákvæðna réttar síns til umgengni við báða foreldra sína.

*Samkvæmt 4. gr. laga nr. 83/1995 um umboðsmann barna ber umboðsmanni ekki að taka til meðferðar ágreining milli einstaklinga, en honum ber að leiðbeina þeim sem til hans leita hvar þeir geti fengið úrlausn mála sinna. Þegar einstaklingsmál af sama toga eru hinsvegar orðin svo mörg sem að framan greinir lít ég á það sem skýra vísbendingu um að aðgerða sé þörf. Ég hef því, með vísan til b-liðar 2. mgr. 3. gr. laga nr. 83/1994, ritað dómsmálaráðherra bréf með tillögum mínum um úrbætur í þessum efnum. Mikilvægast tel ég að sett verði á stofn **opinber fjölskylduráðgjöf** sem fær það hlutverk að aðstoða foreldra er hafa í hyggju að skilja eða slíta sambúð. Ráðgjöfina á að veita börnum jafnt sem foreldrum enda hafa börn oft þörf á að ræða við einhvern, sem þau geta treyst, þegar miklir erfiðleika steðja að fjölskyldu þeirra. Í bréfi mínu til ráðherra lýsi ég jafnframt þeirri skoðun minni að **skylda** ætti hjón eða sambúðarfólk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, til að leita slíkrar ráðgjafar áður en til skilnað-*



ar eða sambúðarslita getur komið. Fyrirbyggjandi starf sem þetta ætti að koma í veg fyrir þann skaða sem illskeyttar deilur vegna skilnaðar foreldra valda börnum. Þá tel ég sérstaklega brýnt að gefnir verði út **upplýsingabæklingar** á aðgengilegu máli um atriði eins og skilnað að borði og sæng, lögskilnað, sameiginlega forsjá, sem og forsjárskyldur og gagnkvæman umgengnisrétt milli barna og foreldra. Eigi tillögur mínar að koma til framkvæmda kallar það óhjákvæmilega á breytingar á núgildandi löggjöf, þ.e. hjúskaparlögum og/eða barnalögum.

Í ljósi þess, sem ég hefi nú rakið, hlýt ég að taka undir efni tillögunnar þar sem ég tel að hér sé á ferðinni afar mikilvægt réttinda- og hagsmunamál fyrir stóran hóp umbjóðenda minna. Meðfylgjandi er ljósrít af bréfi mínu til dómsmálaráðherra, dagsett 24. febrúar 1998.

12.6 Frumvarp til laga um almenn hegningarlög - fyrning sakar

Allsherjarnefnd Alþingis óskaði umsagnar minnar um frumvarp til laga um almenn hegningarlög, 521. mál, fyrning sakar. Bréfi nefndarinnar, sem dagsett er 16. mars, svaraði ég með svohljóðandi umsögn í bréfi sem dagsett er 31. mars:

Visað er til bréfs allsherjarnefndar, dagsett 16. þessa mánaðar, þar sem óskað er eftir umsögn minni um frumvarp til laga um almenn hegningarlög, 521. mál, fyrning sakar.

Í upphafi síðasta 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. Í skýrslu umboðsmanns barna „Heggur sá er hlífa skyldi“ um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum 1997, eru m.a. borin saman ákvæði íslenskra hegningarlaga, sem ætlað er að vernda börn gegn kynferðislegri misnotkun við ákvæði danskra, norskra og sænskra hegningarlaga.

Að fenginni þessari skýrslu var niðurstaða mín sú að brýnna úrbóta væri þörf til að styrkja réttarstöðu barna, sem fórnarlamba kynferðisofbeldis, sbr. og 34. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Af því tilefni ritaði ég dómsmálaráðherra bréf, dagsett 15. september 1997, og kom á framfæri tillögum mínum til úrbóta í þessum efnunum, hvað varðar refsilöggjöfina sem og réttarfarslögjöfina. Hinn 24. sama mánaðar barst mér svarbréf frá dómsmálaráðu-

neytinu, þar sem segir að ráðuneytið muni taka tillögurnar til athugunar og fela refsiréttarnefnd ráðuneytisins að fjalla um þær.

Tillögur þær sem refsiréttarnefnd hefur nú samið, og er að finna í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins, fela vissulega í sér ákveðnar úrbætur til handa börnum sem verða fórnarlömb kynferðisofbeldis. Mín skoðun er hins vegar sú að réttarstaða þessara barna verði þó enn betur tryggð ef upphaf sakarfyrningarfrests í þessum málum verður talið frá þeim degi er brotahið nær sjálfræðisaldri, þ.e. 18 ára aldri, í stað 14 ára eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Tillögur mínar til dómsmálaráðherra hvað þetta atriði áhrærir gengu þó mun lengra, sbr. fyrrnefnt bréf mitt til ráðherra.

12.7 Tillaga til þingsályktunar um dreifða gagnagrunna á heilbrigðisviði og persónuvernd

Með bréfi dagsettu 21. október óskaði heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis umsagnar minnar um tillögu til þingsályktunar um dreifða gagnagrunna á heilbrigðisviði og persónuvernd, 97. mál. Beiðni nefndarinnar svaraði ég með svohljóðandi bréfi, dagsettu 6. nóvember:

Visað er til bréfs heilbrigðis- og trygginganefndar, dagsett 21. október 1998, þar sem farið er fram á umsögn mína um tillögu til þingsályktunar um dreifða gagnagrunna á heilbrigðisviði og persónuvernd, 97. mál. Í þingsályktuninni er lagt til að ríkisstjórninni verði falið að láta gera vandaða úttekt á dreifðum gagnagrunnum með það að markmiði að nýta þá betur en nú er gert í þágu rannsókna og bættrar heilbrigðisþjónustu að teknu tilliti til réttinda sjúklinga og ákvæða um persónuvernd. Ég kys að afmarka umsögn mína um tillögu þessa við 5. lið hennar, en þar segir að við vinnu á úttektinni verði meðal annars gert ráð fyrir að tryggður verði réttur ófullveðja barna til að afturkalla er viðkomandi verður fullveðja heimildir sem foreldrar kunna að hafa veitt til skráningar upplýsinga um viðkomandi.

Ég vil einungis lýsa yfir stuðningi mínum við það sjónarmið sem fram kemur í 5. lið tillögunnar. Sem umboðsmaður barna tel ég afar mikilvægt að þetta atriði sé haft með í tillögunni. Ég er þeirrar skoðunar að sá varnagli sem þarna er sleginn sé til þess fallinn að vernda hagsmuni barna, en í tilvikum sem þessum eru þau ekki fær um að gera það sjálf vegna æsku sinnar.



12.8 Tillaga til þingsályktunar um aðgerðir til að draga úr ofbeldisdýrkun

Allsherjarnefnd Alþingis óskaði með bréfi, dagsettu 18. nóvember, eftir umsögn minni um tillögu til þingsályktunar um aðgerðir til að draga úr ofbeldisdýrkun, 75. mál. Svohljóðandi umsögn sendi ég nefndinni með bréfi dagsettu 3. desember:

Allsherjarnefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn umboðsmanns barna um tillögu til þingsályktunar um aðgerðir til að draga úr ofbeldisdýrkun, 75. mál. Tillagan er endurflutt þar sem hún varð ekki útrædd á síðasta löggjafarþingi. Með bréfi dagsettu 13. febrúar 1997, til Steingríms J. Sigfússonar alþingismanns, sem er flutningsmaður tillögunnar ásamt Sigríði Jóhannesdóttur alþingismanni, fagnar umboðsmaður því að umrædd tillaga skuli fram komin, sjá meðfylgjandi ljósrit af bréfinu ásamt fylgigögnum þess.

Í tilefni af því að tillagan er nú endurflutt vill umboðsmaður barna einungis áréttta þá skoðun sína sem fram kemur í meðfylgjandi bréfi og hvetja til þess að hún verði samþykkt. Þá vill umboðsmaður barna ennfremur vekja athygli allsherjarnefndar á nýlegri BA-ritgerð í uppeldis- og menntunarfræði eftir Unu Mariu Óskarsdóttur, þar sem hún gerir m.a. grein fyrir rannsókn sinni á ofbeldi í íslensku barnasjónvarpi, en rannsóknin þessi náði til barna- og unglíngaefnis hjá Ríkissjónvarpinu og Stöð 2. Rannsóknin fór fram í marsmánuði á þessu ári og var hún unnin að höfðu samráði við umboðsmann barna, en undir handleiðslu dr. Sigrúnar Aðalbjarnardóttur prófessors og Ingibjargar Jónsdóttur, MSC. Umboðsmaður barna vill einkum vekja athygli allsherjarnefndar á eftirfarandi niðurstöðum framangreindrar rannsóknar:

- *Hlutfallslega meira ofbeldi er í barna og unglíngaháttum Stöðvar 2 en Ríkissjónvarpsins, eða 61,2% hjá Stöð 2 en 38,2% hjá Ríkissjónvarpinu.*
- *Í 51 þætti af 71 sem skoðaðir voru, birtust 562 ofbeldisatriði, en 20 þættir voru án ofbeldisatriða.*
- *Í morgunsjónvarpi sjónvarpsstöðvanna á laugardagsmorgnum voru sýnd 19,8 ofbeldisatriði að meðaltali á klukkustund.*
- *Teiknimyndir eru sú gerð barna- og unglíngaefnis sem innhélt flest líkamleg ofbeldisatriði.*
- *Flestir ofbeldisþættirnir voru framleiddir í Bandaríkjunum, eða alls 21 þáttur af 22 sem þar voru framleiddir, og voru greind 337 ofbeldisatriði í þeim.*
- *Fleiri karlkynspersónur eru bæði gerendur og þolendur ofbeldis en kvenkynspersónur.*
- *Í 98,7% tilvika kom engin leiðbeining eða umvöndun fram vegna ofbeldisverknadár gerandans.*

Umboðsmaður barna telur að BA-ritgerð Unu Mariu Óskarsdóttur sé þarft innlegg í umræðuna um ofbeldisdýrkun í Þjóðfélaginu, einkum í ljósi þess að hún gefur vísbendingu um að ofbeldi sé einnig að finna í sjónvarpsefni sem ætlað er börnum sérstaklega.

12.9 Frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt

Fundarboð barst mér frá Alþingi þar sem þess var óskað að ég mætti til fundar við allsherjarnefnd þingsins 24. apríl. Fundarefnið var frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952, 311. mál. Ég tjáði nefndinni að ég hefði ekki fengið frumvarpið sent til formlegrar umsagnar, en að við yfirlestur þess fyrr um daginn virtist mér í fljótu bragði sem efni ábendinga þeirra, sem mér hefðu borist á undanförunum árum, væri að finna í frumvarpinu. Það væri því framfaraspor hvað umbjóðendur mína varðaði. Ég gerði hinsvegar athugasemd við 2. gr. frumvarpsins og taldi eðlilegt að þar yrði bætt inn ákvæði þess efnis að 12 ára barn ætti rétt á að tjá sig við tiltekna aðstæður.

13. Umsagnir til stjórnvalda

13.0 Biskupsstofa: Stefna Þjóðkirkjunnar um vímuefnavandann

Til mín bárust drög að stefnu Þjóðkirkjunnar um vímuefnavandann, ásamt bréfi, ódagsettu, þar sem þess var óskað að ég gæfi umsögn mína um þau. Þessari beiðni svaraði ég á eftirfarandi hátt með bréfi, dagsettu 21. september:

Vísað er til bréfs yðar þar sem óskað er eftir umsögn minni um drög að stefnu Þjóðkirkjunnar um vímuefnavandann.

Ég hef lesið drögin og get heilshugar tekið undir þær áherslur sem þar koma fram. Sem umboðsmanni barna er mér málið afar skylt þar sem þetta alvarlega þjóðfélagsvandamál snertir því miður alltof marga af umbjóðendum mínum. Ég fagna því að Þjóðkirkjan skuli láta sig málið varða og óska þess jafnframt að mér verði send umrædd stefna þegar hún liggur fyrir í endanlegri mynd.

13.1 Félagsmálaráðuneytið: Endurskoðun laga um vernd barna og ungmenna



Bréf, dagsett 27. apríl og 3. júlí, bárust mér frá nefnd félagsmálaráðherra um endurskoðun laga um vernd barna og ungmenna, en þar var þess óskað að ég léti nefndinni í té álit mitt á þágildandi lögum nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna, með síðari breytingum. Áliti mínu kom ég á framfæri við formann nefndarinnar í minnisblaði, dagsettu 1. september, en þar segir m.a. svo:

Eftirtalin atriði vil ég nefna:

- * *Setja ætti ákvæði um að: Sveitarstjórn marki sér stefnu og geri framkvæmdaáætlun til nokkurra ára á sviði barnaverndar innan sveitarfélagsins.*
- * *Stækkun barnaverndarumdæma þarf að halda áfram svo þeim verði kleift að ráða í sína þjónustu sérhæft starfslið. Einnig er afar brýnt að velta upp þeirri spurningu, hvort ekki sé komið að þeim tímamótum að leggja niður barnaverndarnefndir í núverandi mynd, þ.e. að gera grundvallarbreytingar á stjórnskipulagi barnaverndarmála.*
- * *Setja þarf í lögina sérstaka tímafresti í sambandi við meðferð barnaverndarmála, sem dæmi, þegar tekið hefur verið við tilkynningu um vanrækslu barns þá ber að taka tilkynningu þess efnis til skoðunar án tafar og aldrei síðar en viku eftir að hún berst. Könnun máls má almennt ekki taka lengri tíma en 3 mánuði. Í undantekningartilvikum þó 6 mánuði. Lengd kærufrests þarf einnig að taka til skoðunar.*
- * *Við meðferð barnaverndarmála skal að meginreglu til fylgt ákvæðum stjórn-sýslulaga.*
- * *Kæruleiðir þurfa að vera skýrari og markvissari en nú er, sbr. álit nefndar sem skilaði tillögum til félagsmálaráðherra á árinu 1997.*
- * *Börn skulu eiga rétt á að fá skipaðan talsmann á fyrri stigum málsmeðferðar en nágildandi lög kveða á um.*
- * *Setja þarf ákvæði um rétt barna til að tjá sig um mál, sem er til meðferðar áður en ákvörðun er tekin, og því eldri sem þau eru og þroskaðri ber að taka meira tillit til sjónarmiða þeirra við niðurstöðu máls.*
- * *Skoða ber hvort setja eigi inn í lögina að barn öðlist stöðu aðila við 15 ára aldur, sbr. til hliðsjónar sakhæfisaldur.*

- * *Þegar um þvingunarúrræði er að ræða af hálfu barnaverndaryfirvalda verður að vera unnt að vísa málinu til úrskurðar annars stjórnvalds og úrskurðum þess ætti síðan að vera unnt að vísa til dómstóla.*
- * *Kveða þarf skýrt á um bann við líkamlegum og andlegum refsingum gagnvart börnum af hálfu foreldra/forsjáraðila og annarra sem fara með umsjón barna.*
- * *Meginreglur um þvingungarráðstafanir og agaviðurlög á meðferðarheimilum fyrir börn og ungmenni þurfa að eiga skýra heimild í lögum. Nákvæmlega þarf að skilgreina hver megi beita þeim; við hvaða aðstæður o.s.frv. Virða þarf kærurétt barns í þessu sambandi. Réttarstaða barns þarf að vera glögg við þessar aðstæður.*
- * *Meginreglur þarf að setja um skráningu og varðveislu trúnaðargagna skjól-stæðinga barnaverndaryfirvalda.*
- * *Eftirlitsþáttinn í barnaverndarstarfi þarf að taka til endurskoðunar á öllum sviðum og gera hann markvissari en raunin er. Ekki fer saman að hafa á sömu hendi leiðbeiningar- og eftirlitsstarf.*
- * *Þeir sem starfa á sviði barnaverndarmála þurfa að hafa hreint sakavottorð a.m.k. hvað varðar brot gagnvart börnum og ungmennum. Ákvæði um slíkt þarf að vera í barnaverndarlögum.*
- * *Ákvæði um varanlegt fóstur þarf að endurskoða. Hvert er markmiðið með varanlegu fóstri og hver er réttarstaða barna í slíku fóstri? Að þessum atriðum þarf að huga gaumgæfilega. Þá er brýnt að skoða eftirlitsþáttinn, fyrirkomulag hans og eðli.*
- * *Skoða þarf réttarstöðu ungra afbrotamanna á sviði barnaverndar.*
- * *Skipuleg samvinna barnaverndaryfirvalda, skólayfirvalda og lögreglufyrvalda er mikilvæg, ekki síst í forvörnum.*
- * *Aldursmörk þarf að skoða í heild sinni með hliðsjón af hækkun sjálfræðisaldurs.*
- * *Taka ber til sérstakrar skoðunar ákvæðið um útivistartímann og aldursmörk í því sambandi, sjá bréf umboðsmanns barna til félagsmálaráðherra frá árinu 1996.*



- * Einnig ber að taka til skoðunar **aldursmörk varðandi þátttöku í fyrirsætukeppnum** o.þ.h., sbr. bréf umboðsmanns barna frá þessum ári.
- * Ákvæði um **skemmtanahald ýmiss konar**, sbr. nógildandi 58. gr., þarf að taka til endurskoðunar í ljósi nýrra tíma, sbr. t.d. tillögur nefndar, sem skilaði félagsmálaráðherra álitinu sínu á árinu 1997.
- * Þá er athugandi að setja ákvæði inn í barnaverndarlög sem mælir fyrir um **úttekt/endurmat á starfsemi meðferðarheimila og öðrum stofnunum á vegum barnaverndaryfirvalda á tilteknu tímabili**.
- * Lagt er til að **félagsmálaráðherra skipi nefnd til nokkurra ára** sem hafi það verkefni að gera breytingar á lögum um vernd barna og ungmenna, sbr. til hliðsjónar réttarsnefnd og refsilaganefnd sem dómsmálaráðherra skipar til nokkurra ára í senn.

Minnisblað þetta sendi ég með þeim fyrirvara að hér væri ekki um að ræða endanlegt álit mitt á þágildandi lögum um vernd barna og ungmenna og að ég áskildi mér rétt til að koma að fleiri atriðum síðar, ef svo bæri undir.

13.2 Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: Frumvarp til nýrra ættleiðingarlaga

Með bréfi dagsettu 1. október fór dóms- og kirkjumálaráðuneytið þess á leit við mig að ég léti í té umsögn um frumvarp til nýrra ættleiðingarlaga. Bréfi ráðuneytisins svaraði ég á eftirfarandi hátt, en bréf mitt er dagsett 21. október:

Ráðuneytið hefur farið þess á leit við mig að ég láti í té umsögn um frumvarp til nýrra ættleiðingarlaga. Ég hef kynnt mér efnisatriði frumvarpsins, og þá einkum með tilliti til þeirra breytinga sem þar eru lagðar til. Í tengslum við beiðni ráðuneytisins hef ég einnig kynnt mér helstu breytingar sem átt hafa sér stað í norrænni löggjöf á þessu sviði að undanfögnu, sem hafa miðað að því að tryggja betur réttarstöðu hinna ættleiddu barna og foreldra þeirra. Ekki verður betur séð en að fyrirbyggjandi frumvarp fylgi að meginstefnu þeim áherslubreytingum sem átt hafa sér stað í ættleiðingarlögum á hinum Norðurlöndunum. Á þessu stigi málsins geri ég engar athugasemdir við frumvarpið og styð þær breytingar sem þar eru lagðar til. Ég vil þó taka fram að ég áskil mér rétt til þess að fjalla um frumvarpið með ítarlegri hætti, komi til þess að Alþingi óski eftir umsögn minni um það.

13.3 Tölvunefnd: Rannsókn RUM á einelti meðal grunnskólabarna

Mér barst erindi frá Tölvunefnd, dagsett 23. nóvember, er varðaði könnun þá á einelti er menntamálaráðuneytið fól Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála að gera (sjá einnig kafla 4.2). Erindi Tölvunefndar, sem er dagsett 23. nóvember, hljóðar svo:

„Tölvunefnd hefur borist umsókn Ragnars Péturs Ólafssonar, dags. 16. þ.m., um leyfi til að skrá persónuupplýsingar vegna seinni hluta könnunar á einelti. Fyrri hluti könnunarinnar var heimilaður með bréfi tölvunefndar, dags. 9. október sl., Þátttakendur í þeirri könnun voru beðnir um að lýsa atviki sem þeir hefðu sjálfir ekki átt aðild að og voru gögn hvorki auðkennd með nöfnum né öðrum auðkennum, að því undanskildu að hópar fengu númer. Í þessum hluta könnunarinnar hyggst Ragnar hins vegar biðja starfsmenn grunnskólanna um að láta sér í té nöfn 30 barna á aldrinum 10-15 ára sem talin eru hafa átt aðild að einelti. Síðan hyggst hann taka viðtöl við þessi börn, auðkenna með númerum svör hvers og eins og varðveita greiningarlykilinn þar til að rannsókn lokinni.

Með vísun til sérstaklega viðkvæms eðlis þeirra upplýsinga sem safnast í slíkri könnun sem hér um ræðir er hér með óskað umsagnar yðar um framkvæmd hennar.“

Vegna þessa erindis frá Tölvunefnd tók ég saman eftirfarandi minnisblað og sendi nefndinni:

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

I

Foreldrar - forsjáraðilar

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



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

II

Börn - nemendur

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

III

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

13.4 Norræna embættismannanefndin um neytendamál: Börn og markaðssetning á Netinu

Mér barst bréf, dagsett 10. júlí, frá Norrænu embættismannanefndinni um neytendamál, þar sem óskað var eftir umsögn minni um drög að sameiginlegum norrænum reglum um börn og viðskiptasiðferði að því er varðar markaðssetningu á Netinu. Ætlunin var að reglur þessar, sem hinir norrænu ráðherrar neytendamála (hér á landi, viðskiptaráðherra) hugðust sameinast um, myndu nýtast sem grundvöllur fyrir sameiginlega norræna stefnu á þessu sviði á vettvangi Evrópusambandsins. Eftirfarandi er umsögn mín á sænsku, en hún er dagsett 20. ágúst:

Jag har mottagit Ert brev av d. 10. Juli 1998. I ett notat som följde med finns ett översikt över de regler som gäller i de nordiska länderna generellt.

Gemensamt för de nordiska reglerna är att reklam som är riktad mot barn värderas enligt samma materiella regler som reklam som riktas mot vuxna, men normen för hederlighet och vederhäftighet är högre när det gäller barnreklam. Ingen av de nordiska länderna har speciella regler om IT-reklam inbakad i sin lagstiftning. De almänna reglerna gäller emellertid även för marknadsföring via Internet. Vid praktisering av reglerna tas det hänsyn til mediets särart, och det är därför inte givet att marknadsföringstilltag som kan accepteras i ett medium kan godtas i ett annat. Således är det förbjudet enligt den svenska radio och TV-lagstiftningen med reklam i

TV som syftar till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år. I Norge har man satt denna åldersgräns till 13 år, enligt marknadsföringslagen. Internettets användning av digital informationsutväxling gör det till exempel möjligt för företagen att insamla, bearbeta och använda information om den enskilde konsumenten, och låga utgifter vid att framföra kommersiellt budskap till den enskilde konsumenten ökar möjligheten för att använda påträngande reklam. Av notatet framgår även att fastställan av speciella lagregler för Internettet eller för Internetreklam som riktas mot barn och unga bör bero på önskan om en specificering av de generella bestämmelserna eller på en värdering av att de generella bestämmelserna inte antas vara tillräckliga.

Jag anser det riktigt att de nordiska länderna har som underlag i diskussionen på nordiskt plan att barn och unga behöver speciellt skydd mot reklam. Gemensamma regler bör därför speciellt ses över, jfr. de sk gemensamma „spelregler“ för bedömningen af TV-reklam (Nord 1991:45) som de nordiska konsumentombudsmän har formulerat. Det är naturligt att göra likvärdiga krav till reklam som riktar sig mot barn oavsett vilken typ av medium som används; man bör dock ta hänsyn till mediernas speciella egenskaper, dvs. ljud, bildlig form o.s.v. Dessutom blir det allt vanligare att barn värvas till att aktivt ta del i själva reklamen, och därför är det nödvändigt att se över deras rättigheter i samband därmed.

Några exempel från Island tyder på ett växande behov för att skydda barn i reklamens värld allmänt sett. Barnombudsmannens kansli fick t.ex. en rapport om att halvnakna småflickor användes i reklam för en modeaffär i Reykjavik, barn i förskoleåldern användes i reklam för Systembolaget som öppnade filial utan för Reykjavik, tv-stationerna visar reklamslag för förbjudna filmer före kl. 20 på kvällarna, på tv visar man reklam för morgonflingor, leksaker och hamburgerställen

strax före eller efter barnprogrammen o.s.v. Detta är bara några exempel av många som har kommit till min kännedom.

Den generella konklusionen är därför att man bör ta upp och revidera de gemensamma reglerna, jfr. de nordiska konsumentombudsmännens „spelregler“. Jag anser att det är viktigt att de nordiska länderna blir överens om gemensamma miniregler som alla länder kan ansluta sig till. Dessutom är det önskvärt att få fram en närmare politisk målsättning i Norden om i vilken mån man vill ha förbud eller inte när det gäller att rikta reklam mot barn. (jfr. t.ex. lagreglerna om barnreklam i TV i Norge och Sverige, versus de övriga länderna). Mot denna bakgrund skulle man sedan kunna presentera globalt en enad nordisk front, vilket skulle bli en styrka för de nordiska länderna på det internationella planet.



Viðauki:

Fyrirlestur umboðsmanns barna, 5. nóvember 1998, á árlegum fundi menntamálaráðuneytisins með starfsfólki í tómstunda- og félagsstarfi.

Einelti verður ekki liðið

Ábendingar um einelti.

Erindi tengd skólanum hafa frá upphafi verið fyrirferðarmikil hjá embætti umboðsmanns barna þar á meðal hafa börn vakið athygli mína á því að þau séu lögð í einelti af öðrum nemendum eða jafnvel einstökum starfsmönnum skóla, þá ýmist í skólanum sjálfum, á skólalóðinni eða í skólabílum. Foreldrar hafa einnig haft samband vegna þessa, sömuleiðis kennarar, og ýmsir aðrir er starfa með börnum. Þar sem hér er í öllum tilvikum um að ræða einstaklingsmál - og mér sem umboðsmanni barna er ekki ætlað að fjalla um slík mál - hefur þeim sem haft hafa samband verið gefin ráð og veittar leiðbeiningar um hvaða leiðir unnt væri að fara til að fá einhverja úrlausn mála.

Börnum hefur verið ráðlagt að ræða fyrst um þetta við foreldra sína eða einhvern nákominn, sem gæti stutt þau, kennarann sinn, skólastjóra eða annað starfslíð skólans, svo sem hjúkrunarfræðing, sálfræðing eða námsráðgjafa. Foreldrum og öðrum fullorðnum einstaklingum hefur auk þessa verið vísað á nemendaverndarráð og foreldraráð, sem starfa innan skólans og loks fræðslu- eða skólaskrifstofur sveitarfélaganna. Dygðu þessar leiðbeiningar ekki hefur verið bent á þann möguleika að hafa samband við skólanefnd sveitarfélagsins- hina pólitísku fulltrúa- og gera þeim grein fyrir úrræðaleyfi skólans til að koma til móts við réttindi og þarfir nemenda sinna.

Þrátt fyrir ráð og leiðbeiningar um hvert beri að leita úrlausna blasir sú staðreynd við að börn jafnt sem fullorðnir reka sig á vegg - á vandanum er ekki tekið og í sumum tilvikum er hann ekki viðurkenndur. Börn kvarta undan því að þeim sé ekki trúað, þau séu ekki tekin alvarlega, þau fái jafnvel sektarkennd eftir að hafa reynt að leita sér aðstoðar.

Einelti viðgengst ekki einungis í skólum heldur er hér á ferðinni vandamál sem skýtur upp kollinum á öllum athafnasviðum ungs fólks, svo sem í íþróttum, í félagsmiðstöðinni og reyndar alls staðar þar sem börn og unglingar koma saman.

Á það ber hins vegar að líta að einelti innan skólans er mjög alvarlegt ekki síst þegar litið er til þess að börn eru skólaskyld hér á landi frá 6 ára til 16 ára aldurs. Þeim ber því skylda til að sækja skólann, hvort sem þeim er það ljúft eða leitt, og þrátt fyrir að eiga von á lítillsvirðandi framkomu í sinn garð, af hálfu nemenda eða einhverra starfsmanna skólans.

Vitað er að fórnarlömb eineltis hafa orðið fyrir alvarlegum truflunum á skólagöngu sinni sökum eineltis auk þess sem það markar þau andlega langt fram á fullorðinsár. Þau verða félagslega einangruð og sjálfsvirðing þeirra þverr. Vanlíðan þeirra getur birst okkur á margvíslegan hátt.

Forráðamenn barna, kennarar og stjórnvöld verða að taka höndum saman og stemma stigu við þessu böli. Samstarf stjórnvalda og hagsmunasamtaka er þýðingarmikið á þessum vettvangi. Vinna gegn einelti krefst bæði þekkingar og raunverulegs áhuga hinna fullorðnu sem starfa að málefnum barna og unglunga. Við menntun kennara þarf að leggja rækt við fræðslu um einelti og gefa verður út fræðsluefni um einelti.

Hvað er einelti?

Eigi baráttan gegn einelti að skila einhverjum árangri er nauðsynlegt að skilgreina nákvæmlega hugtakið svo öllum sé ljóst hvaða háttsemi fellur þar undir. Samkvæmt íslensku orðabókinni er einelti skilgreint sem það að *elta einhvern óaflátanlega, gefa einhverjum engan frið*. Samkvæmt bók Guðjóns Ólafssonar, Einelti, sem kom út á árinu 1996, er um einelti að ræða *þegar einhver er tekinn fyrir og þindur, andlega eða líkamlega, aftur og aftur í lengri tíma af einum eða fleiri*.

Mikilvægt er að átta sig á því að handalögmál milli tveggja jafnvígra einstaklinga eða einhver annar einstakur atburður telst ekki vera einelti, heldur er um að ræða margendurtekið atferli

Einelti getur birst í mörgum myndum:

Andlega, t.d. með því að ...

- * skilja einhvern útundan eða setja “út í kuldann“
- * tala illa um einhvern, ógna eða hæða með orðum
- * skemma eða eyðileggja fyrir einhverjum reglubundið.

Líkamlega, t.d. með því að ...

- * hrinda, sparka, slá og klípa einhvern
- * halda einhverjum föstum eða loka einhvern inni gegn vilja hans.

**Hver ber ábyrgðina?**

Einelti er grafalvarlegt mál sem getur leitt til ýmissa félagslegra og sálfræðilegra vandamála. Mikilvægt er því að vandinn sé greindur sem fyrst, en hver ber ábyrgðina?

***Lög um grunnskóla**

Í lögum um grunnskóla kemur fram að það er skólastjóri sem ber ábyrgð á starfi skólans og veitir honum faglega forustu. Skólastjóri sér jafnframt um að skólanámskrá sé gerð.

Mín skoðun er sú að inn í **lögum um grunnskóla** þurfi að koma afdráttarlausara ákvæði um að **skólinn beri ábyrgð** á því að tekið sé á **markvissan hátt á eineltisvanda** innan hvers skóla, í skólahúsnæðinu, á skólalóðinni og í skólabílum. Til að auðvelda skólum að taka á þessum vanda teldi ég eðlilegt að skólanefndir sveitarfélaga mótuðu grundvallarstefnuna í þessum málum. Síðan væri það í valdi hvers skóla að ákveða hvernig þeirri stefnu yrði markvisst hrint í framkvæmd með hliðsjón af aðstæðum innan hvers skóla. Brýnt er að hafa samvinnu við fulltrúa nemenda í þessum efnunum. Lýsingu á aðferðum skóla til að ná settu marki ætti að birta í skólanámskrá en samkvæmt lögum um grunnskóla er gert ráð fyrir að þar sé fjallað um atriði sem varða innra starf skólans.

***Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum**

Sagt er að nám sé vinna og sú staðreynd liggur fyrir börn og unglíngar dvelja stóran hluta ævi sinnar í skóla. Nauðsynlegt er að aðbúnaður þeirra sé þar sem allra bestur, hvað snertir líkamlega en ekki síður andlega velferð þeirra. Núgildandi ákvæði laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum viðurkenna ekki skólann sem vinnustað nemenda og af þeim sökum eiga þeir ekki sjálfstæðan rétt er tryggir þeim öruggt og heilsusamlegt umhverfi, sem er þeim ekki síður mikilvægt en t.d. kennurum. Til að tryggja nemendum þennan rétt tel ég brýnt að vinnuverndarlöggjöfin verði rýmkuð hvað þetta áhrærir. Jafnframt tel ég rétt að setja ákvæði um viðurlög ef ekki er farið að lögum í þessu efni.

Vernd barna og unglínga, velferð þeirra og góð líðan verður aldrei metin til fjár og það er skylda löggjafans að tryggja öryggi og vellíðan allra þegna sinna, og gæta hagsmuna þeirra sem minna mega sín.

Þátttaka barna og unglínga - Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna.

Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem öðlaðist gildi hér á landi síðla árs 1992, er að finna fjögur mikilvæg grundvallaratriði, sem hafa ber í heiðri í öllu starfi með börnum og unglíngum.

- * Allar ákvarðanir er varða börn og unglínga skulu teknar með hagsmuni þeirra að leiðarljósi,
- * Hlusta ber á skoðanir og sjónarmið barna
- * Vernda ber líf barns og möguleika þess til að þroskast
- * Virða ber rétt barns til að njóta jafnræðis.

Í starfi mínu, sem umboðsmaður barna, hef ég lagt ríka áherslu á að börnum og unglíngum sé gefinn kostur á að láta í sér heyra og að þau fái að taka virkan þátt í umræðu um mál er þau varða. Umræða um einelti hefur verið nokkur hér á landi síðustu misseri. Börnum og unglíngum hefur hins vegar að mestu verið haldið utan við þá umræðu þrátt fyrir þá bláköldu staðreynd að það eru börnin og unglíngarnir sem fyrst verða þess vör að einelti er í gangi eða í uppsiglingu. Þekking þeirra í þessum efnunum hefur því alls ekki verið nýtt sem skyldi. Ekki síst með hliðsjón af þessu hef ég ákveðið að boða til ráðstefnu í Súlnasal Hótel Sögu, *laugardaginn 17. október nk.*, þar sem börn og fullorðnir setjast á rökstóla og ræða um einelti. Markmiðið er að fá fram skoðanir og tillögur um, hvaða leiðir séu færar til að vinna gegn ofbeldi af þessu tagi. Síðan mun ég koma þessum tillögum á framfæri við ráðherra, skólastjórendur, samtök kennara og foreldra sem og ýmis hagsmunasamtök.

Í samvinnu við Samfés, samtök félagsmiðstöðva, hefur um 80 börnum og unglíngum verið boðin þátttaka í þessari ráðstefnu. Þátttaka fullorðinna er takmörkuð við 50 einstaklinga, sem eru fulltrúar rúmlega 40 stofnana og félagasamtaka, sem á einn eða annan hátt vinna að velferð barna innan skólakerfisins, sem og á öðrum sviðum samfélagsins.

Von mín er sú að í þjóðfélaginu skapist málefnaleg umræða og þétt samstaða allra þeirra sem vilja bættan hag barna í þessum málum. Þá á ég jafnt við hag þeirra sem verða fyrir einelti, þolendur, sem og þeirra er leggja aðra í einelti, gerendur. Einelti verður aldrei liðið.