

Reykjavík, 7. september 2016

Efni: Umsögn UNICEF á Íslandi um tillögu til þingsályktunar um fjölskyldustefnu fyrir árin 2017-2021 með áherslu á börn og barnafjölskyldur, 145. löggjafarþing 2015-2016. Þingskjal nr. 1502 - 813. mál.

Vísað er til póstis frá nefndasviði Alþingis þann 25.8. 2016 þar sem óskað er umsagnar um tillögu til þingsályktunar um fjölskyldustefnu fyrir árin 2017-2021 með áherslu á börn og barnafjölskyldur. Markmið tillögunnar er að innleiða Barnasáttmálann í alla lagaumgjörð og framkvæmd. Þannig megi auka velferð barnafjölskyldna og leitast við að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sem felast í lögfestingu sáttmálans hér á Íslandi í febrúar árið 2013.

UNICEF á Íslandi vill ítreka það sem kemur fram í umsögn okkar um frumvarp til laga um sjálfstæða mannréttindastofnun um innleiðingu sáttmálans og viljum um leið lýsa yfir áhyggjum af því að fjallað sé um innleiðingu Barnasáttmálans á svo mörgum stöðum án þess að ábyrgðar- eða samræmingaraðili, með innleiðingunni, sé tilnefndum innan stjórnsýslunnar. UNICEF á Íslandi ítrekar nauðsyn þess að innleiðing sáttmálans sé í höndum eins aðila, sem hafi tök á því að samræma innleiðingu hans þvert á ráðuneyti og stofnanir.

Frá því að Barnasáttmálinn var lögfestur hefur ekki verið ljóst hvar innleiðing sáttmálans ætti heima innan stjórnsýslu ríkisins eða sveitarfélaga. Innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins krefst samvinnu allra þeirra aðila sem koma að málefnum barna á Íslandi og því vill UNICEF á Íslandi ítreka það sem kemur fram í lokaathugasemdom Barnaréttarnefndar SP frá árinu 2011 til íslenskra stjórnvalda. Þar segir: „Nefndin mælist til þess að aðildarríkið geri ráðstafanir til setja á fót skilvirkt og varanlegt kerfi til samræmingar á framkvæmd stefnumiða um réttindi barnsins milli allra hlutaðeigandi aðila og stofnana á öllum stigum. Þessu kerfi skal séð fyrir nauðsynlegum mannafla, tæknilegum tilföngum og fjármunum til að framkvæma stefnumið um réttindi barnsins sem eru heildstæð, samfelld og samræmd á lands- og svæðisvísu sem og sveitarstjórnarstigi.“

UNICEF á Íslandi telur mikilvægt að öll innleiðing Barnasáttmálans sé í fullu samræmi við tilmæli og athugasemdir Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna.

Við einstaka tillögur þingsályktunarinnar vill UNICEF á Íslandi gera eftirfarandi athugasemdir.

Aðgerðir í flokki A: Afkoma og húsnæði

A.1. Átak gegn barnafátækt.

Aðgerði A.1 miðar að því að sett verði af stað átak gegn barnafátækt. UNICEF á Íslandi mælir heilshugar gegn því að talað sé um átak gegn barnafátækt. Markmið aðgerðarinnar er að ekkert barn búi við fátækt samkvæmt viðurkenndum mælikvörðum. Slíkt verkefni á ávallt að líta á sem langtímaverkefni með sértækum og almennum úrræðum í boði fyrir bæði börn og barnafjölskyldur sem búa við fátækt á Íslandi.

Í athugasemdum við tillögurnar er fjallað um hlutfall barna undir lágtekjumörkum og um fólki sem býr við skort á efnislegum gæðum og birtar niðurstöður úr lífskjararannsókn Evrópusambandsins frá árinu 2013. Eins og fram kemur í skýrslu UNICEF á Íslandi *Réttindi barna á Íslandi: Börn sem líða efnislegan skort* er mjög mikilvægt að skoða stöðu barna og skort meðal þeirra með því að einblína á börnin sjálf, en ekki bara heimili þeirra í heild sinni.

Í skýrslunni stendur:

Í stað þess að rýna í efnislegan skort meðal barna á einu sviði í einu, líkt og hingað til hefur oftast verið gert, gengur aðferðin út á að greina marghliða skort hjá börnum. Hún gerir okkur kleift að rannsaka skort út frá mörgum sviðum og ólíkum bakgrunnsbreytum. Með henni má greina fjölda barna sem líða skort, dýpt skortsins, hvar hann kemur fram (t.d. í næringarviðmiðum, húsnæði og klæðnaði) og hvaða breytur hafa sérstaklega áhrif (t.d. menntun foreldra, tekjur og uppruni). Hægt er að sjá hvaða breytur hafa áhrif á mismunandi sviðum, til dæmis hvort búseta hafi sérstaklega áhrif á skert aðgengi barna að félagslífi eða hvort aldur foreldra skipti máli hvað varðar skort á sviði húsnæðis.

Skortgreining UNICEF sker sig frá fyrri rannsóknaraðferðum á barnafátækt og efnislegum skorti með því að einblína á börnin sjálf en ekki heimili þeirra í heild sinni. Þarfir barna eru oft aðrar en foreldra þeirra og heimilisins og því getur það gefið skakka niðurstöðu að einblína á heimilið sem heild. Aðferðin er barnamiðuð og byggir á áherslu UNICEF, Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna, á jafnræði (e. equity) – að öll börn eigi að njóta sömu réttinda og öll börn skipti máli.

Jöfn tækifæri og jafnir möguleikar

Í stöðuskýrslu sinni, *State of the World's Children*, mælir UNICEF á hverju ári þann árangur sem náðst hefur í að bæta stöðu barna í heiminum. Meðfram nýsamþykktum heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna sem taka við af þúsaldarmarkmiðunum undirstrikar UNICEF mikilvægi þess að líta árangur öðrum augum en áður. Samhliða því að fagna þeim árangri sem náðst hefur á fjölmörgum sviðum er lögð áhersla á þau sem eftir sitja. Ójafnræði og mismunur hafa oft og tíðum verið falin og einungis ákveðnir hópar í hverju samfélagi því upplifað árangurinn í raun – og ekki endilega þau börn sem verst hafa það.¹

UNICEF á Íslandi leggur til að þeir mælikvarðar sem notaðir verða til að mæla fátækt meðal barna taki til greina þá nýju aðferð sem lögð var til í nýútkominni skýrslu okkar og að skoðuð verði staða barna með því að einblína á börnin sjálf, en ekki heimili þeirra.

Í fylgiskjali 1 með tillögunni er ekki gert ráð fyrir aukakostnaði við slíkar mælingar eða að það rúmist innan fjárlaga. UNICEF á Íslandi vill vekja athygli á því að slíkar mælingar kosta bæði vinnu og fjármagn og sem dæmi þá er ekki gert ráð fyrir sérstökum spurningalista um efnislegan skort meðal barna við framkvæmd lífskjararannsóknar Evrópusambandsins á Íslandi. Svo hægt sé að safna reglulega gögnum um börn á Íslandi og efnislegan skort meðal þeirra þyrfti að gera ráð fyrir auka fjármagni.

A.2. Framhaldsskólanemar frá tekjulágum heimilum.

Aðgerð A.2 gerir ráð fyrir því að tryggja foreldrum, sem eru undir skilgreindum tekjuviðmiðum, rétt til barnabóta vegna framfærslu barna á aldrinum 18-20 ára sem skráð eru í framhaldsskóla.

UNICEF á Íslandi gerir athugasemd við orðalagið „skilgreind tekjuviðmið“ og hefði viljað sjá frekari útskýringar á því. Engin formleg og samræmd lágtekjuviðmið eru á Íslandi og oft á tíðum er í slíkum viðmiðum ekki gert ráð fyrir kostnaði við húsnæði og annað. Nauðsynlegt er að skilgreina slík viðmið formlega og samræma á milli mismunandi stofnana.

Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að ungmenni flosni upp úr námi og ef veita á slíkan stuðning verður að gæta þess að stuðningurinn sé ekki skilyrtur við skráningu barnsins í framhaldsskóla eða honum sé slitið um leið og barnið flosnar upp úr námi. Veita þarf þeim ungmennum sem flosna upp úr námi aðgengi að bæði sértækum og almennum úrræðum áður en slíkum stuðningi verður hætt við forsjármenn þeirra. Að auki telur UNICEF á Íslandi ekki nauðsynlegt að skilgreina aldurinn sérstaklega við 18-20 ára heldur þarf að veita fólki stuðning þar til ungmennið lýkur námi. Það getur vel gerst eftir að ungmennið verður eldra en 20 ára.

A.4. Leigumarkaður.

Aðgerð A.4 gerir ráð fyrir því að leigumarkaður verði efldur á Íslandi. Eins og fram kemur í skýrslu UNICEF á Íslandi *Réttindi barna á Íslandi: Börn sem liða efnislegan skort* bjuggu 13,4% barna við skort á viðunandi húsnæði árið 2014. Aðallega var þá um að ræða þröngbýli, þ.e. of lítið húsnæði miðað við fjölda fjölskyldumeðlima og að ekki kæmi næg dagsbirta inn í húsnæðið.

Mikilvægt er að börn hafi aðgengi að öryggi og viðunandi húsnæði og þurfi síður að flytja reglulega. Það tryggir frekar samfellu í námi hjá barninu og minnkar líkur á félagslegri einangrun þess.

A.5. Kostnaðar- og áhrifagreining opinberra útgjalda fyrir hagsmuni barna.

Aðgerð A.5 gerir ráð fyrir því að korröð verði ráðstöfun opinberra fjármuna í þágu barna. UNICEF á Íslandi fagnar því að það verði gert og bendir á að samkvæmt 4. Gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna skuli aðildarríki „gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar og stjórnsýslu, svo og á öðrum vettvangi, til að réttindi þau, sem viðurkennd eru í samningi þessum, komi til framkvæmda. Hvað efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi snertir skulu aðildarríki gera slíkar ráðstafanir að því marki sem þau framast hafa bolmagn til, og með alþjóðlegri samvinnu þar sem þörf krefur.“

UNICEF vill í þessu samhengi hrósa ríkisstjórn fyrir verkefni eins og *Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð* og vill leggja til að slík verkefni verði útfærð svo hægt verði að skoða áhrif lagasetningar og fjárlaga á börn, ekki bara á landsvísu, heldur einnig meðal sveitarfélaga. Innleiðing verkefnisins byggir á þeirri forsendu að ákvarðanir í fjármálum hins opinbera séu ekki hlutlausar gagnvart kynjunum, hvort heldur er um að ræða ákvarðanir um tekjur eða gjöld. Að auki er hluti af innleiðingu verkefnisins að framkvæma jafnréttismat á frumvörpum sem lögð eru fram á alþingi. Það er gert í stigum og verður að fullu innleitt árið 2019. UNICEF á Íslandi telur mikilvægt að það sama verði gert með hagsmuni barna að leiðarljósi og að ákvarðanir í fjármálum hins opinbera séu ekki hlutlausar gagnvart börnum. Samkvæmt Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna skulu aðildarríki „gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar og stjórnsýslu, svo og á öðrum vettvangi, til að réttindi þau, sem viðurkennd eru í samningi þessum, komi til framkvæmda. Hvað efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi snertir skulu aðildarríki gera slíkar ráðstafanir að því marki sem þau framast hafa bolmagn til, og með alþjóðlegri samvinnu þar sem þörf krefur.“

Aðgerðir í flokki B: Fjölskyldulöggjöf og skráning upplýsinga

B.2. Fagráð um fjölskyldurétt.

UNICEF á Íslandi vill leggja til að slíkt fagráð verði ekki aðeins innanríkisráðuneytinu til ráðgjafar, heldur öllum ráðuneytum. Málafni barna eru mörg og aðlaga þyrfti vinnu ráðuneytanna þannig að vinna þeirra taki í auknum mæli til greina hvernig hagsmunir barna séu tryggðir í öllum ákvörðun sem mögulega geta haft áhrif á þau. Mikilvægt er að það sem barninu er fyrir bestu sé meginregla við slíka vinnu, líkt og Barnasáttmálinn kveður á um. Verði slík útvíkkun á starfi fagráðsins leyfð þyrfti að aðlaga kostnaðarmatið að því.

Aðgerðir í flokki C: Fjölskyldur, fræðsla og forvarnir

Í flokki C fjalla aðgerðir um forvarnir og fræðslu. Samtals er gert ráð fyrir 60 milljónum á 5 ára tímabili. UNICEF á Íslandi vill vekja athygli á því sem kom fram t.d. í skýrslu sinni *Staða barna á Íslandi* frá árinu 2011 að innan t.d. tóbaks – og vímuefnavarna tíðkaðist hér á Íslandi töluvert meira fjármagn í slíkar forvarnir. Svo hægt sé að ná raunverulegum árangri í ofbeldisforvörnum telur UNICEF á Íslandi að töluvert meira þurfi til en 60 milljónir á 5 ára tímabili. Í áætluninni er gert ráð fyrir að árið 2019 verði búið að gera ýmsar áætlanir á sviðinu og kortleggja vandann svo hægt sé að bregðast við honum. Árin 2020 og 2010 er samt sem áður gert ráð fyrir 30 milljónum í málaflokkinn. Slíkt fjármagn hlýtur að eiga nýta í framkvæmd verkefnanna. Innan flokks C er bæði gert ráð fyrir stöðugildum og fræðsluefni er viðkemur mörgum og ólíkum ógnum sem steðja að börnum. Vanmat kostnaðarmatsins á slíkum aðgerðum er að mati UNICEF á Íslandi verulegt.

C.1. Fræðsla um foreldrahlutverk.

Í fyrrnefndri skýrslu UNICEF á Íslandi, *Réttindi barna á Íslandi: Ofbeldi og forvarnir* var fjallað ítarlega um umfang og eðli ofbeldis gegn börnum. Í skýrslunni eru meðal annars lagðar fram 16 tillögur um bætta forvarnir og viðbrögð við ofbeldi gegn börnum. Tillaga 5 úr skýrslunni fjallaði um foreldrafærninámskeið fyrir alla foreldra. Tillagan, sem enn á við, fylgir því hér með.

TILLAGA 5: Öllum foreldrum verði boðið að sækja foreldrafærninámskeið þar sem í boði verður samskiptafræðsla og almenn fræðsla um ofbeldi.

Í aðgerðaáætlun vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis sem rann út árið 2011 stóð til að bjóða öllum foreldrum á landinu á foreldrafærninámskeið. Það var ekki gert. Í Reykjanesbæ, Hafnarfirði og víðar hafa slík námskeið verið haldin og haft góð áhrif. UNICEF á Íslandi leggur til að öllum foreldrum verði boðin þátttaka á slíkum námskeiðum svo minnka megi líkur á að börn verði fyrir ofbeldi af hendi foreldra.

Tilmæli Evrópuráðsins til aðildarríkja um stefnu til eflingar foreldrafærni kveða á um að aðildarríki skuli smíða markvissa stefnu og finna leiðir til að bæta foreldrahæfni með það fyrir augum að ná þremur meginmarkmiðum: Að skapa raunveruleg skilyrði fyrir aukinni foreldrahæfni, að ryðja því úr vegi sem kemur í veg fyrir slíka hæfni og efla hana. Til þess þarf að tryggja að allir sem ala upp barn hafi aðgang að margvíslegum hjálpartækjum og að víðtæk félagsleg úrræði séu til staðar fyrir allar fjölskyldur. Stjórnvöld þurfa að hafa frumkvæði að því að gera gildi og mikilvægi foreldrahæfni öllum ljóst. Það mætti gera með því að bjóða öllum foreldrum upp á foreldrafærninámskeið, áður og eftir að barn er fætt.

C.2. Fræðsla fyrir fólk sem starfar með börnum um áhættuþætti í lífi barna.

Í skýrslu UNICEF á Íslandi, *Réttindi barna á Íslandi: Ofbeldi og forvarnir* er lagðar fram tillögur um menntun og símenntun kennara og mikilvægi gátlista fyrir heilbrigðisstarfsfólk. Þessar tillögur fylgja hér að neðan og telur UNICEF á Íslandi að þær megi nýta og útfæra fyrir aðrar ógnir gegn börnum sem fjallað er um í aðgerð C.2 eins og áfengis- og vímuefnasjúkdóma. Að auki væri hægt að útfæra hugmyndir UNICEF á Íslandi fyrir aðrar stéttir eins og tómstundafræðinga, íþróttþjálfara og í raun alla sem umgangast börn í starfi sínu.

TILLAGA 4: Fræðsla í gegnum menntakerfið verði markvissari. Skólar eiga að gegna lykilhlutverki í réttindafræðslu barna og auka þannig vitund þeirra um réttindi sín. Aukin réttindavitund barna er hluti af forvarnastarfi.

Kennurum sé tryggð bæði menntun og símenntun á þessum sviðum. Ofbeldi er flókið og erfitt viðfangsefni og mikilvægt er að kennarar, sem umgangast börn allan daginn, séu fræddir um ofbeldi og hvernig skuli bregðast við því. Tryggja verður að þeir kennarar sem fengu enga menntun um málaflokkinn í sínu kennaranámi fái hana, auk þess sem nauðsynlegt er að símenntun fari fram innan skólanna.

TILLAGA 14: Samdir verði gátlistar fyrir allt heilbrigðisstarfsfólk sem starfar við heilsuvernd ungbarna, barna og barnafjölskyldna til að auðvelda því að skima eftir ofbeldi. Gátlistanum þarf að fylgja fræðsla um eftirfylgni og hvert beina skuli fólk ef upp kemst um ofbeldi. Mikilvægt er að gátlistar séu búnir til bæði fyrir viðtöl við börn og fullorðna.

C.4. Aðgerðaáætlanir gegn einelti og fagråd eineltismála.

Í skýrslu UNICEF á Íslandi, *Réttindi barna á Íslandi: Ofbeldi og forvarnir* er lögð fram tillaga sem undirstrikar mikilvægi þess að einn aðili sjái um samhæfingu aðgerða er miða að ofbeldisforvörnum og framkvæmd þeirra. Í skýrslunni leggur UNICEF jafnframt til að styðja þurfi aðgerðir sem dragi úr eftirspurn eftir klámi og að auka þurfi fræðslu um tengingu ofbeldis, vændis og kláms. Tillagan fylgir því hér með:

TILLAGA 1: Sett verði á fót Ofbeldisvarnaráð sem sér um samhæfingu aðgerða og framkvæmd forvarna gegn ofbeldi. Með stofnun sérstaks ráðs verður auðveldara að samræma aðgerðir og forvarnir. Með fjárveitingu gæti ráðið styrkt rannsóknir og forvarnir sem nauðsynlegar eru. Markmið ráðsins væru að:

D. Styðja aðgerðir til að draga úr eftirspurn eftir klámi og auka fræðslu um tengingu ofbeldis, vændis og kláms. Í aðgerðaáætlun gegn mansali sem staðfest var af ríkisstjórn árið 2008 beindist ein aðgerðin að fræðslu til kaupenda og notenda kláms. Sú aðgerð varð aldrei að veruleika. UNICEF á Íslandi mælir með því að farið verði í slíka herferð hið fyrsta.

Við gerð skýrslunnar starfaði með UNICEF sérstakur sérfræðihópur ungmenna sem öll höfðu verið beitt kynferðisofbeldi. Þau lýstu öll áhuga á að taka þátt í fræðslu til barna og jafningja sinna. Mögulega mætti betur útfæra slíkar hugmyndir og bjóða brotþolum að koma sinni reynslu áfram. Það gæti virkað þeim til valdeflingar. Tillaga ungmennanna fylgir því hér með.

TILLAGA 6: Brotapolar taki virkan þátt í jafningjafræðslu. Skapaður verði vettvangur fyrir brotapola til að koma sínum skilaboðum áfram til annarra í forni jafningjafræðslu, bæði í grunn- og menntaskólum.

Aðgerðir í flokki D: Frístundastarf barna

D.2. Frístundastarf barna í skólaleyfum.

Í skýrslu UNICEF á Íslandi *Réttindi barna á Íslandi: Börn sem liða efnilegan skort* kemur fram að árið 2009 gátu 14,3% barna á Íslandi ekki stundað íþróttir, tónlist eða annað barna- og unglingsstarf. Árið 2014 hafði það hlutfall hækkað upp í 31,9% á landsvísu. Það er of hátt. Skýrsluna og mælaborð sem henni fylgir má skoða hér: <http://unicef.is/skortur-medal-barna>

Nauðsynlegt er að vinna markvisst að því að lækka hlutfall þeirra barna sem ekki tekið þátt í slíku starfi. Til að geta fylgst með því er mikilvægt er að safna upplýsingum reglulega um börn og tómsundaiðkun þeirra.

Frístundastarf getur haft mikið forvarngildi og því er einstaklega mikilvægt að fjölbreytt þjónusta sé í boði, fyrir alla. Efnahagur og viðkvæmar aðstæður geta verulega skert möguleika þeirra til að taka þátt í slíku starfi.

Aðgerðir í flokki E

E.1. Stuðningur vegna umönnunar barna fyrstu æviár.

UNICEF á Íslandi styður heils hugar við áform um að tryggja samfellu í umönnun barna eftir að fæðingarorlof lýkur en vill að lögð verði áhersla á að allar aðgerðir miði við það sem barninu er fyrir bestu og að allar ákvarðanir séu teknar út frá forsendum barnsins.

Aðgerðir í flokki F

F.6. Úrræði fyrir börn á unglingsaldri með fjölþættan vanda.

Í umræðu um börn með fjölþættan vanda hefur mikið verið rætt um börn sem glíma bæði við geðrænan vanda og áfengis- og vímuefnafíkn. Ekki hefur verið hægt að samræma þjónustu fyrir þessi börn sem hefur gert það að verkum að þau hafa enga þjónustu fengið. UNICEF á Íslandi leggur áherslu á að slíkar tillögur verði lagðar fram sem fyrst svo hægt verði að bjóða upp á slíka samfellda þjónustu. Að auki vill UNICEF benda á að samkvæmt c-lið 37. greinar Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna á að halda börnum sem svipt eru sjálfræði sínu aðskildum frá fullorðnum einstaklingum. Sú áfengis meðferð sem í boði er fyrir börn gerir t.d. ekki ráð fyrir því að börn séu aðskilin fullorðnum. UNICEF á Íslandi setur spurningar við slíkt og telur það ekki vera barninu fyrir bestu að vista það með fullorðnum við slíkar aðstæður.

F.10. Samræmt skráningarkerfi í barnavernd.

UNICEF á Íslandi fagnar slíku samræmdu skráningarkerfi. Bæði mun það auðvelda starfsmönnum barnaverndar að veita börnum sömu þjónustu skyldu þau flytja um sveitarfélag auk þess sem það verður möguleiki á að safna víðtækum upplýsingum um þau börn sem nýta úrræði barnaverndar. Það er barninu fyrir bestu að upplýsingar séu öllum aðgengilegar sem að máli þeirra koma og að sú þjónusta sem veitt er sé í samræmi við þjónustupörfina.

UNICEF á Íslandi setur þó spurningar við upphæðina sem gert er ráð fyrir í kostnaðarmati og myndi vilja fá frekari útskýringar á því. Aðeins er fjallað um árlegan kostnað við sérfræðivinnu og ekki er útskýrt frekar hvort þar sé einnig innifalinn kostnaður við uppsetningu á slíka kerfi.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, reading "Bergsteinn Jónsson", is written over a horizontal dashed line.

Bergsteinn Jónsson,
framkvæmdastjóri UNICEF á Íslandi

¹ UNICEF – Division of Communication. (2015). *For every child, a fair chance: The promise of equity.*