

## Tillaga til þingsályktunar

um bættar réttarstöðu barna samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Flm.: Rannveig Guðmundsdóttir, Guðrún Ögmundsdóttir,  
Bryndís Hlökkversdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að skipa nefnd til að gera úttekt á lögum sem varða réttarstöðu barna með það að markmiði að uppfylla skilyrði barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem staðfestur hefur verið af hálfu Íslands. Þá geri nefndin í sama tilgangi úttekt á framkvæmd laga sem snúa að börnum. Einnig verði metið hvort rétt væri að lögleiða sáttmálann í heild sinni eins og mannréttindasáttmála Evrópu. Nefndin skal m.a. skipuð fulltrúa Barnaverndarstofu, Barnaheilla og Mannréttindaskrifstofu Íslands.

Nefndin skili tillögum um úrbætur fyrir 1. desember 2001.

### Greinargerð.

Tillaga þessi var lögð fram á síðasta löggjafarþingi og er nú endurflutt nær óbreytt.

Tímabært er að fjalla um barnasáttmálann í heild sinni, um forsendur hans og áhrif á íslenska löggjöf frá gildistöku hans og meta hvort setja þurfi lög, breyta lögum eða bæta réttarframkvæmd svo að réttindi barna sem viðurkennd eru í sáttmálanum verði tryggð í íslenskum rétti. Samningurinn sem tók gildi 20. nóvember 1989 öðlaðist gildi er Ísland varðar 27. nóvember 1992.

Stuðningur við barnafjölskyldur á Íslandi er minni en almennt gerist í nálægum löndum sem við miðum okkur oft við. Margir telja að fjölskyldan hafi setið á hakanum í íslensku samfélagi. Laun hér á landi eru lág og húsnæðiskostnaður mikill. Fyrstu búskaparárin fara oft í öflun húsnæðis og krefst það langs vinnutíma beggja foreldra. Foreldrar eru því oft langdvölum frá heimilinu meðan börnin eru enn ung. Gæsluúrræði skólabarna eru ekki viðunandi svo að hópur barna á aldrinum 6–16 ára býr við skert öryggi þar sem mörg þeirra sjá um sig sjálf meðan foreldrar vinna langan vinnudag. Fram hefur komið í umfjöllun sálfræðinga og uppeldisfræðinga að íslensk börn njóti almennt minni verndar og handleiðslu fullorðinna en tíðkast annars staðar á Norðurlöndum.

Fljótlega eftir undirritun sammingsins af hálfu Íslands var hafist handa við að laga íslenskan rétt að ákvæðum barnasáttmálans og voru gerðar ýmsar réttarbætur í því sambandi. Í VI. kafla stjórnarskrárinnar var lögfest ákvæði þar sem segir að börnum skuli í lögum tryggð vernd og umönnun. Með lögum nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, fluttist yfirstjórn barnaverndarmála úr höndum menntamálaráðuneytis til félagsmálaráðuneytis, starfsháttum barnaverndarráðs var breytt og lögfestar voru reglur um starfshætti og málsmeðferð barnaverndarnefnda. Lögfestur var réttur barns til að tjá sig um málið við úrlausn barnaverndarmáls. Skyld var að veita barni þessa heimild og heimilt að skipa barni eða ungmenni sérstakan talsmann þegar sérstaklega stæði á. Árið 1995 var lögunum breytt og sett á laggirnar Barnaverndarstofa, sem annast daglega stjórn barnaverndarmála. Hlutverk hennar er að veita

barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf, hafa eftirlit með störfum þeirra og með öðrum stofnunum fyrir börn, hafa umsjón með vistun barna o.fl. Barnaverndarlögum var breytt á ný í lok árs 1997 í samræmi við hækkun lögræðislaga á sjálfræðisaldri í 18 ár. Ein rökin fyrir breytingunni voru að rétt þótti að fylgja meginreglu barnasáttmálans um að skilgreina alla einstaklinga undir 18 ára aldri sem börn. Við breytinguna á barnaverndarlögum var einnig sett sérstakt ákvæði þar sem kveðið er á um rétt barns til að tjá sig við málsmeðferð í máli þess hjá barnaverndarnefnd og um skipun talsmann þess ef þörf krefur. Barnalög, nr. 20/1992, voru endurbætt þar sem afnumin voru hugtökin skilgetið barn og óskilgetið, kveðið var á um sameiginlega forsjá og lögfest heimild til að skipa barni talsmann við úrlausn forsjármáls á kostnað hins opinbera. Ný grunnskólalög voru sett árið 1991 og með breytingu á þeim lögum, með lögum nr. 66/1995, hefur rekstur grunnskóla verið færður til sveitarfélaganna. Árið 1994 var stofnað embætti umboðsmanns barna.

Í byrjun árs 1996 bárust athugasemdir barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna þar sem lýst var yfir ánægju með ýmislegt en gerðar alvarlegar athugasemdir við aðra þætti framkvæmda.

Flutningsmenn telja að enn þá skorti á að íslenskur réttur uppfylli ákvæði barnasáttmálans og að langt sé í land með að lagaframkvæmd sé í samræmi við anda sáttmálans, þ.e. að börn og ungmenni innan 18 ára aldurs njóti þeirrar verndar sem sáttmálanum er ætlað að veita en öðlist smám saman stöðu fullorðinna með tilheyrandi ábyrgð og skyldum. Því telja flutningsmenn að sú vinna sem mælt er fyrir um í þingsályktunartillögu þessari sé nauðsynleg. Þessi greinargerð er m.a. byggð á athugasemdum barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna og samtakanna Barnaheilla.

Nefndin sem lagt er til að verði skipuð skal m.a. skoða eftirtalin lög og framkvæmd þeirra þar sem vafi leikur á að réttindi barns séu tryggð í samræmi við ákvæði barnasáttmálans.

Í 5. mgr. 34. gr. barnalaga, nr. 20/1992, er kveðið á um heimild til að skipa barni talsmann til að gæta hagsmuna þess við úrlausn forsjármáls ef sérstök þörf er á því. Flutningsmenn telja að skylt eigi að vera að skipa talsmann en ekki aðeins heimilt. Í sömu lögum er barni tryggður réttur til umgengni við foreldri sem fer ekki með forsjá þess. Þrátt fyrir ákvæði í lögum sem mælir fyrir um heimild til að beita sektum þegar forsjáforeldri tálmar hinu foreldrinu umgengni við barnið eru tilvikin allt of mörg þar sem barni er meinuð umgengni við báða foreldra sína. Þessi mál eru oft mjög erfð barninu því að í mörgum tilvikum leiða reiði og óuppgerðar tilfinningar milli foreldra til þess að hagsmunir þess eru fyrir borð bornir. Því þarf að endurskoða barnalögin með það fyrir augum að tryggja barni enn frekar en nú er umgengni við báða foreldra sína. Flutningsmenn telja að við þessar aðstæður eigi að vera lagaheimild til að skipa barni talsmann. Talsmaður sem barninu er skipaður geti sem milligöngumaður gætt hagsmuna þess mun betur en sektarákvæði 38. gr. sem hefur í reynd reynst máttlaust. Þegar staðan er sú að forsjárlaust foreldri sinnir ekki umgengnisskyldu sinni er ekkert úrræði fyrir hendi sem tryggir rétt barnsins til umgengni við það. Vel mætti hugsa sér að talsmanni sem hefur aðeins það hlutverk að gæta hagsmuna barnsins tækist að koma á sambandi milli foreldris og barns þegar foreldrar eru ófærir um að standa vörð um hagsmuni þess sjálfir.

Heimilt er að skilja barn frá foreldrum sínum þegar velferð þess verður ekki tryggð með öðru móti. Í 8. kafla barnaverndarlaga, nr. 58/1992, er mælt fyrir um málsmeðferð við forsjárviptingu og gert ráð fyrir að barnaverndarnefndir fari með slíkt vald. Samkvæmt lögum er hlutverk barnaverndarnefnda í málum þessum margþætt. Þær eiga að hafa eftirlit með aðbúnaði barna, taka á móti ábendingum um slæman aðbúnað þeirra, sjá um skráningu barna

sem eru í áhættuhópum, kanna mál þegar rökstuddur grunur liggur fyrir um vanrækslu eða vanhæfni foreldra, gera áætlanir um meðferð mála og úrskurða um forræðissviptingu foreldra þegar það á við. Úrskurðum barnaverndarnefndar er síðan hægt að skjóta til barnaverndarráðs til fullnaðarúrskurðar. Þannig er fullnaðarákvörðun tekin á stjórnsýslustigi og barnaverndarnefnd fer bæði með rannsóknarvald og úrskurðarvald. Hér er um alvarleg inngríp í einkahagi manna að ræða og hagsmunirnir eru mjög ríkir. Því þarf að vanda vel til málsmeðferðar. Tímabært er orðið að málsmeðferðin verði endurskoðuð og færð í betra horf, sérstaklega hvað varðar frumúrskurðarvald í barnaverndarmálum. Í lögum er að finna heimild til að skipa barni talsmann þegar barn er vistað á stofnun gegn vilja þess eða þegar foreldrar eru sviptir forsjá barns. Þessari heimild er sjaldan beitt þrátt fyrir að slíkar aðgerðir hafi í för með sér alvarlega röskun á stöðu og högum barnsins. Flutningsmenn telja að við þessar aðstæður ætti alltaf að skipa barni talsmann sem gætir hagsmuna þess.

Samkvæmt almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, er heimilt að svipta 15 ára ungmenni frelsi með fangelsun eða varðhaldi. Í 37. gr. barnasáttmálans er fjallað um réttindi frelssviptra barna og ungmenna. Þar er mælt fyrir um mannúðlega meðferð og að tekið skuli tillit til þarfa einstaklinga á þeim aldri sem um ræðir. Einkum er lögð áhersla á að barni sem svipt er frelsi sínu skuli haldið aðskildu frá fullorðnum föngum, nema ef það er talið því fyrir bestu að gera það ekki. Í íslenskum lögum er hins vegar ekkert ákvæði sem verndar börn gegn því að verða vistuð með sibrotamönnum sem gætu haft afar óheppileg áhrif á þroska svo ungra fanga. Því ætti að kveða í lögum á um að ungum föngum skuli haldið aðskildum frá eldri föngum. Íslendingar lögðu fram sérstaka yfirlýsingu varðandi þennan þátt, en telja má að óbreytt fyrirkomulag sé slíkt brot á mannréttindum barna að ekki verði við unað.

Í 39. gr. sáttmálans er mælt fyrir um að börn sem hafa orðið fórnarlömb ofbeldis og misnotkunar skuli eiga rétt á líkamlegri og andlegri umönnun og félagslegri endurhæfingu. Á Íslandi er börnum sem orðið hafa fyrir kynferðislegu ofbeldi ekki tryggður nægjanlegur stuðningur og meðferð af hálfu opinberra aðila. Engar sérhæfðar aðgerðir standa þessum börnum til boða og langtímameðferð með eða án fjölskyldu hafa ekki verið skipulagðar af barnaverndarnefndum, enda eru lagaskyldur á því sviði óljósar. Í nýju barnahúsi sem opnað var í október 1998 er að finna móttöku fyrir börn sem eru þolendur kynferðislegs ofbeldis. Þar fer fram lækni skoðun, ráðgjöf og stuðningur við börnin. Nauðsynlegt er að bæta við þjónustu stofnunarinnar sértækum meðferðarúrráðum sem börn ættu kost á eftir komu í barnahúsið og það á að vera skylda að skipa barni talsmann við þessar aðstæður.

Með barnasáttmálanum er börnum veittur réttur til að láta í ljós skoðun sína um öll mál sem snerta þau sjálf. Í grunnskólalögum frá 1991 var þessi réttur tryggður með því að nemendur höfðu fulltrúa í skólaráði þar sem m.a. var fjallað um kennsluskipan, skólatíma, félagslíf o.fl. og rétt til setu á fundum skólastjóra og kennararáðs og á kennarafundum með málfrelsi og tillögurétti um málefni sem þá varða. Í nýjum grunnskólalögum sem tóku gildi eftir fullgildingu sáttmálans var þessi réttur afdnuminn og er enginn formlegur vettvangur fyrir nemendur að láta í ljós skoðun sína á málefnum innan skólans sem snerta þá sjálfa. Hér er því beinlínis um afturför að ræða og því þarf að breyta. Opna þarf aftur formlegan vettvang fyrir nemendur grunnskólanna til að láta í ljós skoðun sína á málefnum innan skólans, málefnum sem snerta þá sjálfa. Með því er breytt í anda ákvæða 12.–14. gr. barnasáttmálans og börnin þjálfast í því að taka afstöðu til mála sem snúa að þeim sjálfum.

Þrátt fyrir bann við allri mismunun barna eru börnum af erlendum uppruna ekki tryggð sömu réttindi og íslenskum börnum. Innflytjendabörn eiga hvorki tungumál né menningararf sameiginleg með innfæddum börnum, þó er ekki til lögbundin heimild fyrir þau til að njóta

eigin menningar eða tungumáls. Það er eðlilegt og rétt að tryggja börnum flóttamanna, sem óska eftir pólitísku hæli, vernd og mannúðlega aðstoð. Reyndar er það svo að löggjöf sem snýr að útlendingum á Íslandi er í molum.

Þau atriði sem hér hafa verið nefnd eru aðeins dæmi. Hlutverk nefndarinnar verður að gera úttekt á réttarstöðu barna á Íslandi almennt og væri m.a. vert að skoða hvort ákvæði sáttmálans um trúfrelsi barna sé haldið, hvort brottrekstur barna úr grunnskólum og vinnufyrirkomulag barna og ungmenna á Íslandi sé í samræmi við anda sáttmálans.

Spyrja mætti hvort sú kynning sem barnasáttmálinn hefur fengið sé fullnægjandi, hvort ekki væri rétt að barnasáttmálinn væri kennsluefni í grunnskólum og framhaldsskólum sem liður í námskeiði um mannréttindi, hvort ekki væri rétt að þýða sáttmálann á tungumál sem innflytjendabörn skilja og dreifa til þeirra o.s.frv. Hefur verið leitað til frjálsra félagsamtaka eins og Barnaheilla með samvinnu um kynningu á barnasáttmálanum? Samtökin Barnaheill hafa lýst yfir vilja til samvinnu við stjórnvöld og innan samtakanna hefur safnast sérþekking á málefnum sem vert væri að nýta. Þá þyrfti að skoða mismunandi stöðu barna sem eiga undir högg að sækja, barna einstæðra foreldra, barna tekjulítilla foreldra, fatlaðra barna, barna sem búa í dreifbýli o.s.frv. Ljóst er að tekjulítið fólk hefur ekki ráð á að veita börnum sínum þá menntun sem aðeins er í boði utan skóla, svo sem tónlist, dans o.fl. Tekjulítið fólk hefur ekki efni á að greiða fyrir gæslu sem skólarnir þjóða nú fyrir börn utan skólatíma og því gengur stór hópur barna sjálfala hluta úr degi meðan foreldrar eru í vinnu. Við flutning málefna fatlaðra til sveitarfélaganna er æskilegt að komið verði á stofnun jafnréttismála fatlaðra til að koma í veg fyrir að fötluðum börnum verði mismunandi eftir búsetu. Yfirvöld hér veita miklu minna fjármagn til barnaverndarmála en gert er annars staðar á Norðurlöndum þrátt fyrir að Íslendingar eigi hlutfallslega fleiri börn ef miðað er við sömu lönd.

Með fullgildingu barnasáttmálans skuldbinda íslensk yfirvöld sig til að tryggja íslenskum börnum öll réttindi samkvæmt sáttmálanum. Eins og fram hefur komið hafa verið stigin ákveðin skref í átt til réttarbótar. Tekið skal fram að samkvæmt íslenskum rétti fá alþjóðlegir samningar ekki sjálfkrafa lagagildi að landsrétti þótt þeir hafi verið fullgiltir, heldur eru þeir skuldbindandi að þjóðarétti. Sáttmálinn hefur ekki verið lögfestur á Íslandi og því er ekki hægt að beita honum beint fyrir íslenskum dómstólum. Samkvæmt almennum lögskýringarsjónarmiðum verða íslensk lög skýrð með hliðsjón af alþjóðalögum en íslensk lög ganga ávallt fyrir alþjóðalögum séu þau ósamrýmanleg. Því er mikilvægt að lögleiða sáttmálann í heild sinni og gera með því réttindum barna hér á landi hærra undir höfði en nú.

**Fylgiskjal I.**

*Upplýsingar úr bæklingunum Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1993; 1994; 1995; 1996; 1997. NOSOSKO, Nordisk Social-Statistisk Komité. Útg. 1995, 1996, 1997, 1998 og 1999.*

**Hlutfall íbúa 0–17 ára á Norðurlöndum af heildaríbúafjölda 1993–97.**

Land	1993	1994	1995	1996	1997
Danmörk .....	21,1	21,1	20,9	20,8	20,9
Finnland .....	22,6	22,7	22,8	23,0	23,1
Ísland .....	28,8	28,9	29,2	29,3	29,5
Noregur .....	23,3	23,2	23,1	23,0	23,0
Svíþjóð .....	22,2	22,2	22,3	22,2	22,1
Þar af hlutfall 0–15 ára á Íslandi .....	25,5	25,6	26,1	26,3	26,4

**Útgjöld til félags- og heilbrigðismála á Norðurlöndum sem renna til fjölskyldna og barna árin 1993–97 (hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu).**

Land	1993	1994	1995	1996	1997
Danmörk .....	4,0	3,9	4,0	3,8	3,7
Finnland .....	4,7	5,2	4,2	3,9	3,6
Ísland .....	2,4	2,4	2,4	2,4	2,2
Noregur .....	4,2	3,9	3,8	3,5	3,4
Svíþjóð .....	5,7	5,7	4,0	3,8	3,7

**Útgjöld til félags- og heilbrigðismála á Norðurlöndum sem renna til fjölskyldna og barna í jafnvirðisgildum á íbúa árin 1995–97.**

Land (upphæðir í eku)	1995	1996	1997
Danmörk .....	768	832	866
Finnland .....	651	638	687
Ísland .....	431	462	506
Noregur .....	747	740	861
Svíþjóð .....	708	662	732

**Útgjöld til dagvistarmála á Norðurlöndum (leikskólar, skóladaheimili og dagmæðragæsla) í jafnvirðisgildum á íbúa árin 1995–97.**

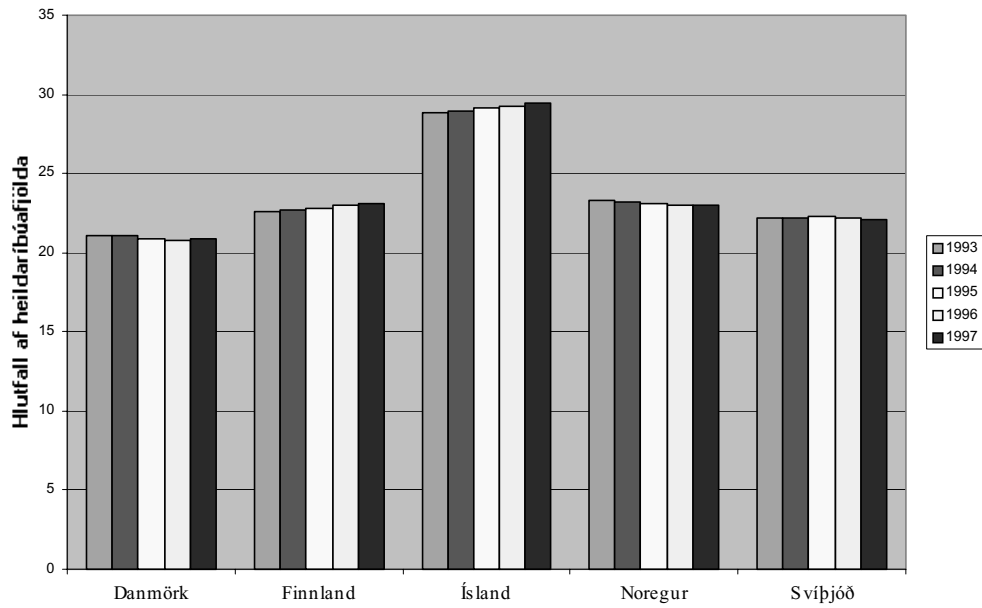
<b>Land (upphæðir í eku)</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Danmörk .....	296	338	367
Finnland .....	166	187	209
Ísland .....	120	138	159
Noregur .....	175	183	209
Svíþjóð .....	250	255	293

**Útgjöld til barnaverndarmála á Norðurlöndum (hluti af útgjöldum til félags- og heilbrigðismála) í jafnvirðisgildum á íbúa árin 1995–97.**

<b>Land (upphæðir í eku)</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Danmörk .....	79	90	101
Finnland .....	17	20	22
Ísland .....	21	26	33
Noregur .....	19	20	25
Svíþjóð .....	42	41	56

## Fylgiskjal II.

### Íbúar 0-17 ára á Norðurlöndum.



### Útgjöld til félags- og heilbrigðismála á Norðurlöndum 1993-97.

