

# Barnavernd á Íslandi



# Barnavernd á Íslandi

*Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu  
árin 1995–1999 og barnaverndarnefnda  
á Íslandi árin 1996–1999*

2000

*Barnavernd á Íslandi*  
*Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995–1999*  
*og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996–1999*  
*ISBN 9979-9489-0-6*  
*2000 Barnaverndarstofa*

*Prentun: Oddi*  
*Umsjón með útgáfu: Sigríður Baldursdóttir*  
*Ábm.: Bragi Guðbrandsson*

*Barnaverndarstofa*  
*Höfðaborg*  
*Borgartúni 21*  
*105 Reykjavík*

*Sími: 530 2600*  
*Bréfasími: 530 2601*  
*Netfang: [bvs@bvs.is](mailto:bvs@bvs.is)*  
*Veffang: [www.bvs.is](http://www.bvs.is)*

# Efnisyfirlit

<b>Efnisyfirlit</b> .....	v
<b>Frá forstjóra</b> .....	ix
<b>1 Hlutverk og starfsemi Barnaverndarstofu</b> .....	1
2 Aðdragandi að stofnun Barnaverndarstofu .....	2
1.2 Rekstur og starfsmannahald Barnaverndarstofu .....	6
1.3 Ráðgjöf Barnaverndarstofu .....	8
1.4 Eftirlit Barnaverndarstofu .....	13
1.5 Ársskýrslur barnaverndarnefnda .....	15
1.6 Samskipti Barnaverndarstofu við meðferðarheimili .....	16
1.6.1 Ráðgjöf og samstarf við meðferðarheimilin .....	17
1.6.2 Árangursmat á starfi meðferðarheimila .....	17
1.6.3 Reglur um réttindi barna .....	18
1.6.4 Vistunarsamningur .....	19
1.6.5 Mat á umsóknum .....	19
1.6.6 Eyðublöð .....	20
1.6.7 Meint harðræði á meðferðarheimilum .....	20
1.6.8 Samningur við Fangelismálastofnun ríkisins .....	21
1.7 Fósturmál .....	22
1.7.1 Tölulegar upplýsingar um fósturmál .....	22
1.7.2 Ráðgjöf vegna fósturmála .....	26
1.8 Barnahús .....	27
1.8.1 Markmið og stofnun Barnahúss .....	27
1.8.2 Tölulegar upplýsingar .....	28
1.9 Önnur þróunarverkefni .....	31
1.9.1 Námskeið fyrir börn áfengissjúkra foreldra „Börn eru líka fólk“ .....	31
1.9.2 Hópstarf fyrir börn sem sætt hafa kynferðislegu ofbeldi ...	32

1.9.3	<i>Samvist, fjölskylduráðgjöf Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar</i> .....	32
1.10	Rannsóknir og kannanir .....	33
1.10.1	<i>Könnun á útbreiðslu fíkniefnaneyslu grunnskólabarna</i> .....	33
1.10.2	<i>Rannsókn á kynferðisbrotum gegn börnum</i> .....	33
1.10.3	<i>Könnun á samskiptum meðferðarheimila og barnaverndarnefnda</i> .....	34
1.10.4	<i>Könnun á því hversu oft börnum er skipaður talsmaður</i> ...	35
1.10.5	<i>Rannsókn á högum fósturbarna</i> .....	35
1.11	Umsagnir, fyrirspurnir, nefndastörf .....	35
1.11.1	<i>Umsagnir til Alþingis</i> .....	35
1.11.2	<i>Umsagnir og greinargerðir til annarra</i> .....	36
1.11.3	<i>Fyrirspurnir og álitsgerðir að eigin frumkvæði</i> .....	37
1.11.4	<i>Seta í nefndum og starfshópum</i> .....	37
1.12	Upplýsinga- og fræðslustarf .....	39
1.13	Almennt kynningarstarf og fræðsla .....	41
1.13.1	<i>Kynningarfundir</i> .....	41
1.13.2	<i>Kynningarrit og heimasíða</i> .....	42
1.13.3	<i>Kynning og fræðsla í fjölmiðlum</i> .....	43
1.13.4	<i>Starfsþjálfun nema</i> .....	44
1.14	Erindi flutt á ráðstefnum og málþingum .....	44
1.14.1	<i>Erindi innanlands</i> .....	44
1.14.2	<i>Erindi á alþjóðaráðstefnum og fundum</i> .....	45
1.15	Fræðsla fyrir barnaverndarnefndir og samstarfsaðila .....	45
1.15.1	<i>Námskeið fyrir barnaverndarnefndir</i> .....	46
1.15.2	<i>Námskeið fyrir verðandi fósturforeldra</i> .....	47
1.15.3	<i>Námskeið fyrir starfsfólk á meðferðarheimilum</i> .....	48
1.16	Erlent samstarf og ráðstefnur .....	49
1.17	Bókasafn .....	51
<b>2</b>	<b>Meðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu</b> .....	<b>52</b>
2.1	Aðdragandi og uppbygging núverandi meðferðarkerfis .....	52
2.1.1	<i>Breytingar á árinu 1995</i> .....	55
2.1.2	<i>Breytingar á árinu 1996</i> .....	57
2.1.3	<i>Breytingar á árinu 1997</i> .....	57
2.1.4	<i>Breytingar á árinu 1998</i> .....	58
2.1.5	<i>Breytingar á árinu 1999</i> .....	59
2.2	Umsóknir á meðferðarheimili .....	60

2.3	Meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga, Stuðlar .....	64
2.3.1	Nýting rýma á meðferðardeild og vistunartími .....	66
2.3.2	Nýting rýma á lokaðri deild .....	66
2.3.3	Börn á Stuðlum eftir kyni og aldri .....	67
2.3.4	Eðli vanda þeirra sem vistast á Stuðla .....	68
2.4	Langtímameðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu – yfirlit .	69
2.4.1	Árbót og Berg í Aðaldal .....	70
2.4.2	Geldingalækur á Rangárvöllum .....	70
2.4.3	Bakkafliot í Skagafirði .....	71
2.4.4	Sólheimar 17 .....	72
2.4.5	Torfastaðir í Biskupstungum .....	72
2.4.6	Varpholt í Eyjafirði .....	72
2.4.7	Hvítárbakki í Borgarfirði .....	73
2.4.8	Háholt í Skagafirði .....	73
2.4.9	Götusmiðjan/Virkið .....	74
2.4.10	Jökuldalur .....	74
2.4.11	Sérstök tímabundin úrræði .....	74
2.5	Skólaganga barna í meðferð .....	75
2.6	Tölulegar upplýsingar um langtímameðferð .....	77
2.7	Starfsleyfi til heimila .....	81
<b>3</b>	<b>Barnaverndarnefndir</b> .....	<b>84</b>
3.1	Mál til umfjöllunar hjá barnaverndarnefndum 1996-1999 .....	87
3.2	Tilkynningar til barnaverndarnefnda .....	90
3.3	Könnun máls .....	92
3.4	Úrræði barnaverndarnefnda .....	94
3.5	Úrskurðir .....	100
3.6	Umsagnir .....	101
<b>Viðauki:</b>	.....	<b>1</b>
<b>Skýrsla um starfsemi og stöðu Barnahúss eftir tveggja ára tilraunaskeið</b>	.....	<b>3</b>





# Frá forstjóra

Á Vesturlöndum hafa uppvaxtarskilyrði barna tekið miklum breytingum undanfarna áratugi. Aukin velmegun, bætt menntun og heilbrigðisþjónusta hafa vissulega stuðlað að aukinni velferð barna. Ekki verður þó litið framhjá því að lífsskilyrði barna eru misjöfn. Mörg börn búa við skert lífsgæði svo félagslegu öryggi og heilbrigði þeirra er ógnað. Þá er nauðsynlegt að veita börnunum vernd með íhlutun samfélagsins. Þetta á jafnt við þegar foreldrar bregðast uppeldishlutverki sínu og þegar börnin sjálf ógna eigin velferð með háttsemi sinni.

Hættum sem steðja að börnum í nútímasamfélagi fer sífellt fjölgandi og þær taka á sig nýjar myndir. Þess vegna hefur vernd barna orðið viðfangsefni stjórnmalanna í meira mæli en áður var, bæði hér og erlendis. Vá fíkniefna og kynferðislegrar misbeitingar barna, svo dæmi séu tekin, á sér ekki landamæri og krefst aukinnar alþjóðasamvinnu jafnt sem kerfisbundinna aðgerða heima fyrir.

Á síðustu árum hefur orðið ör framþróun á sviði barnaverndar á Íslandi. Með tilkomu Barnaverndarstofu var hafið markvisst umbótastarf í barnaverndarmálum á þeim sviðum sem ríkið ber ábyrgð á. Á vettvangi sveitarfélaganna, sem bera ábyrgð á daglegri framkvæmd barnaverndarmála, hafa jafnframt orðið mikilvægar framfarir. Í þessu riti er gerð ítarleg grein fyrir starfi á vegum Barnaverndarstofu frá upphafi jafnframt því sem kynntar eru tölulegar upplýsingar um starfsemi barnaverndarnefnda síðustu fjögur árin. Ekki hafa fyrr verið gefnar út jafn ítarlegar upplýsingar um barnavernd á Íslandi.

Árið 1999 bárust barnaverndarnefndum tilkynningar vegna tæplega 2.700 barna eða sjö barna að meðaltali á hverjum einasta degi ársins. Hátt í 40% þessara tilkynninga voru vegna háttsemi barnanna sjálfra, og hefur þetta hlutfall farið ört hækkandi á síðustu árum. Afskipti nefnda vörðuðu tæplega 3.000 börn þetta ár sem er 39 börn af hverjum þúsund. Af tölunum má ráða

hversu mikið umfang starfsins er orðið. Innan við þriðjungur þessara barna býr hjá báðum kynforeldrum, sem gefur sterkar vísbendingar um áhrif fjölskylduaðstæðna á líf barna.

Árið 1999 bárust Barnaverndarstofu hátt í eitt hundrað umsóknir um meðferðarvistun barna og ungmenna vegna hegðunarefðleika, afbrota og vímuefnaneyslu. Um er að ræða tæplega fjórðungs aukningu frá árinu 1997 þegar ákvörðun um hækkun sjálfræðisaldurs var tekin. Fyrirsjáanlegt er að áhrifa hennar mun halda áfram að gæta á árinu 2000. Veruleg uppbygging hefur orðið á meðferðarheimilum á vegum Barnaverndarstofu á síðustu árum, en í lok árs 1999 var heildarfjöldi rýma í langtímameðferð 44, hafði aukist um 50% frá 1996. Að auki tók meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, Stuðlar, til starfa 1996 en þar eru 12 rými í greiningarmeðferð og neyðarvistun. Árið 1999 voru samtals 117 börn í meðferð á vegum Barnaverndarstofu og 65 voru vistuð í neyðarvistun. Börnum í meðferð hafði þannig fjölgað um 43% og börnum í neyðarvistun um 36% miðað við árið 1997, síðasta árið fyrir hækkun sjálfræðisaldurs.

Á undanförmum árum hafa orðið miklar breytingar í starfsumhverfi ríkisstofnana. Stjórnvöld hafa í auknum mæli lagt áherslu á að auka hagkvæmni og skilvirkni í ríkisrekstrinum. Þetta hefur m.a. verið gert með flutningi verkefna til einkaaðila og útboði rekstrarverkefna. Barnaverndarstofa hefur starfað í anda ofangreindrar stefnu enda fellur hún ágætlega að þeim faglegu markmiðum sem stofan hefur að leiðarljósi. Þannig hefur verið hrint í framkvæmd nýrri skipan í meðferðarmálum barna þar sem rekstrarformi hefur verið breytt og gerðir þjónustusamningar við einkaaðila. Við upphaf starfs stofunnar runnu 24% af heildarrekstrarkostnaði vegna meðferðar barna til einkarekinna heimila en 76% til ríkisrekinna heimila. Þetta hlutfall hefur smám saman snúist við og árið 1999 var 70% heildarrekstrarkostnaðar ráðstafað til heimila sem starfrækt voru samkvæmt þjónustusamningi við Barnaverndarstofu. Um þessar mundir er aðeins meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, Stuðlar, ríkisrekin en öll átta langtímameðferðarheimilin eru rekin skv. þjónustusamningum. Önnur áhersla stjórnvalda hefur verið að flytja verkefni á vegum ríkisins í auknum mæli út á land. Á starfstíma sínum hefur Barnaverndarstofa lagt niður fjórar meðferðarstofnanir á höfuðborgarsvæðinu en fimm hafa tekið til starfa á landsbyggðinni og hafa fagleg rök fyrst og fremst legið þar til grundvallar. Með þeim breytingum hafa tugir nýrra starfa orðið til vítt og breitt um landið.

Í viðauka í riti þessu er gerð sérstök grein fyrir starfsemi Barnahúss að loknu tveggja ára tilraunastarfi þess, en alls nutu 236 börn þjónustu hússins

þann tíma. Starfsemi Barnahúss markaði tímamót við rannsókn og meðferð kynferðisbrotamála gegn börnum þar sem ólíkar stofnanir aðlöguðu starfsemi sína að þörfum barnsins. Segja má að þessi skipan taki m.a. mið af þeim grundvallarreglum sem boðaðar eru í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Barnaverndarstofa vill láta í ljós von um að þeim börnum sem sætt hafa kynferðisofbeldi verði í framtíðinni tryggðar þær bestu aðstæður og fagmennska sem unnt er að bjóða upp á við rannsókn þessara mála.

*Bragi Guðbrandsson*



# 1 Hlutverk og starfsemi Barnaverndarstofu

Barnaverndarstofa er stjórnsýslustofnun sem fer með framkvæmd þeirra verkefna sem ríkinu er ætlað á sviði barnaverndar ef undan er skilið úrskurðarvald það sem Barnaverndarráð fer með. Í reglugerð um Barnaverndarstofu segir að stofan skuli vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs og annast daglega stjórn barnaverndarmála. Þar segir einnig að meginhlutverk Barnaverndarstofu sé eftirfarandi:

1. Að veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf varðandi fjölskylduvernd og úrlausn barnaverndarmála.
2. Að hafa eftirlit með störfum barnaverndarnefnda, þar á meðal heimta frá þeim ársskýrslur.
3. Að veita barnaverndarnefndum fulltingi við öflun hæfra fósturforeldra.
4. Að hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar.
5. Að annast fræðslu um barnavernd, einkum fyrir barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra.
6. Að hafa yfirumsjón og eftirlit með stofnunum og heimilum sem ríkið rekur eða styrkir fyrir börn og ungmenni. Hér er um að ræða sérhæfðar stofnanir og heimili fyrir börn sem skulu vera tiltæk þegar úrræði barnaverndarnefna hafa ekki komið að gagni. Um er að ræða stofnanir og heimili þar sem fram fer sérhæfð meðferð svo sem vímuefnameðferð og vistun í bráðatilvikum vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika.
7. Að hafa umsjón með vistun barna á stofnunum og meðferðarheimilum barna (sjá lið 6).
8. Að hlutast til að settar verði á fót sérhæfðar stofnanir og heimili fyrir börn (sjá lið 6).

## 1.1 Aðdragandi að stofnun Barnaverndarstofu

Með lögum nr. 58/1992, sem tóku gildi 1. janúar 1993, fluttist yfirstjórn barnaverndarmála frá menntamálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins. Í kjölfar þess fól þáverandi félagsmálaráðherra Hagsýslu ríkisins að gera úttekt á heildarskipan málaflokksins, þar á meðal hlutverki og rekstri Unglingaheimilis ríkisins. Þetta var gert m.a. að frumkvæði landsnefndar um Ár fjölskyldunnar og stjórnarnefndar Unglingaheimilis ríkisins.

Í niðurstöðum Hagsýslu ríkisins sem birtar voru í október 1993<sup>1</sup> kom fram að:

- Brýn þörf væri á endurskoðun á skipulagi barnaverndarmála. Stjórnsýslu málaflokksins væri verulega ábótavant.
- Skortur væri á sveigjanleika og samhæfingu þeirra aðila sem störfuðu að þessu verkefni.
- Skortur væri á gæðamati og eftirliti með árangri þeirra stofnana sem ríkið ræki eða styrkti á grundvelli laganna.
- Verkaskipting ráðuneytis og undirstofnana var talin samrýmast illa stjórnsýsluvenjum.
- Aðstoð og eftirliti með barnaverndarstarfi sveitarfélaga væri ábótavant.
- Þáverandi meðferðarkerfi ríkisins væri gallað, rekstur væri ósveigjanlegur, nýting meðferðarheimila væri ófullnægjandi og rekstrarform meðferðarheimila óhagkvæm.
- Athugasemdir voru gerðar við verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga; hún væri óljós og ekki í samræmi við núgildandi lög um vernd barna og ungmenna og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.
- Að hlutverkaskipting milli félags- og heilbrigðiskerfis í málum barna og ungmenna væri óljós.

Á grundvelli skýrslunnar og eftir nánari skoðun og umfjöllun á vettvangi landsnefndar um Ár fjölskyldunnar og stjórnar Unglingaheimilis ríkisins óskaði þáverandi félagsmálaráðherra eftir tillögum um endurskipulagningu málaflokksins. Félagsmálaráðherra óskaði eftir að við úrlausn verkefnisins yrði sú stefna höfð að leiðarljósi að efla fjölskylduvernd, m.a. með því að ríkisvaldið sinnti betur þeim verkefnum sem því væri ætlað að sinna samkvæmt lögum. Til grundvallar lágu m.a. markmið að Ári fjölskyldunnar.

Tillögugerðin var falin stjórnarnefnd Unglingaheimilis ríkisins sem réð til sín sérstakan verkefnisstjóra, Ómar H. Kristmundsson, sérfræðing hjá

---

<sup>1</sup> Hagsýsla ríkisins (1993). *Málefni barna og unglina. Stjórnsýsla, skipulag og rekstur*. Hagsýsla ríkisins.

Hagsýslu ríkisins. Markmiðið var að leysa þann vanda sem að ofan greinir. Gengið var út frá þeirri forsendu að tillögurnar væru sem mest í anda þágildandi laga um vernd barna og ungmenna og annarrar löggjafar um velferðarþjónustu. Einnig var gengið út frá þeirri forsendu að óverulegar breytingar yrðu á fjárframlögum hins opinbera til umræddra verkefna.

Við undirbúning tillagnanna var rætt við fjölmarga aðila um þau atriði sem fram komu í skýrslu Hagsýslu ríkisins og hugsanlegar lausnir á því sem við var að glíma. Tillögur um endurskipulagningu barna- og unglingamála voru lagðar fram í greinargerð sem gefin var út í janúar 1994 undir heitinu „Nýskipan málefna barna og unglunga“.<sup>1</sup> Þessar tillögur voru lagðar fram og samþykktar á fundi stjórnarnefndar Unglingaheimilis ríkisins í febrúar 1994. Félagsmálaráðherra féllst á tillögurnar með bréfi dags. 24. febrúar og fól stjórnarnefndinni áframhaldandi vinnslu málsins. Í kjölfarið fór fram ítarleg umræða og útfærsla á þeim hugmyndum um nýskipan málaflokksins. Nefna má að efnt var til ráðstefnu í apríl 1994 þar sem fjallað var um tillögurnar. Í framhaldi voru skipaðir starfshópar sérfræðinga frá helstu stofnunum sem koma að barnavernd og meðferðarmálum barna, svo sem félagsþjónustu sveitarfélaga, Unglingaheimili ríkisins og barna- og unglingageðdeild Landspítala auk félagsmálaráðuneytisins, sem ætlað var það hlutverk að þróa frekar þessar hugmyndir. Viðfangsefni sérfræðingahópanna voru stjórnsýsla málaflokksins, efling barnaverndarstarfs í héraði, göngudeildarþjónusta og meðferðarstarf. Skiluðu hóparnir skýrslum um hugmyndir sínar.

Samkvæmt tillögum um nýskipan barnaverndarmála var gert ráð fyrir að sérstök stjórnsýslustofnun, sem síðar fékk heitið Barnaverndarstofa, færi með daglega stjórn barnaverndarmála í umboði félagsmálaráðuneytisins. Hún færi með stjórnsýslu verkefna á sviði barna- og unglingamála sem undir ráðuneytið heyrði jafnframt því að fara með yfirumsjón með meðferðarheimilum fyrir börn og unglunga. Jafnframt yrði Unglingaheimili ríkisins lagt niður.

Með því að fela Barnaverndarstofu stjórnsýsluhlutverk var gert ráð fyrir að fagleg stjórnun svo og ýmis tímafrek afgreiðsluverkefni, sem óeðlilegt þótti að væru viðfangsefni æðsta stjórnsýslustigs ríkisins, yrðu færð úr félagsmálaráðuneytinu. Með hinu nýja fyrirkomulagi væri ráðuneytinu fyrst og fremst ætlað að hafa með höndum stefnumótun í málaflokknun, setningu reglugerða og úrskurða í tilteknum kærumálum. Barnaverndarstofa færi hins vegar með eftirlit með störfum barnaverndarnefnda sveitarfélaga, tæki til meðferðar

<sup>1</sup> Ómar H. Kristmundsson (1994). *Nýskipan málefna barna og unglunga. Tillögur, markmið, leiðir og verkáætlun*. Óbirt skýrsla.

kvartanir vegna starfa þeirra, og veitti þeim ráðgjöf og stuðning, t.d. með fræðslu. Þá skyldi stofan sinna þróunar- og tilraunarstarfi og stuðla að rannsóknnum í barnavernd. Loks yrði í verkahring stofunnar að bera ábyrgð á sérhæfðum úrræðum og þjónustu, sem ríkinu er ætlað að annast og ekki væri raunhæft að væru á vegum sveitarfélaga sérhæfingar vegna.

Almennt var gengið út frá að meginþættir í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga yrðu þeir sömu og áður. Barnaverndarnefndir sveitarfélaga yrðu áfram grunneiningar barnaverndarstarfsins og grunnþjónusta, þ.m.t. forvarnarstarf og almenn stuðningsúrræði, yrði á þeirra vegum. Þannig yrði einstaklingsbundin félagsleg ráðgjöf sem fyrr viðfangsefni sveitarfélaga og í samræmi við þetta var lagt til að ríkið myndi ekki starfrækja unglingaráðgjöf, svo sem verið hafði á vegum Unglingaheimilis ríkisins. Sveitarfélögin voru hvött til að efla ráðgjafarstarf á sínum vegum og í þeim anda var gerð tillaga um að veitt yrði fjármagn tímabundið til að setja á laggirnar fjölskylduráðgjöf. Þessi var aðdragandi „Samvistar“, fjölskylduráðgjafar Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar, sem var tilraunaverkefni til tveggja ára.

Sveitarfélögum var áfram ætlað að bera ábyrgð á vistun barna utan heimilis, s.s. í fóstur eða á önnur heimili en meðferðarheimili, s.s. sambýli og áfangastaði. Hins vegar var lagt til að Barnaverndarstofa tæki að sér yfirumsjón fósturmála, þar á meðal að útvega og meta hæfni verðandi fósturforeldra og veita þeim nauðsynlega fræðslu. Þau rök lágu til grundvallar að fæst sveitarfélög hefðu tök á að sinna þessu svo vel væri enda um sérhæfða vinnu að ræða auk þess sem mikilvægt væri að mat á hæfni verðandi fósturforeldra yrði samræmt í landinu öllu.

Í hugmyndum um nýskipan barnaverndarmála var gert ráð fyrir veigamiklum breytingum á meðferðarkerfi ríkisins fyrir börn og unglinga. Barnaverndarstofu var ætlað að hafa yfirumsjón og eftirlit með starfsemi meðferðarheimila, taka ákvarðanir um innlagnir á þau og að hlutast til um að nýjar stofnanir yrðu settar á fót. Gert var ráð fyrir því að ný stofnun, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, sem síðar hlaut heitið „Stuðlar“, myndi sinna greiningarmeðferð og neyðarvistun í bráðatilvikum. Þannig var að jafnaði gert ráð fyrir því að meðferð unglingsins hæfist á Stuðlum þar sem vandamál hans væru greind jafnframt því sem hann fengi meðferð í allt að fjóra mánuði. Einungis væri gert ráð fyrir að unglingur færi til langtímameðferðar ef greining og skemmri meðferðartími leiddi í ljós að slíkt reyndist nauðsynlegt. Þá væru til hliðar við Stuðla starfandi langtímameðferðarheimili, en rekstur þeirra grundvallaðist á þjónustusamningi rekstraraðila við Barnaverndarstofu þ.e.a.s. að meðferðarheimilin yrðu fjölskyldurekin og meðferðaraðilar byggju undir sama þaki og



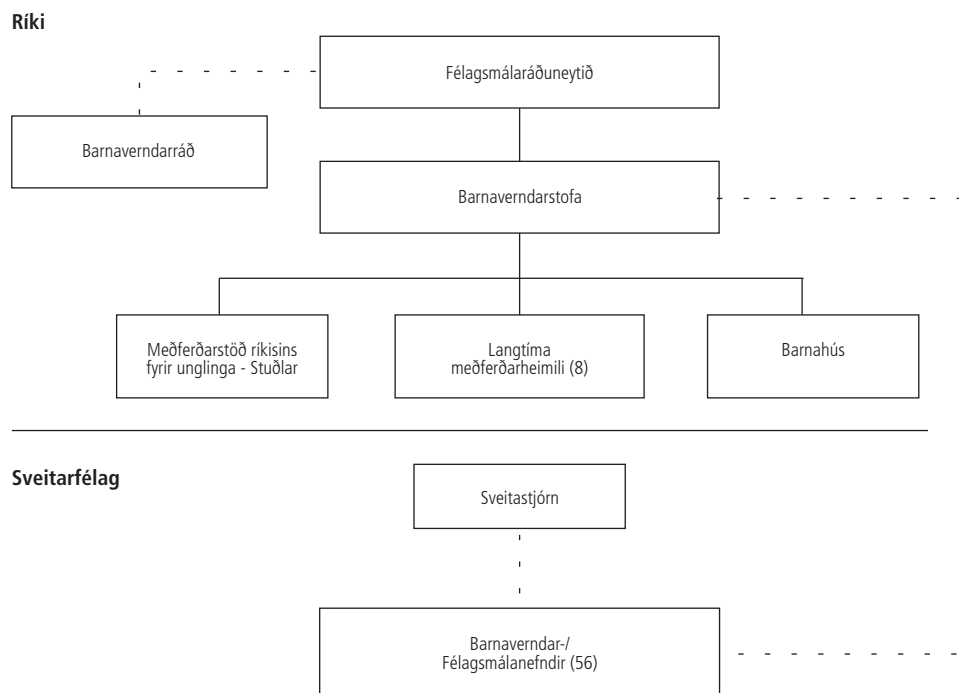
unglingarnir. Með því móti væri stuðlað að nánd í meðferðarstarfi jafnframt því sem rekstarhagkvæmni yrði aukin.

Rökin fyrir því að Barnaverndarstofu væri gert að afgreiða umsóknir um innlagnir á meðferðarheimilin voru einkum þau að með því móti skapaðist nauðsynleg yfirsýn yfir eftirspurn eftir meðferð og nýtingu meðferðarrýma hverju sinni. Jafnframt væri mikilvægt að fram færi sjálfstætt faglegt mat á umsóknum til að tryggja viðeigandi meðferð og í því skyni yrði sett á laggirnar sérstakt fagteymi, m.a. með þátttöku barna- og unglingsgeðdeildar Landspítalans.

Til að koma þessum tillögum í framkvæmd skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að semja frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum, ásamt tillögum að reglugerð fyrir Barnaverndarstofu og meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga. Reglugerð um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga var sett í nóvember 1994 en stofnun Barnaverndarstofu beið þess að frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum yrði afgreitt á Alþingi en það var gert á vorþingi 1995. Reglugerð um starfsemi Barnaverndarstofu var síðan sett í apríl 1995 með gildistíma frá 1. júní 1995.

Skipulag barnaverndarmála í árslok 1999 kemur fram á mynd 1.

Mynd 1 Skipulag barnaverndarmála í árslok 1999



## 1.2 Rekstur og starfsmannahald Barnaverndarstofu

Ráðstöfunarfjármagn Barnaverndarstofu og meðferðarheimila á vegum stofunnar árin 1996 til 1999 kemur fram í *töflu 1.1*. Það nam árið 1999 364 m.kr. en Barnaverndarstofa hefur ætíð verið innan fjárlagaramma. Á töflunni má sjá að rekstrarútgjöld aukast jafnt og þétt árin 1997 til 1999. Skýringin er fjölgun meðferðarheimila sem hækkun sjálfræðisaldurs úr 16 árum í 18 ár kallaði á en hún tvöfaldaði eftirspurn eftir unglingsmeðferð þegar áhrif hennar voru að mestu komin fram í lok árs 1999. Stofnkostnaður hefur hins vegar farið lækkandi og árið 1999 er enginn slíkur kostnaður bókfærður þrátt fyrir mikla uppbyggingu á meðferðarkerfi ríkisins. Ástæðan felst í þeirri stefnu að gera þjónustusamninga við einkaaðila um rekstur fjölskyldurekinna langtímameðferðarheimila.

**Tafla 1.1 Ráðstöfunarfjármagn Barnaverndarstofu og stofnana á hennar vegum (í þús.kr.)**

	1996		1997		1998		1999	
	þús. kr.	%	þús. kr.	%	þús. kr.	%	þús. kr.	%
Barnaverndarstofa .....	36.317	13,0	34.836	14,5	39.289	13,8	49.914	13,7
Meðferðarheimilið Torfastöðum .....	16.357	5,9	17.945	7,5	19.003	6,7	19.575	5,4
Meðferðarheimilið Geldingalæk .....	20.688	7,4	17.145	7,1	19.393	6,8	19.607	5,4
Meðferðarheimilið Árbót .....	20.750	7,4	24.750	10,3	25.670	9,0	41.993	11,5
Meðferðarheimilið í Skagafirði .....	26.259	9,4	26.841	11,2	33.174	11,7	46.463	12,8
Fjölskylduheimilið Sólheimum 17 .....	12.616	4,5	7.293	3,0	633	0,2	—	—
Meðferðarheimilið Laugamýri, Skagafirði .....	4.998	1,8	2.750	1,1	—	—	—	—
Meðferðarheimilið Varpholt 1) .....	—	—	14.105	5,9	21.055	7,4	24.614	6,8
Meðferðarheimilið Hvítárþakka 2) .....	—	—	—	—	10.358	3,6	33.601	9,2
Stuðlar, meðferðarstöð ríkisins .....	72.489	26,0	68.839	28,6	90.645	31,8	96.779	26,6
Skólakostnaður .....	1.419	0,5	2.948	1,2	1.294	0,5	11.415	3,1
Sálfræðiþjónusta á Norðurlandi .....	16	—	5.578	2,3	7.211	2,5	1.242	0,3
Teigur, áfengis- og vímuefnameðferð 3) .....	6.000	2,1	—	—	—	—	—	—
Önnur meðferðarúrræði .....	—	—	250	0,1	5.408	1,9	9.700	2,7
Barnahús 4) .....	—	—	1.302	0,5	9.153	3,2	9.280	2,5
Samtals rekstrarkostnaður .....	199.234	88,0	224.582	93,32	82.286	99,1	364.183	100,0
Stofnkostnaður 5) .....	61.464	22,0	16.220	6,7	2.616	0,9	0	0,0
Samtals .....	279.373	100,0	240.802	100,0	284.902	100,0	364.183	100,0

1) Heimilið var ekki sett á laggir fyrir en í byrjun júní árið 1997. 2) Heimilið tók til starfa seint á árinu 1998. 3) Starfsemi á vegum Teigs færðist til annarra stofnana á tímabilinu. 4) Undirbúningur að stofnun Barnahúss hófst árið 1997. 5) Bygging meðferðarstöðvar ríkisins, Stuðla, stóð að mestu yfir árið 1996.

Á Barnaverndarstofu eru samtals níu stöðugildi og þar starfa sjö sérfræðingar á sviði barnaverndar, rekstrarstjóri og ritari, allir í fullu starfi. Bragi Guðbrandsson félagsfræðingur, tók við stöðu forstjóra Barnaverndarstofu 1. júní 1995 þegar formleg starfsemi hófst. Bragi hafði m.a. verið formaður stjórnarnefndar Unglingaheimilis ríkisins og landsnefndar um Ár fjölskyldunnar

ásamt því að gegna starfi aðstoðarmanns félagsmálaráðherra en áður var hann félagsmálastjóri í Kópavogi. Fáeinum mánuðum áður hafði undirbúningur að starfsemi Barnaverndarstofu hafist en að honum vann Guðjón Bjarnason, deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu og fyrrum framkvæmdastjóri Barnaverndarráðs Íslands.

Í nóvember 1995 hófu Anni Guðný Haugen og Hildur Sveinsdóttir, félagsráðgjafar, störf á Barnaverndarstofu. Anni var áður yfirmaður fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkur og Hildur Sveinsdóttir forstöðumaður fóstursviðs sömu stofnunar. Árið 1996 voru þær Sigurveig Erlingsdóttir, ritari og Áslaug Bragadóttir, rekstrarstjóri ráðnar til starfa. Sama ár hóf Hrefna Friðriksdóttir, hdl. störf hjá Barnaverndarstofu en Hrefna starfaði fyrir hjá AP lögmönnum. Í byrjun árs 1997 hóf Bryndís Guðmundsdóttir, uppeldisfræðingur störf en hún starfaði síðast sem meðferðarstjóri heimilisins að Bakkafliot í Skagafirði. Salbjörg Bjarnadóttir, geðhjúkrunarfræðingur, kom til starfa í lok árs 1998. Hún starfaði síðast á barna- og unglingageðdeild Landspítalans. Sigríður Baldursdóttir, íslenskufraðingur, var ráðin í tímabundin verkefni vorið 1999.

Aðrir starfsmenn á því tímabili sem skýrslan tekur til voru Elísabet Berta Bjarnadóttir, félagsráðgjafi, Guðrún Bóasdóttir, fulltrúi, María Erla Marelsdóttir, lögfræðingur og Ragna Ragnarsdóttir, sálfræðingur.

Barnaverndarstofa var upphaflega til húsa að Suðurgötu 22 í Reykjavík. Í maíbyrjun 1996 flutti Barnaverndarstofa að Pósthússtræti 7 en aðsetur stofunnar frá vormánuðum árið 2000 verður í nýbyggingu að Borgartúni 21 sem hefur hlotið nafnið Höfðaborg.

Árið 1999 var tekin ákvörðun um að móta skýrar þá framtíðarsýn og stefnu sem tekið verður mið af í starfsemi Barnaverndarstofu á komandi árum. Við undirbúning að frekari stefnumótun og skipulagningu starfs Barnaverndarstofu var ákveðið að leita til fyrirtækisins Forskots sem sérhæfir sig í stjórnunar- og rekstrarráðgjöf um greiningu á starfsemi stofunnar.

Athugun fór fram á tímabilinu maí til júlí 1999 og fólst í skoðun á ýmsum skriflegum gögnum auk þess sem fulltrúar Forskots tóku viðtöl við rúmlega tuttugu aðila sem starfa á sviði barnaverndar og eiga samskipti við Barnaverndarstofu. Í kjölfar þessarar athugunar skilaði Forskot skýrslu þar sem styrkleikum og veikleikum Barnaverndarstofu var lýst. Þetta var gert með hliðsjón af hlutverki og starfi Barnaverndarstofu samkvæmt lögum, samstarfi Barnaverndarstofu við aðila á sviði barnaverndar, skipulagi og stjórnun innan Barnaverndarstofu og starfsmannamálum stofunnar. Með þessari athugun fékkst mat á stöðu Barnaverndarstofu. Í framhaldi af þeim niðurstöðum verður unnið að frekari stefnumótun.

### 1.3 Ráðgjöf Barnaverndarstofu

Eitt af megin verkefnum Barnaverndarstofu er að veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf vegna fjölskylduverndar og við úrlausn einstakra barnaverndarmála. Einnig veitir Barnaverndarstofa öðrum opinberum aðilum og almenningi ráðgjöf og upplýsingar á sviði barnaverndar. Einn starfsmaður Barnaverndarstofu sinnir öðrum fremur þessu verkefni. Aðrir starfsmenn koma einnig að ráðgjöfinni, svo sem hvað varðar túlkun lagaatriða, starf meðferðarheimila og fósturráðstafanir. Leiðbeiningum og ráðgjöf við barnaverndarnefndir er í meirihluta tilvika komið á framfæri símleiðis. Ráðgjöf getur jafnframt verið veitt skriflega með tölvupósti eða á fundum með starfsfólki. Nokkurn tíma hefur tekið að þróa starfshætti við ráðgjöf og því reynir mjög á skráningu og varðveislu upplýsinga um þann þátt. Eftir því sem starfsemi Barnaverndarstofu vindur fram verða tölulegar upplýsingar um starf stofunnar nákvæmari.

Skipta má ráðgjöf sem Barnaverndarstofa veitir í eftirfarandi flokka:

*Upphaf barnaverndarmáls.* Ráðgjöf felst í að veita aðstoð við að skilja og skilgreina hvenær mál telst barnaverndarmál og hvenær ekki. Vandkvæði geta verið á því að greina á milli þess hvort um sé að ræða félagslega þjónustu við barn eða fjölskyldu skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 eða afskipti á grundvelli barnaverndarlaga. Annað dæmi um verkefni í þessum flokki eru atriði tengd tilkynningarskyldu við barnaverndarnefndir en í barnaverndarlögum er að finna þrjár lagagreinar um þetta efni. Til álítaefnis um upphaf máls getur einnig talist réttur tilkynnanda til nafnleyndar, svo sem við að skilja hvað í nafnleynd felst, hver á rétt á henni o.s.frv. Við upphaf máls er algengt að leitað sé skilnings á ýmsum verkþáttum sem snerta könnun barnaverndarnefndar, bæði um heimildir, hvar leita megi upplýsinga og hvernig hún skuli framkvæmd.

*Stuðningur og úrræði.* Undir þennan lið falla fjölbreytileg verkefni er varða úrræði barnaverndarnefndar, áætlunargerð þá sem mælt er fyrir um í barnaverndarlögum, hvernig árangursríkast sé að leita samstarfs við forsjármenn o.fl.

*Málsmeðferð og þvingunarúrræði.* Í þessum flokki er ráðgjöf vegna túlkunar á VIII. kafla barnaverndarlaga svo sem um ályktunarhæfni barnaverndarnefnda og hugsanlegt vanhæfi einstakra nefndarmanna. Þá má nefna rannsóknarskyldu barnaverndarnefndar, meðferð úrskurðarmála, neyðarráðstafanir og valdbeitingu.

*Börn í fóstri.* Hér er um að ræða ráðgjöf um þær reglur sem í gildi eru um ráðstöfun barns í fóstur svo sem um val á fósturforeldrum, staðsetning fósturheimilis, gerð fóstursamninga, umgengni barns við sína nánustu o.fl. Þá leita verðandi fósturforeldrar gjarnan ráðgjafar um það hverjir geti gerst fósturforeldrar þar á meðal hvernig þeir geti látið meta hæfni sína.

*Hlutverk barnaverndarnefndar samkvæmt öðrum lögum.* Hér er um að ræða verkefni sem koma í hlut barnaverndarnefndar og kveðið er á um í öðrum lögum en barnaverndarlögum svo sem barnalögum og ættleiðingarlögum. Í þeim er kveðið á um að leita megi til barnaverndarnefnda um að meta aðstæður barna, hæfni væntanlegra forsjármanna o.fl. Ráðgjöf felur oftast en ekki í sér upplýsingar um það hvernig best sé að standa að slíku mati og hvað í því felst.

*Annað.* Til þessa flokks telst ráðgjöf sem er veitt vegna atriða eins og úti-vistar barna, ársskýrslugerðar nefndanna, samstarfs barnaverndarnefnda, leyfisveitinga vegna heimila fyrir börn af ýmsum toga, þ.á m. vegna sumardvalarheimila og -búða.

Í *töflum 1.2 og 1.3* kemur fram yfirlit ráðgjafarmála annars vegar veitt barnaverndarnefndum og hins vegar öðrum opinberum aðilum og almenningi. *Tafla 1.2* er sundurliðuð eftir eðli mála og stærð sveitarfélaga. Ráðgjafarmál voru alls 327 árið 1999 og hefur þeim fjölgað verulega frá 1996. Eðlilegt er að aukning verði samhliða aukinni vitneskju barnaverndarnefnda á þjónustu Barnaverndarstofu. Í töflunni má sjá að flest erindi koma frá nefndum utan höfuðborgarsvæðisins sem þjóna umdæmum með fleiri en 1.000 íbúa. Hér er oft um að ræða barnaverndarnefndir þar sem starfar einn fagmenntaður starfsmaður. Barnaverndarnefndir minni sveitarfélaga eru sjaldnar með fastráðna starfsmenn en færst hefur í vöxt að þær ráði sérstaka starfsmenn í einstök mál sem eru þá oft sérfræðingar sem hafa reynslu af meðferð barnaverndarmála og eru í föstu starfi á þessu sviði hjá einhverjum hinna stærstu sveitarfélaga. Algengast er að barnaverndarnefndir leita ráðgjafar vegna upphafs máls og vegna málsmeðferðar. Árið 1999 voru um  $\frac{2}{3}$  hlutar alla erinda vegna þessara tveggja flokka.

Í *töflu 1.3* er gerð grein fyrir ráðgjöf sem er veitt öðrum en barnaverndarnefndum, en samkvæmt reglugerð um Barnaverndarstofu skal stofan veita almenningi og opinberum aðilum ráðgjöf og fræðslu um starfsemi barnaverndaryfirvalda. Felst það einkum í leiðbeiningum varðandi þær skyldur sem hvíla á almenningi samkvæmt barnaverndarlögum, svo sem tilkynningarskyldu og úrræðum til verndar einstökum börnum þegar við á. Nokkuð er um að leitað sé ráðgjafar Barnaverndarstofu um vinnslu eða meðferð einstakra

barnaverndarmála, t.d. af hálfu foreldra, auk þess sem bornar eru upp almennar spurningar um barnaverndarmál, hlutverk og verklag barnaverndaryfirvalda og afmörkun gagnvart hlutverkum annarra yfirvalda. Þá er nokkuð um að aðrir en opinberir aðilar og foreldrar leiti eftir upplýsingum og ráðgjöf varðandi málsmeðferð og úrræði. Þetta eru oftast ættingjar, forsjarlausir foreldrar og nágrannar barna.

Árið 1999 var leitað eftir ráðgjöf í 347 tilvikum. Erindum hefur fjölgar verulega á sama hátt og erindum frá barnaverndarnefndum. Algengast er að leitað sé ráðgjafar vegna einstakra barnaverndarmála en einnig er algengt að óskað sé eftir upplýsingum um barnaverndarmál almennt. Athygli vekur hversu oft er leitað til Barnaverndarstofu eftir ráðgjöf í tengslum við forsjar- og umgengnisdeilur. Um forsjar- og umgengnisdeilur gilda ákvæði barnalaga nr. 20/1992 og er það ekki á verksviði Barnaverndarstofu að veita sérhæfða ráðgjöf í þessum málaflokkum. Segja má að fjöldi erinda sé vísbending um að þörf sé fyrir markvissa og aðgengilega ráðgjöf á þessu sviði.

Barnaverndarstofu berast á ári hverju nokkur skrifleg erindi frá barnaverndarnefndum þar sem óskað er niðurstöðu um lögfræðileg álitamál. Hér er oft um að ræða beiðni barnaverndarnefndar um að fjalla áfram um mál barns þótt það flytji í umdæmi annarrar barnaverndarnefndar, sbr. 8. gr. bvl., beiðnir um túlkun einstakra ákvæða barnaverndarlaga eða almennar leiðbeiningar um vinnslu tiltekinna mála. Á tímabilinu 1996 til 1999 voru að jafnaði tæplega 10 erindi af þessu tagi á ári. Árið 1999 var fjöldi þeirra 6 og vörðuðu þau eingöngu upphaf barnaverndarmáls og þvingunarúrræði.

Auk ráðgjafar Barnaverndarstofu hefur verið reynt að mæta þörf fyrir upplýsingar um barnaverndarmál með útgáfu sérstakrar handbókar fyrir barnaverndarnefndir. Gert er ráð fyrir að handbókin nýtist fagfólki og nefndarmönnum við þau störf sem þeim er ætlað að vinna að. Í handbókinni eru kynntar reglur og starfsaðferðir sem gilda um barnaverndarstarf, stofnanir barnaverndaryfirvalda, málsmeðferð, fósturráðstafanir og fleiri atriði. Handbókinni er ennfremur ætlað að leiðbeina um vinnslu og skilgreiningu barnaverndarmála og svara nokkrum þeim spurningum sem koma upp varðandi þau. Þegar breytingar verða á löggjöf eða skipulagi mun Barnaverndarstofa gera viðeigandi leiðréttingar á handbókinni og senda út. Þannig er handbókin aldrei endanleg heldur verður hún uppfærð eftir þörfum. Allar starfandi barnaverndarnefndir fengu handbókina senda og stefnt er að því að hún verði aðgengileg á heimasíðu Barnaverndarstofu.

Auk handbókar er í umburðarbréfum gjarna komið á framfæri tilmælum eða fyrirmælum um skilning á lagaatriðum en þar eru einnig fyrirmæli um

framkvæmd laga og reglugerða. Barnaverndarnefndir hafa undanfarin ár fengið send eftirfarandi umburðarbréf:

- vegna fjölda nefndarmanna í barnaverndarnefndum,
- vegna leiðbeiningarskyldu barnaverndarnefndar þegar úrskurður er kynntur málsaðilum um málskotsrétt til Barnaverndarráðs,
- um meðferð barnaverndarmála skv. lögum nr. 58/1992 og ráðgjöf skv. lögum nr. 40/1991,
- um fjárstyrk vegna lögmannsaðstoðar skv. 46. gr. laga nr. 58/1992,
- um skráningu mála hjá barnaverndarnefndum,
- leiðbeiningar um framkvæmd 40. gr. laga nr. 58/1992,
- um hlutverk barnaverndarnefnda hvað varðar eftirlit með sýningu, sölu og dreifingu myndefnis.

**Tafla 1.2 Ráðgjöf veitt barnaverndarnefndum eftir efni og stærð sveitarfélaga árin 1996 til 1999 (fjöldi mála)**

Eðli ráðgjafar	Reykjavík			Nágrenni Reykjavíkur			Önnur sveitarfélög ≥1000 íbúar			Önnur sveitarfélög <1000 íbúar			Fjöldi mála			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Upphaf máls .....	96	97	98	99	96	97	98	99	96	97	98	99	96	97	98	99
Stuðningsúræði .....	-	3	7	6	-	4	11	10	-	59	66	71	-	9	10	12
Þvingun .....	-	6	8	5	-	6	3	6	-	33	24	32	-	4	2	3
Málsmeðferð .....	-	1	0	3	-	0	1	2	-	9	5	7	-	0	0	0
Börn í fóstri .....	-	1	7	14	-	7	7	12	-	36	33	61	-	8	6	6
Verk skv. öðrum l. ....	-	0	0	1	-	2	5	8	-	18	22	22	-	1	2	3
Annað .....	-	2	7	1	-	1	1	2	-	22	24	10	-	1	8	2
Alls .....	9	14	31	34	16	21	35	43	86	201	206	220	33	27	51	30

Flokkun eftir eðli ráðgjafar hófst fyrst árið 1997. Nágrenni Reykjavíkur eru öll sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu nema Reykjavík; Hafnarfjörður, Garðabær, Bessastaðahreppur, Kópavogur, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Kjósarhreppur. Yfirlitð miðar einungis að því að varpa ljósi á hvert var „fyrsta erindi“ vegna ráðgjafar en getur ekki upplýsingar um hve oft var leitað til Barnaverndarstofu vegna sama máls.

**Tafla 1.3 Ráðgjöf veitt öðrum en barnaverndarnefndum eftir efni árin 1996 til 1999 (fjöldi mála)**

	Opinberir aðilar			Foreldrar			Aðrir			Fjöldi mála					
	1996	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Einstök barnaverndarmál .....	-	21	24	26	66	80	70	-	22	52	42	-	109	156	138
Almennt um barnaverndarmál ..	-	9	32	34	5	4	19	-	9	20	27	-	23	56	80
Almennt um þjónustu við börn .	-	1	9	7	0	3	12	-	1	6	10	-	2	18	29
Forsjár- og umgengismál .....	-	8	10	2	30	53	55	-	10	16	12	-	48	79	69
Annað .....	-	3	28	9	4	11	14	-	6	23	8	-	13	62	31
Alls .....	30	42	103	78	105	151	170	73	48	117	99	103	195	371	347

Árið 1996 voru ráðþegar einungis flokkaðir í tvennt, opinbera aðila og aðra. Flokkun eftir eðli ráðgjafar hófst árið 1997 og flokkun ráðþega er: foreldrar, opinberir aðilar og aðrir. Yfirlitð miðar einungis að því að varpa ljósi á hvert var „fyrsta erindi“ vegna ráðgjafar en getur ekki upplýsingar um hve oft var leitað til Barnaverndarstofu vegna sama máls.



## 1.4 Eftirlit Barnaverndarstofu

Eftirlit Barnaverndarstofu greinist í tvo megin þætti, annars vegar í viðbrögðum þegar Barnaverndarstofu berst kæra eða kvörtun vegna aðgerða eða aðgerðarleysis nefnda og hins vegar eftirlit að eigin frumkvæði stofunnar.

Í reglugerð um Barnaverndarstofu segir að fái stofan vitneskju, frá borgurum eða öðrum, um að starfi barnaverndarnefndar kunni að vera ábótavant skuli svo fljótt sem auðið er leitað skýringa og veita barnaverndarnefnd hæfilegan frest í því sambandi. Á þann hátt getur hinn almenni borgari leitað réttar síns ef hann telur á sig hallað eða ef hann telur sig hafa orðið fyrir óréttmætu ámæli af samskiptum við barnaverndarnefnd. Barnaverndarstofa getur að fengnum skýringum og athugun málsins lagt fyrir nefndina að bæta úr annmörkum. Hafi formleg kvörtun orðið tilefni afskipta ber Barnaverndarstofu að láta þeim sem ber hana fram, almennum borgara jafnt sem opinberum aðila, í té rökstutt skriflegt svar ef við á, sem og viðkomandi barnaverndarnefnd.

Í *töflu 1.4* kemur fram tölulegt yfirlit yfir kærur og kvartanir til Barnaverndarstofu á tímabilinu 1995 til 1999. Á árinu 1999 var fjöldi þeirra 40. Um helmingur þeirra var vegna ákvarðana eða starfsemi barnaverndarnefnda með sveitarfélög þúsund íbúa eða fleiri utan höfuðborgarsvæðisins. Kærur og kvartanir vegna barnaverndarnefnda á landsbyggðinni með innan við þúsund íbúa eru fátíðar og endurspeгла að einhverju leyti fjölda mála sem þessar nefndir hafa til meðferðar. Miðað við íbúafjölda er sjaldgæft að kærur eða kvartanir berist Barnaverndarstofu vegna starfsemi barnaverndaryfirvalda í Reykjavík. Í heildina litið er algengast að mál varði stuðningsúrræði barnaverndarnefnda, upphaf máls eða börn í fóstri (sjá skilgreiningu á eðli mála í ráðgjafarhluta).

Tilefni eftirlits að eigin frumkvæði Barnaverndarstofu getur verið margvíslegt. Atriði sem fram koma í ársskýrslum nefnda, umsóknum um meðferðardvöl fyrir börn, fóstursamningum o.fl. geta vakið spurningar sem nauðsynlegt reynist að fá svör við. Opinber umræða um málefni er varða börn eða ábendingar úr ýmsum áttum geta gefið stofunni tilefni til að kanna með hvaða hætti barnaverndarnefndir rækja hlutverk sitt á einstökum sviðum. Þannig getur eftirlit Barnaverndarstofu að eigin frumkvæði beinst að öllum þáttum barnaverndarmála og vinnuaðferðum við framkvæmd þeirra. Það getur ýmist beinst að tiltekinni barnaverndarnefnd eða að þeim öllum. Á tímabilinu 1995 til 1999 hefur eftirlit að frumkvæði Barnaverndarstofu snúist að miklu leyti um börn í fóstri.

**Tafla 1.4 Kætur og kvartanir sem bárust Barnaverndarstofu 1995 til 1999**

	Reykjavík				Nágrenni Reykjavíkur				Önnur sveitarfélög ≥ 1000 íbúar				Önnur sveitarfélög < 1000 íbúar				Fjöldi mála						
	95	96	97	98	99	95	96	97	98	99	95	96	97	98	99	97	98	99	95	96	97	98	99
Upphaf máls .....	0	1	5	5	4	1	1	6	1	1	1	4	0	7	6	1	1	0	2	6	12	14	11
Stuðningsúræði ...	0	0	0	6	4	0	1	2	1	2	0	3	2	0	7	0	1	0	0	4	4	8	13
Þvingun .....	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Málsmeðferð .....	1	6	3	1	1	2	1	2	0	1	1	4	4	1	1	1	0	0	4	11	10	2	3
Börn í fóstri .....	1	0	0	6	2	0	0	0	1	2	0	1	1	3	5	1	0	1	1	1	2	10	10
Verk skv. öðrum l. . .	1	0	0	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	3	0	0	6	1
Annað .....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alls .....	3	7	8	22	12	5	3	10	3	6	2	12	7	18	21	3	2	1	10	22	28	45	40

Árin 1995 og 1996 bárust engar kætur og kvartanir vegna barnaverndarnefnda á svæðum þar sem íbúar eru færri en 1.000 talsins í umdæmi nefndar. Skilgreining á eðli kæru er sams konar og eðli ráðgjafar.

Fyrir utan það eftirlit sem fer fram við meðferð á kærnum og kvörtunum hefur Barnaverndarstofa komið á eftirliti að eigin frumkvæði. Má nefna sem dæmi að í þremur tilvikum hefur verið um að ræða ráðstöfun barna í fóstur þar sem um var að ræða heimili sem ekki hafði hlotið meðmæli stofunnar líkt og mælt er fyrir um í lögum. Þá tók Barnaverndarstofa til sérstakrar skoðunar verklagsreglur sem settar höfðu verið af Dagvist barna í Reykjavík um það hvernig samstarfi skyldi háttað við barnaverndarnefnd, tilhögun tilkynninga o.þ.h. Í umfangsmikilli rannsókn sem hófst árið 1999 og sagt er frá annars staðar í skýrslunni er viðfangsefnið afdrif kynferðisbrota gegn börnum. Markmið rannsóknarinnar er m.a. að rannsaka starfsaðferðir barnaverndarnefnda og viðbrögð þeirra í hvívetna.

## 1.5 Ársskýrslur barnaverndarnefnda

Samkvæmt barnaverndarlögum nr. 58/1992 og reglugerð nr. 264/1995 er Barnaverndarstofu ætlað að innheimta ársskýrslur barnaverndarnefnda landsins. Söfnun slíkra ársskýrslna og úrvinnsla tölfræðilega upplýsinga á grundvelli þeirra gefur mikilvægar vísbendingar um stöðu barnaverndarmála á hverjum tíma og er þannig ein af undirstöðum stefnumótunar í málaflokknum. Þær gera starf barnaverndarnefnda einnig sýnilegra og geta átt þátt í því að markvissar sé gripið til ráðstafana til verndar börnum.

Tölfræðilegar upplýsingar um barnaverndarmál hafa verið af skornum skammti fram að þessu. Barnaverndarráð hefur þó allt frá setningu fyrstu laga um barnavernd árið 1932 safnað upplýsingum frá barnaverndarnefndum og gefið út í ársskýrslum ráðsins. Hér var þó að litlu leyti um tölfræðileg gögn að ræða. Vísir að söfnun slíkra gagna varð til upp úr 1990 þegar Barnaverndarráð tók í notkun sérstök eyðublöð sem send voru til allra barnaverndarnefnda. Ekki var þó unnið úr þeim upplýsingum sem safnað var á grundvelli eyðublaðanna fyrr en árið 1997 þegar Barnaverndarstofa réðst í úrvinnslu þeirra í samvinnu við Kristín Karlsson félagsfræðing á Hagstofu Íslands. Niðurstöður þeirrar úrvinnslu verða birtar síðar. Á tímabilinu 1994–1995 starfaði sérstök nefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins sem hafði það hlutverk að skilgreina og samræma þau tölfræðilegu gögn sem þörf væri á að safna að þessu tilefni. Í kjölfarið voru útbúin sérstök eyðublöð fyrir ársskýrslugerð nefndanna. Þau voru notuð í fyrsta sinn árið 1995.

Heimtur ársskýrslna hafa farið batnandi á umræddu tímabili. Á árinu 1996 skiluðu þrjár nefndir engri skýrslu um störf sín og sami fjöldi vegna ársins

1997. Allar barnaverndarnefndir landsins skiluðu hins vegar ársskýrslum um störf sín fyrir árin 1998 og 1999. Það sem meira skiptir er að gætt hefur meiri nákvæmni í svörum nefndanna fyrir árin 1998–1999 en nokkrir byrjunarörðugleikar voru við notkun hins nýja skráningarforms í upphafi.

## 1.6 Samskipti Barnaverndarstofu við meðferðarheimili

Í reglugerð um Barnaverndarstofu er kveðið á um að stofan skuli hafa yfirmensjón og eftirlit með stofnunum og heimilum sem ríkið rekur eða styrkir fyrir börn. Barnaverndarstofu er gert að hafa faglegt og fjárhagslegt eftirlit með starfsemi þessara stofnana, að hafa yfirsýn yfir vistunarræði sem til eru hverju sinni og fylgjast með nýtingu þeirra. Í þeim tilgangi skal stofan afla upplýsinga um innritun og útskrift skjólstæðinga.

Til að sinna þessu eftirlitshlutverki á fullnægjandi hátt hóf stofan þróun á skýrum verklagsreglum í samvinnu við heimilin, haustið 1999. Ingvar Sigurgeirsson prófessor var fenginn til ráðgjafar við framkvæmd eftirlitshlutverksins og voru settar reglur sem verða reyndar í eitt ár. Er það von Barnaverndarstofu að ný vinnubrögð verði til þess að eftirlitið verði sýnilegra og markvissara og er þá bæði litið til starfsaðferða á Barnaverndarstofu og á meðferðarheimilunum. Meginmarkmið eftirlitsins eru:

1. Að ganga úr skugga um hvort þjónustu- og vistunarsamningar séu uppfylltir.
2. Að stuðla að umbótum í meðferðarstarfinu.
3. Að afla upplýsinga fyrir Barnaverndarstofu um starfsemi heimilanna til að tryggja að þjónusta þeirra uppfylli ýtrustu kröfur um faglegt starf.

Starfsmenn Barnaverndarstofu fara reglulega í heimsóknir á meðferðarheimilin og hitta fyrir forstöðumenn, sálfræðinga, almenna starfsmenn og börnin sem þar dvelja. Miðað er við að farnar séu a.m.k. fimm ferðir á ári á hvert heimili. Árið 1998 voru farnar samtals 36 ferðir á heimilin sex. Árið 1999 voru farnar 45 ferðir á meðferðarheimilin. Í heimsóknunum felst eftirlit með starfsemi heimilanna og gengi einstakra barna. Einnig er rætt um innra starf heimilanna, skóla- og starfsmannamál.

Auk sérstakra heimsókna hefur starfsmaður sótt svokallaða Norðurlandsfundu þeirra þriggja heimila sem rekin eru á Norðurlandi. Í upphafi ársins 1997 var ákveðið að meðferðarheimilin Árbót, Varpholt og Bakkaföt myndu hafa með sér sérstakt samstarf í þeim tilgangi að efla starfsemina og stuðla að

faglegri umræðu og skapa þannig vettvang þar sem deila mætti þekkingu og reynslu. Samstarfsfundina sóttu forstöðumenn heimilanna og sálfræðingar Barnaverndarstofu. Þrír slíkir fundir voru haldnir árlega árin 1997 og 1998. Tveir Norðurlandsfundir voru haldnir árið 1999 og einn fundur var haldinn með þátttöku allra heimilanna. Á fundunum er farið yfir stöðuna á heimilunum og fjallað um fjárhagslegan rekstur, meðferðaráætlanir, hugmyndafræði, starfsmannamál, fræðslu og fleira eftir því sem tilefni er til.

### *1.6.1 Ráðgjöf og samstarf við meðferðarheimilin*

Starfsmenn Barnaverndarstofu sinna ráðgjöf og eiga samstarf við meðferðarheimilin og Stuðla sem oftast fer fram símleiðis. Um er að ræða ráðgjöf og samstarf af ýmsum toga. Starfsmenn barnaverndarnefnda, foreldrar, samstarfsaðilar og aðrir hafa einnig samband símleiðis og leita eftir ráðgjöf og upplýsingum.

Árið 1998 voru símtöl frá Stuðlum og langtímameðferðarheimilum alls 260 talsins. Árið 1999 voru þessi símtöl samtals 346. Nefna má að oftast en ekki eru fleiri en eitt mál rædd í hverju símtali og því erfitt að skipta símtölum niður eftir innihaldi ráðgjafar. Í símaráðgjöf við Stuðla og önnur meðferðarheimili var m.a. rætt um eftirtalin viðfangsefni: innritanir og útskriftir, meðferðaráætlanir og mál einstakra vistbarna, innra starf heimilanna og samskipti við vistunaraðila og aðra opinbera aðila.

Skráð símtöl frá barnaverndarnefndum vegna skjólstaðinga á Stuðlum og öðrum meðferðarheimilum voru alls 349 talsins árið 1998 og 487 talsins árið 1999. Í símtölunum veittu starfsmenn bæði ráðgjöf og upplýsingar m.a. um eftirfarandi þætti: inn- og útskriftir, frágang umsókna, úrræði fyrir börn á biðtíma, úrræði eftir útskrift barna, gerð vistunarsamninga, kvartanir o.fl.

Nokkuð er um að foreldrar barna hringi á Barnaverndarstofu og voru skráð símtöl foreldra alls 46 árið 1998 en þau voru 98 árið 1999. Foreldrum er veitt ráðgjöf m.a. um eftirfarandi þætti: stöðu umsókna, starfsemi einstakra meðferðarheimila, kvartanir vegna þjónustu o.fl.

### *1.6.2 Árangursmat á starfi meðferðarheimila*

Barnaverndarstofa hefur fengið dr. Sigurlínu Davíðsdóttur sem er sérfræðingur á sviði árangursmælinga til að leggja mat á ýmsa starfsemi og tilraunaverkefni. Markmiðið með því er að fá óháðan aðila til að meta starfsemi og fá fram fræðilegt mat á árangri verkefna. Árið 1996 var samkvæmt áætlun

hafist handa við þetta verkefni. Slík athugun var gerð í fyrsta skipti á deild Meðferðarstöðvar ríkisins í Efstasundi 1995–96.<sup>1</sup> Deildin var lögð niður á árinu 1996 og starfsemin flutt að meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, Stuðlum.

Á árinu 1997 hófst samsvarandi könnun á Torfastöðum<sup>2</sup> og lá árangursmat fyrir í skýrsluformi í byrjun árs 1999. Auk þess var gert árangursmat á Bakkaflöt og Stóru-Gröf í Skagafirði.<sup>3</sup> Unnið verður áfram að árangursmati samkvæmt sérstakri áætlun.

### 1.6.3 Reglur um réttindi barna

Á Barnaverndarstofu hafa verið settar verklagsreglur og útbúin eyðublöð í þeim tilgangi að auðvelda og efla markviss vinnubrögð og tryggja réttindi allra þeirra sem málið varðar.

Í nóvember 1997 voru settar til reynslu reglur um réttindi barna á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.<sup>4</sup> Reglurnar gilda um meðferðarstöð ríkisins og öll langtímameðferðarheimili sem rekin eru í samræmi við 51. gr. barnaverndarlaga og eru undir yfirumsjón Barnaverndarstofu. Hér er um frumkvæði að ræða enda er ekki til þess vitað að settar hafi verið formlegar reglur í þessu efni fyrr hér á landi. Tilurð reglnanna er í rökréttu samhengi við þá þróun sem orðið hefur á réttindasviði barna á undanförunum árum, þar sem litið er á börn sem sjálfstæðan réttindahóp. Þessarar þróunar hefur gætt bæði í löggjöf á sviði barnaréttar og í samningu og samþykkt alþjóðlegra sáttmála, t.d. samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Reglurnar voru endurskoðaðar 1. febrúar 1999.

Reglunum er fyrst og fremst ætlað að tryggja persónuleg réttindi barna og er markmið þeirra margþætt. Samkvæmt reglunum skulu börn búa við friðhelgi og njóta virðingar. Bann er lagt við valdbeitingu í meðferðar- eða refsingarskyni. Reglurnar kveða jafnframt á um að þau hafi frelsi til athafna, að þeim sé gert kleift að fá heimsóknir, lækniþjónustu, póstsendingar og símtöl og að verðmæti þeirra skulu geymd á tryggum stað. Þá skulu þau eiga rétt á aðgangi að gögnum um sig sjálf að teknu tilliti til aldurs og þroska.

---

<sup>1</sup> Sigurlína Davíðsdóttir (1997). *Efstasund 86*. Hversu vel gekk þar? Barnaverndarstofa.

<sup>2</sup> Sigurlína Davíðsdóttir (1999). *Mat á meðferðinni á Torfastöðum í Biskupstungum*. Barnaverndarstofa.

<sup>3</sup> Sigurlína Davíðsdóttir (1999). *Bakkaflöt og Stóra-Gröf*. Mat á meðferð. Barnaverndarstofa.

<sup>4</sup> *Reglur um réttindi barna og ungmenna á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu* (1997). Barnaverndarstofa.

Með reglunum er á hinn bóginn heimilaðar takmarkanir á réttindum, beit-ing valds og/eða þvingunar þegar það telst nauðsynlegt til þess lögmætum meðferðar- og uppeldismarkmiðum verði náð og til verndar lífi og heilsu viðkomandi skjólstæðings, annarra skjólstæðinga, starfsmanna eða til verndar eignum. Við ákveðnar aðstæður er heimilt að takmarka heimsóknir, póstsendingar og símtöl, heimilt er að beita þvingun í neyðartilvikum, framkvæma líkamsleit og skerða frelsi til athafna. Ef nauðsynlegt reynist að beita valdi eða þvingunum skulu aðgerðir vera vel rökstuddar, færðar í dagbækur og skráðar á þar til gerð skráningarblöð.

Loks má nefna að ef talið er að um brot á þessum reglum sé að ræða geta skjólstæðingar, forsjáraðilar, vistunaraðilar og starfsmenn meðferðarheimila komið kvörtunum á framfæri við Barnaverndarstofu.

Reglur þessar eru settar af Barnaverndarstofu með stoð í 51. og 52. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992, með áorðnum breytingum og 19. gr. reglugerðar um Barnaverndarstofu nr. 264/1995.<sup>1</sup> Reglurnar gilda um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga og öll meðferðarheimili á vegum ríkisins sem rekin eru skv. 5. mgr. 51. gr. barnaverndarlaga og lúta yfirumsjón Barnaverndarstofu.

#### 1.6.4 Vistunarsamningur

Tilgangurinn með vistunarsamningi er hvað foreldra áhrærir að fá þá til að vinna að því að bæta aðstæður á heimili sínu. Í samningnum er lýst nánar hlutverki vistunaraðila, meðferðarheimilis og forsjármanna. Þar eru reglur mótaðar um heimsóknir og samskipti, þátttöku fjölskyldu í meðferðinni og þess háttar. Að vistunarsamningi standa forsjáraðilar barns, vistunaraðilar (barnaverndarnefnd), viðkomandi meðferðarheimili og Barnaverndarstofa. Í vistunarsamningi er kveðið á um þætti eins og umgengni á dvalartíma, greiðslu framfærslueyris, samstarf og verkaskiptingu aðila samningsins, hvernig staðið skuli að útskrift og hvað foreldrum beri að gera til undirbúnings því að taka við barni sínu á ný að meðferð lokinni.

#### 1.6.5 Mat á umsóknum

Gerðar voru leiðbeiningar um *mat á umsóknum* um dvöl á meðferðarheimilum. Ástæðan er sú að í vissum tilvikum gerist þess þörf að forgangsráða í meðferðarrými. Matið byggist á mörgum flóknum þáttum, svo sem hvaða að-

<sup>1</sup> Reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu (1999). Barnaverndarstofa.

stoð hefur verið reynd áður en til umsóknar kemur, aldri skjólstæðings, vandamáli hans og fjölskylduáðstæðum.

### 1.6.6 Eyðublöð

Gengið hefur verið frá eftirfarandi eyðublöðum:

- Sérstöku eyðublaði fyrir barnaverndarnefndir *til að sækja um dvöl fyrir börn á meðferðarheimilum.*
- Á *útskriftareyðublaði* ber meðferðaraðila að gera Barnaverndarstofu grein fyrir tildrögum útskriftar og hvert barn fer að lokinni meðferð.
- Sérstakt eyðublað er ætlað skjólstæðingum meðferðarheimila ef þeir telja sig þurfa að leggja fram *kvörtun vegna meðferðar, aðbúnaðar eða annarra atriða.*
- Starfsmönnum meðferðarheimilanna er ætlað að fylla út sérstakt eyðublað eftir *neyðartilvik, en fyrir kemur að átök verða á milli starfsmanna og barna, svo sem vegna ofbeldishegðunar barna.* Blaðið skal sent Barnaverndarstofu. Slík mál eru afar viðkvæm og komi neyðartilvik upp er talin nauðsyn á því að skrá þau sérstaklega. Ber starfsmönnum að skila eyðublaðinu útfylltu til Barnaverndarstofu til að unnt sé að glöggva sig á því hvort reglum um viðbrögð í neyðartilvikum hafi verið fylgt. Skráning þessara tilvika hófst árið 1997.

### 1.6.7 Meint harðræði á meðferðarheimilum

Hinn 12. maí 1997 sendi umboðsmaður barna félagsmálaráðuneytinu álitsskýldu þar sem þess var farið á leit að könnuð yrðu tiltekin atriði sem lutu að því hvort börn sem vistuð höfðu verið á Stuðlum eða öðrum meðferðarheimilum ríkisins, hefðu verið svipt persónufrelsi sínu svo sem með því að binda hendur þeirra og fætur með límbandi eða þau sett í einangrun svo sólarhringum skipti. Ennfremur hvort barnaverndaryfirvöld hefðu brugðist eftirlitsskyldu sinni þegar Barnaverndarráð vakti athygli þáverandi stjórnar Unglingaheimilis ríkisins með bréfi, dags. 10. febrúar 1994, á ásökunum í garð starfsmanna eins meðferðarheimilisins.

Félagsmálaráðuneytið leitaði til utanaðkomandi aðila til að kanna framangreind atriði og með bréfi dags. 20. ágúst 1997, fól ráðuneytið Davíð Þór Björgvinssyni, prófessor og Nönnu K. Sigurðardóttur, félagsráðgjafa, að kanna m.a. hvort börn á meðferðarstöðinni Stuðlum hefðu verið beitt alvarlegum þvingunum svo og hvort barnaverndaryfirvöld hefðu brugðist eftir-



litsskyldu sinni á árinu 1994. Birtist skýrsla þeirra af þessu tilefni í maí 1998.<sup>1</sup> Í niðurstöðum hennar er gerð grein fyrir heimildum til valdbeitingar í neyðartilvikum og var ekki talið að brotinn hefði verið réttur á börnum í einstökum tilvikum.

### 1.6.8 Samningur við Fangelsismálastofnun ríkisins

Fangelsismálastofnun ríkisins og Barnaverndarstofa gerðu með sér samning um samstarf í október 1998 þess efnis að miða beri að því að fangar undir 18 ára aldri verði vistaðir á meðferðarheimilum sem rekin eru skv. ákvæðum barnaverndarlaga þar sem fram fer sérhæfð meðferð. Samningur þessi var endurnýjaður 5. nóvember 1999. Samstarfið byggir á 1. mgr. 11. gr. laga nr. 48/1988 um fangelsi og fangavist og 3. og 51. gr. barnaverndarlaga.

Með samningi þessum er reynt að koma til móts við Samninginn um réttindi barnsins, eða Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eins og hann er oft nefndur, þar sem margvísleg mannréttindi barna eru staðfest sem alþjóðalög. Hér er einkum vísað til ákvæðis í 37. grein Barnasáttmálans um að halda skuli barni sem svipt er frjálrsæði sínu aðskildu frá fullorðnum. Þar sem ekkert unglíngafangelsi er á Íslandi er ekki unnt að fullnægja ákvæði Barnasáttmálans í þessu efni með öðrum hætti.

Um vistun fer almennt eftir þeim ákvæðum sem gilda um vistun barna á meðferðarheimilum undir yfirumsjón Barnaverndarstofu. Þegar Fangelsismálastofnun berst dómur til fullnustu þar sem dómþoli yngri en 18 ára er dæmdur í óskilorðsbundið fangelsi skal Barnaverndarstofu þegar tilkynnt um það. Barnaverndarstofa skal kanna hvort mögulegt sé að dómþoli afpláni refsingu sína á meðferðarheimili á vegum stofunnar, enda liggi að jafnaði fyrir vilji hans til slíkrar afplánunar. Komi slík ráðstöfun til greina skal Barnaverndarstofa afla afstöðu viðkomandi barnaverndarnefndar til málsins. Sama málsmeðferð skal viðhöfð þegar um er að ræða unglíng sem úrskurðaður hefur verið í gæsluvarðhald. Slík vistun skal framkvæmd í samráði við rannsóknaraðila málsins. Barnaverndarstofa velur tiltekið meðferðarheimili í hvert skipti og metur meðal annars hvort ástæða er til að viðkomandi fari í greiningar- og/eða meðferðarvistun á meðferðarstöð ríkisins, Stuðla.

Áður en ákvörðun er tekin um vistun skal liggja fyrir skriflegur samningur

<sup>1</sup> Davíð Þór Björgvinsson og Nanna K. Sigurðardóttir (1998). *Greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir unglínga og eftirlitsskyldur barnaverndaryfirvalda*. Reykjavík.

við fangann og forsjáraðila hans um vistun í meðferð í að minnsta kosti sex mánuði óháð lengd refsítímans eða úrskurður barnaverndarnefndar. Í samningnum skal tekið fram hvað felst í því að vera í meðferð og hvaða lagareglur gilda um meðferðina. Auk þess skal tekið fram að ef fangi brýtur skilyrði sem honum eru sett eða reglur heimilis, svo sem ef hann strýkur eða reynir að strjúka, þá muni hann verða fluttur tafarlaust í fangelsi til áframhaldandi afplánunar. Sama gildir þegar dómþoli er á meðferðarheimilinu þegar dómur kemur til fullnustu.

Barnaverndarstofa skuldbindur sig til að bjóða vistun út refsítímann þeim föngum sem verða 18 ára í meðferð ef refsítími þeirra er ekki liðinn við það tímamark en ekki lengur en til sex mánaða. Á þeim tíma sem liðinn er frá undirritun samningsins hefur nokkur reynsla fengist af þessu fyrirkomulagi þó að um fáa einstaklinga sé að ræða. Óskað hefur verið eftir vistun á meðferðarheimili fyrir þrjá einstaklinga á tímabilinu og hafði einn þeirra fengið gæsluvarðhaldsdóm. Einn unglingur undir 18 ára aldri hefur afplánað allan sinn dóm í fangelsi eftir að samningur þessi tók gildi en hann sóttist ekki eftir meðferð.

## 1.7 Fósturmál

Barnaverndarstofu er ætlað að hafa yfirumsjón með fósturmálum, þar á meðal að sjá um að útvega barnaverndarnefndum fósturforeldra og meta hæfni þeirra. Enginn má taka barn í fóstur nema með samþykki barnaverndarnefndar í heimilismdæmi hans, sbr. 36. gr. laga nr. 58/1992. Um hlutverk Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda vegna fósturmála er nánar fjallað í tveimur reglugerðum nr. 264/1995 og 532/1995.

### 1.7.1 Tölulegar upplýsingar um fósturmál

Í *töflu 1.5* kemur fram yfirlit fósturmála á tímabilinu 1996–1999. Rúmlega tvö hundruð börn hafa dvalið hjá fósturforeldrum árlega. Hér er um að ræða þrjú til fjögur börn á hver þúsund á landinu.<sup>1</sup> Þeim börnum sem fara í varanlegt fóstur<sup>2</sup> hefur heldur fækkað á umræddu tímabili. Talsverð breyting hefur hins

---

<sup>1</sup> *Landshagir 1996–1999* (1996–1999). Hagstofa Íslands. Allar upplýsingar um íbúa- og fólksfjölda í skýrslunni eru frá Hagstofu Íslands.

<sup>2</sup> Um *varanlegt fóstur* er að ræða þegar barni er komið í fóstur þar til forsjárskyldur falla niður samkvæmt lögum.

vegar orðið á fjölda barna í tímabundnu fóstri<sup>1</sup> eða frá 36 börnum árið 1996 í 68 árið 1999. Bendir þetta til að tímabundið fóstur sé oftast notað sem stuðningsúrræði í barnavernd en áður var.

Umsóknir frá barnaverndarnefndum um fósturheimili hafa verið frá 20 og upp í 38 á ári þau ár sem skýrslan nær yfir. Rúmur helmingur umsókna kemur frá Reykjavík. Næstflestar umsóknir koma frá sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðis með þúsund íbúa eða fleiri. Eingöngu ein umsókn barst á tímabilinu frá sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins þar sem íbúar voru færri en þúsund.

Á síðustu fjórum árum hafa ráðstafanir barna í fóstur verið á bilinu 40 til 50 á ári. Nokkur aukning kemur fram á fjölda barna sem fara í tímabundið fóstur en þeim fækkar sem ráðstafað er í varanlegt fóstur. Árið 1996 fóru 29 börn í fóstur, þar af 13 í tímabundið fóstur. Árið 1999 fór 41 barn í fóstur þar af 32 í tímabundið. Ein af ástæðum þessarar þróunar er sú að forsjárviptingum hefur fækkað milli ára. Nefna má að samkvæmt upplýsingum frá barnaverndarnefndum var engin forsjárviptingu á landinu á árinu 1999. Rétt er að hafa fyrirvara gagnvart tölum fyrir árið 1996, en þá gekk illa að afla upplýsinga um fósturráðstafanir frá barnaverndarnefndum, einkum varðandi þau börn sem fóru í tímabundið fóstur.

Á tímabilinu 1996 til 1999 fóru að jafnaði um 18 börn úr varanlegu fóstri eða frá 14 og upp í 22. Í flestum tilvikum var skýringin að sjálfræðisaldri hafði verið náð. Einnig var ættleiðing eða fósturrof algengar ástæður.

Barnaverndarstofu er ætlað að sjá barnaverndarnefndum fyrir hæfum fósturforeldrum þegar þörf er á.

Allir þeir sem óska eftir því að gerast fósturforeldrar þurfa að sækja formlega um það til Barnaverndarstofu og afhenda tilskilin vottorð. Að því loknu óskar Barnaverndarstofa umsagnar barnaverndarnefndar í heimilisumdæmi umsækjenda. Þegar barnaverndarnefnd hefur gefið umsögn um umsækjendur sendir nefndin Barnaverndarstofu hana. Með þessi gögn að leiðarljósi metur Barnaverndarstofa síðan hvort samþykkja megi umsækjendur sem hæfa fósturforeldra. Fer það mat fram í kjölfar vettvangsathugunar á heimili umsækjenda og ítarlegs viðtals við þá.

Almennt má segja að vel hafi gengið að mæta þörfum nefndanna fyrir fósturforeldra þótt vissulega komi fyrir að erfiðlega gangi að mæta sértækum þörfum barna. Í *töflu 1.6* má sjá að umsóknum hefur fækkað nokkuð á tímabilinu. Umsækjendur voru alls 51 árið 1996 en þeir voru 31 talsins árið 1999.

<sup>1</sup> Barni er komi í *tímabundið fóstur* þegar ætla má að unnt verði að bæta úr því ástandi sem varð tilefni fóstursins innan skamms tíma þannig að barnið geti snúið heim að nýju.

Tafla 1.5 Fósturmál – yfirlit

	1996		1997		1998		1999		
	Varanl. fóstur	Tímab. Samtals fóstur	Varanl. fóstur	Tímab. Samtals fóstur	Varanl. fóstur	Tímab. Samtals fóstur	Varanl. fóstur	Tímab. Samtals fóstur	
Fjöldi barna í varanlegu eða tímabundnu föstri	193	36	185	54	189	56	181	68	249
Umsóknir frá Reykjavík .....	5	6	11	12	9	10	2	19	21
Nágrenni Reykjavíkur .....	1	0	3	2	0	6	3	1	4
Önnur sveitarfélög >1000 íb. . .	4	3	3	3	7	5	2	11	13
Önnur sveitarfélög <1000 íb. . .	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Alls .....	11	9	17	17	16	21	7	31	38
Ráðstöfun barna í föstri	5	7	11	11	9	9	2	15	17
Nágrenni Reykjavíkur .....	4	3	2	2	0	8	3	5	8
Önnur sveitarfélög >1000 íb. . .	6	3	7	6	10	13	4	11	15
Önnur sveitarfélög <1000 íb. . .	1	0	0	0	0	1	0	1	1
Alls .....	16	13	20	19	19	31	9	32	41
Börn sem fóru úr varanlegu föstri	12		13		12		8		
Vegna ákvörðunar bvn. ....	0		0		0		0		
Fósturrof, önnur ástæða .....	5		0		3		4		
Ættleiðing .....	5		2		3		2		
Andlát .....	0		1		0		0		
Alls .....	22		16		18		14		

Nágrenni Reykjavíkur eru öll sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu nema Reykjavík: Hafnarfjörður, Garðabæ, Bessastadahreppur, Kópavogur, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Kjósahreppur.

Flestar umsóknir eru frá byggð utan höfuðborgarsvæðisins eða 55 frá Norðurlandi, 43 frá Suðurlandi og 38 frá Vesturlandi samanborið við 42 frá Reykjavík og nágrenni.

Fátítt er að umsókn sé hafnað. Á fjögurra ára tímabili gerðist það fimm sinnum sem er um 2% umsókna. Einnig kemur fram að örfáar umsóknir eru óafgreiddar á ári hverju. Ástæðan getur verið sú að umsækjendur hafi óskað eftir því að umsókn þeirra væri sett í bið án þess þó að draga hana formlega til baka.

**Tafla 1.6 Fjöldi umsókna um að gerast fósturforeldrar eftir búsetu**

		1996	1997	1998	1999
		Umsóknir	Umsóknir	Umsóknir	Umsóknir
Hvaðan koma umsóknir?	Reykjavík og nágrenni .....	11	9	16	6
	Vesturland .....	8	7	3	3
	Vestfirðir .....	4	1	3	2
	Norðurland .....	13	8	6	9
	Austurland .....	5	3	2	3
	Suðurland .....	7	6	10	6
	Reykjanes .....	3	1	0	1
	Fólk búsett erlendis .....	0	1	0	1
Samtals .....		51	36	40	31
Niðurstaða mats	Umsækjendur hæfir .....	34	14	20	23
	Umsókn hafnað .....	1	2	2	0
	Meðmæli afgreidd ári eftir ums. ...	14	13	14	5
	Umsókn dregin til baka .....	1	3	1	1
	Umsókn óafgreidd .....	1	4	3	2

Umsóknir: Fjöldi umsókna.

Afgreiðsla umsókna getur tekið umtalsverðan tíma. Með umsóknum þarf að fylgja mikið af gögnum og dregist getur að standa skil á þeim. Þá tekur einnig tíma hjá barnaverndarnefnd í heimilisumdæmi umsækjenda að vinna greinargerð. Þegar nefnd í heimilisumdæmi umsækjenda hefur veitt samþykki sitt fer starfsmaður Barnaverndarstofu undantekningalaust á heimilið til frekari vettvangskonunnar. Mestan tíma tekur að fara í slíkar kannanir utan höfuðborgarsvæðisins og því er leitast við að vinna að fleiri en einni í hverri ferð. Árið 1996 var farið í 24 ferðir vegna vettvangskonunnar, árið 1997 voru ferðirnar 13 og árin 1998 og 1999 var farið í 14 ferðir hvort ár. Á tímabilinu 1996–1999 hefur því verið farið í 65 ferðir vegna slíkra matsgerða utan höfuðborgarsvæðisins.

### 1.7.2 Ráðgjöf vegna fósturmála

Barnaverndarstofa veitir barnaverndarnefndum fulltingi við öflun hæfra fósturforeldra. Einn þáttur í því er ráðgjöf sem fer oftast fram símleiðis en tölvupóstsamskipti hafa þó aukist verulega. Í *töflu 1.7* er yfirlit yfir fjölda tilvika þar sem nefndum var veitt ráðgjöf. Hún er af ýmsum toga; vegna umsagna í fósturmálum, gerð umsókna um að gerast fósturforeldri, frágangs fóstursamninga, framkvæmd stuðnings við fósturheimili en ekki síst um atriði sem lúta að hinni eiginlegu ráðstöfun.

Í *töflu 1.7* er gerð grein fyrir þeim tilvikum þar sem öðrum en barnaverndarnefndum hefur verið veitt ráðgjöf. Einstaklingar sem leita ráðgjafar hjá Barnaverndarstofu æskja í flestum tilfellum upplýsinga um það hvort þeir uppfylli skilyrði til að gerast fósturforeldrar og hvernig þeir geti látið meta hæfni sína til þess. Ráðgjöf til væntanlegra fósturforeldra felst oft í því að veita grundvallarupplýsingar í þessu efni. Einstaklingar eru hvattir til að panta tíma fyrir upplýsingaviðtal á Barnaverndarstofu til að fá nánari fræðslu og gögn. Árið 1997 voru upplýsingaviðtöl 21 talsins, árið 1998 voru þau 29 og árið 1999 voru upplýsingaviðtöl 23. Einstaklingar fengu einnig leiðbeiningar um gerð ýmissa gagna sem þurfa að fylgja umsókn m.a. greinargerð, umsögn ættingja og umsögn vinnuveitanda.

Nokkuð var um að fósturforeldrar leituðu ráðgjafar vegna fósturbarna sinna og í öðrum tilvikum var kvartað vegna starfshátta barnaverndarnefnda.

Nokkuð er um að opinberar stofnanir leiti upplýsinga um fósturmál svo sem Hagstofan og Tryggingastofnun sem taka við tilkynningum um gerð fóstursamninga. Náið samstarf er einnig við Félag fósturforeldra og Félag vistforeldra í sveitum. Um fræðslu fyrir fósturforeldra er fjallað annars staðar í skýrslunni.

**Tafla 1.7 Ráðgjöf vegna fósturmála**

Ráðgjöf við barnaverndarnefndir	Fjöldi mála		
	1997	1998	1999
Reykjavík .....	49	115	117
Nágrenni Reykjavíkur .....	21	43	18
Önnur sveitarfélög ≥1000 íbúa .....	40	128	114
Önnur sveitarfélög <1000 íbúa .....	8	9	5
Alls ráðgjöf við barnaverndarnefndir .....	118	295	254
Ráðgjöf við aðra opinbera aðila .....	6	27	15
Ráðgjöf við einstaklinga .....	107	249	190
Samtals .....	231	571	459

## 1.8 Barnahús

Barnahús er stærsta þróunarverkefni sem unnið var að á fyrstu starfsárum Barnaverndarstofu en í 8. gr. reglugerðar um stofuna er ákvæði þess efnis að stofan skuli eiga frumkvæði að þróunarstarfi og rannsóknum á sviði barnaverndar.

### 1.8.1 Markmið og stofnun Barnahúss

Barnahús er stofnað í því skyni að skapa samstarfsvettvang þeirra opinberu stofnana sem hlutverki hafa að gegna við rannsókn og meðferð kynferðisbrotamála gegn börnum. Tilgangurinn með starfrækslu hússins er sá að skapa aðstæður sem tryggja að þarfir barnsins séu jafnan í fyrirrúmi við rannsókn þessara mála með því að barnið þurfi einungis að leita á einn stað og að skýrslutaka, læknisrannsókn, greining og meðferð fari fram í umhverfi sem er vinveitt barninu. Jafnframt er áhersla lögð á að rannsókn mála lúti faglegum kröfum, t.d. að jafnræðisreglu réttarfarslaga sé fylgt og að skýrslutaka sé framkvæmd af sérfræðingi, sem hafi þjálfun og reynslu af rannsóknarviðtölum. Loks var markmið hússins að safna saman reynslu við rannsókn þessara viðkvæmu mála, skapa samræmi við framkvæmd, stuðla að heildarsýn yfir umfang þessara mála og samhæfa starfsemi hinna ólíku stofnana sem að málunum koma.

Formleg starfsemi hófst í Barnahúsi 1. nóvember 1998. Undirbúningur starfseminnar hafði þá staðið í rúmt ár. Þær stofnanir sem komu að stofnun Barnahúss voru Ríkissaksóknari, Ríkislögreglustjóri, lögreglustjórinn í Reykjavík, Barnaspítali Hringins, barna- og unglingageðdeild Landspítalans, Félagsþjónustan í Reykjavík og Barnaverndarstofa. Vorið 1999 urðu breytingar á lögum um meðferð opinberra mála sem fólu í sér að það samstarf sem tekist hafði með ofangreindum stofnunum á vettvangi Barnahúss gat ekki haldið áfram með þeim hætti sem til stóð. Ábyrgð á skýrslutöku af börnum var færð frá lögreglu til dómara, sem jöfnum höndum hafa notað dómhús til skýrslutökunnar. Þetta hefur falið í sér að talsverð óvissa ríkir nú um framkvæmd þessara mála.

Í viðauka er birt „Skýrsla um starfsemi og stöðu Barnahúss eftir tveggja ára tilraunaskiði“ sem stóð frá nóvember 1998 en undirbúningur hafði staðið í eitt ár þar á undan. Í þeirri skýrslu er aðdragandinn að starfsemi Barnahúss rakinn ítarlega og sú hugmyndfræði sem starfið byggir á. Um þau atriði er vísað til viðaukans. Í þeirri skýrslu er einnig að finna tölulegar upplýsingar um starfið

á tilraunaskeiðinu í heild. Hér á eftir verður hins vegar gerð grein fyrir umfang starfseminnar frá upphafi til loka árs 1999.

### *1.8.2 Tölulegar upplýsingar*

Í *töflum 1.8 og 1.9* koma fram tölulega upplýsingar um starfsemi Barnahúss. Þá tvo mánuði sem það starfaði árið 1998 var tekið 21 rannsóknarviðtal við 21 barn sem grunur lék á að hefði orðið fyrir kynferðisofbeldi, þar af voru 20 stúlkur en einn piltur á aldrinum tveggja til átján ára. Lögreglurannsókn fór fram í málum allra barnanna sem hér um ræðir. Fram kemur að af þessum fjölda voru 14 börn eða 67% frá Reykjavík og nágrenni en 7 börn eða 33% voru víðs vegar af landinu.

Í *töflu 1.9* kemur fram að á árinu 1998 hófu átta börn meðferðarviðtöl í Barnahúsi. Það voru allt stúlkur á aldrinum tveggja til átján ára. Fjöldi meðferðarviðtala var 116 og voru flest þeirra veitt stúlkum í aldurshópnum fjórtán til átján ára. Fram kemur að sjö stúlkur eða 88% voru frá Reykjavík og nágrenni en ein stúlka eða 12% var búsett á landsbyggðinni.

Árið 1999 voru rannsóknarviðtöl í Barnahúsi 119 talsins. Þar af voru könnunarviðtöl fyrir barnaverndarnefndir 47 en lögreglan stjórnaði skýrslutöku í 72 málum af 119. Á tímabilinu frá 1. janúar til 1. maí 1999 þegar ákvæði nýrra laga tóku gildi hafði 43 börnum verið vísað í Barnahús og fór lögreglurannsókn fram í málum 34 barna eða tæplega 80% málanna. Frá 1. maí til 1. ágúst var 28 börnum vísað í Barnahús og stjórnaði dómari skýrslutöku í málum 18 barna eða 64% málanna. Frá 1. ágúst, þegar aðstaða til skýrslutöku var tekin í notkun í héraðsdómi Reykjavíkur, til ársloka var 48 börnum vísað í Barnahús og stjórnaði dómari skýrslutöku í málum 14 barna eða 29% málanna. Athygli vekur að þeim málum sem vísað er í Barnahús fækkar ekki, því frá opnun hússins í nóvember 1998 til ársloka 1999 var að meðaltali 10 málum vísað í Barnahús í hverjum mánuði. Það sem hefur breyst er að í stað rannsóknarviðtala sem eru um leið skýrslutaka fyrir réttarvörslukerfið annast sérfræðingar Barnahúss nú einkum rannsóknarviðtöl sem eru liður í könnun máls fyrir barnaverndarnefndir. Í þessu felst að búast má við að lögreglurannsókn fari nú fram í mun færri málum en áður var.

Frá því að Barnahús hóf starfsemi sína hafa alls 35 börn fengið lækningaskoðun þar sem framkvæmd er af barnalækni og kvensjúkdómalækni en lækningsskoðanir hófust í byrjun árs 1999.

Í *töflu 1.9* kemur fram að til loka ársins 1999 hafa 64 börn fengið ráðgjöf og meðferð í Barnahúsi en þar af hóf eitt barn meðferð á árinu 1998 sem stóð



fram á árið 1999. Viðtölin við börnin eru yfirleitt vikulega í byrjun en svo sjaldnar eftir þörfum barnsins. Árið 1999 voru meðferðarviðtöl 299 talsins, flest voru veitt stúlkum á aldrinum fjórtán til átján ára.

Af 119 börnum sem komu í rannsóknarviðtal í Barnahús árið 1999 voru 78 eða 66% úr Reykjavík og nágrenni en 41 barn eða 34% kom frá landsbyggðinni. Flest börnin eru á aldrinum sex til níu ára eða 31% en fæst börn eru á aldrinum tveggja til fimm ára eða 22%. Mikill meirihluti þeirra barna sem vísað hefur verið í Barnahús eru stúlkur. Árið 1999 voru þær 91 talsins en piltar voru 28 af 119 börnum. Stúlkurnar voru 77% en piltarnir voru 23%.

Af 56 börnum sem fengu meðferð í Barnahúsi árið 1999 voru 39 börn eða 70% úr Reykjavík og nágrenni en 17 börn eða 30% komu af landsbyggðinni. Flest börnin eru á aldrinum fjórtán til átján ára eða 45% en fæst börn eru á aldrinum tveggja til fimm ára eða 12%. Mikill meirihluti barna sem hefur fengið meðferð í Barnahúsi eru stúlkur. Árið 1999 voru þær 49 talsins en piltar voru sjö af 56 börnum sem fengu meðferð. Stúlkurnar voru 88% en piltarnir voru 12%.

Tafla 1.8 Rannsóknarviðtöl í Barnahúsi árið 1998–1999

	Reykjavík og nágrenni			Utan höfuðborgarsvæðis			Allt landið											
	Stúlkur	Piltar	Samtals	Stúlkur	Piltar	Samtals	Stúlkur	Piltar	Samtals									
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999								
14–18 ára .....	6	14	0	2	6	16	3	15	0	1	3	16	9	29	0	3	9	32
10–13 ára .....	4	14	0	3	4	17	1	4	1	3	2	7	5	18	1	6	6	24
6–9 ára .....	3	18	0	8	3	26	1	8	0	3	1	11	4	26	0	11	4	37
2–5 ára .....	1	13	0	6	1	19	1	5	0	2	1	7	2	18	0	8	2	26
Samtals .....	14	59	0	19	14	78	6	32	1	9	7	41	20	91	1	28	21	119

Barnahús var eingöngu starfrækt í tvo mánuði 1998.

Tafla 1.9 Greiningar- og meðferðarviðtöl í Barnahúsi árið 1998–1999

	Reykjavík og nágrenni			Utan höfuðborgarsvæðis			Allt landið											
	Stúlkur	Piltar	Samtals	Stúlkur	Piltar	Samtals	Stúlkur	Piltar	Samtals									
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999								
14–18 ára .....	3	12	0	1	3	13	1	11	0	1	1	12	4	23	0	2	4	25
10–13 ára .....	2	7	0	2	2	9	0	0	0	0	0	0	2	7	0	2	2	9
6–9 ára .....	1	8	0	2	1	10	0	5	0	0	0	5	1	13	0	2	1	15
2–5 ára .....	1	6	0	1	1	7	0	0	0	0	0	0	1	6	0	1	1	7
Samtals .....	7	33	0	6	7	39	1	16	0	1	1	17	8	49	0	7	8	56

## 1.9 Önnur þróunarverkefni

Þau þróunarverkefni sem unnin hafa verið á starfstíma Barnaverndarstofu hafa öðru fremur haft það að markmiði að þróa aðferðir við að hjálpa þeim börnum sem standa höllum fæti. Verkefnin hafa staðið yfir í afmarkaðan tíma og hefur árangur verið metinn að þeim tíma liðnum en árangursmat af þessum toga telst til nokkurrar nýlundu. Þar sem hlutverk Barnaverndarstofu er ekki að standa að rekstri slíkra úrræða til frambúðar eins og fram kemur í reglugerð um stofuna hefur verið tekin ákvörðun um framhaldi verkefnanna á öðrum vettvangi að loknu tilraunaskeiði. Hér verður greint frá þrenns konar verkefnum sem unnið hefur verið að til þessa. Viðamesta þróunarverkefnið er eins og áður segir undirbúningur og starfræksla Barnahúss en um það má lesa í skýrslu Barnaverndarstofu um starfsemi og stöðu Barnahúss eftir tveggja ára tilraunaskeið sem fylgir skýrslunni sem viðauki.

### 1.9.1 Námskeið fyrir börn áfengissjúkra foreldra „Börn eru líka fólk“

Vorið 1996 réði Barnaverndarstofa Stefán Jóhannsson, áfengisráðgjafa til að þýða og staðfæra efni í námskeið fyrir börn áfengissjúkra foreldra. Hlaut námsefnið heitið: „Börn eru líka fólk“. Um haustið var námskeiðið haldið í umsjón Stefáns, en auk hans unnu tveir samstarfsmenn að verkefninu. Námskeiðinu var þannig háttað að tveir hópar barna, 6–12 ára, hittust einu sinni í viku. Samhlíða tóku foreldrar þátt í hópi þeim ætluðum. Markmiðið með starfinu var að gefa börnum, sem alist hafa upp hjá foreldrum, sem eiga eða hafa átt við áfengisvanda að stríða, kost á að vinna úr erfiðleikum sem þau glíma við, hjálpa þeim að komast í náið samband við tilfinningaleg viðbrögð sín og vinna á uppbyggjandi hátt með þá reynslu.

Árangur námskeiðsins var metinn í lokin og leiddi það mat í ljós að námskeiðið hafði skilað marktækum árangri. Eftir að fyrstu tveir hóparnir höfðu lokið námskeiðinu var birt skýrsla um árangurinn.<sup>1</sup> Á árinu 1996 gaf Barnaverndarstofa síðan samtökunum Vímulausri æsku námsefnið í því skyni að annast áframhaldandi námskeiðahald, enda höfðu samtökin fengið til þess styrk úr Vímuvarnarsjóði.

<sup>1</sup> Sigurlína Davíðsdóttir (1996). *Mat á námskeiði fyrir börn alkóhólista og foreldra þeirra*. Barnaverndarstofa.

### 1.9.2 Hóptarfar fyrir börn sem sætt hafa kynferðislegu ofbeldi

Í byrjun árs 1997 hófst samstarf milli Barnaverndarstofu og samtakanna Stígamóta um að veita börnum sem höfðu orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi hópmeðferð. Um var að ræða tvo hópa barna, 7–9 ára og 10–13 ára. Viðfangsefni starfsins var að gefa börnum staðfestingu á því að kynferðislegt ofbeldi sé ætíð rangt, gera börnunum grein fyrir að þau beri ekki ábyrgð á því sem gerðist og sannfæra þau um að rétt hafi verið að segja frá ofbeldinu. Að öðru leyti miðaði starfið að því að efla sjálftraust og sjálfsímynd barnanna sem þátt tóku.

Undir lok starfsins framkvæmdi dr. Sigurlína Davíðsdóttir, sálfræðingur, mat á hópstarfinu og ritaði um það skýrslu.<sup>1</sup> Var meginniðurstaða skýrslunnar að starfið hefði skilað ríkulegum árangri og verið gagnlegt þeim sem tóku þátt í því. Verkefninu lauk þegar ákveðið var að starfrækja Barnahús.

### 1.9.3 Samvist, fjölskylduráðgjöf Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar

Árið 1996 hófu Reykjavíkurborg og Mosfellsbær samstarf um ráðgjafarstarf fyrir fjölskyldur, undir heitinu Samvist. Hér var um að ræða tilraunaverkefni til tveggja ára sem hlaut styrk frá félagsmálaráðuneytinu. Ákveðið var að meta starfsemina til að unnt væri að áætla þörfina á þjónustu fyrir fjölskyldur, fá skýrari mynd af vandanum sem fjölskyldurnar glíma við og meta hvernig þjónustan er talin hafa nýst þeim sem eftir leituðu. Samkvæmt samstarfs-samningi var Barnaverndarstofu falið að hafa yfirumsjón með árangursmati á þessu tilraunaverkefni en sveitarfélögin tvö skipuðu hvort um sig fulltrúa í vinnuhóp í þessu skyni.

Í vinnuhópnum sátu Lára Björnsdóttir, félagsmálastjóri Reykjavíkurborgar, Unnur V. Ingólfssdóttir, félagsmálastjóri Mosfellsbæjar, auk Braga Guðbrandssonar, forstjóra Barnaverndarstofu. Vinnuhópurinn leitaði til dr. Sigurlínu Davíðsdóttur, sálfræðings, um að framkvæma umrætt árangursmat í samráði við vinnuhópinn. Áfangaskýrslu um árangursmat á þjónustu Samvistar var skilað í október 1997<sup>2</sup> og lokaskýrslu í ágúst 1998.<sup>3</sup> Niðurstöður eru þær að árangur fjölskylduráðgjafarinnar mælist ótvírætt jákvæður.

<sup>1</sup> Sigurlína Davíðsdóttir (1997). *Mat á námskeiði fyrir börn sem beitt hafa verið kynferðislegu ofbeldi og mæður þeirra*. Barnaverndarstofa.

<sup>2</sup> Sigurlína Davíðsdóttir (1997). *Árangursmat á þjónustu Samvistar, fjölskylduráðgjafar Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar*. Barnaverndarstofa.

<sup>3</sup> Sigurlína Davíðsdóttir (1998). *Lokamat á þjónustu Samvistar, fjölskylduráðgjafar Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar*. Barnaverndarstofa.

## 1.10 Rannsóknir og kannanir

Barnaverndarstofa skal samkvæmt ákvæði reglugerðar eiga frumkvæði að rannsóknum á sviði barnaverndar. Stofan skal þ. á m. eiga samstarf við þá rannsóknaraðila hér á landi sem að slíkum verkefnum vinna og hafa yfirlit yfir þær rannsóknir og verkefni af erlendum toga sem Íslendingar kunna að vera þátttakendur í. Hluti þessa starfs felst í söfnun og miðlun upplýsinga. Enn sem komið er hefur ekki náð að þróast rannsóknarstarf á sviði barnaverndar hér á landi en breytingar eru í vændum hvað það varðar. Ýmsar kannanir hafa þó verið gerðar sem hafa haft áhrif við uppbyggingu nýrra úrræða og við að bæta starf barnaverndarnefnda. Svo sem fram kemur hér á eftir hefur verið hrundið af stað tveimur viðamiklum rannsóknarverkefnum og munu niðurstöður þeirra liggja fyrir árið 2001 ef að líkum lætur.

### 1.10.1 Könnun á útbreiðslu fíkniefnaneyslu grunnskólabarna

Barnaverndarstofa gerði á árinu 1996 könnun á því hver væri talin útbreiðsla fíkniefnaneyslu meðal grunnskólabarna. Kveikjan að því voru fullyrðingar í fjölmiðlum um að 200 börn á þeim aldri væru neytendur fíkniefna. Ítarlegra upplýsinga var leitað hjá öllum þeim stofnunum sem sérhæfa sig í rannsóknum, eftirliti, meðferð, ráðgjöf og annarri þjónustu við börn á þessum aldri. Leitað var til eftirtalinna aðila: Rauðakross hússins, barna- og unglingsgeðdeildar Landspítalans, Lögreglunnar í Reykjavík, Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, Rannsóknastofnunar uppeldis- og menntamála, Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur, SÁÁ og Teigs – áfengisskorar geðdeildar Landspítalans.

Niðurstaða könnunarinnar leiddi í ljós að fréttáflutningur um hundruð barna sem ofurseld væru vímuefnum ætti ekki við rök að styðjast. Niðurstöðurnar bentu til að álykta mætti að hámarksfjöldi barna í þessum aldursþópi hafi verið um 50 og að þar af væru 20 til 40 á hverjum tíma á stofnunum í því skyni að leita sér hjálpar.

### 1.10.2 Rannsókn á kynferðisbrotum gegn börnum

Síðla árs 1996 fékk Barnaverndarstofa það verkefni að gera tillögu að svari við þingfyrirspurn sem laut að kynferðislegu ofbeldi og áreitni gagnvart börnum. Stofan hóf í kjölfar þess könnun á því hve oft opinberir aðilar hefðu haft afskipti af málefnum barna sem talin voru hafa sætt kynferðislegu ofbeldi á

fimm ára tímabili, árin 1992–1996. Niðurstaða þeirrar könnunar lá fyrir á árinu 1997 og var birt í svari félagsmálaráðherra á Alþingi.

Í framhaldi af könnuninni ákvað Barnaverndarstofa að láta framkvæma nánari rannsókn á þeim málum sem hér um ræðir. Tölvunefnd heimilaði stofnunni með bréfi dags. 12. júní 1998 að hefjast handa við hana. Vinna við rannsóknina hófst í apríl 1999 og stóð enn yfir í lok ársins 1999. Frá því verkið hófst hefur einn sérfræðingur stofunnar alfarið sinnt því.

Mikil umræða hefur átt sér stað um meðferð kynferðisbrotamála gegn börnum en skortur hefur verið á upplýsingum um veigamikla þætti í meðferð málanna. Í rannsókninni er m.a. leitast við að meta afskipti opinberra aðila af málum barnanna og fá yfirsýn yfir samstarf þeirra, hvernig rannsókn málanna er háttað og hvaða þættir kunni að hafa áhrif á feril málanna frá einu stjórnvaldi til annars.

Sá hluti rannsóknarinnar sem byrjað var á er um þátt barnaverndarnefnda. Kannað er hvenær og hvernig mál hafi borist, af hvaða ástæðu, hvenær könnun hófst, hvenær henni lauk, hvað hún fól í sér og hvaða ákvarðanir nefnd tók að henni lokinni, hvort mál barns og/eða fjölskyldu þess hafi áður komið til kasta nefndar og hver hafi verið ástæða þess og hvort barn eða nán skyldmenni þess hafi áður verið þolendur kynferðisofbeldis. Þá beinist rannsóknin einnig að meintum geranda, aldri hans, tengslum við barn og fleiri þætti. Loks er kannað eðli og umfang stuðnings sem börn og fjölskyldur eru aðnjótandi.

Í öðrum hluta rannsóknarinnar eru kannaðar upplýsingar um þátt lögreglu, samvinna við barnaverndaryfirvöld. Eitt meginmarkmiðið er að kanna hvaða þættir ráða því að mál er sent ríkissaksóknara og ákært er í því. Í þriðja hluta rannsóknarinnar er athygli beint að meðferð mála hjá ríkissaksóknara, kannaður er sá tími sem mál tekur í meðförum embættisins og hvaða niðurstöðu er komist að. Loks eru rannsökuð þau mál sem vísað er til dómstóla með áherslu á dómsorð, refsíákvörðun og fleiri þætti. Lokahluti rannsóknarinnar fjallar um afplánun þeirra dóma sem leiða til refsivistar. Verklök rannsóknarinnar eru áætluð árið 2001.

### *1.10.3 Könnun á samskiptum meðferðarheimila og barnaverndarnefnda*

Á árinu 1998 var könnuð reynsla meðferðarheimila, sem rekin eru á vegum Barnaverndarstofu af samskiptum heimilanna við barnaverndarnefndir. Könnunin leiddi í ljós að tíð mannaskipti starfsmanna félagsmálastofnana, einkum

í Reykjavík, höfðu neikvæð áhrif á samskipti að mati starfsmannanna og voru talin hafa truflandi áhrif á meðferð barna á heimilunum.

#### *1.10.4 Könnun á því hversu oft börnum er skipaður talsmaður*

Í tilefni þingfyrirspurnar var gerð könnun á því hve oft börnum hefur verið skipaður talsmaður frá gildistöku núverandi barnaverndarlaga. Upplýsingar um þetta atriði lágu fyrir úr ársskýrslum barnaverndarnefnda fyrir árin 1996 og 1997. Tæmandi upplýsingar bárust ekki um þetta lengra aftur í tímann en í ítarlegu yfirliti yfir starf barnaverndarnefnda má sjá tölur fyrir árin 1996 til 1999 (sjá töflu 3.9).

#### *1.10.5 Rannsókn á högum fósturbarna*

Á árinu 1999 hófst á Barnaverndarstofu undirbúningur að rannsókn sem fyrirhugað er að fari fram á því hvernig varnalegt fósturúrræði hafi reynst. Markmiðið með rannsókninni er að kanna líðan barna sem hafa reynslu af því að vera/hafa verið í varanlegu fóstri. Rannsóknin verður meðal annars framkvæmd með viðtölum við einstaklinga sem í hlut eiga. Öll varðveisla gagna og persónuvernd mun hlíta ákvæðum tölvunefndar. Á fyrrihluta ársins 2000 verður unnið að áætlun og rannsóknin undirbúin. Um haustið verður hafist handa við öflun gagna. Úrvinnsla rannsóknargagna mun fara fram á árinu 2001 og fyrirhugað er að niðurstöður liggi fyrir á því ári. Að rannsókninni munu vinna dr. Guðrún Kristinsdóttir dósent við Kennaraháskóla Íslands og dr. Þorlákur Karlsson starfsmaður Gallup á Íslandi.

## 1.11 Umsagnir, fyrirspurnir, nefndastörf

### *1.11.1 Umsagnir til Alþingis*

Barnaverndarstofu berast árlega beiðnir frá Alþingi um umsagnir vegna frumvarpa og þingsályktana. Hér verður gefið yfirlit yfir umsagnir stofunnar.

Árið 1995 gaf stofan umsögn um þingsályktun um mótun opinberrar fjöl-skyldustefnu. Þá sendi stofan félagsmálanefnd Alþingis greinargerð vegna lokunar meðferðarheimilisins Tinda á Kjalarnesi.

Árið 1996 veitti stofan umsögn um eftirtalin frumvörp: um staðfesta sam-

vist, um breytingu á almennum hegningarlögum og um viðurkenningu og fullnustu erlendra ákvarðana um forsjá barna o.fl.

Árið 1997 voru frumvörpin þessi: um breytingu á lögum um umboðsmann barna, um áfengis- og vímuvarnarráð, um breytingu á lögræðislögum. Umsögn um þingsályktanir voru þessar: um aðgerðir gegn kynferðislegri áreitni, um stöðu drengja í grunnskólum og um aðgerðir til að draga úr ofbeldisdýrkun og framboði ofbeldisefnis.

Árið 1998 voru frumvörpin þessi: um mannanöfn og hjúskaparlög, um breytingar á lögum um grunnskóla, um tvö frumvörp til breytingar á hegningarlögum, um breytingu á lögum um staðfesta samvist. Umsögn var veitt um tvær þingsályktunartillögur: um réttarstöðu barna til umgengni við báða foreldra og um aga í skólum.

Árið 1999 voru frumvörpin þessi: um ættleiðingar, um meðferð opinberra mála, um frumvarp til útvarpslaga, um félagslega aðstoð, um bætur til þolenda afbrota. Þá voru þingsályktunartillögur sem umsögn var gefin um þessar: um bætta réttarstöðu barna, um aukinn rétt vegna veikinda barna og um rannsókn á ofbeldi gegn börnum.

### 1.11.2 Umsagnir og greinargerðir til annarra

Barnaverndarstofu berast á ári hverju erindi þar sem leitað er eftir álitni stofunnar um tiltekin efni. Hér getur verið um margvísleg úrlausnarefni og álitamál að ræða. Eðli máls samkvæmt er oftast um að ræða að félagsmálaráðuneyti óskar eftir upplýsingum og greinargerðum. Ekki verður hér gerð grein fyrir öllum þeim erindum sem svarað var vegna fjölda þeirra en vikið að nokkrum þeirra til skýringar á þessum þætti í starfsemi stofunnar.

Árið 1995 sendi stofan umsagnir og greinargerðir m.a. til félagsmálaráðuneytis, barnaverndarnefndar Reykjavíkur og tölvunefndar. Efnið varðaði m.a. ættleiðingar barna, kynferðisbrot gegn börnum, vinnu barna, fósturmál og framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Árið 1996 var m.a. félagsmálaráðuneyti, Barnaverndarráði Íslands, fjármálaráðuneyti, International Initiative<sup>1</sup> (alþjóðasamtök um barnavernd), Nizw-International Center í Hollandi og barnaverndarnefnd Skagafjarðar sendar upplýsingar og greinargerðir. Vörðuðu þær m.a. samþykktir um útivist, þjónustusamninga, vímuvarnir, hækkun sjálfræðisaldurs, kæruleiðir í barnaverndarmálum, umgengnisrétt barna og rétt barna til upplýsinga.

Árið 1997 voru aðilarnir m.a. þessir: félagsmála-, dómsmála- og heilbrigðis-

<sup>1</sup> The International Initiative Seminar, *Protecting Children by Strengthening Families*. 1996.



ráðuneytið, sænska sendiráðið, ríkislögmaður, Stokkhólmsháskóli, Félagsmálastofnun Kópavogs og nokkrar barnaverndarnefndir. Efnið varðaði meðferðarmál barna, stefnumótun í málefnum geðsjúkra, tilkynningaskyldu, valdsvið barnaverndarnefnda, vanræksla í uppleði barna o.fl.

Árið 1998 voru aðilarnir m.a. þessir: félagsmála- og utanríkisráðuneytið, félagsmálaráð Kópavogs, barnaverndarnefnd Reykjanesbæjar og félagsmálanefnd Vestur-Húnavatnssýslu. Efnið varðaði m.a. skipun talsmanns barna, kynferðisbrot gegn börnum, stöðu varnaliðssvæðisins í barnavernd, sumarðvalir barna á einkaheimilum, eftirlitsskyldu vegna veru erlendra barna hérlandis í meðferðarskyni.

Árið 1999 voru aðilarnir m.a. félagsmálaráðuneyti, North London University og nokkrar barnaverndarnefndir. Efnið varðaði geðheilbrigðisþjónustu barna, störf og stefnu barnaverndaryfirvalda o.fl.

### *1.II.3 Fyrirspurnir og álitgerðir að eigin frumkvæði*

Barnaverndarstofa sendir árlega fjölda fyrirspurna til ráðuneyta og opinberra stofnana sem hafa málefni barna á sinni verkefnaskrá. Ástæður slíkra fyrirspurna og álitgerða eru mismunandi. Oftast er um að ræða ábendingar um viðfangsefni sem vert er að gefa gaum, hvatning til aðgerða eða beiðni um upplýsingar. Vegna fjölda þessara mála verður ekki gerð grein fyrir þeim í skýrslu þessari. Rétt þykir þó að nefna nokkra þá aðila sem Barnaverndarstofa hefur beint erindum til: geðdeild Landspítalans, Biskupsembættið, dómsmála-, heilbrigðis-, menntamála- og forsætisráðuneyti, Rannsóknarlögregla ríkisins, Samband íslenskra sveitarfélaga, Brunamálastofnun, umboðsmaður barna, Slysavarnarráð Íslands og Kvikmyndaskoðun.

### *1.II.4 Seta í nefndum og starfshópum*

Barnaverndarstofa tilnefndi fulltrúa til setu í eftirfarandi nefndum og starfshópum:

Árið 1995 starfshópur til að ræða meðferð forsjár- og umgengismála með þátttöku fulltrúa frá dómsmálaráðuneyti, umboðsmanni barna, Fjölskylduþjónustu kirkjunnar og sýslumanninum í Reykjavík. Starfshópur á vegum félagsmálaráðuneytisins til að annast undirbúning og framkvæmd opinberrar ráðstefnu um þátttöku barna og ungmenna í íslensku atvinnulífi.

Árið 1996 nefnd á vegum dómsmálaráðuneytis sem sá um kynningu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og skilaði skýrslu til ráð-

herra á árinu 1996. Nefnd til undirbúnings því að Ísland gæti framfylgt tilskipan Evrópusambandsins um vinnuvernd barna og ungmenna. Nefnd sem hafði það hlutverk að semja frumvarp um breytingu á lögum um vernd barna og ungmenna.

*Árið 1997* undirbúningshópur sem vann að átaki á sviði vímuvarna, Vímuvarnarskólanum. Aðrir starfsmenn Barnaverndarstofu tóku í kjölfarið þátt í því starfi með kynningu á starfi barnaverndaryfirvalda og úrræðum á sviði meðferðar í öllum grunnskólum Reykjavíkur. Undirbúningshópur sem skipulagði átak gegn fíkniefnaneyslu í grunnskólum í samvinnu við Reykjavíkurborg og Rauða kross Íslands. Vinnuhópur skipaður sérfræðingum frá barnaverndarnefndum, ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, Barnaspítala Hringins, barna- og unglíngageðdeild Landspítala ásamt þremur sérfræðingum frá Barnaverndarstofu. Verkefni hópsins var að undirbúa innra starf Barnahúss. Tveir starfsmenn Barnaverndarstofu voru skipaðir í nefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins, árið 1997, um endurskoðun á lögum um vernd barna og ungmenna en nefndin hóf störf árið 1998.

*Árið 1998* vinnuhópur sem vinnur að verklagsreglum um hlutverk Félagsþjónustu Reykjavíkurborgar, Barnaverndarstofu, Stuðla og meðferðarheimilanna við vistun barna á Stuðla og meðferðarheimilin.

*Árið 1999* nefnd um málefni ungra afbrotamanna á vegum dómsmálaráðuneytis. Verkefni nefndarinnar var að meta umfang vandans m.t.t. fjölda ungmenna, gera grein fyrir lagareglum sem varða unga afbrotamenn og úrræðum sem þeim bjóðast og koma með tillögur til úrbóta í þessum efnum. Nefndin hóf störf um mitt ár 1998 og lauk störfum í maí 1999 og skilaði dómsmálaráðherra skýrslu um niðurstöður sínar.<sup>1</sup> Fulltrúi Barnaverndarstofu sat í undirbúningsnefnd árið 1999, sem skipuleggur barnaverndarnám sem gert er ráð fyrir að hefjist haustið 2000 hjá Endurmenntunarföndun Háskóla Íslands. Jafnframt var óskað eftir að stofan skipaði fulltrúa í námsstjórn vegna þessa náms.

---

<sup>1</sup> *Skýrsla nefndar um unga afbrotamenn* (1999). Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

## 1.12 Upplýsinga- og fræðslustarf

Í reglugerð um Barnaverndarstofu er tekið fram að eitt af meginverkefnum stofunnar sé að koma á framfæri upplýsingum og fræðslu til almennings, fagfólks sem vinnur að málefnum barna og þeirra sem starfa sinna vegna hafa samskipti við börn og fjölskyldur þeirra auk menntastofnana þar sem nám á sviði barnaverndar fer fram. Í því skyni hefur Barnaverndarstofa haldið eftirtaldar ráðstefnur á starfstíma sínum:

- *Fræðslufundur um börn alkóhólista.* Barnaverndarstofa stóð fyrir opnum fræðslufundi sem bar yfirskriftina Börn alkóhólista og var hann haldinn í Norræna húsinu í maí 1996. Fyrirlesari var þekktur bandarískur sérfræðingur á þessu sviði, félagsráðgjafinn Claudia Black. Húsfyllir var á fyrirlestrinum sem stóð öllum opin.
- *Málþing um hækkun sjálfræðisaldurs.* Barnaverndarstofa gekkst fyrir málþingi um hækkun sjálfræðisaldurs og áhrif þess á barnaverndarstarf 7. nóvember 1997. Markmið málþingsins var að fjalla um hvaða breytingar þyrfti að gera í kjölfar hækkunar sjálfræðisaldurs. Á málþinginu voru fluttir fjölmargir fyrirlestrar, meðal annars um þýðingu þess að hækka sjálfræðisaldur, um áhrif þess á réttindi barna, um undirbúning sveitarfélaga, um breyttar áherslur og breytingar á stofnunum fyrir unglínging, um unglínging og afplánun og loks um þvingaða meðferð og fleiri atriði. Málþingið var fyrst og fremst ætlað barnaverndarnefndum og starfsmönnum þeirra en það var einnig opið öðrum sem vinna að málefnum barna.
- *Meðferðarúrræði framtíðar fyrir börn.* Í samvinnu við meðferðarstöð ríkisins, Stuðla, var boðað til fundar um meðferðarúrræði framtíðarinnar með sérstöku tilliti til hækkunar sjálfræðisaldurs. Fundurinn var haldinn 10. nóvember 1997 í framhaldi af málþingi um hækkun sjálfræðisaldurs og áhrif þess á barnaverndarstarf. Aðilum frá ýmsum stofnunum samfélagsins var boðið að taka þátt í umræðum og gefinn kostur á að koma hugmyndum og tillögum á framfæri. Á fundinn mættu m.a. fulltrúar frá lögreglu, Fangelismálstofnun, meðferðarheimilum, félagsmálstofnunum, SÁÁ, Einholtsskóla og „Hálendishópnum“ sem er starfsemi tengd Íþrótt- og tómstundaráði Reykjavíkur og stendur að ferðum fyrir unglínging um hálendi landsins.

- *Kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.* Árið 1997 komu hingað til lands þrír sérfræðingar sem allir starfa á Childrens Advocacy Center í Houston í Texas. Tengsl urðu á milli Barnaverndarstofu og þeirrar stofnunar skömmu áður. Á þessari stofnun, sem er ein fjölmargra í Bandaríkjunum, er fengist við að skapa samstarfsvettvang til að rannsaka mál barna sem sætt hafa kynferðisofbeldi. Þar er börnunum og fjölskyldum þeirra einnig veitt meðferð. Stofnunin í Houston er ein sú stærsta þessarar tegundar í Bandaríkjunum. Sérfræðingarnir héldu fjölmarga starfsfundi með þeim sem fást við kynferðisbrotamál hér á landi. Stór kynningarfundur var haldinn fyrir starfsstéttir sem koma að barnavernd. Að lokum var haldinn opinn fundur fyrir almenning þar sem hugmyndin að starfsemi CAC í Bandaríkjunum var kynnt og jafnframt hvernig til hefur tekist um framkvæmd. Fjölmenni sótti þessa kynningu.
- *Barnavernd og vinna barnaverndarnefnda.* Barnaverndarstofa gekkst fyrir tveimur námskeiðum um vinnslu og meðferð barnaverndarmála fyrir samstarfsaðila barnaverndarnefnda í samstarfi við Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands. Fyrri námskeiðið var haldið í Reykjavík 26. nóvember 1997 en hið síðara á Akureyri 4. mars 1998.
- *Kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.* Barnahús stóð fyrir tveimur námskeiðum um kynferðisofbeldi gegn börnum og málsmeðferð, hlutverk lögreglu, hlutverk réttargæslumanna og viðbrögð barnaverndarnefnda í slíkum málum í samvinnu við Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands. Fyrri námskeiðið var haldið dagana 18.–19. mars og hið síðara 1.–2. nóvember 1999. Námskeiðið var ætlað fagfólki í heilbrigðis-, félags- og uppeldisgreinum og var markmið þess að veita innsýn í eðli og umfang kynferðisofbeldis gegn börnum. Þá var lögð áhersla á að þátttakendur kynntust aðferðum við könnun og meðferð mála og málsmeðferð yfirvalda og gera þá jafnframt hæfari til að bregðast við vitneskju eða grun um að barn hefði orðið fyrir kynferðisofbeldi.
- *Líkamlegt ofbeldi gegn börnum.* Hinn 19. maí 1999 gekkst Barnaverndarstofa fyrir ráðstefnu um líkamlegt ofbeldi gegn börnum í samvinnu við Barnaspítala Hringins og Félag íslenskra barnalækna. Dr. John Stirling, yfirlæknir barnadeildar SW Washington Medical Center í Bandaríkjunum var aðalfyrirlesari, en hann hefur um langt skeið unnið náið með barnaverndaryfirvöldum við greiningu og fræðslu um líkamlegt ofbeldi gegn börnum. Aðrir fyrirlesarar voru Gestur Pálsson, barnalæknir á Barnaspítala Hringins og Einar Hjaltason, sérfræðingur á slysadeild Sjúkrahúss Reykjavíkur. Þeir sögðu frá því hvernig heilbrigðisyfirvöld

sjá þennan vanda hér á landi. Auk þess ræddi Anni G. Haugen, félagsráðgjafi um hvernig barnaverndaryfirvöld geta brugðist við þegar grunur vaknar um að barn hafi sætt líkamlegu ofbeldi. Markmið ráðstefnunnar var að þeir sem vinna með börn gætu öðlast betri skilning á því hvernig megi þekkja einkenni líkamlegs ofbeldis og hvernig starfsmenn heilbrigðis-, félagsmála- og barnaverndarkerfis geti unnið saman að því að greina vandann og koma börnunum og fjölskyldum þeirra til hjálpar. Ráðstefnan var vel sótt af fagfólki.

- *Kynning á „Foster Pride.“* Dagana 16.–17. september 1999 stóð Barnaverndarstofa fyrir námskeiði um bandarískt kennsluefni í fósturmálum sem kallast Foster Pride. Tveir erlendir fyrirlesarar sáu um kynningu á kennsluefninu, Ann-Marie Wadenbo, félagsráðgjafi og sérfræðingur í fósturráðstöfunum, frá Svíþjóð og Rob van Pagée, félagsráðgjafi og forstjóri OKS sem er miðstöð þjálfunar og rannsókna á sviði fósturráðstafana, frá Hollandi. Foster Pride er sérstakt námsefni um allt sem lýtur að ráðstöfun barna í fóstur og felur meðal annars í sér undirbúning og menntun verðandi fósturforeldra. The Child Welfare of America hefur einkaleyfi og umsjón með Foster Pride en það hefur verið í notkun frá árinu 1970. Pride byggist upp á ákveðnu ferli sem inniheldur 14 þrep þar sem lögð er áhersla á heildarmynd fósturmála þar sem hæfniskröfur eru eftirfarandi: 1. Að geta annast um og alið upp barn. 2. Að þekkja þroskaferil barns og geta mætt frávikum í því ferli. 3. Að varðveita tengsl milli barns og fjölskyldu. 4. Að geta myndað varanleg tengsl við barn. 5. Að geta unnið í teymi. Pride kennsluefnið er notað við menntun og undirbúning verðandi fósturforeldra víða í Evrópu og það inniheldur einnig námskeið fyrir starfandi fósturforeldra. Áhugi er fyrir að kaupa notendarétt á Pride til Íslands og hefjast handa við að þýða efnið og staðfæra það.

## 1.13 Almennt kynningarstarf og fræðsla

### 1.13.1 Kynningarfundir

Barnaverndarstofa fær iðulega beiðnir um að kynna starfsemi stofunnar og barnaverndarstarf fyrir fagfólki sem vinnur að málefnum barna auk þeirra sem vinnu sinnar vegna eiga mikil samskipti við börn og fjölskyldur þeirra. Nemendur á háskólastigi og í framhaldsskólum sækjast í vaxandi mæli eftir

fræðsluefni og upplýsingum vegna verkefna- og ritgerðavinnu. Hér verður gerð grein fyrir helstu þáttum þessa kynningarstarfs en það yfirlit er engan veginn tæmandi:

*Árið 1995* voru m.a. haldnir kynningarfundir um hlutverk og starfshætti Barnaverndarstofu hjá samtökunum Barnaheillum, Félagsmálastofnun Reykjavíkur, á skólaskrifstofu Hafnafjarðar, á námskeiði fyrir skólahjúkrunarfræðinga og á námsstefnu fyrir námsráðgjafa í grunnskólum.

*Árið 1996* voru kynningarfundir m.a. hjá eftirtöldum: á fundi norrænna barnalækna, hjá Félagi fósturforeldra, meðferðarheimilinu að Kleifarvegi, á neyðarmóttöku Sjúkrahúss Reykjavíkur, Fósturskóla Íslands, Þroskaþjálfaskólanum, barna- og unglingsgeðdeild Landspítalans, á fræðslunámskeiði námsráðgjafa, á fundi skólastjórnenda í Reykjanesi, á námskeiðum Námsflokka Reykjavíkur fyrir Sóknarkonur og dagmæður og á fundi Samtaka félagsmálastjóra.

*Árið 1997* voru m.a. eftirtaldar kynningar: á fundi Stéttarfélags félagsráðgjafa, á fundi Forvarnarráðs, hjá samtökunum Vímulausri æsku, Miðgarði, fjölskylduþjónustu Grafarvogs, háskólanemum í hjúkrunarfræði, Lögregluskólanum, á almennum borgarafundi í Borgarbyggð og í Skagafirði (grenndarkynning), hjá félagsmálaráði Mosfellsbæjar, hjá Félagi fósturforeldra og Félagi vistforeldra í sveitum og á fundi Samtaka félagsmálastjóra.

*Árið 1998* voru m.a. eftirtaldar kynningar: hjá Kvennaathvarfi, á fundi barnalækna Landspítala og Sjúkrahúss Reykjavíkur, Félagi vistforeldra í sveitum, Rauðakrosshúsinu, endurmenntun námsráðgjafa í HÍ, Félagsþjónustunni í Reykjavík, Reykjanesbæ og Mosfellsbæ og á fundi skólastjóra í Reykjavík.

*Árið 1999* var kynningin m.a. þessi: á námskeiði námsráðgjafa, og á fundi skólastjórnenda á Vesturlandi, á borgarafundi á Norður-Héraði og í Mosfellsbæ (grenndarkynning), fyrir nemendur leikskóla- og þroskaþjálfaskorar Kennaraháskóla Íslands, á endurmenntunarnámskeiði umsjónarkennara, fyrir nemendur í námsráðgjöf í HÍ, á fundi FÍUM (Félag íslenskra uppeldis- og meðferðarstofnana fyrir börn og unglings), fyrir starfsmenn Félagsþjónustunnar í Reykjavík og barna- og unglingsgeðdeild Landspítalans.

### *1.13.2 Kynningarrit og heimasíða*

Barnaverndarstofa skal veita almenningi upplýsingar og fræðslu um starfsemi barnaverndaryfirvalda, t.d. með útgáfu upplýsinga- og fræðsluefnis. Í 7. gr. barnaverndarlaga er ítarlega fjallað um fræðsluhlutverk Barnaverndarstofu þar

sem kemur fram að stofunni er einnig ætlað að stuðla að því að sveitarstjórnarmenn hafi þekkingu á þeim skyldum og verkefnum sem lögin gera ráð fyrir. Í samræmi við þessa lagaskyldu gaf Barnaverndarstofa út sérstakt kynningarrit árið 1997 um starfsemi og skipulag barnaverndar á Íslandi og um starfsemi Barnaverndarstofu sérstaklega.<sup>1</sup> Þar var og gerð grein fyrir meðferðarheimilunum, rannsóknum og þróunarstarfi og meðferðarstöð ríkisins, Stuðlum.

Á árinu 1999 hófst vinna við hönnun heimasíðu Barnaverndarstofu. Stefnt er að því að hún verði opnuð á fimm ára afmælisdegi stofunnar, hinn 1. júní 2000. Slóð heimasíðunnar er *www.bvs.is*.

### 1.13.3 Kynning og fræðsla í fjölmiðlum

Allt frá stofnun Barnaverndarstofu hafa málefni henni tengd verið reglulega til umfjöllunar á opinberum vettvangi. Það er stefna stofunnar að starfsmenn séu þátttakendur í opinberri umræðu um málefni barna og hafa þeir tekið virkan þátt í henni í fjölmiðlum, útvarpi, sjónvarpi og með greinarskrifum í dagblöð. Þannig hefur verið leitast við að veita almenningi upplýsingar og varpa ljósi á úrlausnarefni barnaverndar sérstaklega. Á meðal þeirra viðfangsefna sem oft hafa verið til umræðu á tímabilinu má nefna vímuefnaneyslu og afbrot barna, meðferðarmál og kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Af einstökum málum sem fjallað hefur verið um eru m.a. lokun Tinda á Kjalarnesi, meint harðræði á meðferðarheimilum, lækniþjónusta og geðheilbrigði barna á meðferðarheimilum, biðlistar eftir meðferð, stök af meðferðarheimilum, staðarval meðferðarheimila, hækkun sjálfræðisaldurs, skólamál fósturbarna og málefni Barnahúss.

Auk greinarskrifa og viðtala í dagblöðum, hafa starfsmenn stofunnar ritað greinar í ráðstefnurit og tímarit og má þar til dæmis nefna *Glæður*<sup>2</sup>, *Ritröð Barnaheilla*<sup>3</sup>, *Sveitarstjórnarmál*<sup>4</sup>, *Uppeldi*<sup>5</sup>, *Úlfljót*<sup>6</sup> og *Verndarblaðið*.

<sup>1</sup> *Kynningarrit Barnaverndarstofu* (1997). Barnaverndarstofa.

<sup>2</sup> Bragi Guðbrandsson. Hamingjusamur einstaklingur beitir ekki ofbeldi. *Glæður* 1:1997.

<sup>3</sup> Hrefna Friðriksdóttir. Kynferðislegt ofbeldi í ljósi réttinda barnsins. *Ritröð Barnaheilla* 4:1999.

<sup>4</sup> Bragi Guðbrandsson. Barnahús – samstarfsvettvangur vegna kynferðisbrota gegn börnum. *Sveitarstjórnarmál* 5:1999.

<sup>5</sup> Anni G. Haugen. Barnaverndarstofa. *Uppeldi* 2:1999.

<sup>6</sup> Hrefna Friðriksdóttir. Sjálfræði og réttindi barna. *Úlfljótur* 4:1997.



### 1.13.4 Starfsþjálfun nema

Nemi á fjórða ári í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands var í starfsþjálfun á Barnaverndarstofu í fjóra mánuði, frá árslokum 1997 til vors 1998. Árið 1999 hóf nemi á fjórða ári í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands starfsþjálfun á Barnaverndarstofu og mun þjálfunin standa yfir í fjóra mánuði. Verknámskennari nemanna var félagsráðgjafi á Barnaverndarstofu.

## 1.14 Erindi flutt á ráðstefnum og málþingum

Starfsmenn Barnaverndarstofu eru gjarna beðnir um að halda erindi á ráðstefnum hér á landi sem og erlendis og taka þátt í pallborðsumræðum. Hér verður aðeins getið helstu erinda:

### 1.14.1 Erindi innanlands

Árið 1995 voru m.a. flutt erindi á ráðstefnu samtakanna Verndar um málefni ungra afbrotamanna, erindið var síðar gefið út<sup>1</sup>. Hið sama á við um erindi á málþingi Barnaheilla um hækkun sjálfræðisaldurs<sup>2</sup>.

Árið 1996 var m.a. flutt erindi á málþingi sem haldið var til heiðurs Kristjáni Sigurðssyni fyrrverandi forstöðumanni um framtíðarsýn í unglíngameðferð, fyrirlestur um framkvæmd á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins á fræðslufundi Félagsmálastofnunar Reykjavíkur, tvö erindi á ráðstefnu Samtaka félagsmálastjóra<sup>3</sup>, fyrirlestur um afbrot barna á almennum borgarafundi í Seljakirkju og erindi á námskeiði Sambands sveitarfélaga í Norðurlandskjördæmi vestra um barnavernd.

Árið 1997 voru m.a. flutt erindi á málþingi um umhverfismeðferð á vegum Barnageðlæknafélags Íslands, á ráðstefnu um kynferðisofbeldi á börnum á vegum Baráttusamtaka gegn kynferðisofbeldi og erindi á ráðstefnu HÍ um rannsóknir í félagsvísindum.

Árið 1998 voru m.a. flutt erindi á ráðstefnu Félags íslenskra leikskólakenn-

---

<sup>1</sup> Bragi Guðbrandsson. Barnavernd og ungir afbrotamenn. *Verndarblaðið* 1:1996.

<sup>2</sup> María Erla Marelsdóttir. Hækkun sjálfræðisaldurs. *Ritröð Barnaheilla* 3:1998.

<sup>3</sup> Guðjón Bjarnason. Eftirlits- og ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu. Hrefna Friðriksdóttir. Úrskurðarvald til almennra dómstóla – réttarstaða barna og foreldra. *Barnið og samfélagið*. Erindi flutt á ráðstefnu félagsmálastjóra 17. og 18. október 1996.



ara „Hefðir og hugsjónir“, á námskeiðinu „Heilsugæsla fjölskyldunnar“ á vegum Endurmenntunar HÍ, tvö erindi á ráðstefnu Barnaheilla um kynferðis- ofbeldi gegn börnum og erindi á vegum Íslandsdeildar Norræna stjórnsýslu- sambandsins um stjórnun opinberra stofnana.

Árið 1999 voru m.a. flutt erindi á námsstefnu héraðsdómara um meðferð forsjardeilu- og barnaverndarmála, erindi á málþingi samtakanna Heimili og skóli um meðferð barna með félags- og tilfinningalegan vanda, erindi um endurskoðun barnaverndarlaga á ráðstefnu Stéttarfélags félagsráðgjafa, erindi um réttarstöðu fósturforeldra á fræðslufundi Félags fósturforeldra, fyrirlestur um réttarstöðu barna með smitsjúkdóma á fræðslufundi meðferðarheimila, nokkur erindi um breyttan sjálfræðisaldur, skyldur skóla og heimila flutt á námskeiði fyrir umsjónarkennara á vegum Endurmenntunar HÍ, fyrir starfs- fólk Ármúlaskóla og Fjölbrautarskóla Vesturlands og erindi um hlutverk for- stöðumanna í breyttu starfsumhverfi á ráðstefnu Félags forstöðumanna ríkis- stofnana.

#### 1.14.2 Erindi á alþjóðaráðstefnum og fundum

Árið 1997 flutti starfsmaður stofunnar erindi á Norræna Barnaverndarþinginu sem haldið var í Helsingjaborg, en erindið nefndist „Barnskydd i förändring“.

Árið 1998 flutti starfsmaður stofunnar erindið „Barnas rett – i ord og i handling“ á Nordisk Seminar om børnemishandling sem haldið var í Kaup- mannahöfn. Þá fluttu tveir starfsmenn stofunnar erindi á ráðstefnu Norrænu samtaka meðferðarfólks, „Maktanvendelsen etik“, sem haldið var í Hvera- gerði. Erindin hétu „Barnevern på Island“ og „Barnas rett i lovverket“.

Árið 1999 flutti forstjóri stofunnar erindi um Barnahús á fundi félagsmála- ráðherra Eystrasaltsríkjanna sem haldinn var í Stokkhólmi. Þá var erindi jafn- framt flutt um sama efni á fundi sérfræðinga í barnavernd á vegum Eystra- saltsráðsins í Tartu í Eistlandi. Þá flutti starfsmaður stofunnar erindi á nor- rænni ráðstefnu fólks á meðferðarstofnunum „Inför 2000 tallet“ í Tylösand í Svíþjóð.

### 1.15 Fræðsla fyrir barnaverndarnefndir og samstarfsaðila

Í reglugerð um Barnaverndarstofu segir að eitt af meginhlutverkum stofunnar sé að annast fræðslu um barnavernd, einkum fyrir barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra.

### 1.15.1 Námskeið fyrir barnaverndarnefndir

Fljótlega eftir að Barnaverndarstofa var stofnsett var ákveðið að efna til námskeiða fyrir starfsmenn barnaverndarnefnda og samstarfsaðila, svo sem starfsfólk heilsugæslu, leik- og grunnskóla og lögreglumenn. Haustið 1995 var haldið eitt námskeið á Ísafirði. Á árunum 1996 og 1997 kom svo til framkvæmda áætlun um fast námskeiðshald. Á námskeiðunum var farið yfir lög

**Tafla 1.10 Námskeið fyrir barnaverndarnefndir, starfsmenn og samstarfsaðila 1996–1999**

Staður	Ár	Dagsetning	Fjöldi þátttakenda
Reykjanesbær	1996	18.–19. jan.	24
Húsavík	1996	26.–27. jan.	25
Egilsstaðir	1996	01.–02. febr.	22
Siglufjörður	1996	08.–09. febr.	11
Dalvík	1996	11.–12. apríl	24
Akureyri	1996	23.–24. apríl	19
Sauðárkrókur	1996	14.–15. maí	12
Selfoss	1996	21.–22. maí	14
Hvammstangi	1996	06.–07. júní	13
Vestmannaeyjar	1996	02.–03. sept.	24
Patreksfjörður	1996	08.–09. sept.	14
Neskaupstaður	1996	12.–13. sept.	11
Borgarnes	1996	24.–25. sept.	18
Stykkishólmur	1996	26.–26. sept.	11
Höfn	1996	26.–26. sept.	11
Vík í Mýrdal	1997	29.–30. apríl	18
Reykjavík	1997	05.–06. júní	48
Garðabær (fyrir nágrenni Reykjavíkur)	1997	11.–12. sept.	37
Bolungarvík (ásamt Súðavík og Ísafirði)	1998	14. okt.	19
Reykjanesbær (Sandgerði, Grindav., Vogar, Garður)	1998	04. nóv.	21
Grundarfjörður (fyrir Snæfellsnes)	1998	14. nóv.	9
Vesturbyggð	1998	18. nóv.	16
Borgarnes (Borgarbyggð, Borgarfjörður, Akranes o.fl.)	1998	02. des.	36
Egilsstaðir (fyrir bvn. á Austfjörðum)	1999	13. jan.	30
Sauðárkrókur (Skagafjörður, Siglufjörður)	1999	03. febr.	22
Húsavík (S. og N. Þingeyjarsýslu, Vopnafjörður, Skeggjastaðahr.)	1999	10. febr.	29
Vestmannaeyjar	1999	24. febr.	35
Vík (V-Skaft, austanv. Rang., Hellulæknishérað)	1999	10. mars	17
Selfoss (Árborg, Ölfushr. og aðrar nefndir í Árnessýslu)	1999	24. mars	23
Blönduós (Strandasýsla, Húnaþing og nefndir á vestanverðu Norðurlandi)	1999	26. maí	13
Dalvík (Siglufjörður, Dalvík og nefndir í norðanverðum Eyjafirði)	1999	27. maí	20
Akureyri (einnig, Grímsey, og nefndir í sunnanverðum Eyjafirði)	1999	28. maí	12
Garðabær (einnig Hafnarfj., Bessastaðahr., Mosfellsbær, Kópavogur)	1999	30. sept.	30
Höfn (og Djúpivogur)	1999	20. okt.	11
Reykjavík	1999	25. okt. og 3. nóv.	44
<i>Samtals</i>	36	733	

og reglugerðir sem barnaverndaryfirvöld starfa eftir, svo og löggjöf sem tengist verksviði þeirra. Ferill barnaverndarmála var kynntur, fjallað um málsmeðferð, stuðningsúrræði, fósturmál og önnur grundvallaratriði í störfum nefndanna. Þá voru kynnt helstu atriði í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, með sérstakri áherslu á ábyrgðarsvið barnaverndaryfirvalda. Í *töflu 1.10* kemur fram að námskeið voru haldin á 15 stöðum um land allt árið 1996 og þátttakendur það ár voru 254 talsins. Árið 1997 lauk fyrstu námskeiðsyfirferð Barnaverndarstofu um landið allt. Þátttakendur voru í öllum tilvikum frá þeim stöðum þar sem námskeiðin voru haldin og nágrennabyggðum.

Barnaverndarstofa hefur markað þá stefnu að halda námskeið fyrir barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra að loknum kosningum en við þau tímamót verða gjarna mannaskipti í nefndunum. Önnur námskeiðsyfirferð Barnaverndarstofu hófst því á árinu 1998 í kjölfar sveitarstjórnarkosninga. Alls voru haldin 18 námskeið um allt land árin 1998 og 1999 samkvæmt áður nefndri áætlun. Á námskeiðunum var m.a. fjallað um ímynd barnaverndar, umfang barnaverndarstarfs og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Farið var rækilega í vinnslu barnaverndarmála og helstu stuðningsúrræði. Auk þess var farið yfir meginreglur og málsmeðferð í vinnslu barnaverndarmála m.t.t. laga og reglugerða sem barnaverndarstarfsmönnum ber að vinna eftir. Loks var fjallað um gerð umsagna í mismunandi málaflokkum.

Á árunum 1996 til 1999 hafa verið haldin 36 námskeið á landinu öllu og er fjöldi þátttakenda orðinn á áttunda hundrad frá því að Barnaverndarstofa hóf starfsemi.

### *1.15.2 Námskeið fyrir verðandi fósturforeldra*

Í samræmi við fyrirmæli reglugerðar um ráðstöfun barna í fóstur heldur Barnaverndarstofa námskeið fyrir verðandi fósturforeldra. Á námskeiðunum hefur meðal annars verið fjallað um úrlausn barnaverndarmála og ráðstöfun barna í fóstur, um lagalega stöðu fósturbarna og fósturforeldra, um erfðir og þroska barna, samskipti foreldra og barna og misþroska börn og hegðunar-erfiðleika meðal þeirra. Á þessum námskeiðum hafa fósturforeldrar sagt frá reynslunni af því að ala upp fósturbarn. Þá hefur sálfræðingur greint frá áhrifum vanrækslu og vanlíðunar á þroska barna. Á árunum 1996 til 1999 hafa námskeið fyrir verðandi fósturforeldra verin haldin árlega. Samtals hafa því verið haldin fjögur námskeið og hefur fjöldi þátttakenda verið á bilinu 20 til 29 á hverju námskeiði. Alls hafa 100 manns sótt námskeið um fósturmál á starfstíma Barnaverndarstofu.

### 1.15.3 Námskeið fyrir starfsfólk á meðferðarheimilum

Barnaverndarstofa hefur lagt áherslu á að miðla fræðslu til starfsfólks meðferðarheimila, m.a. með því að halda fræðsludaga eigi sjaldnar en einu sinni árlega. Þá er upplýsingum jafnan komið á framfæri við meðferðarheimili á vegum stofunnar um áhugaverðar ráðstefnur og námskeið og hvatt til þess að starfsfólk sækir þær. Í þjónustusamningum við meðferðarheimili er sérstaklega kveðið á um að rekstraraðilar gefi starfsfólki sínu kost á fræðslu. Hér verður einungis getið helstu atriða í fræðslu stofunnar fyrir starfsfólk meðferðarheimilanna.

Árið 1995 var haldið tveggja daga námskeið þar sem tekið var fyrir efnið meðferð barna í mótþróa annars vegar og meðferð barna sem sætt höfðu kynferðisofbeldi hins vegar. Námskeiðið var haldið að Bakkaföt í Skagafirði þar sem eitt meðferðarheimila Barnaverndarstofu var rekið.

Árið 1996 var efni samskonar námskeiðs meðal annars viðtalstækni við börn. Þá var jafnframt haldið dagsnámskeið um kynferðisofbeldi gegn börnum sem starfsfólk Stuðla og hluti starfsfólks af öðrum meðferðarheimilum sótti. Námskeiðið var haldið að Bakkaföt í Skagafirði.

Árið 1997 var haldið tveggja daga námskeið sem að stærstum hluta fjallaði um umhverfismeðferð. Þá hélt sálfræðingur Fangelsismálastofnunar erindi um meðhöndlun ofbeldismanna og hvernig þeim er kennt að takast á við reiði sína. Námskeiðið var haldið að Bakkaföt í Skagafirði.

Árið 1998 gekkst Barnaverndarstofa fyrir kynnisferð starfsfólks á meðferðarheimilum til Hassela meðferðarstöðvarinnar í Svíþjóð sem þekkt er fyrir starf sitt. Alls fóru tíu starfsmenn frá meðferðarheimilunum Árbót, Varpholti og Bakkaföt ásamt væntanlegum rekstraraðilum að Háholti í ferðina. Starfsmennirnir dvöldu á þremur heimilum Hassela sambýlisins í tvær vikur í því skyni að kynna sér innra starf þar. Skýrsla var gerð um dvölinu. Síðar fóru rekstraraðilar meðferðarheimilisins að Hvítárþakka jafnframt í kynnisferð til Hassela. Þá fóru starfsmenn meðferðarheimilisins að Bakkaföt í starfskynningu á Stuðla og nokkur langtímameðferðarheimili.

Árið 1999 voru tvö námskeið haldin fyrir starfsmenn meðferðarheimila. Annað námskeiðið var um viðbrögð við ofbeldishegðun, hvernig unnt er að draga úr líkum þess að hún brjótist út og hvernig unnt er að bregðast við áhrifum sem fylgja í kjölfarið. Þá voru kennd og æfð ýmis sjálfsvarnaviðbrögð. Kennarar voru geðhjúkrunarfræðingar frá barna- og unglíngageðdeild Landspítala og var námskeiðið haldið í Háholti. Hitt námskeiðið var haldið í Árbót en efni þess var geðsjúkdómafræði. Sérstaklega var fjallað um

áhrif lyfja, meðvirkni hjá fjölskyldum alkóhólista, kynnt viðtalstækni og fræðsla veitt um vímuefni og áhrif þeirra.

## 1.16 Erlent samstarf og ráðstefnur

Samkvæmt reglugerð um Barnaverndarstofu ber stofunni að sinna erlendum samstarfsverkefnum sem Íslendingar eru þátttakendur í, hafa yfirlit yfir erlendar rannsóknir á sviði barnaverndar og safna saman upplýsingum um þær. Upplýsingum þessum skal miðlað til þeirra sem þurfa, starfa sinna vegna, að bera skyn á það sem fram fer á sviði barnaverndarrannsókna.

Barnaverndarstofa er í föstu samstarfi við barnaverndaryfirvöld annars staðar á Norðurlöndum en stofan tekur einnig þátt í samstarfsverkefnum þar sem áhugafélög koma við sögu. Hér á landi hafa samtökin Barnaheill átt hlut að slíku samstarfi fyrir Íslands hönd. Eitt þessara verkefna felst í að annast undirbúning að samnorrænni ráðstefnu sem haldin er á þriggja ára fresti.

Á starfstíma Barnaverndarstofu hefur í samræmi við ákvæði reglugerðar verið lögð áhersla á að afla nýrrar þekkingar um barnavernd erlendis frá. Starfsmenn stofunnar hafa tekið þátt í erlendu samstarfi og alþjóðlegum ráðstefnum meðal annars í þeim tilgangi að flytja til landsins vitneskju um rannsóknir og nýmæli í framkvæmd barnaverndarstarfs. Hér verður gefið yfirlit yfir slík samskipti.

Árið 1995 sótti starfsmaður ráðstefnu The American Association for Marriage and Family Therapy sem haldin var í Baltimore. Þá sótti starfsmaður ráðstefnuna The Southeastern Conference on Alcohol and Drug Abuse, sem haldin var í Atlanta, en þar var námskeiðsefni vegna stuðningsmeðferðar fyrir börn alkóhólista keypt.

Árið 1996 var tveim starfsmönnum boðið að sækja ráðstefnuna Challenge of Change, sem haldin var í Amsterdam á vegum samtakana International Initiative. Í framhaldi var alþjóðleg málstofa í Ósló á vegum sömu aðila sótt og lagðar fram upplýsingar um barnavernd á Íslandi<sup>1</sup>. Við sama tækifæri heimsótti starfsmaður stofunnar meðferðarheimilin Kristinelunde, Tyrillis og Oslo senter. Tveir starfsmenn stofunnar sóttu námskeið norræna félagsmála-háskólans, NOPUS, og við það tækifæri áttu þeir fund í norska barna- og fjölskyldumálaráðuneytinu. Starfsmaður sótti ráðstefnu um fósturmál á vegum International Foster Care Association, sem haldin var í Los Angeles. Þá tók starfsmaður þátt í undirbúningsfundi vegna Norræna barnaverndarpings-

<sup>1</sup> The International Initiative Seminar, *Protecting Children by Strengthening Families* (1996).

ins, sem haldið er á þriggja ára fresti. Meðal annars var unnið að útgáfu bæklinga um barnavernd á Norðurlöndum<sup>1</sup>. Loks var forstjóra stofunnar falið að vera fulltrúi félagsmálaráðuneytisins við skýrslugjöf til eftirlitsnefndar SP með framkvæmd Barnasáttmálans en fundurinn var haldinn í Genf.

Árið 1997 var sóttur fundur í Ósló um reynslu Norðmanna af „fylkisnefndum“, sem fara með úrskurðarvald í barnaverndarmálum þar í landi. Þá sóttu nokkrir starfsmenn meðferðarheimila ráðstefnu norrænna samtaka starfsfólks á meðferðarstofnunum í Hirtshals í Danmörku. Tveir starfsmenn sóttu ráðstefnu alþjóðasamtaka um barnavernd, ISPCAN, sem haldin var í Barcelona á Spáni. Þrír starfsmenn sóttu Norræna barnaverndarþingið í Helsingborg. Þá sótti forstjóri stofunnar 13<sup>th</sup> National Symposium On Child Sexual Abuse í Huntsville, Alabama, en í kjölfarið fæddist hugmynd um starfsemi Barnahúss á Íslandi. Loks er rétt að geta kynnisferðar til Houston, sem farin var að beiðni utanríkisráðuneytis í því skyni að athuga málsmeðferð barnaverndaryfirvalda, réttarvörslukerfis og dómstóla í máli íslensks drengs. Í ferðinni komst á starfssamband við Children's Assessment Center, sem síðar veitti tæknilega aðstoð hér við stofnun Barnahúss.

Árið 1998 var forstjóra stofunnar boðið að vera viðstaddur formlega opnun nýrra húsakynna Children's Assessment Center í Houston, stærstu stöðvar sinnar tegundar í Bandaríkjunum. Hillary R. Clinton opnaði húsið og fjallaði meðal annars í ræðu sinni um tæknilega aðstoð stofnunarinnar við Ísland. Forstjóri stofunnar var falið af félagsmálaráðuneyti að sækja fund á vegum Evrópuráðsins um kynferðismisnotkun á börnum í verslunarskyni og jafnframt að taka þátt í ráðstefnu um sama efni í Tallin í Eistlandi á vegum Eystrasaltsríkjanna. Var það upphafið að reglulegu samstarfi á vettvangi Eystrasaltsráðsins um barnavernd. Starfsmaður stofunnar fór í kynnisdvöl til Leicesterhire í Englandi. Þá sóttu tveir starfsmenn stofunnar stórborgarráðstefnuna European Cities Against Drugs, sem haldin var í Stokkhólmi og í sömu ferð ráðstefnu og kynningu á Hassela meðferðarstöðinni sem veitir börnum vímueðferð. Loks var haldinn samstarfsfundur með dönsku félagsvísindastofnuninni í Kaupmannahöfn vegna samanburðarrannsóknar á ráðstöfunum barna utan heimilis en einn starfsmaður Barnaverndarstofu sat í sérfræðingahópi sem vann með stofnuninni að verkefninu og ritaði efni um aðstæður á Íslandi í skýrslu sem gefin var út.<sup>2</sup>

Árið 1999 var forstjóra stofunnar falið að sitja fund félagsmálaráðherra

---

<sup>1</sup> *Nordisk Barnavård*. Nordiska barnavårdskongressen Helsingborg 1997.

<sup>2</sup> Anne-Dorthe Hestbæk (1998). *Tvangsanbringelser i Norden*. En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning. København.

Eystrasaltsríkjanna sem haldinn var í Stokkhólmi en þar kynnti hann starfsemi Barnahúss. Á fundinum var ákveðið að setja á laggirnar heimasíðu og gagnabanka á netinu með fjarfundarásunum í því skyni að efla samvinnu aðildarríkjanna í barnavernd. Sóttir voru fundir í Visby á Gotlandi í Svíþjóð, og Tartu í Eistlandi vegna vinnu að framkvæmd þess máls. Þá fóru starfsmenn stofunnar í kynnisferð til félagsmálaráðuneyta Svíþjóðar, Noregs og Danmerkur til að afla upplýsinga vegna endurskoðunar barnaverndarlaga. Starfsmaður fór á leiðbeinendanámskeið um Pride fósturkerfið í Hallsberg í Svíþjóð. Þá sóttu starfsmenn ráðstefnur um unga gerendur í kynferðisbrotamálum í Orlando, Florida, og Prag. Starfsmaður sótti námsstefnu um fjölskyldu meðferð í Phonex, Arizona, og í sömu ferð var neyðarmóttaka fyrir unglunga í Minnesota skoðuð. Loks sótti starfsmaður undirbúningsfund vegna Norræna barnaverndarþingsins, sem haldinn var í Helsingfors.

## 1.17 Bókasafn

Eins og áður hefur komið fram ber Barnaverndarstofu að hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar. Stofan skal leitast við að hafa yfirlit yfir innlendar og erlendar rannsóknir á sviði barnaverndar og safna upplýsingum um þær. Í því skyni hefur markvisst verið unnið að því að byggja upp bókakost Barnaverndarstofu.

Bækur, tímarit, myndbönd, hljóðsnældur og annað útgefið efni í eigu Barnaverndarstofu hefur verið skráð og bókasafnið gert aðgengilegt. Safnið er sérfræðibókasafn á sviði velferðarmála en sérstök áhersla er lögð á að kaupa vandað og fjölbreytt efni á sem flestum sviðum barnaverndarmála. Í safninu eru nú tæplega 800 rit.

Auk bóka er verið að byggja upp safnkost innlendra og erlendra tímarita á sviði barnaverndarmála á bókasafni Barnaverndarstofu. Stofunni berst fjöldi ársrita og ársskýrslna stofnana sem vinna að velferðarmálum. Barnaverndarstofa kaupir einnig reglulega sérunnið fjölmiðlaefni um barnavernd úr prent- og ljósvakamiðlum.<sup>1</sup> Tímarit, ársrit, ársskýrslur og fjölmiðlaefni er skráð í tölvu bókasafnsins um leið og það berst safninu.

<sup>1</sup> *Barnavernd* 1995–1999. Fjölmiðlavaktin.



## 2 Meðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu

Í kaflanum er fjallað um þau meðferðarheimili sem Barnaverndarstofa hefur umsjón með. Rætt er um aðdraganda og uppbyggingu núverandi meðferðarkerfis. Greint er frá starfi meðferðarstöðvar fyrir unglinga, Stuðla, þar á meðal skipulagi, áherslum í meðferð og nýtingu á rýmum. Fram koma upplýsingar um hverjir vistast á Stuðla, aldur, kyn og eðli þess vanda sem börnin eiga við að glíma. Umfjöllun er um langtíma meðferðarheimili, þar á meðal um meðferðarstarf heimilanna, dvalartíma, skólagöngu og bakgrunn þeirra barna sem þar dvelja.

### 2.1 Aðdragandi og uppbygging núverandi meðferðarkerfis

Svo sem fjallað er um í 1. kafla skýrslu þessarar var með stofnun Barnaverndarstofu lagður grundvöllur að breyttum áherslum í meðferð barna á vegum ríkisins. Forsenda þessarar nýskipunar var m.a. ítarleg úttekt Hagsýslu ríkisins á meðferðarkerfi ríkisins, sem leiddi í ljós slaka nýtingu meðferðarheimila, óhagkvæmt rekstarform og ósveigjanlegan rekstur. Barnaverndarstofa hóf strax að vinna að umfangsmiklum breytingum á þessu sviði sem ætlað var að auka á rekstrarhagkvæmni, sveigjanleika í rekstri og mæta sem best eftirspurn eftir meðferð. Segja má að megináherslan í starfi Barnaverndarstofu fyrstu árin hafi beinst að þessu verkefni.

Fyrir stofnun Barnaverndarstofu fór meðferð barna að mestu fram á deildum Unglingaheimilis ríkisins. Greiningarmeðferð Unglingaheimilisins var tvískipt, annars vegar á meðferðardeildinni að Efstasundi 86, Reykjavík, og hins vegar að Tindum á Kjalarnesi, en þar fór fram sérhæfð vímuefna með-



ferð. Bráðavistanir í neyðartilvikum voru í Efstasundi, en langtímameðferð fór fram á þremur stofnunum: Sólheimum 7 og Sólheimum 17 í Reykjavík og á Torfastöðum í Biskupstungu. Allar voru þessar meðferðardeildir ríkisreknar, að Torfastöðum undanskildum. Á síðustu tveim starfsárum Unglingaheimilisins var tveim rekstrareiningum í langtímameðferð bætt við, Stóru-Gröf í Skagafirði og Árbót í Aðaldal. Síðarnefnda heimilið var rekið samkvæmt þjónustusamningi.

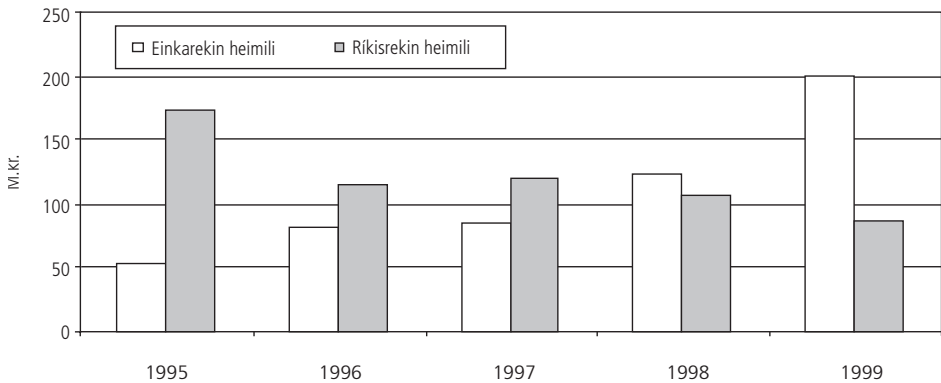
Þær áherslur sem Barnaverndarstofa lagði til grundvallar við skipulagsbreytingar á meðferðarkerfi ríkisins fyrir börn voru í samræmi við þær tillögur sem samþykktar voru í aðdraganda stofnunar hennar. Helstu atriði þeirra voru þessar:

- *Ný stofnun, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga, hefði með höndum sérhæfða greiningu og meðferð jafnframt því að sinna neyðarvistun í bráðatilvikum. Í kjölfar vistunar á stofnuninni tæki við langtímameðferð þegar þess væri talin þörf. Áhersla var lögð á að um „lokaða vistun“ væri að ræða. Gert var ráð fyrir því að meðferðarstöðin yrði staðsett í Reykjavík og starfrækt samkvæmt reglugerð sem fæli henni faglegt og fjárhagslegt sjálfstæði, enda þótt hún lyti eftirliti og yfirstjórn Barnaverndarstofu.*
- *Langtímameðferð yrði eflað með fjölgun rýma á langtímameðferðarheimilum, sem starfrækt yrðu samkvæmt þjónustusamningum við Barnaverndarstofu. Í þjónustusamningum væri m.a. kveðið á um fjölda rýma, starfsfólk, meðferðarstefnu, eftirlit, rekstrarframlag o.fl. Sérstök áhersla var lögð á svonefnd „fjölskyldurekin meðferðarheimili“ þar sem meðferðaraðili byggir ásamt fjölskyldu sinni undir sama þaki og unglingarnir. Mörg rök hníga að því að slík heimili séu heppilegra úrræði en ríkisreknar meðferðarstofnanir. Nefna má að á slíkum meðferðarheimilum eru tengsl unglunga við meðferðaraðila nánari en á ríkisreknum heimilum með hefðbundnu vaktavinnufyrirkomulagi. Unglingurinn er í umhverfi sem líkist meira venjulegu heimili en aðstæðum á stofnun. Einnig má nefna rekstrarlegu rök. Rekstrarframlag er ákveðið í samningi og rekstraraðili hefur svigrúm til ráðstöfunar rekstrarframlags innan þeirra marka sem samningur leyfir. Þannig er unnt að auka hagkvæmni og ná betri nýtingu fjármuna. Samningagerð við einkaaðila getur einnig skapað aukinn sveigjanleika í fjölda og tegundum meðferðar-rýma þannig að tryggt sé að framboð sé í samræmi við eftirspurn á hverjum tíma.*

- *Staðarval langtímameðferðarheimila yrði utan höfuðborgarsvæðisins. Ávinningur af þeirri stefnu að flytja langtímameðferð út á landsbyggðina er margþættur. Auðveldara er að sinna langtímameðferð barnanna utan höfuðborgarsvæðisins. Á sveitaheimilum hafa börnin meira frelsi til athafna og útlífs en eru laus við margvísleg áreiti sem einkenna borgarlíf. Þar er unnt að nýta umhverfið í þágu meðferðarstarfsins svo sem með útvist, þátttöku í búskap o.fl. Að lokum má nefna að staðarval langtímameðferðarheimila getur skapað ný og fjölbreyttari atvinnutækifæri á landsbyggðinni.*

Barnaverndarstofa hefur unnið að uppbyggingu meðferðarkerfisins í samræmi við ofangreindar áherslur. Mynd 2 endurspeglar hvaða þróun hefur orðið á þessu sviði frá stofnun Barnaverndarstofu. Árið 1995 voru 24% af heildarrekstrar-kostnaði vegna meðferðarheimila sem starfrækt voru samkvæmt þjónustusamningi við Barnaverndarstofu en 76% vegna ríkisrekkinna heimila. Eins og sjá má á myndinni hefur hlutfallið smám saman snúist við og árið 1999 voru 70% af heildarrekstrar-kostnaði vegna meðferðarheimila sem starfrækt voru samkvæmt þjónustusamningi við Barnaverndarstofu en 30% vegna ríkisrekkinna heimila.

**Mynd 2 Breytingar á rekstrarformum meðferðarheimila 1995–1999**



Framkvæmd þeirrar stefnu sem Barnaverndarstofa hefur unnið að við að breyta rekstrargrundvelli meðferðarheimila var kynnt sem framlag Íslands á fundi sérfræðinganefnar efnahags- og framfarastofnunar Sameinuðu þjóðanna, OECD, í París árið 1996 þar sem fjallað var um nýjungar í opinberum rekstri. Hlaut framlag Íslands sérstaka viðurkenningu fyrir bestu verklagsreglur við gerð samninga í ríkisrekstri.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir framkvæmd breytingarstarfsins eftir árum til loka árs 1999 en þá má segja að hin nýja skipan meðferðarkerfis ríkisins fyrir börn hafi að fullu verið komin til framkvæmda.

### 2.1.1 Breytingar á árinu 1995

Nokkrum mánuðum áður en Barnaverndarstofa tók til starfa hinn 1. júní 1995 hafði meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga hafið formlega starfsemi sína. Undir hana heyrðu meðferðarheimilin að Efstasundi 86, Sólheimum 7 ásamt Tindum á Kjalarnesi. Meðferðarstöðinni hafði jafnframt verið falið að hafa umsjón með langtímameðferðarheimilunum að Sólheimum 17, Torfastöðum, Árbót og Stóru-Gröf fram að stofnun Barnaverndarstofu.

Á árinu 1995 var hafist handa við byggingarframkvæmdir á nýju húsnæði fyrir meðferðarstöð ríkisins, sem síðar fékk heitið Stuðlar. Fyrirhugað var að sameina þar starfsemi þriggja meðferðardeilda, Tinda, Efstasunds 86 og Sólheima 7, þar sem yrði öflug greiningarmeðferð, vímuefnameðferð og neyðarvistun.

Eftir því sem leið á starfstíma Tinda á Kjalarnesi varð nýting heimilisins sífellt lakari. Þegar komið var fram á mitt árið 1995 var ljóst að óhjákvæmilegt væri að grípa til ráðstafana vegna rekstursins þar. Í upphafi starfsemi á Tindum var gert ráð fyrir 15 rýmum en vegna slakrar nýtingar var þeim fækkað í tíu árið 1993. Meðalnýting rýma varð mest átta rými árið 1993 en síðasta starfsár Tinda, árið 1995, var meðalnýtingin komin niður í 5,7 rými. Meðan Tindar voru starfræktir var nýtingin breytileg frá einum mánuði til annars. Stundum voru nýtt átta til tíu rými á mánuði en aðra mánuði voru tveir til þrjár einstaklingar í meðferð. Þá gekk illa að halda þeim unglungum sem þar voru í meðferð, en nær átta af hverjum tíu yfirgáfu meðferðarheimilið áður en meðferð var lokið. Fastur rekstrarkostnaður var mjög hár þar sem starfsframmi heimilisins var miðaður við mun fleiri unglunga en þangað leituðu. Þannig lætur nærri að kostnaður á hvert meðferðarrými hafi verið þrefaldur á Tindum í samanburði við önnur meðferðarheimili. Tilraunir voru gerðar til að draga úr rekstrarumsvifum og breyta rekstrarformi m.a. með því að félagasamtök eða starfsfólk yfirtæki reksturinn. Eftir að ljóst var að þessar tilraunir báru ekki árangur var ákveðið að tillögu Barnaverndarstofu að hætta rekstri meðferðarheimilisins hinn 1. september 1995.

Samhliða lokun Tinda var ákveðið að grípa til sérstakra ráðstafana, sem öðrum þræði var ætlað að brúa bilið þar til Stuðlar tækju til starfa. Sett var á laggirnar dagdeild í miðbæ Reykjavíkur í tilraunaskyni þar sem unglungum

var boðið upp á sérhæfða vímuefnameðferð. Inntak þeirrar meðferðar var það sama og á Tindum og sá fyrrum starfsfólk Tinda um hana. Dagdeildin starfaði fram á vorið 1996 en var þá lokað þar sem sýnt var að hún nýttist unglíngunum ekki sem skyldi og stutt í að Stuðlar hæfu starfsemi sína. Önnur ráðstöfun sem gripið var til í tengslum við lokun Tinda var samningur við fíkní- og fjölkvilladeildina Teig, Landspítalanum, um að veita unglíngum sértæka vímuefnameðferð og var hann í gildi þar til Stuðlar tóku til starfa.

Fljótlega eftir að Barnaverndarstofa hóf störf var jafnframt tekin ákvörðun um eflingu lokaðrar meðferðardeildar í Skagafirði með fjölgun rýma og flutningi í nýtt húsnæði. Meðferðardeildin að Stóru-Gröf hafði verið sett á laggirnar í tilraunaskyni á árinu 1993 fyrir unglínga í mótþróu, en þar voru einungis þrjú rými til að byrja með. Um var að ræða afar dýra og óhagkvæma rekstrareiningu, ekki síst vegna þess hversu fáir unglíngar vistuðust þar auk þess sem húsakostur var rýr og háði það starfseminni. Gerð var úttekt á starfseminni og lagðar til verulegar breytingar, þær helstar að starfsemin yrði boðin út eða hún flutt um set og rýmum fjölgað. Ekki þótti tímabært að bjóða starfsemina út en ákveðið að taka á leigu húsnæði í eigu einkaaðila að Bakkaflöt í Skagafirði, jafnframt því sem rýmum var fjölgað um tvö, í fimm. Rekstur mötuneytis fyrir meðferðarheimilið var hins vegar boðinn út með góðum árangri öll starfsár heimilisins. Starfsemin hófst hinn 1. september 1995 þar sem hún var til húsa til loka ársins 1998 þegar meðferðarheimilið Háholt í Skagafirði hóf starfsemi sína. Starfsemin að Bakkaflöt var einungis tíu mánuði ársins þar sem ekki fengust afnot af húsnæðinu yfir sumartímamann, en þá var starfrækt ferðapjónusta á staðnum.

Á árinu 1995 voru stigin fleiri skref í þá veru að efla langtímameðferð fyrir börn. Um haustið var undirritaður nýr þjónustusamningur við meðferðarheimilið Árbót í Aðaldal og rýmum fjölgað úr fjórum í fimm. Upphaf starfseminnar að Árbót má rekja til ársins 1992 en þá var samið við ábúendur um að reka úrræði fyrir tvö börn sem þörfuðust öryggisgæslu og meðferðar. Árið 1994 var rýmum síðan fjölgað í fjögur með skammtímasamningi rekstraraðila og félagsmálaráðuneytis en með samningi við Barnaverndarstofu haustið 1995 var lagður enn traustari grunnur að framtíð heimilisins.

Meðferðarheimili Barnaheilla að Geldingalæk hóf starfsemi sína haustið 1993. Starfsemin heyrði beint undir félagsmálaráðuneytið þar sem börnin sem nutu þar meðferðar voru undir þeim aldursmörkum sem kveðið var á um í reglugerð um Unglingaheimili ríkisins. Umsjón með innlögnum var í höndum félagsmálaráðuneytis og eftirlit með rekstri var í höndum stjórnar heimilisins.

Við stofnun Barnaverndarstofu tók stofan við þessum hlutverkum. Haustið 1995 var gengið frá þjónustusamningi við nýja rekstraraðila.

### 2.1.2 Breytingar á árinu 1996

Viðburðaríkasta breytingin sem varð á meðferðarkerfi ríkisins fyrir börn á árinu 1996 var að þá hófst starfsemi Stuðla. Með Stuðlum voru mörkuð þáttaskil í þeim breytingum sem hér er fjallað um. Í fyrsta sinn var unglingsmeðferð í húsnæði sem sérstaklega hafði verið hannað og byggt með þarfir meðferðar í huga. Þannig miðaði hönnun hússins m.a. að því að unnt yrði að halda unglungum í mótþróa í meðferð og varna brotthlaupti þeirra. Aldrei fyrr hafði faglega jafn sterk meðferðareining verið starfrækt, t.d. hófu fjórir sálfræðingar störf við stofnunina. Loks var aðstaða fyrir neyðarvistun í bráðatilvikum mun stærri og öflugri en áður þekktist. Með opnun Stuðla í september 1996 lauk starfsemi að Efstasundi 86 og Sólheimum 7 en þau húsakynnin voru seld til að fjármagna byggingu Stuðla.

Rekstrarformi meðferðarheimilisins að Sólheimum 17 var breytt í byrjun árs 1996 þegar Barnaverndarstofa gerði þjónustusamning við einkaaðila um starfsemina. Samið var við hjón sem höfðu starfað við heimilið um árabíl og skyldu þau veita fimm unglungum meðferð. Stóð þessi starfsemi fram á vorið 1997.

Á árinu 1996 var gert samkomulag við rekstraraðila að Geldingalæk um starfslok þar sem þeir fullnægðu ekki þeim kröfum sem Barnaverndarstofa gerði til starfseminnar. Af þessu tilefni höfðu rekstraraðilar dómsmál og kröfðust bóta úr ríkissjóði. Ríkið var sýknað af öllum kröfum bæði í héraði og Hæstarétti og stefnendur dæmdir til greiðslu málskostnaðar. Sumarið 1996 tók gildi samningur við nýja rekstraraðila að Geldingalæk.

Í upphafi árs 1996 var gerður samningur við einkaaðila um rekstur útibús frá meðferðarheimilinu Bakkaflöt að Laugamýri, sem er í næsta nágrenni. Um var að ræða tímabundina starfsemi fyrir tvö börn til tíu mánaða, til að mæta brýnni þörf.

### 2.1.3 Breytingar á árinu 1997

Hinn 1. júní tók nýtt meðferðaheimili til starfa að Varpholti í Eyjafirði og er það rekið af einkaaðila samkvæmt þjónustusamningi við stofuna. Um er að ræða heimili sem veitir sex börnum sérhæfða vímuefnaðferð. Starfsemin

er í húsnæði í eigu Ríkisútvarpsins sem tekið var á leigu og lagfært í þágu starfseminnar.

Í upphafi ársins tók gildi þjónustusamningur Barnaverndarstofu við rekstraraðila meðferðarheimilisins að Torfastöðum í Biskupstungum. Eftir því sem næst verður komist var gerður samningur við meðferðaraðila af menntamálaráðuneytinu árið 1982 með gildistíma næstu tvö árin þar á eftir. Hann hafði ekki verið formlega endurnýjaður síðan enda þótt rekstrarframlag væri greitt í samræmi við hann. Samningur Barnaverndarstofu við rekstraraðila fól m.a. í sér nokkrar breytingar á fyrirkomulagi við innlagnir á heimilið, skyldur meðferðaraðila voru skilgreindar ásamt því að rekstrarframlag var hækkað nokkuð.

Í upphafi ársins 1997 var rýmum á meðferðarheimilinu Árbót fjölgað úr fimm í sex með endurnýjuðum þjónustusamningi. Jafnframt var rýmum á meðferðarheimilinu að Bakkafli í Skagafirði fjölgað úr fimm í sex. Hins vegar var tekin sú ákvörðun að hætta starfsemi að Sólheimum 17 um mitt árið þar sem nýting heimilisins var orðin óviðunandi en það skýrist einkum af því að starfsemi heimilisins féll ekki nógu vel að þörfum skjólstaðingahópsins.

Í október var undirritað samkomulag Héraðsnefndar Skagafirðinga og Barnaverndarstofu um byggingu húss í því skyni að starfrækja þar meðferðarheimili. Ljóst var orðið að verulegt óhagræði var af því að einungis var unnt að starfrækja meðferð á Bakkafli tíu mánuði ársins. Þá lá fyrir að samningur um afnot af húsnæðinu yrði ekki framlengdur lengur en til loka árs 1998. Áhugi var á áframhaldandi starfsemi í Skagafirði, ekki síst til að njóta áfram þjónustu starfsfólks sem hlotið hafði mikla reynslu af meðferðarstarfi. Hentugt húsnæði reyndist ekki tiltækt og því var leitað til Héraðsnefndar, sem gerði sér góða grein fyrir mikilvægi þess fyrir atvinnu- og mannlíf í héraðinu að starfsemin hyrfi ekki þaðan á brott. Gert var ráð fyrir að Héraðsnefnd bæri allan kostnað af byggingu hússins en fengi leigugjald frá Barnaverndarstofu sem miðað var við að stæði straum af fjármagnskostnaði á afskriftartíma.

Á árinu reyndist enn nauðsynlegt að semja við nýja rekstraraðila vegna starfsemi meðferðarheimilisins að Geldingalæk. Samið var við hjón sem starfað höfðu við heimilið í eitt ár en með því móti var unnt að komast hjá verulegri röskun á högum barnanna.

#### *2.1.4 Breytingar á árinu 1998*

Í kjölfar auglýsingar eftir aðstöðu til reksturs nýs meðferðarheimilis í byrjun ársins hófust viðræður við Andakílshrepp um kaup húseignar að Hvítárbakka

í Borgarfirði og breytingar á því til að mæta þörfum meðferðarstarfs. Samningur tókust og hófst framkvæmdir þá um vorið. Gerður var þjónustusamningur við einkaaðila og hófst starfsemin hinn 1. nóvember það ár. Heimilið veitir sex börnum langtímameðferð og eiga þau m.a. við hegðunarerfiðleika, afbrotahneigð og vímuefnavanda að stríða. Með tilkomu Hvítárþakka voru langtímameðferðarheimili á vegum stofunnar þar með orðin sex talsins með alls 36 rýmum eða um helmingi fleiri en voru við stofnun Barnaverndarstofu.

Í árslok var starfsemi meðferðarheimilisins að Bakkaföt lögð niður og starfsemin flutt á nýtt meðferðarheimili, Háholt í Skagafirði.

Í byrjun árs 1998 tóku gildi ný ákvæði lögræðis laga sem fólu í sér að sjálf-ræðisaldur hækkaði úr 16 ára aldri í 18 ár. Þó héldu þeir sjálfræði sínu sem náð höfðu 16 ára aldrinum hinn 31. des. 1997. Þessi breyting fól í sér að tveir nýir árgangar 16 og 17 ára bættust við skjólstaðingahóp stofunnar á tveim árum. Þannig fór eftirspurn eftir meðferðarrýmum stigvaxandi á árunum 1998 og 1999. Jafnframt hækkaði meðalaldur unglunga í meðferð sem skapaði nýjar aðstæður í meðferðarstarfi. Þessar breytingar voru að sjálfsögðu ekki fyrir-séðar þegar ákvarðanir voru teknar um nýskipan meðferðarkerfisins. Engu að síður er óhætt að fullyrða að sá grundvöllur hafi reynst góður til að bregðast við þessum nýju aðstæðum þegar á reyndi.

### 2.1.5 Breytingar á árinu 1999

Hinn 1. janúar hóf meðferðarheimilið Háholt göngu sína en það er rekið samkvæmt þjónustusamningi við einkaaðila. Með því hafði þeim áfanga verið náð sem að var stefnt í upphafi, að öll langtímameðferðarheimili á vegum stofunnar væru með því rekstrarformi. Háholt er sérhæft til að veita ungl-ingum í mótþróa meðferð og gegnir því sama hlutverki í meðferðarkeðjunni og Bakkaföt gerði áður. Húsnæðið var sérstaklega hannað með hliðsjón af þessu hlutverki.

Um vorið kom til framkvæmda nýr þjónustusamningur við rekstaraðila að Árbót sem fól í sér opnun nýrrar meðferðareiningar að Bergi í Aðaldal. Samið var um fjögur rými og er heildarfjöldi rýma þar með orðinn tíu. Með hinni nýju meðferðareiningu skapast möguleikar á aukinni sérhæfingu að Árbót.

Á árinu urðu breytingar á ráðningarformi sálfræðinga við meðferðarheimil-in að Árbót og Varpholti. Sálfræðingarnir urðu verktakar við meðferðar-heimilin en voru áður starfsmenn Barnaverndarstofu. Með þessu var lögð áhersla á ábyrgð meðferðarheimilanna sjálfra á meðferðarstarfinu og eftir-litshlutverk stofunnar gert skýrara.



Á árinu voru gerðir nokkrir samningar um frekari eflingu vímuefna meðferðar fyrir unglinga. Snemma ársins var gerður þjónustusamningur við Götusmiðjuna-Virkið um tvö rými í vímuefna meðferð, en Götusmiðjan hafði fengið starfsleyfi frá Barnaverndarstofu haustið 1998. Þá var gerður viðbótarsamningur við Varpholt í Eyjafirði sem fól í sér fjölgun rýma um eitt frá janúar og um tvö frá október. Voru rými að Varpholti þá orðin átta.

Í september 1999 var gerður þjónustusamningur við nýja rekstraraðila vegna starfsemi meðferðarheimilisins að Geldingalæk. Frá sama tíma var ákveðið með samkomulagi við Barnaheill að hækka aldursmörk heimilisins þar sem umsóknnum fyrir börn yngri en 12 ára hafði fækkað á árunum 1998 og 1999 þannig að ekki reyndist þörf á að nýta rýmin að óbreyttu.

Haustið 1999 var gerður samningur við sveitarstjórn Norður-Héraðs um afnot af Skjöldólfstaðaskóla í Jökuldal til reksturs langtímameðferðar fyrir unga vímuefnaneytendur. Þá var jafnframt gengið frá samningi við einstaklinga um þann rekstur fyrir sex unglinga. Samkvæmt samningnum hefst starfsemin í Jökuldal hinn 1. febrúar 2000.

Í nóvember 1999 hófust viðræður um gerð þjónustusamnings við Landspítala-háskólasjúkrahús, sem miðar að því að barna- og unglingageðdeild sjúkrahússins veiti Stuðlum og langtímameðferðarheimilum á vegum Barnaverndarstofu geðlæknisþjónustu. Jafnframt er stefnt að því að bráðamóttaka fyrir börn með geðröskun, hegðunarerfiðleika og vímuefnavanda verði eflað verulega með nýrri bráðamóttöku á barna- og unglingageðdeild. Samhliða var unnið að undirbúningi að stækkun Stuðla með viðbyggingu fyrir nýja mótökudeild vegna bráðavistana.

## 2.2 Umsóknir á meðferðarheimili

Umsóknir um meðferð á heimilum sem rekin eru samkvæmt barnaverndarlögum geta einungis komið frá barnaverndarnefndum að fengnu samþykki forsjáraðila. Ef sótt er um langtímavistun fyrir barn, er gert ráð fyrir að það hafi áður hlotið fullnægjandi greiningu og fari fyrst í rannsókn á meðferðarstöð ríkisins, Stuðla. Í einstaka tilfellum getur verið um undantekningu að ræða, svo sem þegar barn hefur verið í meðferð eða greiningu annars staðar t.d. á barna- og unglingageðdeild. Allar umsóknir skulu berast til Barnaverndarstofu sem tekur ákvörðun um afgreiðslu þeirra. Að jafnaði er fjallað um umsóknir á fundum fagteymis sem eru á tveggja vikna fresti. Þegar umsóknir uppfylla sett skilyrði er þeim svarað innan fárra daga. Svör ættu því yfirleitt



að berast barnaverndarnefndum í síðasta lagi þremur vikum eftir að umsókn berst stofunni. Sé um alvarleg tilvik að ræða er afgreiðslunni flýtt enn frekar.

Barnaverndarstofa hefur sett sér leiðbeinandi reglur um hvernig skuli meta þörf fyrir meðferð. Lagt er mat á vandamál barns og allar aðstæður. Þar má nefna atriði eins og aldur barns, eðli þess vanda sem við er að etja, fjölskylduaðstæður, námsvanda og hvaða úrlausn mál barnsins hefur hlotið áður, svo sem á heimavettvangi.

Árið 1997 var meðalbiðtími eftir greiningar- og skammtímameðferð á Stuðlum 51 dagur. Biðtíminn gat varað allt frá fimm dögum upp í 112 daga frá því að umsókn var móttækin og þar til meðferð gat hafist.

Bið eftir langtímameðferð hefur verið allt frá nokkrum dögum til margra mánaða, allt eftir árstíma. Starfi langtímameðferðarheimila er þannig háttáð að móttaka skjólstæðinga og útskrift þeirra fer yfirleitt fram að hausti og vori. Því miður hefur ekki verið unnt að tryggja öllum þeim börnum áframhaldandi dvöl á langtímameðferðarheimili sem hafa haft þörf fyrir það í beinu framhaldi af rannsókn og meðferð á Stuðlum. Því veldur skortur á rýmum. Segja má að undir lok ársins 1997 hafi hyllt undir að tekist hafi að mæta eftirspurn eftir langtímameðferð. Þannig voru í lok ársins 1997 einungis tvö börn á biðlista.

Árin 1998 og 1999 jókst eftirspurn eftir greiningar- og skammtímameðferð á Stuðlum sem og langtímameðferð hröðum skrefum í kjölfar hækkunar á sjálf-ræðisaldri. Segja má að sífelld aukning hafi orðið á biðlistanum og biðin eftir rými lengdist að sama skapi. Í upphafi ársins 1998 voru fjórtán börn á biðlista, þar af tíu á Stuðla en fjögur biðu eftir langtímameðferð. Um mitt árið 1998 voru börn á biðlista orðin 26 talsins, 19 biðu eftir rými á Stuðlum og sjö eftir langtímameðferð. Meðalbiðtími eftir rými var sjö mánuðir. Þrátt fyrir tilkomu nýs meðferðarheimilis hélt biðlisti áfram að lengjast og um áramót 1998/9 voru 26 börn á biðlista, 21 barn beið eftir rými á Stuðlum og fimm eftir langtímameðferð. Biðtími eftir rými var þá 8–10 mánuðir. Í lok ársins 1999 voru 44 unglingar á biðlista eftir meðferð, þar af voru 28 sem biðu eftir að komast í greiningu og meðferð á Stuðlum og 16 biðu eftir að komast á langtímameðferðarheimili.

Í langflestum tilfellum er umsækjendum veitt þjónusta á einhvern hátt þó að um langa bið geti verið að ræða. Nokkuð er um að umsóknir séu dregnar til baka þar sem mál hafa snúist til betri vegar hjá viðkomandi einstaklingi og fjölskyldu hans þegar kemur að vistun. Í einstaka tilvikum kemur fyrir að ekki er talið mögulegt að verða við beiðni um meðferð og/eða það er ekki talið viðkomandi til góðs. Hér getur verið um mjög sértæk atriði að ræða, til dæmis þroskaskerðingu eða lágan aldur og því talið að önnur úrræði henti betur s.s. meðferð á barna- og unglingsgeðdeild Landspítala eða fósturheimili.

Samkvæmt reglugerð um Barnaverndarstofu er hlutverk fagteymis að treysta samstarf og samhæfingu meðferðarstofnana fyrir börn. Fagteymið skal hafa yfirsýn yfir tiltæk meðferðarúræði og gera tillögur að leiðbeinandi reglum um meðferð umsókna og um vistun á meðferðarstofnanir. Þá eru einstaklingsmál sérstaklega rædd, þar sem vafi leikur á því hvaða meðferð skjólstæðingur þarfnast. Fagteymið starfar á vegum Barnaverndarstofu. Í því sitja fulltrúar frá barna- og unglिंगageðdeild Landspítalans, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglिंगa, Stuðlum og frá Barnaverndarstofu.

Fagteymið var sett á fót haustið 1995 og fyrstu tvö árin voru fundir haldnir mánaðarlega. Síðustu árin hafa fundir verið haldnir á u.þ.b. hálfsmánaðar fresti, utan sumarleyfistíma. Fulltrúi barna- og unglिंगageðdeildar, sem er yfirlæknir þeirrar stofnunar, mætir á fund teymisins einu sinni í mánuði. Tveir yfirlæknar hafa verið á barna- og unglिंगageðdeild á tímabilinu, Valgerður Baldursdóttir fram á vor 1997 og Ólafur Guðmundsson síðan haustið 1997.

Svo sem sjá má í töflu 2.1 eru piltar í meirihluta þeirra sem sótt hefur um meðferð fyrir á tímabilinu 1996 til 1999. Hlutfallið sveiflast raunar nokkuð til milli ára eða frá 54% 1996 í 62% 1999. Fram til ársins 1999 var algengast að sótt væri um fyrir 15 ára unglिंगa. Á árinu 1999 var hins vegar 16 ára aldurshópurinn orðinn stærstur. Meðalaldur hópsins hefur breyst á tímabilinu fyrst og fremst vegna hækkunar sjálfræðisaldurs 1998 sem leiddi til fjölda umsókna 16 og 17 ára unglिंगa. Á árinu 1999 bárust alls 46 umsóknir frá þessum aldurshópi en síðasta árið fyrir hækkun sjálfræðisaldurs, árið 1997, voru þær alls 14.

**Tafla 2.1 Umsóknir eftir kyni og aldri**

		1996		1997		1998		1999	
		Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
Kyn	Piltar .....	45	54,2	47	61,0	48	57,1	58	61,7
	Stúlkur .....	38	45,8	30	39,0	36	42,9	36	38,3
Aldur	17 ára .....	1	1,2	2	2,6	3	3,6	18	19,1
	16 ára .....	15	18,1	12	15,5	14	16,6	28	29,8
	15 ára .....	40	48,2	34	44,2	30	35,7	18	19,1
	14 ára .....	19	22,9	18	23,4	25	29,8	17	18,1
	13 ára .....	2	2,4	5	6,5	8	9,5	8	8,5
	12 ára .....	2	2,4	2	2,6	3	3,6	4	4,3
	11 ára .....	2	2,4	–	–	8	9,5	–	–
	10 ára .....	2	2,4	2	2,6	3	3,6	–	–
	9 ára .....	–	–	1,3	–	–	–	–	–
	8 ára .....	–	–	1	1,3	–	–	–	–
	7 ára .....	–	–	–	–	–	–	1	1,1
6 ára .....	–	–	–	–	1	1,2	–	–	
Samt. ....		83	100,0	77	100,0	84	100,0	94	100,0

Langflestar umsóknir eru frá Reykjavík en hlutfall þeirra umsókna af heild sveiflast nokkuð á milli ára eða frá 45% til 62% (tafla 2.2). Umsóknir úr nágrannasveitarfélögum sveiflast einnig milli ára eða frá 13% til þess að vera þriðjungur allra umsókna. Hlutfall umsókna af landsbyggðinni er stöðugra eða á bilinu 22% til 28%.

**Tafla 2.2 Umsóknir eftir búsetu**

	1996		1997		1998		1999	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
Reykjavík .....	40	48,2	35	45,5	52	61,9	51	54,3
Nágrenni Reykjavíkur .....	20	24,1	25	32,5	11	13,1	19	20,2
Landsbyggðin .....	23	27,7	17	22,1	21	25,0	24	25,5
Alls .....	83	100,0	77	100,0	84	100,0	94	100,0

Af umsóknum má ráða að þær varða börn með fjölþættan vanda. Eins og búast má við eiga um eða yfir 90% barnanna við hegðunarerfiðleika að stríða (*sjá töflu 2.3*). Í öðru sæti er áfengisneysla og útigangur. Aðrir þættir sem oft eru nefndir sem ástæða fyrir umsókn á meðferðarheimili er félagsleg einangrun, önnur vímuefnaneysla, námsörðugleikar, ofbeldishegðun og fjarvist úr skóla.

**Tafla 2.3 Tilefni umsókna (%)**

Flokkun á vanda barnanna	1997	1998	1999
Hegðunarvandi .....	88,3	89,3	93,6
Áfengisneysla .....	49,4	73,8	72,3
Útigangur .....	37,7	60,7	80,9
Félagsleg einangrun .....	35,1	19,0	19,1
Önnur vímuefnaneysla .....	33,8	52,4	56,4
Námsörðugleikar .....	28,6	66,7	83,0
Fjarvist úr skóla .....	22,1	76,2	88,3
Afbrot .....	22,1	39,3	57,4
Ofbeldishegðun .....	20,8	40,5	61,7
Annað, fötun, einelti, heimilsvandi .....	20,8	1,2	16,0
Ofvirkni/misþroski .....	9,1	16,7	30,9
Þunglyndi .....	9,1	15,5	20,2
Þolandi kynferðisofbeldis .....	7,8	2,4	4,3
Beitti aðra kynferðisofbeldi .....	5,2	2,4	2,1
Fjöldi barna sem sótt er um fyrir .....	77	84	94

Hundraðshlutfall miðast við hve oft tiltekin „greining“ er nefnd samanborið við fjölda umsókna en vandi hvers einstaklings getur verið fjölþættur eins og fram kemur víða í skýrslunni.

Þegar skoðaðar eru fjölskylduáðstæður barna sem sótt er um meðferð fyrir kemur fram að hlutfall þeirra barna sem búa hjá báðum kynforeldrum er

nokkuð stöðugt á milli ára eða um fjórðungur (*sjá töflu 2.4*). Í þessu felst að þrír af hverjum fjórum sem sótt er um meðferð fyrir koma úr annars konar fjölskyldugerð. Á milli 30 og 40% barnanna eru börn einstæðra mæðra. Önnur 20 til 30% eru úr fjölskyldum þar sem móðir og stjúpí búa saman.

**Tafla 2.4 Fjölskylduaðstæður samkvæmt umsóknum**

	1997		1998		1999	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
Fjölskyldugerð .....						
Kynforeldar .....	19	24,7	20	23,8	22	23,4
Móðir/stjúpi .....	26	33,7	20	23,8	20	21,3
Einstæð móðir .....	22	28,6	33	39,3	37	39,4
Einstæður faðir .....	4	5,2	2	2,4	3	3,2
Forsjá hjá barnaverndarnefnd .....	3	3,9	1	1,2	4	4,2
Faðir/stjúpa .....	–	–	2	2,4	2	2,1
Móður-/föðurforeldrar .....	2	2,6	4	4,7	–	–
Fósturforeldrar .....	–	–	–	–	1	1,1
Annað .....	1	1,3	2	2,4	5	5,3
Alls .....	77	100,0	84	100,0	94	100,0

## 2.3 Meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, Stuðlar

Meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga tók til starfa í nóvember 1994 þegar Unglingaheimili ríkisins var lagt niður. Þegar meðferðarstöðin flutti í nýbyggt húsnæði sitt að Fossaleyni 17 í Grafarvogi haustið 1996, hlaut hún nafnið Stuðlar. Hér verður aðeins fjallað stuttlega um innra starf Stuðla þar sem stöðin gefur út eigin skýrslu um starfsemi sína.

Starfsemin á Stuðlum skiptist í þrennt; á meðferðardeild fer fram sérhæfð greining og meðferð, boðið er upp á eftirmeðferð eftir útskrift af meðferðardeild og neyðarvistun er á lokaðri deild. Á meðferðardeild eru rými fyrir átta börn í senn. Lengd meðferðar er einstaklingsbundin en hún getur verið á bilinu sex til tólf vikur en hámarks lengd er fjórir mánuðir. Barnaverndarnefnd sveitarfélags sækir um meðferð fyrir barn í samráði við forsjáradila og er umsóknin ekki háð samþykki barns. Í meðferðinni er stuðst við reglubundna dagskrá og atferlismótandi þrepakerfi þar sem markmiðið er að styrkja sjálfsmynd unglings og gefa honum tækifæri til að læra að taka ábyrgð á líðan sinni og vanda. Útivist, ferðalög, tómstundir og íþróttir eru mikilvægur hluti meðferðar sem er unnin í náinni samvinnu við forsjármenn unglínganna. Það sem helst einkennir meðferð á Stuðlum er einstaklingsbundin nálgun og er lögð áhersla á að styrkja hvert barn í að vinna með sterkar og veikar hliðar í samskiptum við annað fólk og samfélagið.

Þau börn sem ekki fara á langtímameðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu eiga kost á eftirmeðferð á Stuðlum. Þar eru hópviðtöl, einstaklingsviðtöl og áframhaldandi foreldrastarf vikulega í allt að sex mánuði eftir að vistun lýkur. Markmiðið með eftirmeðferð er að þróa áfram þann árangur sem ávannst á meðferðardeild og er börnum veittur stuðningur til að fóta sig í samfélaginu.

Á Stuðlum er lokað deild fyrir neyðarvistun í bráðatilvikum með fjórum rýmum. Barnaverndarnefnd eða lögregla geta vistað barn á lokaðri deild vegna afbrota, ofbeldis eða stjórnleysis vegna neyslu og er skaðleg og stundum lífshættuleg hegðun barns stöðvuð með því móti. Hægt er að vista barn í allt að 14 daga í neyðarvistun Stuðla meðan leitað er úrbóta í máli þess. Lögreglan getur einnig vistað barn í allt að sólarhring en ef vistun verður lengri þarf viðkomandi barnaverndarnefnd að fara fram á það. Forstöðumenn langtímameðferðarheimila geta vistað barn á lokaðri deild eftir stök eða alvarlega ofbeldishegðun. Auk þess getur þurft að vista barn af meðferðardeild á lokaða deild ef það ógnar eða truflar meðferð annarra barna. Starfsmenn Stuðla fylgja verklagsreglum við störf sín en þær eru settar af forstöðumanni Stuðla í samráði við Barnaverndarstofu.

Starfsmenn Stuðla hafa margvíslegan bakgrunn, eru fjórir með embættispróf í sálfræði en aðrir með háskólamenntun í afbrotafræði, uppeldisfræði, félagsfræði, þroskaþjálfun, leikaramenntun o.fl. Þá hafa nokkrir starfsmenn sjálfir farið í gegnum vímuefnameðferð og nýta þá reynslu sína í meðferðarstarfinu. Á árinu 1998 voru starfsmenn Stuðla 26 talsins í tæplega 25 stöðugildum. Þar af fjórir sálfræðingar, rekstrarstjóri, dagskrárstjóri meðferðardeildar, deildarstjóri neyðarvistunar, deildarstjóri eftirmeðferðar, ráðgjafar og geðlæknir í 20% stöðu. Auk þess matráðsmenn og húsvörður.

Áskell Örn Kárasón, sálfræðingur, var forstöðumaður Stuðla frá stofnun árið 1994 til júní 1998. Kristinn Björnsson, uppeldisfræðingur, var forstöðumaður Stuðla frá júní 1998 til 30. september 1998. Sólveig Ásgrímsdóttir, sálfræðingur, hefur verið forstöðumaður Stuðla frá 1. október 1998.

Starfsmaður Barnaverndarstofu sat fundi á Stuðlum að jafnaði aðra hverja viku árin 1997 til 1999, en af hálfu Stuðla sátu fundina forstöðumaður, sálfræðingar, deildarstjórar, rekstrarstjóri og dagskrárstjóri. Á fundunum var rætt um innritun og útskrift skjólstæðinga og meðferð þeirra, málefni starfsmanna, rekstur, nýtingu, samstarf við aðila utan stofnunarinnar, skipulagsmál, eftirmeðferð, breytingu á starfsemi í kjölfar hækkunar sjálfræðisaldurs, fræðslu fyrir starfsmenn, heilsugæslu- og geðlæknisþjónustu, skólagöngu, reglur um réttindi á stofnunum, fjölskyldufræðslu, fjölskyldumeðferð og fjölmörg fleiri mál.

### 2.3.1 Nýting rýma á meðferðardeild og vistunartími

Eins og fyrr er vikið að eru alls átta rými á meðferðardeild Stuðla þar sem m.a. fer fram greining á vanda barnanna. Í *töflu 2.5* er yfirlit yfir nýtingu á meðferðardeild skipt eftir mánuðum árin 1997 til 1999. Telja verður að nýting hafi verið þökkaleg fyrsta heila starfsárið og afburðagóð síðustu tvö árin eða 98 og 97%. Rétt er að geta þess að nýtingarhlutfall á árinu 1998 hækkar nokkuð, einkum í apríl og maí en þá var annað herbergið á lokaðri deild tekið undir meðferðarvistun af brýnum ástæðum, en það má sjá í lægri nýtingartölum á lokaðri deild á sama tíma. Erfitt er að ná fullri nýtingu þar sem oft verður að draga úr innlögnum yfir sumarmánuði þar sem ekki reynist unnt að ráða sérfræðinga í sumarafleysingar. Meðalvistunartími á Stuðlum á árinu 1997 var 13 vikur. Hann styttist nokkuð á árinu 1998 og var þá 11 vikur. Á árinu 1999 var meðalvistunartími 12,5 vikur.

**Tafla 2.5 Nýting á meðferðardeild Stuðla árin 1997 til 1999**

	Vistunardagar			Nýtingarhlutfall %			Meðalfjöldi barna		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Janúar .....	225	243	252	90,7	98,0	101,6	7,3	7,8	8,1
Febrúar .....	205	234	233	91,5	104,5	104,0	7,3	8,3	8,3
Mars .....	193	256	246	77,8	103,2	99,2	6,2	8,2	7,9
Apríl .....	214	275	234	89,2	114,6	97,5	7,1	9,2	7,8
Maí .....	250	283	252	100,8	114,1	101,6	8,1	9,1	8,1
Júní .....	195	219	226	81,2	91,2	94,2	6,5	7,3	7,5
Júlí .....	187	182	188	75,4	73,4	75,8	6,0	5,8	6,1
Ágúst .....	187	185	208	75,4	74,6	83,9	6,0	6,0	6,7
September .....	215	224	240	89,6	93,3	100,0	7,2	7,4	8,0
Október .....	219	249	250	88,3	100,4	100,8	7,1	8,0	8,1
Nóvember .....	216	245	248	90,0	102,1	103,3	7,2	8,1	8,3
Desember .....	234	255	244	94,3	102,8	98,4	7,5	8,2	7,9
Samtals/meðaltal .....	2.540	2.850	2.821	87,0	97,6	96,6	7,0	7,8	7,7

### 2.3.2 Nýting rýma á lokaðri deild

Á lokaðri deild Stuðla er neyðarvistun í bráðatilvikum að beiðni lögreglu og barnaverndarnefnda. Þá eru börn frá langtímameðferðarheimilum sem strjúka eða sýna ofbeldishegðun gjarnan vistuð á lokaðri deild á meðan greitt er úr málum þeirra. Í *töflu 2.6* er yfirlit yfir nýtingu á lokaðri deild eftir mánuðum árin 1997 til 1999. Vistunin er í tveimur tveggja manna herbergjum þannig að alls geta fjögur börn verið á lokaðri deild samtímis. Hins vegar getur deildin oft ekki sinnt nema tveimur börnum í einu þegar hegðun þeirra er mjög erfið

viðureignar. Þá eru einstaklingar af gagnstæðu kyni ekki vistaðir í sama herbergi sem oft takmarkar nýtingu deildarinnar.

Með hliðsjón af ofangreindu verður að telja nýtingu á lokaðri deild góða öll árin, einkum þó árið 1999. Rétt er að geta þess að nýtingarhlutfall á árinu 1998 lækkar nokkuð eins og áður kom fram þar sem annað herbergið var tekið undir meðferðarvistun af brýnum ástæðum mánuðina apríl og maí. Þetta kemur fram sem hærra nýtingarhlutfall á meðferðardeild þá mánuði.

**Tafla 2.6 Nýting á lokaðri deild Stuðla árin 1997 til 1999**

	Vistunardagar			Nýtingarhlutfall %			Meðalfjöldi barna		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Janúar .....	55	63	77	44,4	50,8	62,1	1,77	2,04	2,5
Febrúar .....	45	49	53	40,2	43,7	47,3	1,61	1,76	1,9
Mars .....	86	32	93	69,4	25,8	75,0	2,77	1,04	3,0
Apríl .....	91	24	50	75,8	20,0	41,7	3,03	0,80	1,7
Maí .....	51	24	44	41,1	19,3	35,5	1,65	0,76	1,4
Júní .....	27	33	41	22,5	27,5	34,2	0,90	1,12	1,4
Júlí .....	28	53	44	22,6	42,7	35,5	0,90	1,72	1,4
Ágúst .....	45	40	41	36,3	32,2	33,1	1,45	1,28	1,3
September .....	24	36	75	20,0	30,0	62,5	0,80	1,20	2,5
Október .....	55	67	82	44,4	54,0	66,1	1,77	2,16	2,6
Nóvember .....	47	60	72	39,2	50,0	60,0	1,57	2,00	2,4
Desember .....	47	60	37	37,9	48,4	29,8	1,52	1,92	1,2
Samtals/meðaltal .....	601	541	709	41,2	37,0	48,6	1,6	1,5	1,9

### 2.3.3 Börn á Stuðlum eftir kyni og aldri

Meðalaldur barna sem vistast á Stuðlum hefur hækkað verulega á tímabilinu vegna hækkunar sjálfræðisaldurs. Þannig var meðalaldur við komu á árinu 1997 14 ár og 8 mánuðir. Árið 1998 var meðalaldurinn orðinn 15 ár og 3 mánuðir. Árið 1999 var meðalaldur við komu 15 ár og 4 mánuðir.

Fjöldi barna sem vistast á báðar deildir Stuðla er mestur árið 1998 eða 114 en minnstur fyrsta heila starfsárið 1997, eða 77. Fjöldi þeirra sem vistast á lokaðri deild er eðlilega mun meiri en á meðferðardeild þar sem vistunartím-inn er mun styttri, oftast nokkrir dagar. Innlagnir geta verið nokkuð fleiri en fjöldi barna vegna möguleika á endurinnlögn þeirra á lokaða deild.

Athyglisvert er hversu jöfn kynjaskipting er á árunum 1997 og 1998 á meðferðardeild þar sem fleiri stúlkur eru vistaðar á lokaðri deild öll árin. Spyrja má hvort þessi staðreynd bendi til að slík íhlotun hafi meiri áhrif á stúlkur en pílta. Með hliðsjón af því að hlutur stúlkna er nokkuð lægri í heildarfjölda umsókna um meðferð á vegum Barnaverndarstofu (*sjá töflu 2.7*) má

jafnframt spyrja hvort meiri tregðu gæti til að sækja um meðferðarvist fyrir stúlkur en vistun á lokaðri deild virðist gefa tilefni til að ætla.

**Tafla 2.7 Börn á Stuðlum eftir kyni árin 1997–1999**

	1997		1998		1999		1997 Alls	1998 Alls	1999 Alls						
	Stúlkur %	Piltar %	Stúlkur %	Piltar %	Stúlkur %	Piltar %									
Meðferðard.	15	37,5	15	40,5	21	32,8	23	46,0	12	24,5	19	40,4	30	44	31
Lokuð deild	25	62,5	22	59,5	43	67,2	27	54,0	37	75,5	28	59,6	47	70	65
Alls	40	100,0	37	100,0	64	100,0	50	100,0	49	100,0	47	100,0	77	114	96

### 2.3.4 Eðli vanda þeirra sem vistast á Stuðla

Við athugun á vanda barna á Stuðlum eftir greiningu þar, kemur í ljós að hann er að miklu leyti hinn sami og getið er um sem ástæða fyrir umsókn barnaverndarnefnda. Oftast er við fjölþættan vanda að etja (sjá samanburð á tölflum 2.8 og 2.3). Algengustu vandamálin eru erfiðleikar í námi, hegðunar-röskun, vímuefnaneysla, og erfiðleikar á heimili. Varhugavert er að bera saman tölur 1999 við hin árin vegna mismunandi greiningarviðmiða.

Athyglisvert er að bera saman vanda barna eftir kyni. Við þann samanburð kemur í ljós að afbrot og ofbeldishegðun eru vandamál vel yfir helmingis allra pilta sem vistast á Stuðlum öll árin en þessi vandi er hvergi nærri eins algengur hjá stúlkum. Útígangur er hins vegar hið dæmigerða vandamál stúlkna. Enginn teljandi munur kemur fram á vímuefnaneyslu pilta og stúlkna þessi ár að undanskildu árinu 1998 þegar vímuefnaneysla er mun oftar ástæða fyrir meðferð stúlkna.

**Tafla 2.8 Eðli vanda þeirra sem vistast á meðferðardeild Stuðla 1997 til 1999**

Greining	1997		1998		1999							
	Stúlkur %	Piltar %	Stúlkur %	Piltar %	Stúlkur %	Piltar %						
Skólaerfiðleikar	8	53	14	93	12	80	18	90	11	92	17	90
Hegðunarröskun**	–	–	–	–	–	–	–	–	8	67	16	84
Vímuefnaneysla	12	80	12	80	14	93	12	60	9	75	15	79
Ofbeldi/einelti/þolendur	4	27	2	13	5	33	4	20	8	67	13	77
Þunglyndi/óyndi**	7	47	6	40	8	53	12	60	10	83	13	68
Afbrot*	1	7	11	73	4	27	12	60	2	17	13	68
Ofbeldi/einelti/gerendur	2	13	10	67	4	27	10	50	1	8	10	53
Óvirkni/athyglisbrestur**	–	–	–	–	3	20	8	40	6	50	9	47
Erfiðleikar á heimili	11	73	13	87	9	60	17	85	8	67	8	42
Útígangur*	11	73	8	53	10	67	4	20	8	67	5	26
Áföll***	2	13	4	27	4	27	5	25	4	33	4	21
Fjöldi barna	15		15		21		23		12		19	

Skráning á óvirkni/athyglisbrestri var ófullnægjandi árið 1997. Tölur ársins 1999 eru ekki að öllu leyti sambærilegar við tölur fyrri ára vegna mismunandi viðmiða við greiningu. \*Samkvæmt umsókn. \*\*Skv. greiningarskilmálum DSM IV. \*\*\*Líklega vantalin.



## 2.4 Langtímameðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu – yfirlit

Eins og fram kemur hér frammar í kaflanum er ein af þeim megináherslum sem lögð hefur verið til grundvallar við skipulagsbreytingar á meðferðarstarfi ríkisins fyrir börn falist í að fjölga rýmum á langtímameðferðarheimilum sem starfrækt yrðu samkvæmt þjónustusamningum við Barnaverndarstofu. Markmið slíkrar langtímameðferðar er að veita börnum sem eiga í verulegum vanda hjálp til að snúa lífi sínu til betri vegar með atferlismótun og enduruppeldi.

Áður hefur verið rakin uppbygging langtímameðferðarheimila sem hefur verið mikil undanfarin ár í samræmi við vaxandi þörf. Hvert og eitt heimilanna er með sínu sniði til að mæta fjölbættum vanda þeirra barna sem þar

**Tafla 2.9 Þjónustusamningar Barnaverndarstofu við langtímameðferðarheimili**

Heimili	Fjöldi rýma í lok 1999	Gerð samnings	Lauk starfsemi	
Árbót/Berg .....	10	1995		Samningur var fyrst gerður 01.09.1995 um 5 rými, fjölgað var um eitt rými 01.01.1997 skv. nýjum samningi. Þann 1.3.1999 fjölgaði síðan rýmum úr 6 í 10
Geldingalækur .....	6	1995		Þjónustusamningur var fyrst gerður 06.09.1995. Síðan voru samningar endurnýjaðir vegna nýrra rekstraraðila 24.07.1996, 30.06.1997 og 01.09.1999. Fjöldi rýma á þessum tíma hefur ekki breyst
Bakkaföt* .....	6	1995	1998	Samningur um rekstur mótuneytis 20.09.1995, starfsemi lauk 31.12.1998
Teigur/Lsp. ....	Ótilgreint	1995	1996	Samningur var gerður 01.10.1995, hann var í gildi til september 1996
Sólheimar 17 .....	5	1996	1997	Þjónustusamningur tók gildi 01.01.1996 en starfsemi lauk 01.06.1997
Laugamýri .....	2	1996	1997	Þjónustusamningur var gerður 01.02.1996, aftur 01.09.1996 og 01.01.1997 en starfsemi lauk 31.05. 1997
Torfastaðir .....	6	1997		Þjónustusamningur tók gildi 01.01.1997. Heimilið hafði þó starfað frá árinu 1979
Varpholt .....	8	1997		Þjónustusamningur gerður 20.5.1997, viðbótar samningur um fjölgun um eitt rými 01.02.1999 og aftur um eitt rými 01.10.1999.
Hvítárbakki .....	6	1998		Þjónustusamningur gerður 01.09.1998
Háholt .....	6	1999		Þjónustusamningur gerður 01.01.1999
Götusmiðjan/Virkið ...	2	1999		Þjónustusamningur gerður 12.02.1999
Jökuldalur .....	6	1999		Þjónustusamningur gerður 01.12.1999

\* Öll starfsemi heimilisins að Bakkaföt var ríkisrekin nema rekstur mótuneytis.

vistast. Í *töflu 2.9* kemur fram listi yfir þjónustusamninga sem gerðir hafa verið á tímabilinu vegna langtímameðferðar á vegum stofunnar, fjölda rýma og hvenær samningur var gerður við rekstraraðila. Í lok árs 1999 voru starfandi alls sjö langtímameðferðarheimili með samtals 44 rými. Eitt þeirra er staðsett á Vesturlandi, þrjú á Norðurlandi og þrjú á Suðurlandi. Á tímabilinu 1995 til ársloka 1999 hafa verið gerðir þjónustusamningar um rekstur tíu langtímameðferðarheimila auk samninga við Teig og Virkið og um rekstur mötuneytis á Bakkaflöt. Heimilið á Jökuldal mun opna í byrjun árs 2000 og starfsemi verður aukin hjá Götusmiðjunni/Virkinu á sama tíma. Í *töflu 2.9* kemur einnig fram að starfsemi hefur verið hætt á fjórum stöðum á tímabilinu.

#### *2.4.1 Árbót og Berg í Aðaldal*

Hjónin Snæfríður Njálsdóttir og Hákon Gunnarsson reka meðferðarheimilið Árbót í Aðaldal í Suður-Þingeyjarsýslu. Starfsemin hófst árið 1992 með vistun tveggja barna en nú er rými fyrir sex börn í Árbót. Í apríl 1999 hófu rekstraraðilar Árbótar starfsemi á Bergi sem er í u.þ.b. 10 km fjarlægð frá Árbót og þar eru rými fyrir fjögur börn. Rýmin í Árbót og Bergi eru því tíu talsins, stöðugildi eru 13 samkvæmt þjónustusamningi. Með tilkomu Bergs geta meðferðaraðilar skipt hópnum upp eftir getu barnanna að teknu tilliti til þeirra vandamála sem þau eiga við að stríða. Aðstaða barna á Bergi er að öllu leyti sambærileg og barna á Árbót hvað varðar tækifæri til náms, vinnu, meðferðar og tómsunda.

Áhersla er lögð á að sníða meðferð og skólanám eftir einstaklingsþörfum. Leitast er við að nýta það sem umhverfi og búskapur hefur upp á að bjóða. Þannig hafa unglingarnir tækifæri til að stunda vinnu við búíð og geta sinnt öðrum verkefnum, s.s. umönnun einstakra dýra. Unglingarnir taka einnig virkan þátt í heimilisstörfum, sækja reglulega viðtöl og hópmeðferðarfundi og eiga sínar tómsundir.

Ingbór Bjarnason, sálfræðingur, hefur á tímabilinu 1996 til 1999 starfað við heimilið í 50% stöðu og hefur faglega umsjón með meðferðarstarfinu.

#### *2.4.2 Geldingalækur á Rangárvöllum*

Í kjölfar landssöfnunar Barnaheilla fyrir „vegalaus börn“ vorið 1992 var ákveðið að setja á laggirnar meðferðarheimili á jörðinni Geldingalæk á Rangárvöllum. Þar var opnað heimili fyrir sex börn, 12 ára og yngri. Dvalartími

barna á Geldingalæk getur verið allt frá einu ári til nokkurra ára. Markmiðið með meðferðinni er í flestum tilvikum að undirbúa börnin undir það að fara í umsjá foreldra sinna að nýju. Í sumum tilvikum er um að ræða börn sem ekki geta verið í umsjá forsjármanna sinna og eiga við slíkan vanda að etja að geta ekki farið í fóstur. Í þeim tilvikum er markmið meðferðar að gera börnunum kleift að ná þeim bata að fara í fóstur að henni lokinni. Um leið og börnunum er búið hlýlegt heimili, fá þau kennslu við sitt hæfi og taka þátt í bústörfum.

Á tímabilinu september 1995 til ágúst 1996 gegndu hjónin Anna Dóra Antonsdóttir og Sveinn Sveinsson forstöðu á heimilinu. Frá ágúst 1996 til ágúst 1997 stóðu hjónin Sólbjörg Linda Reynisdóttir og Sigurður Hlíðar Jensen fyrir rekstri heimilisins. Frá ágúst 1997 og fram á mitt árið 1999 voru rekstraraðilar hjónin Birna Jónasdóttir kennari og Hákon Bjarnason búfræðingur. Auk þeirra unnu tveir starfsmenn við heimilið.

Frá 1. september 1999 tóku hjónin Sigríður Margrét Hermannsdóttir og Jónas H. Jónasson við rekstri heimilisins. Auk þeirra vinna þrír starfsmenn við heimilið, einn í fullu starfi en tveir í hlutastörfum. Frá sama tíma var ákveðið að Geldingalækur mundi þjónusta yngsta aldurshóp barna en 12 ára aldursmörkin voru afnumin.

Frá hausti 1995 til hausts 1998 hafa sálfræðingarnir Sæmundur Hafsteinson, Þórkatla Aðalsteinsdóttir og Sigurður Ragnarsson veitt meðferðarheimilinu á Geldingalæk sálfræðiráðgjöf, en Andrés Ragnarsson sálfræðingur tók við ráðgjöfinni haustið 1998. Ari Bergsteinsson sálfræðingur hefur séð um þessa ráðgjöf frá hausti 1999.

### 2.4.3 *Bakkaflöt í Skagafirði*

Á Bakkaflöt hafa gjarnan vistast unglingar sem ekki hafa verið reiðubúnir til að taka meðferð. Markmiðið með vistuninni er m.a. að vekja áhuga ungl-inganna á því að takast á við vandamál sín og að koma í veg fyrir að þeir haldi áfram að skaða sjálfa sig og í sumum tilfellum aðra. Áhersla er lögð á að vinna í nánú samstarfi við foreldra og vistunaraðila. Unglingarnir stunda skóla, íþróttir, vinnu, hestamennsku og ýmis ferðalög til fjalla. Þeir taka einnig þátt í heimilisstörfum, viðtölum og hópmeðferð.

Starfsemin að Bakkaflöt hófst haustið 1995 og stóð í 10 mánuði á ári til loka árs 1998. Á heimilinu störfuðu auk forstöðumanns sjö starfsleiðbeinendur á vöktum, ráðskona í hálfu starfi, sálfræðingur og kennari. Fram til vors 1997 var Anna Hlín Bjarnadóttir forstöðumaður að Bakkaflöt og til loka árs 1998 gegndi Halldóra Gísladóttir því starfi. Ingvar G. Guðnason, sálfræð-

ingur, starfaði við heimilið í 80% starfi frá 1997 til hausts 1998 en þá gerðist hann verktaki og starfaði við heimilið í 40% starfi. Eins og fyrr var vikið að var rekstri hætt á Bakkaflöt í lok ársins 1998 en þá tók nýtt meðferðarheimili við því hlutverki að Háholti í Skagafirði.

#### *2.4.4 Sólheimar 17*

Frá 1. janúar 1996 starfaði meðferðarheimilið að Sólheimum 17 samkvæmt þjónustusamningi við Barnaverndarstofu. Hjónin Einar Unnsteinsson og Vigdís Esmadóttir sáu um rekstur heimilisins og bjuggu þar. Á heimilinu dvöldu fjórir til fimm unglingar með félagslegan vanda og sóttu þeir almennan skóla eða vinnu og nutu stuðnings og umönnunar á heimilinu. Um mitt árið 1997 var hins vegar sýnt að ekki virtist vera þörf fyrir heimilið að Sólheimum 17 og var starfsemi því hætt 1. júní 1997.

#### *2.4.5 Torfastaðir í Biskupstungum*

Meðferðarheimilið að Torfastöðum hefur verið starfrækt síðan vorið 1979 og hafa Ólafur Einarsson og Drífa Kristjánsdóttir alla tíð séð um rekstur þess. Fyrir þann tíma höfðu þau langa starfsreynslu af meðferð unglinga á Unglingaheimili ríkisins, eða frá árinu 1972. Ólafur og Drífa búa á Torfastöðum, en heimilið er fjölskyldurekið og þar búa jafnframt þrjú börn þeirra. Starfsmenn heimilisins eru fjórir. Sex börn eru vistuð að Torfastöðum hverju sinni. Náíð samstarf er við aðstandendur barnanna sem sækja að jafnaði fjölskyldu-meðferð einu sinni í mánuði. Samstarf við fjölskyldu og gagnkvæmt traust er talið lykilatriði í meðferð að Torfastöðum en það á jafnframt við um flesta meðferð. Auk þess er lögð áhersla á starfsnám því samhliða meðferðarheimilinu er rekinn sauðfjárbúskapur og stunduð hrossarækt og skógrækt.

#### *2.4.6 Varpholt í Eyjafirði*

Meðferðarheimilið Varpholt í Eyjafirði hóf starfsemi sumarið 1997. Hér er um að ræða fjölskylduheimili þar sem hjónin Ingjaldur Arnþórsson og Áslaug Brynjarsdóttir búa ásamt tveimur börnum sínum en auk þeirra vinna tveir starfsmenn á heimilinu. Þau hafa bæði starfað áður að meðferð vímuefnaneytenda, Ingjaldur m.a. hjá SÁÁ og áfengisskor Landspítalans. Heimilið að Varpholti er sérhæft meðferðarúrræði fyrir unga vímuefnaneytendur byggt á 12 spora kerfinu. Gert var ráð fyrir að þangað vistuðust allt að sex börn í einu

en þau voru orðin átta í lok ársins 1999. Ingbór Bjarnason, sálfræðingur, sá um ráðgjöf við heimilið frá upphafi til ágústloka 1999. Hann starfaði við heimilið í 50% stöðu. Frá 1. september 1999 hefur Kristján Már Magnússon, sálfræðingur veitt heimilinu sálfræðiráðgjöf. Varpholt er fyrsta meðferðarheimilið hér á landi sem fæst einvörðungu við langtímameðferð fyrir börn sem eiga við fíkniefnaneyslu að stríða.

#### 2.4.7 Hvítárbakki í Borgarfirði

Starfsemi hófst á meðferðarheimilinu að Hvítárbakka í Borgarfirði í nóvember 1998. Rekstur heimilisins er í höndum hjónanna Sigurðar Ragnarssonar og Ingu Stefánsdóttur sálfræðinga en þau hafa langa reynslu af meðferðarstarfi. Á heimilinu eru rými fyrir sex börn á aldrinum 13 til 18 ára. Auk forstöðumanna eru starfsmenn í 5 stöðugildum skv. þjónustusamningi á Hvítárbakka.

Í meðferðarstarfinu er lögð áhersla á samvinnu við fjölskyldur barnanna með reglulegum fjölskyldufundum að Hvítárbakka. Skipulögð meðferðarvinna byggir á hópmeðferð og einstaklingsviðtölum, en auk þess er lögð áhersla á að virkja börnin í námi og starfi. Á Hvítárbakka er búskapur, sauðfé og hestar og gefst börnunum kostur á að vinna við búskapinn. Eins og á öðrum meðferðarheimilum er leitast við að nýta umhverfið í meðferðarstarfinu með útivist og ferðalögum.

#### 2.4.8 Háholt í Skagafirði

Starfsemi hófst á meðferðarheimilinu Háholti í Skagafirði 1. janúar 1999 í húsnæði sem Héraðsnefnd Skagfirðinga byggði sérstaklega fyrir starfsemina. Reksturinn er í höndum Sveins Allans Morthens uppeldisfræðings og er hann jafnframt forstöðumaður. Á heimilinu eru rými fyrir sex unglunga í senn, á aldrinum 13 til 18 ára. Stöðugildi að Háholti eru tíu, skv. þjónustusamningi, auk sálfræðings í 40% stöðu. Að Háholti vistast einkum þeir unglingar sem eru í miklum mótþróa og eru ekki reiðubúnir til að hefja meðferð. Meginmarkmið í meðferðarvinnunni er að vekja áhuga unglunganna á að takast á við vandamál sín og að koma í veg fyrir að þeir haldi áfram að skaða sjálfa sig og jafnvel aðra.

Unglingarnir taka þátt í heimilisstörfum, þeir stunda vinnu, íþróttir, hestamennsku og ferðalög til fjalla. Tilgangur meðferðarstarfsins er að efla ábyrgð unglunganna, þrek, félagsanda og víðsýni. Unglingarnir taka einnig þátt í viðtölum, hópmeðferð og fjölskyldusamstarfi.

#### 2.4.9 *Götusmiðjan/Virkið*

Barnaverndarstofa veitti Götusmiðjunni – Virkinu starfsleyfi til reksturs meðferðarheimilis í september 1998. Áður hafði farið fram mat á starfseminni með tilliti til þess hvort æskilegt væri að þar vistuðust börn yngri en 18 ára. Í byrjun árs 1999 var síðan gerður þjónustusamningur um að tvö rými yrðu til ráðstöfunar fyrir Barnaverndarstofu. Auk þess hafði Virkið leyfi til að vista tvö börn til viðbótar á eigin forsendum. Unglingar geta verið í Virkinu í allt að fjóra mánuði en miðað er við dvöl í níu vikur.

Sumarið 1999 keypti Virkið húsnæði að Árvöllum á Kjalarnesi. Þar eru rými fyrir allt að 20 unglunga í senn. Sérhús er fyrir svefnaðstöðu og annað fyrir meðferðarstarf auk þess er lítið hús fyrir fjölskyldumeðferð, eftirmeðferð o.fl. Áformuð eru verulega aukin umsvif á árinu 2000.

#### 2.4.10 *Jökuldalur*

Haustið 1999 var gerður samningur við sveitarstjórn Norður-Héraðs um afnot af Skjöldólfsstaðaskóla í Jökuldal til að reka meðferðarheimili fyrir unga vímuefnaneytendur. Þá var jafnframt gengið frá samningi við Georg Heide Gunnarsson og Hildu Gerd Birgisdóttur um þann rekstur. Samkvæmt samningnum hefst starfsemin í Jökuldal hinn 1. febrúar 2000 og mun heimilið veita sex unglungum vímuefnameðferð.

#### 2.4.11 *Sérstök tímabundin úrræði*

Hinn 1. október 1995 tók gildi samningur Barnaverndarstofu og Teigs, fíkni- og fjölkvillaskorar geðdeildar Landspítalans. Í samningnum fólst að skorin tæki að sér að veita 16 til 18 ára unglungum áfengis- og vímuefnameðferð í tilraunaskyni. Auk afeitrunar og annarrar geðlæknismeðferðar var lögð rík áhersla á fjölskyldumeðferð. Ráðnir voru þrír ráðgjafar sem höfðu reynslu af starfi með ungu fólki. Að nokkrum mánuðum liðnum kom í ljós að árangur meðferðar á Teigi reyndist ekki sem skyldi. Fáir unglingar sóttust eftir meðferð og illa gekk að halda þeim í meðferð. Í ljósi þeirrar reynslu var það metið svo að meðferðarformið hentaði ekki og var samstarfi hætt í september 1996.

Barnaverndarstofa rak útibú frá meðferðarheimilinu á Bakkaföt á garðyrkjubýlinu Laugamýri sem er í u.þ.b. 500 m fjarlægð. Þar voru vistaðir tveir unglingar í einu á tímabilinu febrúar 1996 til maíloka 1997 og var starfsemin

undir handleiðslu meðferðarstjóra og sálfræðings á Bakkaföt. Hér var aðeins um tímabundna starfsemi að ræða til að mæta brýnni þörf.

Fyrir kemur að vandamál barna þykja svo sértæk að vistun þeirra á þeim meðferðarheimilum sem fyrir hendi eru þykir ekki líkleg til árangurs. Í slíkum tilvikum hefur reynt nauðsynlegt að koma á fót sérúrræði. Í nóvember 1997 var þannig úrræði sett á laggir fyrir eitt barn. Það var gert að undan-gengnum úrskurði félagsmálaráðuneytis þar sem mælt var fyrir um það. Úrræðið var undirbúið af Barnaverndarstofu í nánú samstarfi við barna- og ungl-ingageðdeild Landspítala og félagsþjónustu. Barnaverndarstofa greiddi kostnað og hafði eftirlit með framkvæmd. Annað tilvik þar sem sambærileg úrlausn var veitt í máli var á árinu 1998.

## 2.5 Skólaganga barna í meðferð

Á meðferðarheimili Barnaverndarstofu sem staðsett eru á landsbyggðinni, auk meðferðarstöðvar ríkisins, Stuðla, vistast börn og unglingar sem eru skólaskyld og því þarf að sjá þeim fyrir kennslu í samræmi við ákvæði laga. Lengst af hefur verið stefnt að því að grunnskólar í næsta nágrenni við heimilin sjái um kennslu barnanna sem þar eru í meðferð hverju sinni.

Ákveðnir erfiðleikar sköpuðust við framkvæmd skólahlads á meðferðarheimilum þegar rekstur grunnskólans fluttist yfir til sveitarfélaganna árið 1996 en þá þurfti að tryggja greiðslu kennslukostnaðar til skólanna með öruggum hætti. Þeir erfiðleikar sem við var að glíma leystust í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Lausnin fólst í því að Barnaverndarstofa gekkst í greiðsluábyrgð vegna kennslukostnaðar gagnvart einstökum grunnskólum. Stofan á síðan endurkröfu á sveitarfélögin vegna kennslukostnaðar vistbarna. Með breytingu á reglugerð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er sjóðnum nú heimilt að greiða Barnaverndarstofu skólakostnað vegna þeirra sveitarfélaga sem eiga rétt á framlögum úr sjóðnum. Hins vegar innheimtir Barnaverndarstofa kostnað beint frá Reykjavík og þeim sveitarfélögum öðrum sem ekki eiga rétt á Jöfnunarsjóðsframlagi.

Segja má að kennslutilhögun barna í langtímameðferð sé afar mismunandi eftir aldri þeirra og ástandi og eftir aðstæðum á hverju heimili. Fjölgun ungl-inga á framhaldsskólaaldri síðustu ár hefur hins vegar gert það að verkum að



nú þarf jafnframt að tryggja aðgang að framhaldsskólanámi og hafa mismunandi leiðir verið farnar í þeim efnum.

Á Stuðlum, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga, hefur Einholtsskóli annast kennslu frá upphafi. Barnaverndarstofa þarf hins vegar að ganga frá samningum við einstaka skóla vegna langtímameðferðarheimila um kennslumagn að vori fyrir komandi vetur til að unnt sé að ráða kennara í tæka tíð. Oft er erfitt að sjá fyrir aldursskiptingu á einstökum heimilum fram í tímann. Þegar við það bætist að hluti nemenda er í framhaldsskólanámi getur þetta orðið flókið úrlausnarefni, ekki síst með hliðsjón af því að fjármögnun kemur frá ólíkum aðilum. Hér verður fjallað um tilhögun náms á einstökum heimilum.

Tilhögun kennslu hefur verið með eftirfarandi hætti:

*Árbót í Aðaldal.* Allan starfstíma heimilisins hefur grunnskólinn að Hafralæk starfrækt sérdeild fyrir nemendur samkvæmt samkomulagi við Barnaverndarstofu. Á stundum hefur einstökum nemendum þó verið kennt að Árbót. Stöðugildi voru lengst af 1,5 en fjölgaði í 2 þegar rekstrareiningin að Bergi tók til starfa. Síðastliðinn vetur var gerður samningur við Framhaldsskólann á Húsavík um að starfrækja sérdeild og er það fyrsta sérdeild í framhaldsskóla fyrir unglunga í meðferð.

*Varpholt í Eyjafirði.* Allan starfstíma Varpholts hefur Þelamerkurskóli sinnt kennslu grunnskólanema sem þar hafa dvalið. Fyrst var kennt á heimilinu en síðar var sett á laggirnar sérdeild í húsakynnum Þelamerkurskóla. Stöðugildi var rúmlega eitt en var 1,5 haustið 1999 þegar nemendum fjölgaði. Nemendur á framhaldsskólaaldri stunda nám við Verkmenntaskólann á Akureyri.

*Bakkaflöt og Háholt í Skagafirði.* Fyrsta árið á starfstíma Bakkaflatar annaðist Varmahlíðaskóli kennslu. Síðar var samið við Einholtsskóla í Reykjavík um kennsluna. Stöðugildi voru um 1,5 til hausts 1998 og eftir það 2. Sama tilhögun hefur verið að Háholti, en kennt er í húsakynnum heimilisins. Kennsla er einstaklingsbundin og nemum á grunnskóla- og framhaldsskólaaldri er kennt saman.

*Hvítárþakki í Borgarfirði.* Frá upphafi hefur grunnskólinn að Kleppjárnsreykjum annast kennsluna með rúmlega einu stöðugildi. Um er að ræða sérdeild. Framhaldsskólanemar hafa stundað fjarnám við Verkmenntaskólann á



Akureyri og er það fyrsta slíka tilraunin á meðferðarheimilum Barnaverndarstofu.

*Geldingalækur á Rangárvöllum.* Allt frá því að heimilið hóf starfsemi og til ársins 1998 var kennsla á vegum rekstraraðila enda gert að skilyrði að þeir hefðu kennaramenntun eða kennara í þjónustu sinni. Dæmi voru þó um að börn stunduðu nám við Grunnskólann á Hellu. Árið 1998 samdi Barnaverndarstofa við Grunnskólann á Hellu um að sjá um kennsluna en kennt hefur verið að Geldingalæk.

*Torfastaðir í Biskupstungum.* Rekstaráðilar hafa sjálfir séð um kennslu að Torfastöðum en annar þeirra er kennari að mennt. Af hálfu Barnaverndarstofu er vilji til að færa kennsluna í svipað fyrirkomulag og er á öðrum heimilum stofunnar.

Með hækkun sjálfræðisaldurs varð skylt að veita börnum á aldrinum 16 til 18 ára meðferð til jafns við yngri börn. Eins og fyrr er getið hefur þróunin orðið sú að aldursamsetning barna á meðferðarheimilum hefur breyst í þá átt að meðalaldur hefur hækkað en ekki hafði reynst unnt að tryggja unglingum á framhaldsskólaaldri kennslu við hæfi á meðan þeir vistuðust á meðferðarheimilum. Þess var því farið á leit við menntamálaráðuneytið að það stæði straum af kennslukostnaði 16 til 18 ára unglunga sem eru á langtímameðferðarheimilum.

Í desember 1999 gerðu menntamálaráðuneytið og Barnaverndarstofa með sér samkomulag um fjárframlag til þessa verkefnis. Í samkomulaginu er kveðið á um að ráðuneytið ábyrgist fjárframlag til kennslu framhaldsskólánemenda á meðferðarheimilum og er greitt fyrir hvern ungling sem nýtur reglulegrar kennslu í sem svarar níu mánuði á ári á meðan á vistun stendur. Samkomulag þetta er til þriggja ára og gildir fyrir árið 1999 og til 31. desember árið 2001.

## 2.6 Tölulegar upplýsingar um langtímameðferð

Í *töflum 2.10 og 2.11* kemur fram yfirlit yfir rýmisfjölda, stöðugildi, fjölda barna og nýtingu langtímameðferðarheimila. Á tímabilinu hefur rýmum fjölgað jafnt og þétt, úr 29 árið 1996 í 44 rými árið 1999, eða um 52%. Raunfjölgun vistunardaga er úr rúmlega 8.600 í rúmlega 13.000 eða um 50%.

Fjölgun barna sem vistast í langtímameðferð er enn meiri, frá 41 í 86, eða um 110%. Fjöldi stöðugilda eykst um rúm 30% á tímabilinu.

Nýting meðferðarheimilanna er almennt mjög góð. Minni nýting getur komið til af ýmsum ástæðum. Nefna má að óviðráðanlegar tafir geta orðið á innskrift barns, foreldrar hætta óvænt við að vista barn, tafir verða á framkvæmd hjá viðkomandi barnaverndarnefnd, eða óvænt útskrift barns. Ef börn eiga frátekin rými á meðferðarheimilum en mæta ekki á tilteknum tíma þá tapast nýtingardagar á viðkomandi heimili. Af þessum ástæðum er óraunhæft að reikna með fullri nýtingu alla daga ársins. Barnaverndarstofa hefur lagt mikla áherslu á góða nýtingu og grípur gjarna til aðgerða ef í ljós kemur að nýting rýma er ekki sem skyldi. Í byrjun árs 1997 varð ljóst að nýting meðferðarheimilisins að Sólheimum 17 yrði óviðunandi þar sem umsóknum um þá tegund meðferðar sem þar var veitt hafði fækkað mikið. Samið var við rekstraraðila um að hætta starfsemi á miðju ári. Sama þróun var varðandi meðferðarheimilið að Geldingalæk á árinu 1999. Í samkomulagi stofunnar við Barnaheill og í samningi við rekstraraðila hafði ætíð verið gert ráð fyrir að hámarksaldur barna við innskrift væri 12 ár. Umsóknum fyrir börn yngri en 12 ára fækkaði á árunum 1998 og 1999 svo sýnt þótti að ekki yrði þörf fyrir svo mörg rými. Samtökin Barnaheill féllust á að hækka aldursmörk en rekstraraðilar ekki. Samið var við þá um starfslok og nýir aðilar tóku við rekstrinum.

Ástæða er til að gjalda nokkurn varhug við samanburð á nýtingu einstakra meðferðarheimila þar sem komið hefur í ljós að skráning vistunardaga var nokkuð mismunandi eftir heimilum. Engu að síður gefa nýtingartölur hugmynd um það hvernig rekstrinum var háttáð. Nú er unnið að samræmdri skráningu í því skyni að geta betur fylgst með nýtingu og kostnaði.

Nokkrar sveiflur verða gjarnan í fjölda útskrifaðra barna á milli ára þar sem dvalarlengd er afar misjöfn (*sjá töflu 2.12*). Almennt eru vistunarsamningar gerðir til eins árs með endurskoðunarákvæði eftir sex mánaða dvöl. Þegar vistunarsamningur er endurnýjaður í annað skiptið eða oftár, þ.e. ef meðferð er ætlað að standa lengur en eitt ár, þarf sérstakt samþykki Barnaverndarstofu til. Meðallengd meðferðar er breytileg frá einu heimili til annars og getur farið nokkuð eftir sérhæfingu þeirra. Rétt er að vekja á því athygli að meðallengd dvalar er reiknuð miðað við inn- og útskrift á tiltekin heimili, en sama barn getur hugsanlega vistast á fleiri en einu heimili og raunverulegur dvalatími þess í meðferð því lengri. Reikna má með að þetta hafi verið algengara þegar líður á tímabilið í kjölfar fjölgunar rýma og aukinnar sérhæfingar heimilanna. Þetta á til dæmis við um sex börn á árinu 1999. Raunverulegur

meðferðartími barna er því nokkru lengri en tölur um meðallengd dvalar gefa til kynna. Þetta kann að skýra að hluta hvers vegna hækkun sjálfræðisaldurs skilar sér ekki í lengri meðallengd dvalar eins og hún er reiknuð. Að öðru leyti má áætla að áhrif hækkunar sjálfræðisaldurs á dvalarlengd sé ekki komin fram að fullu því allar tölur eru miðaðar við útskriftir.

Athyglisvert er að meðalaldur barna við útskrift úr langtímameðferð fer hækkandi og kemur sú hækkun fyrst og fremst fram á árinu 1999. Hér gætir að sjálfsögðu áhrifa hækkunar sjálfræðisaldurs. Lætur nærri að meðalaldur sé um 15 ár öll árin fram til ársins 1999 þar sem hann er nærri 16 ár.

**Tafla 2.10 Fjöldi rýma, fjöldi vistaðra barna og stöðugildi á meðferðarheimilum 1996–1999**

Heimili	Fjöldi rýma				Fjöldi vistaðra barna yfir árið				Fjöldi stöðugilda <sup>1</sup>			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Árbót/Berg <sup>2</sup> .....	5	6	6	10	8	9	8	16	8	8	8	13
Bakkafliót <sup>3</sup> .....	5	6	6	–	9	11	13	–	9,5	8,5	8,5	–
Geldingalækur .....	6	6	6	6	6	9	7	8	4	4	4	4
Laugamýri <sup>4</sup> .....	2	2	–	–	2	2	–	–	2	2	–	–
Sólheimar 17 <sup>5</sup> .....	5	5	–	–	8	4	–	–	3	3	–	–
Torfastaðir .....	6	6	6	6	8	11	9	10	4	4	4	4
Varpholt <sup>6</sup> .....	–	4	6	8	–	6	11	13	–	4	4	4
Hvítárbakki <sup>7</sup> .....	–	–	6	6	–	–	6	10	–	–	5	7
Háholt <sup>8</sup> .....	–	–	–	6	–	–	–	17	–	–	–	10
Götusmiðjan-Virkid <sup>9</sup> ...	–	–	–	2	–	–	–	12	–	–	–	–
Alls/meðaltal .....	29	35	36	44	41	52	54	86	30,5	33,5	33,5	42

<sup>1</sup>Fjöldi stöðugilda miðast við þjónustusamning. <sup>2</sup>Á Árbót voru sex rými í upphafi árs 1999 en þeim fjölgaði í tíu frá apríl með tilkomu Bergs og stöðugildum úr átta í þrettán. <sup>3</sup>Starfsemi að Bakkafliót var hætt í lok ársins 1998. <sup>4</sup>Tímabundin starfsemi var að Laugamýri 1996–1997. <sup>5</sup>Heimilið að Sólheimum 17 var lagt niður um mitt ár 1997. <sup>6</sup>Varpholt hóf starfsemi 1. júní 1997. Sjö rými voru í Varpholti frá febrúar til maí 1999 en þau voru átta frá októbermánuði 1999. <sup>7</sup>Hvítárbakki hóf starfsemi 15. nóvember 1998. <sup>8</sup>Starfsemi hófst að Háholti 1. janúar 1999. <sup>9</sup>Flestir þeir sem á heimilinu dvöldu voru eldri en 18 ára og erfitt að leggja mat á vinnuframlag vegna rýma í samningi við Barnaverndarstofu sérstaklega.

**Tafla 2.11 Vistunardagur, raunfjöldi og nýtingarhlutfall rýma 1996–1999**

Heimili	Hámarksfjöldi vistunardaga			Raunfjöldi vistunardaga			Nýtingarhlutfall %				
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999			
Árbót <sup>1</sup> /Berg	2.190	2.190	2.190	3.266	1.890	1.752	2.004	86	80	92	91
Bakkaföt <sup>1</sup>	1.765	1.765	1.710	—	1.620	1.378	1.250	92	78	73	—
Geldingalækur	2.190	2.190	2.190	2.035	1.514	1.625	1.739	70	74	79	55
Laugamyri <sup>2</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sólheimar 17 <sup>3</sup>	1.825	750	—	—	1.400	410	—	77	55	—	—
Torfastaðir	2.190	2.190	2.190	2.190	2.202	2.173	2.189	101 <sup>4</sup>	99	100	98
Varpholt	—	840 <sup>5</sup>	2.190	2.468	—	635	1.685	2.496	76	77 <sup>6</sup>	101 <sup>7</sup>
Hvítárbakk <sup>8</sup>	—	—	282	2.190	—	—	254	2.199	—	90	100
Háhol <sup>9</sup>	—	—	—	2.190	—	—	—	1.983	—	—	91
Götusmiðjan/Virkjó <sup>10</sup>	—	—	—	646	—	—	—	365	—	—	(57)
Alls/meðaltal	10.160	9.925	10.752	14.985	8.626	7.973	9.126	13.290	85	77	85

<sup>1</sup>Starfsemi að Bakkaföt var hætt í lok ársins 1998. <sup>2</sup>Upplýsingar eiga ekki við. <sup>3</sup>Heimilið að Sólheimum 17 var lagt niður um mitt ár 1997. <sup>4</sup>Upplýsingar frá Torfastaðum eru ónákvæmar og alls ekki samþærligar við önnur heimili. Af þeirri ástæðu ber að taka allar meðaltalstölur með fyrirvara. <sup>5</sup>Varpholt hóf starfsemi 1. júní 1997. <sup>6</sup>Lágar nýtingartölur. Varpholts árið 1998 skýrast að stærstum hluta af því að áætlanir vegna notkunar husnæðis stóðust ekki. <sup>7</sup>Vegna tilfallandi aðstæðu voru fleiri börn á heimilinu nokkrum dögum lengur rýmafjöldi segir til um og því fer nýting yfir 100%. <sup>8</sup>Heimilið hóf starfsemi 15. nóv. 1998. <sup>9</sup>Starfsemi hófst að Háholi 1. janúar 1999. <sup>10</sup>Starfsemi heimilisins sem hófst 12. febr. 1999 var flutt að Arvöllum á árinu og féll starfsemi niður af þeim ástæðum í nokkra mánuði. Dvalartími barna í Götusmiðjunni er mun styttri en á öðrum heimilum og því ekki sambærilegur, nýtingarhlutfall er birt skáletrað til upplýsingar en er ekki reiknað inn í meðaltalstölur. Þess ber að geta að hluti skjólstaðingahópsins var í dageldarmeðferð og er það ekki reiknað inn í nýtingartölur. Af þeirri ástæðu er nýtingarhlutfall ekki sambærilegt við önnur heimili.

**Tafla 2.12 Fjöldi útskrifta í langtíma meðferð, meðalaldur barna við lok dvalar og dvalartími 1996–1999**

	Fjöldi útskrifta			Meðallengt dvalar í dögum			Meðalaldur við lok dvalar			Lengsta dvöl í dögum			Stysta dvöl í dögum								
	96	97	98	99	96	97	98	99	96	97	98	99	96	97	98	99					
Árbót	3	5	4	6	997	514	312	205	16,7	15,5	15,3	16,5	1,475	1,035	542	463	708	105	151	39	
Bakkaföt <sup>1</sup>	8	12	13	—	181	119	96	—	14,9	14,8	15,3	—	304	209	161	—	104	29	2	—	
Geldingalækur <sup>2</sup>	3	3	4	2	186	1,027	326	1,366	12,3	12,3	11,5	12,5	783	1,160	501	2,025	30	780	197	707	
Sólheimar 17 <sup>3</sup>	4	4	—	—	290	339	—	—	16,3	15,7	—	—	485	485	—	—	15	90	—	—	
Torfastaðir	3	5	3	4	381	508	406	665	15,3	16,2	16,0	16,5	412	715	722	853	350	255	134	391	
Varpholt <sup>4</sup>	—	6	5	5	—	106	273	319	—	14,5	15,8	16,5	—	142	301	437	—	46	238	24	
Hvítárbakk <sup>5</sup>	—	—	—	5	—	—	—	211	—	—	—	—	—	—	—	—	—	407	—	—	34
Háhol <sup>6</sup>	—	—	—	11	—	—	—	109	—	—	—	—	—	—	—	—	—	243	—	—	32
Götusmiðjan <sup>7</sup>	—	—	—	12	—	—	—	(33)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	78	—	—	1
Alls/meðaltal	21	35	29	45	348	332	220	317	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

<sup>1</sup>Starfsemi að Bakkaföt var hætt í lok ársins 1998. <sup>2</sup>Árið 1996 voru upplýsingar um starfsemi á Geldingalæk ekki traustar, ónákvæmar tölur eru skáletraðar. <sup>3</sup>Heimilið að Sólheimum 17 hætti starfsemi um mitt árið 1997. <sup>4</sup>Varpholt hóf starfsemi 1. júní 1997. <sup>5</sup>Hvítárbakk hóf starfsemi 15. nóvember 1998. <sup>6</sup>Starfsemi hófst að Háholi 1. janúar 1999. <sup>7</sup>Dvalartími í meðferð hjá Götusmiðjunni er ekki sambærilegur við önnur heimili og er hann birtur til upplýsingar en er ekki reiknaður inn í meðallengt dvalar á meðferðarheimilum.

## 2.7 Starfsleyfi til heimila

Á tímabilinu 1995–1998 byggði leyfisveiting til sumarþúða og sumardvalarheimila á sérstakri reglugerð. Þróun undanfarinna ára hefur þó orðið sú að starf af þessum toga hefur orðið fjölbreytilegra en þó sambærilegt sumardvöl í öllum höfuðatriðum. Árið 1998 gengu því í gildi nýjar reglur (nr. 401/1998) staðfestar af félagsmálaráðuneyti um starfsemi hvers konar heimila sem tilgreind eru í 51. gr. bvl. Leystu þær reglur af hólmi fyrrnefnda reglugerð. Samkvæmt hinum nýju reglum er starfsemi hvers konar vistheimila, meðferðarheimila, hjálparstöðva, neyðaratahvarfs, auk sumardvalarheimila og sumarþúða, háð leyfisveitingu Barnaverndarstofu. Í reglunum segir að fyrir hverju heimili skuli vera rekstraraðili sem beri ábyrgð á öllu því starfi sem þar fer fram og að leyfisveiting sé m.a. háð ýmsum skilyrðum. Af þeim má nefna að umsókn skal berast eigi síðar en sex vikum áður en fyrirhuguð starfsemi hefst, tiltekna upplýsingum skulu liggja fyrir um hagi umsækjanda svo sem menntun hans og starfsreynslu, fjölda starfsfólks og menntun, starfstíma heimilis, aldur dvalarbarna, fjölda þeirra og dvalartíma í senn. Þá skal liggja fyrir sakavottorð umsækjanda og þess sem veitir heimilinu forstöðu sé hann annar, meðmæli til handa hinum sömu, mat slökkviliðsstjóra á húsnæði, leyfi byggingarnefndar og starfsleyfi heilbrigðisnefndar.

Í reglunum er jafnframt mælt fyrir um að leitað sé umsagnar barnaverndarnefndar á þeim stað sem heimili mun starfa og leitaði Barnaverndarstofa umsagnar í öllum tilvikum. Þá ritaði Barnaverndarstofa nefndunum bréf í kjölfar leyfisveitingar þar sem tilkynnt var að viðkomandi heimili hefði hlotið starfsleyfi og kynnti rækilega eftirlitshlutverk nefndanna.

Í *töflu 2.13* er að finna yfirlit yfir þau heimili sem hlutu starfsleyfi Barnaverndarstofu á árunum 1995 til 1999. Gildistími starfsleyfis kemur fram á þann hátt að sé fjölda barna sem dvelja mátti getið tiltekið ár, segir það jafnframt til um gildistímann. Eins og sjá má er fjöldi þeirra barna sem dvelja má á heimilunum svipaður frá ári til árs eða um 500 börn. Flest heimilanna starfa aðeins hluta úr ári, oftast en ekki yfir sumartíma og gildistími starfsleyfis er aðeins þann tíma. Algengast er að börn dvelji stuttan tíma í senn, viku tíma eða svo. Samkvæmt reglum er ekki unnt að veita leyfi til lengri tíma en eins árs þegar sótt er um í fyrsta sinn. Sé um viðvarandi starfsemi að ræða getur Barnaverndarstofa gefið út leyfi til fimm ára hið mesta. Sá sem rekur heimili skal þó samkvæmt reglum gera stofnunni grein fyrir öllum meiriháttar breytingum sem verða á starfi heimilis á milli ára.

Í töflunni kemur fram að ívíð fleiri heimili eru rekin af félagasamtökum en

einstaklingum. Í sumum tilvikum er matsatriði hvort telja eigi heimili rekið af einstaklingum eða samtökum þar sem tengsl samtaka sem sækja um við þann sem veitir heimili forstöðu, eru ekki alltaf skýr. Eins og sjá má í töflunni dvelja að jafnaði mun fleiri börn á þeim heimilum sem rekin eru af félagasamtökum. Margar hinna stærri sumarþúða hafa verið reknar í áratugi. Meiri hreyfing er á rekstri þeirra heimila sem rekin eru af einstaklingum. Sum þeirra starfa í nokkur ár samfleytt en hætta svo starfsemi. Mörg heimilanna byggja starf sitt á kristilegum lífsgildum. Það á við um heimili sem rekin eru af KFUM og K sem og þau sem með einum eða öðrum hætti tengjast stofnunum Þjóðkirkjunnar. Samtökin Children's International Summer Villages hafa undafarin ár stefnt hingað til lands nokkrum fjölda barna af ólíku þjóðerni, en íslensk börn taka einni þátt í starfinu. Börnin dvelja saman í viku tíma. Markmiðið með starfinu að börn af ólíku þjóðerni nái að kynnast og starfa saman.

**Tafla 2.13 Heimili sem hlutu starfsleyfi Barnaverndarstofu 1995–1999\***

Nafn heimilis	1995	1996	1997	1998	1999	Rekstrarform
Arnbjarnarlækur .....	–	–	–	–	12	Einkarekið
Álftanesskóli Bessastaðahreppi .....	32	–	–	–	–	Félagasamtök
Áshóll í Grýtubakkahreppi .....	–	6	–	–	–	Einkarekið
Ástjörn í Kelduhverfi .....	80	80	80	80	70	Félagasamtök
Glæsibær í Skagafirði .....	–	15	15	15	12	Einkarekið
Hafralækjaskóli í Aðaldal .....	26	26	26	–	–	Félagasamtök
Hlégarður, Hvanneyri .....	–	–	–	–	8	Einkarekið
Holt í Öndarfirði .....	10	10	–	–	–	Einkarekið
Hraun í Grímsnesi .....	16	16	16	15	16	Einkarekið
Ingólfshvoll í Ölfusi .....	–	–	12	–	–	Einkarekið
Kaldársel við Hafnarfjörð .....	38	38	38	38	38	Félagasamtök
KFUM við Hólavatn Eyjafirði .....	24	24	24	–	24	Félagasamtök
Kirkjumst. við Eiðavatn .....	40	40	–	–	40	Félagasamtök
Klébergsskóli .....	–	–	–	48	40	Félagasamtök
Miðskáli undir Eyjafjöllum .....	12	–	–	–	–	Einkarekið
Nínukot .....	–	6	8	10	–	Einkarekið
Núpur II í Fljótshlíð .....	9	9	9	–	–	Einkarekið
Núpur í Dýrafirði .....	50	24	24	24	25	Félagasamtök
Riftún í Ölfusi .....	22	22	22	–	–	Félagasamtök
Skagfjörðsskáli, Þórsörk .....	–	–	–	–	16	Félagasamtök
Syðra-Laugaland .....	–	–	–	–	10	Einkarekið
Úlfjótsvatn .....	50	50	50	50	55	Félagasamtök
Vatnaskógur .....	95	95	95	95	95	Félagasamtök
Vindáshlíð í Kjós .....	67	67	67	67	67	Félagasamtök
Ævintýraland, Reykjum Hnútaf. ....	–	–	–	72	100	Einkarekið
Ölver í Leirársveit .....	40	40	40	42	42	Félagasamtök

\* Þar sem getið er fjölda barna má jafnframt sjá hvaða ár starfsleyfi var veitt. Sé fjöldi ekki getið við tiltekið ár hafði heimili ekki starfsleyfi það ár.

Fátítt er að hafnað sé alfarið umsóknum um rekstur heimila en svo fór þó um eina umsókn árið 1996. Sama ár hafnaði Barnaverndarstofa að veita öðru heimili rekstrarleyfi að svo stöddu en það var veitt síðar eftir að skilyrðum hafði verið fullnægt.

## 3 Barnaverndanefndir

Á vegum sveitarfélaga skulu starfa barnaverndarnefndir. Barnaverndarnefndir bera ábyrgð á framkvæmd barnaverndarstarfs í umdæmi sínu og lúta eftirliti Barnaverndarstofu. Lög heimila sveitarstjórn í hverju sveitarfélagi að haga skipan mála með ýmsum hætti:

- Að skipa sérstaka barnaverndarnefnd.
- Að fela félagsmálanefnd framkvæmd barnaverndarlaga.
- Að skipa sameiginlega barnaverndarnefnd með öðrum sveitarfélögum, á héraðsgrundvelli eftir nánari ákvörðun þeirra.

Eitt af markmiðum með endurskipulagningu barnaverndarmála hér á landi árið 1992 var að stækka umdæmi barnaverndarnefnda og fækka þeim. Lengi hefur verið ljóst að fámenn sveitarfélög eiga erfitt með að sinna barnaverndarstarfi á viðunandi hátt bæði vegna þess að fjármagn er af skornum skammti og einnig vegna þess að þekking og þjálfun fæst ekki þar sem fá mál eru til meðferðar á löngu tímabili. Talsverður árangur hefur þó náðst í þeim efnum svo sem sjá má í *töflu 3.1*.

Ákvæði eru í núgildandi barnaverndarlögum um að minni sveitarfélög skuli sameinast um skipan barnaverndarnefndar. Eftir flutning málaflokksins til félagsmálaráðuneytisins árið 1992 tók ráðuneytið til við að hafa áhrif á sveitarstjórnir í þeirri viðleitni að vinna að þessu markmiði. Þessu starfi hefur Barnaverndarstofa haldið áfram á starfstíma sínum.

Í ársbyrjun 1996 voru barnaverndarnefndir í landinu 82 (sjá *töflu 3.1*) en sveitarfélögin voru þá 170 talsins. Af þessum nefndum fóru 36 einvörðungu með verkefni á grundvelli barnaverndarlaga en 46 félagsmálanefndum voru falin verkefni barnaverndarnefnda. Í árslok 1998 hafði nefndunum fækkað um 19, voru 63 talsins en fjöldi sveitarfélaga var þá 124. Af þessum nefndum fóru



29 eingöngu með verkefni á grundvelli barnaverndarlaga en 34 félagsmálanefndum voru falin verkefni barnaverndarnefnda. Árið 2000 verða nefndir 56 talsins. Af þeim nefndum fara 28 eingöngu með barnaverndarmál en 28 félagsmálanefndir fara með verkefni barnaverndarnefnda.

Sem dæmi um umfangsmikla stækkun umdæma barnaverndarnefnda má nefna að árið 1995 sameinuðust 12 sveitarfélög í Skagafirði um skipan einnar nefndar og hið sama gerðist í Þingeyjarsýslum þar sem ein nefnd sinnir norðursýslunni og önnur suðursýslunni. Þá skal þess getið að ein nefnd starfar á Héraði. Á árinu 1999 var ákveðið að sjö nefndir á Eyjafjarðarsvæðinu sameinuðust barnaverndarnefnd Akureyrar og að ein sameinuð barnaverndarnefnd tæki til starfa frá 1. janúar 2000 fyrir eftirtalin sveitarfélög: Akureyri, Skriðuhrepp, Arnarneshrepp, Grýtubakkahrepp, Öxnadalshrepp, Glæsibæjarhrepp, Svalbarðsstrandahrepp og Eyjafjarðarsveit. Með þessari sameiningu fækkar nefndum um sjö.

Í barnaverndarlögum er lögð rík áhersla á að barnaverndarnefndir hafi sérhæft starfslið í þjónustu sinni. Hinn mikli fjöldi nefnda og smá umdæmi þeirra hafa staðið þessu fyrir þrífum í langan tíma. Í kjölfar sameiningar nefnda og stækkaðra umdæma hefur þeim nefndum fjölgað talsvert á undanförunum árum sem hafa ráðið einn eða fleiri starfsmenn til að sinna barnaverndarvinnu.

Á árinu 1996 höfðu 34 af 82 nefndum, eða 41% þeirra, ráðið sérhæft starfslið. Árið 1998 var þetta hlutfall komið í um 54% sem einvörðungu skýrist af því að nefndum fækkaði, en fjöldi nefnda með starfslið var óbreyttur. Ef reiknað er með sameiningu nefnda í Eyjafirði þá er hlutfallið komið í tæp 61%. Nokkur aukning hefur orðið á fjölda starfsmanna. Þannig voru 13 nefndir með fleiri en einn starfsmann á árinu 1998, eða 21%, en 19 nefndir í lok árs 1999 eða ríflega þriðjungur. Rétt er að geta þess að margar nefndir sem ekki hafa ráðið starfsmenn í þjónustu sína, kaupa þjónustu hjá sérfræðingum þegar á þarf að halda.

Í *töflu 3.1* er yfirlit yfir fjölda barnaverndarnefnda og íbúa í umdæmum þeirra. Þar má einnig sjá fjölda stöðugilda og starfsmanna sem vinna að barnaverndarmálum að einhverju eða öllu leyti árið 1999. Tekið skal fram að hvorki liggja fyrir upplýsingar um fjölda þeirra starfsmanna sem sinnir eingöngu barnaverndarmálum né hve ríkur þáttur það er í starfi þeirra. Skoða verður tölur um fjölda stöðugilda og starfsmanna í *töflu 3.1* í því ljósi. Fram kemur að árið 1999 hafði ríflega fjórðungur nefndanna, þær sem þjónuðu færri en 1.000 íbúum hver, ekki á að skipa föstum starfsmanni og sami fjöldi nefnda, þær sem þjónuðu á bilinu 1.000–2.000 íbúum hver, höfðu yfir að ráða

hálfu stöðugildi að meðaltali. Með þeim fyrirvara sem að ofan greinir um að starfsmenn í fullum stöðugildum hafa gjarna fleiri verkefni á sinni könnu en barnavernd, benda upplýsingarnar til að árið 1999 hafi u.þ.b. eitt stöðugildi verið fyrir hendi á hver 1.000 börn í landinu. Dreifing stöðugilda er hins vegar mjög mismunandi eða allt frá því að nefnd hafi ekki haft starfsmanni á að skipa og til þess að þeir séu í yfir 40 stöðugildum (Reykjavík, árið 1999). Á árinu 1999 höfðu barnaverndarnefndarstarfsmenn afskipti af tæplega 3.000 börnum sem jafngildir því að hver þeirra hafi fjallað um mál 25 barna á árinu að meðaltali, eða tæplega 30 sé miðað við uppgefin stöðugildi. Þessa útreikninga verður þó að taka með fyrrnefndum fyrirvara.

**Tafla 3.1 Fjöldi barnaverndarnefnda og íbúafjöldi í umdæmum**

Íbúafjöldi	Fjöldi nefnda árslok 1996	Fjöldi nefnda árslok 1998	Fjöldi nefnda árslok 1999	Fj. starfsm. í árslok 1999	Fj. stöðugilda árslok 1999	Meðalfjöldi stg. á nefnd
100–500 íbúar .....	20	12	6	0	0,0	0,0
500–1000 íbúar .....	15	7	9	2	0,8	0,1
1000–2000 íbúar .....	20	15	15	11	7,0	0,5
2000–3000 íbúar .....	5	7	5	5	4,5	0,9
3000–4000 íbúar .....	1	1	2	5	3,5	1,8
4000–5000 íbúar .....	7	6	6	13	9,5	1,6
5000> íbúar .....	7	9	9	87	76,7	8,5
Heildarfjöldi .....	82	63	56	123	102,0	1,8

Í barnaverndarlögum kemur fram að fimm fulltrúar skulu eiga sæti í barnaverndarnefnd og jafnmargir varamenn. Þá skal nefndin að jafnaði skipuð bæði konum og körlum. Þrátt fyrir þessi ákvæði hafa margar nefndir aðeins verið skipaðar þremur fulltrúum. Flestar þessar nefndir hafa verið félagsmálanefndir sem jafnframt hefur verið falið að sinna störfum barnaverndarnefnda, en í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er heimild til að skipa félagsmálanefnd þremur fulltrúum (hið minnsta). Þannig var ljóst að misvísandi ákvæði voru í lögum í þessum efnum. Barnaverndarstofa leitaði því eftir álit félagsmálaráðuneytisins varðandi þetta atriði og skar ráðuneytið úr um að þegar félagsmálanefndir sinna verkefnum á grundvelli bvl. skulu fulltrúar vera fimm. Vann stofan að því í framhaldi að skipan nefndanna yrði í samræmi við álit ráðuneytisins. Í árslok 1999 voru samt sem áður enn þrjár nefndir á landinu skipaðar þremur fulltrúum hver.

Ljóst er að skilyrði laga um jafna setu kynja í barnaverndarnefnd hafa hvergi nærri verið virt þótt nokkuð miði. Á árinu 1996 var 21 nefnd eingöngu skipuð konum eða fjórðungur nefndanna. Þetta hlutfall lækkar í um 15% eftir kosningar nýrra nefnda árið 1998 en þá var ein nefnd eingöngu skipuð körl-

um. Alls sátu 313 einstaklingar í barnaverndarnefndum á Íslandi eftir kjör nýrra nefnda 1998 og voru konur þar af 213 talsins eða 68% fulltrúa.

### 3.1 Mál til umfjöllunar hjá barnaverndarnefndum 1996–1999<sup>1</sup>

Í *töflu 3.2* kemur fram fjöldi þeirra barna sem barnaverndarnefndir hafa haft afskipti af á árunum 1996 til 1999. Fjöldi þeirra hefur aukist á tímabilinu frá tæplega 1.900 upp í tæplega 3.000. Þetta jafngildir því að á síðastnefnda árinu hafi barnaverndarnefndir haft afskipti af 39 börnum af hverjum þúsund. Ætla má að breytt og markviss skráning mála sé ein ástæða þeirrar fjölgunar sem verður, sérstaklega á milli árunna 1996 og 1997. Auk þess má ætla að aukin meðvitund almennings og fagfólks um aðbúnað barna og tilkynningarskyldu hafi haft áhrif þannig að tölurnar eru til vitnis um mikilvægar breytingar. Þriðja atriðið sem hér skiptir máli er að sú tilætlan að til skráðra mála teljist einnig þau mál sem starfsmenn barnaverndarnefnda hafa haft afskipti af án tillits til þess hvort þau hafi verið lögð fyrir barnaverndarnefnd eða ekki. Ekki er um að ræða umtalsverða fjölgun milli árunna 1997 og 1998 þrátt fyrir hækkun sjálfræðisaldurs í upphafi síðara ársins.

Á árabílinu 1996 til 1998 eru eldri mál (fjöldi mála sem voru í vinnslu við upphaf viðmiðunarársins) rúmur helmingur allra mála. Hlutfallið snýst við árið 1999. Með hliðsjón af aukningu á nýjum málum sem verður á tímabilinu geta þessar tölur verið vísbending um að vinnslutími mála hafi styst. Þá má ætla að þessar tölur endurspegli breyttar verklagsreglur um það hvenær máli ljúki.

**Tafla 3.2 Fjöldi barna sem barnaverndarnefndir og starfslíð þeirra höfðu afskipti af 1996–99**

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Fjöldi þar sem afskipti hófust á árinu .....	634	33,6	886	35,9	1.202	45,5	1.549	52,4
Fjöldi þar sem afskipti hófust fyrr .....	1.047	55,4	1.580	64,1	1.442	54,5	1.409	47,6
Ekki vitað hvenær aðstoð við barn hófst ....	208	11,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<i>Fjöldi samtals</i> .....	1.889	100,0	2.466	100,0	2.644	100,0	2.958	100,0
<i>Fjöldi sem kom til umfjöllunar fyrir bvn.</i> .....	784	41,5	852	34,5	866	32,8	960	32,5

Fyrstu fjórar línur töflunnar fela í sér upplýsingar um þann fjölda barna sem starfslíð barnaverndarnefnda og nefndirnar sjálfar höfðu afskipti af. Neðsta línan sýnir hins vegar þann fjölda barna sem kom til umfjöllunar hjá barnaverndarnefnd sérstaklega.

<sup>1</sup> Tölur um starfsemi barnaverndarnefnda koma úr ársskýrslum nefndanna árin 1996 til 1999.

Í töflunni kemur fram að barnaverndarnefnd fjallar um minnihluta þeirra mála sem fengist er við ár hvert. Skýring þess er sú að starfslið nefndanna hefur með höndum vinnslu meirihluta málanna og eingöngu hluti þeirra er lagður fram til formlegrar umfjöllunar í barnaverndarnefnd. Þetta er í samræmi við 7. gr. barnaverndarlaga þar sem barnaverndarnefnd getur falið starfsmönnum sínum könnun og meðferð einstakra mála eða málaflokka. Taflan sýnir að hlutfall mála sem lögð eru fyrir barnaverndarnefnd lækkar á tímabilinu frá um 42% niður í tæp 33%. Þessi þróun gæti endurspeglad þær breytingar sem orðið hafa á barnaverndarstarfi á tímabilinu í þá átt að fækka barnaverndarnefnum og fjölga starfsliði þeirra og þannig styrkja sérfræðilega vinnslu þeirra.

Verkaskipting nefndar og starfsmanna er breytileg frá einni nefnd til annarrar en hún kemur fram í reglum sem barnaverndarnefnd getur sett og staðfestar skulu af sveitarstjórn. Þar sem starfsmenn hafa umboð til þess að fara með einstök mál er algengast að þeir vinni mál frá upphafi til enda svo lengi sem samþykki forsjármanna barna er fyrir hendi. Allar þvingandi ráðstafanir gagnvart barni og fjölskyldu þess koma hins vegar til ákvörðunar barnaverndarnefnda. Þar sem ekki er starfsmönnum til að dreifa er við því að búast að öll mál séu lögð fyrir barnaverndarnefnd frá því að þau hefjast (með tilkynningu eða á annan hátt) og þar til þeim telst lokið. Þannig má búast við að mál sem tekin hafa verið formlega fyrir hjá barnaverndarnefnd með starfsliði séu þau mál sem alvarlegust eru talin.

Þær upplýsingar sem legið hafa fyrir um framkvæmd barnaverndarmála hér á landi fram til ársins 1996 hafa einungis endurspeglad þau mál sem barnaverndarnefndir fjölluðu um en ekki þau mál sem starfsmenn nefndanna fengu til umfjöllunar. Fram að þeim tíma hefur því fjölmargt verið á huldu um raunverulegt umfang barnaverndarstarfs í landinu. Það er ekki fyrr en með endurskipulagningu á upplýsingasöfnun sem tók gildi 1996, að heildarmynd fæst af starfinu.

*Tafla 3.3* lýsir aldurs- og kynskiptingu barna sem afskipti voru höfð af á tímabilinu 1996 til 1999. Upplýsingar í töflunni verða áreiðanlegri þegar líða tekur á tímabilið. Fyrri tvö árin er ekki vitað um kyn- og aldursskiptingu í um 60% tilvika. Munar þar mestu að ekki tókst að fá upplýsingar frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur um þessa þætti umrædd ár. Á árinu 1999 vantar eingöngu upplýsingar í 8 tilvikum af 2.958.

Í töflunni kemur fram að piltar eru nokkuð fjölmennari en stúlkur meðal skjólstaðinga barnaverndarnefnda eða u.þ.b. sex á móti hverjum fjórum. Þessar tölur eru í samræmi við aðrar upplýsingar bæði hérlendis og erlendis um mismunandi tíðni félagslegs- og tilfinningalegs vanda pilta og stúlkna.



hjón eða fólk í sambúð með börn 15 ára og yngri vera um 77% fjölskyldna árið 1999. Einstæðir foreldrar voru á sama tíma innan við fjórðungur. Þessi einfaldi samanburður bendir til að þau börn sem barnaverndarnefndir hafa haft afskipti af búi sjaldnar hjá báðum foreldrum og þar af leiðandi oftast hjá einstæðum foreldrum og þá fyrst og fremst hjá móður.

## 3.2 Tilkynningar til barnaverndarnefnda

Í 12. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um skyldur manna að tilkynna barnaverndarnefnd ef þeir verða þess vísir að barni sé misboðið, uppeldi þess vanrækt eða aðbúnaði þess sé svo áfátt að barninu geti stafað hættu af. Í 13. gr. laganna er kveðið á um sérstakar skyldur þeirra sem stöðu sinnar vegna eru líklegir til að þekkja til aðstæðna barna að gera barnaverndarnefnd viðvart. Hér getur verið um að ræða kennara, presta, lækna, hjúkrunarfræðinga, félagsráðgjafa og fleiri. Í 14. gr. laganna er sérstaklega kveðið á um tilkynningarskyldu lögreglu þegar grunur leikur á að refsiverður verknaður hafi verið framinn annað hvort af barni eða gegn því. Í *töflu 3.5* koma fram tölur yfir tilkynningar til barnaverndarnefnda á grundvelli framangreindra ákvæða.

Í *töflu 3.5* kemur fram að fjöldi tilkynninga hefur aukist hröðum skrefum á tímabilinu, eða frá tæplega 1.000 árið 1996 í nær 2.700 árið 1999 sem

**Tafla 3.5 Tilkynningar til barnverndarnefnda\***

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Lögregla .....	243	24,9	341	22,7	762	32,3	920	34,3
Skóli, fræðsluskrifstofa .....	224	22,9	303	20,2	436	18,5	443	16,5
Heilsugæsla/sjúkrahús .....	68	7,0	118	7,9	150	6,4	140	5,2
Önnur félagsmálastofnun/barnaverndarnefnd .....	48	4,9	79	5,2	69	2,9	120	4,5
Héraðsdómari, sýslumaður .....	3	0,3	3	0,2	1	0,0	19	0,7
<i>Frá opinberum aðilum, samtals</i> .....	586	60,0	844	56,2	1.418	60,1	1.642	61,2
Foreldrar barns .....	129	13,2	307	20,5	375	15,9	523	19,5
Ættingjar aðrir en foreldrar .....	50	5,1	212	14,1	186	7,9	142	5,3
Barn/ungmenn leitaði sjálf til bvn. ....	7	0,7	27	1,8	15	0,6	31	1,2
Nágrannar .....	58	5,9	62	4,1	223	9,5	242	9,0
<i>Frá barni, forsjármönnum eða nágrönnum</i> .....	244	24,9	608	40,5	799	33,9	938	35,0
<i>Aðrir, ótilgreindir, samtals</i> .....	148	15,1	49	3,3	142	6,0	103	3,8
<i>Fjöldi tilkynninga samtals</i> .....	978	100,0	1.501	100,0	2.359	100,0	2.683	100,0

\* Tilkynningar skv. 12. gr., 13. gr. og 14. gr. barnaverndarlaga.

jafngildir því að barnaverndarnefndum landsins hafi borist um sjö tilkynningar að jafnaði dag hvern. Miðað við upplýsingar um heildarfjölda mála (sjá *töflu 3.2*) er líklegt að skráningu tilkynninga hafi verið verulega áfátt fyrstu árin. Aukinn fjöldi tilkynninga getur skýrst af breyttri meðferð og túlkun barnaverndarnefnda á aðsendum lögregluskýrslum og af hækkun sjálfraeðisaldurs hinn 1. janúar 1998. Í kjölfar þeirrar breytingar fjölga afskiptum nefnda m.a. vegna háttsemi barna svo sem vegna afbrotahæðunar, vímuefnaneyslu og vandamála í skóla (sjá *töflu 3.7*)

Í *töflu 3.5* kemur fram að árið 1999 bárust um sex tilkynningar af hverjum tíu frá opinberum aðilum. Það vekur athygli hve mikill munur er í þessu efni á milli starfstétta og stofnana. Þannig berst um þriðjungur allra tilkynninga frá lögreglu. Á hinn bóginn berast hlutfallslega fáar tilkynningar frá skólum og leikskólum. Þá er eftirtektarvert hið lága hlutfall tilkynninga frá heilbrigðisstofnunum miðað við aðra opinbera aðila. Í töflunni sést að tilkynningar berast oftast frá embættum sýslumanna og dómstóla en áður var. Með breytingum á lögum um meðferð opinberra mála sem tóku gildi um mitt ár 1999 var skýrslutaka af barni sem brotþola færð undir stjórn dómara. Þessi breyting gæti skýrt fjölgun tilkynninga frá þessum aðilum.

Árið 1999 voru tilkynningar frá heilbrigðisstofnunum alls 140 eða rúm 5% af öllum tilkynningum. Það hlutfall er lágt miðað við þann mikla fjölda sem leitar til heilbrigðisstofnana ár hvert. Samkvæmt upplýsingum sem komið hafa fram í fjölmiðlum og staðfestar eru af slysadeild, er vitað að ekki færri en 11.000 komur eru á slysadeild ár hvert þar sem börn eiga í hlut og er þá miðað við 16 ára aldursmörk og enn fleiri ef miðað er við 18 ár. eru þá ótalin þau börn sem koma á heilsugæslustöðvar og aðrar sjúkrastofnanir, svo sem sjúkrastofnunin SÁÁ, Vog, þangað sem fjöldi barna leitar ár hvert vegna neyslu vímuefna. Miðað við framansagt hefði mátt búast við fleiri tilkynningum frá heilbrigðisstarfsmönnum. Tekið skal fram að þagnarskylda þeirra nær ekki til atvika sem þeim ber að tilkynna um samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga.

Athyglisvert er að foreldrar barns eru þeir aðilar sem oftast tilkynna til barnaverndarnefndar að lögreglu undanskilinni eða í tveimur tilvikum af tíu. Fátítt er að barnið sjálft leiti til barnaverndarnefndar. Umtalsverður hluti tilkynninga kemur frá nágrönnum barns eða tæplega ein tilkynning af hverjum tíu.

Í samræmi við barnaverndarlög getur sá sem tilkynnir barnaverndarvernd óskað nafnleyndar gagnvart öðrum en nefndinni. Árið 1999 óskuðu 438 aðilar nafnleyndar af 2.683, eða 16,3% tilkynnenda.

### 3.3 Könnun máls

Ef barnaverndarnefnd fær rökstuddan grun um að líkamlegri eða andlegi heilsu barns eða þroska geti verið hættu búin sökum vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra eða að barn stefnu heilsu sinni eða þroska í hættu með hegðun sinni, er nefndinni skylt að kanna málið án tafar. Barnaverndarnefnd skal kappkosta að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi þess barns sem í hlut á. Í því skyni getur nefndin leitað aðstoðar sérfræðinga. Foreldrum eða forsjármönnum barns er skylt að liðsinna nefndinni svo að könnun máls geti gengið greiðlega fyrir sig.

Í *töflu 3.6* kemur fram hvert barnaverndarnefndir leituðu upplýsinga við könnun máls. Eðli máls samkvæmt er algengast að barnaverndarnefnd leiti til fleiri en eins aðila við upplýsingaöflun. Eins og vænta má er algengast að þeirra sé leitað hjá forsjármönnum barna eða í 35% tilvika. Næst í röðinni koma þeir sem vinnu sinnar vegna annast börn með einum eða öðrum hætti, s.s. starfsmenn skóla, dagvistarstofnana og dagmæður. Jafnoft er leitað til barnsins sjálfs sem í hlut á. Mun sjaldnar er leitað upplýsinga hjá lögreglu.

**Tafla 3.6 Könnun máls: Hvar var leitað upplýsinga?\***

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Hjá foreldrum sjálfum .....	278	30,9	609	35,5	1301	34,4	1.469	34,6
Hjá skóla/leikskóla/dagmóður .....	156	17,3	299	17,4	783	20,7	834	19,6
Hjá barni sjálfu .....	151	16,8	300	17,5	692	18,3	784	18,5
Hjá lögreglu .....	70	7,8	175	10,2	312	8,2	317	7,5
Hjá skyldmönnum .....	64	7,1	82	4,8	229	6,1	260	6,1
Hjá lækni/heilsugæslu/sjúkrahúsi .....	88	9,8	123	7,2	227	6,0	248	5,8
Hjá nágranna .....	33	3,7	46	2,7	68	1,8	126	3,0
Hjá annarri barnaverndarnefnd .....	46	5,1	58	3,4	75	2,0	93	2,2
Annað, ótilgreint .....	14	1,6	22	1,3	96	2,5	118	2,8
<i>Hve oft leitað upplýsinga samtals .....</i>	900	100,0	1.714	100,0	3.783	100,0	4.249	100,0
<i>Samtals tilkynningar .....</i>	978	100,0	1.501	100,0	2.359	100,0	2.683	100,0

\* Taflan sýnir hve oft er leitað til ofangreindra aðila eftir upplýsingum. Tekið skal fram að í sama máli er oftast ekki leitað til fleiri en eins aðila. Tölur sýna því eingöngu hve oft er leitað til ákveðins aðila samanborið við hve oft var leitað upplýsinga samtals og taflan lýsir því hlutfalli. Þannig teljast það vera þrjú skipti þegar leitað er upplýsinga hjá þremur aðilum.

Athygli vekur að ekki skuli oftast leitað upplýsinga hjá foreldrum sjálfum og hafa má efasemdir um að þau tilvik séu ætíð skráð. Á sama hátt vekur athygli hve sjaldan virðist vera leitað upplýsinga hjá barninu sjálfu. Á undanförunum árum hefur verið lögð áhersla á að leita sjónarmiða barns og réttar þess til að tjá sig. Þess má geta að með breytingu á barnaverndarlögum (lög nr. 160/1998), var lögfest nýtt ákvæði í 43. gr. um réttindi barna við málsmeðferð. Samkvæmt ákvæðinu ber að veita barni kost á að tjá sig um mál sem það varðar



og skal taka réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn máls, í samræmi við aldur þess og þroska. Þó skal ávallt veita barni, 12 ára og eldra, kost á að tjá sig um mál sem það varðar og ber barnaverndarnefnd að skipa barni talsmann til að gæta hagsmuna þess ef þörf krefur.

Í *töflu 3.7* kemur fram niðurstaða könnunar barnaverndarnefnda, þ.e.a.s. hvort aðstæðum barns sé í raun áfátt og hver sé ástæða þess. Einungis litlum hluta mála lýkur að könnun lokinni. Í aðeins 15% tilvika var ekki talin þörf á frekari afskiptum á grundvelli könnunar. Ástæður áframhaldandi afskipta geta verið margvíslegar og oftar en ekki er vandi hvers barns talinn vera margþættur. Í um helmingi tilfella er ástæða afskipta að lokinni könnun lakar uppeldisaðstæður, fyrst og fremst vanræksla í einhverri mynd. Árið 1999 var ástæða afskipta í tæplega 4% tilfella andlegt eða líkamlegt ofbeldi og í tæplega 6% tilfella kynferðislegt ofbeldi. Í um 38% tilvika er ástæða afskipta að könnun lokinni háttsemi barnsins sjálfs svo sem neysla á vímuefnum, afbrot, skemmdarverk eða árásarhneigð.

Í *töflu 3.7* eru ástæður afskipta flokkaðar í tvennt eftir því hvort barn telst þolandi ófullnægjandi uppeldisskilyrða eða ógnar eigin velferð með háttsemi sinni. Enda þótt vissulega sé oft um skörun að ræða á milli þessara flokka er

**Tafla 3.7 Niðurstaða könnunar**

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Afskipta talin þörf .....	873	89,3	1.301	86,7	2.002	84,9	2.284	85,1
Afskipta ekki talin þörf .....	105	10,7	200	13,3	357	15,1	399	14,9
<i>Samtals tilkynningar</i> .....	978	100,0	1.501	100,0	2.359	100,0	2.683	100,0
• Vanræksla .....	364	52,2	810	45,0	783	46,0	721	36,8
• Andlegt ofbeldi .....	18	2,6	30	1,7	15	0,9	43	2,2
• Líkamlegt ofbeldi .....	11	1,6	126	7,0	39	2,3	31	1,6
• Kynferðislegt ofbeldi .....	53	7,6	77	4,3	70	4,1	107	5,5
• Misnotkun foreldra á vímuefnum .....	65	9,3	252	14,0	160	9,4	165	8,4
<i>Barn sem „þolandi“ samtals</i> .....	511	73,3	1.295	71,9	1.067	62,7	1.067	54,4
• Neysla barns á vímuefnum .....	58	8,3	95	5,3	146	8,6	150	7,6
• Barn stefndi eigin heilsu og þroska í hættu ..	67	9,6	97	5,4	183	10,8	194	9,9
• Afbrot, skemmdarverk eða árásarhneigð .....	53	7,6	95	5,3	131	7,7	131	6,7
• Erfiðleikar barns í skóla, skólasókn áfátt .....	–	–	–	–	–	–	244	12,4
• Barn beitti annað barn ofbeldi .....	–	–	–	–	–	–	19	1,0
<i>Barn sem „gerandi“ samtals</i> .....	178	25,5	287	15,9	460	27,0	738	37,6
<i>Annað, ótilgreint</i> .....	8	1,1	218	12,1	175	10,3	156	8,0
<i>Samtals „greining“</i> .....	697	100,0	1.800	100,0	1.702	100,0	1.961	100,0

Taflan skiptist í tvo hluta. Annars vegar koma fram upplýsingar um hvort afskipta hefur verið talin þörf eða ekki borið saman við heildarfjölda tilkynninga. Hvert mál er talið einu sinni. Hins vegar er um að ræða greiningu á vanda sem byggð er á niðurstöðu könnunar. Þar sem vandi barnsins er oftar en ekki margþættur getur sama mál fallið í fleiri en einn flokk. Fjöldi „greininga“ samsvara því ekki fjölda mála heldur má gera fyrir að þær sé talsvert fleiri. Samanburður í töflu leiðir hins vegar í ljós að svo er ekki. Í skýrslum barnaverndarnefnda er slík sundurgreining ekki alltaf fyrir hendi og verða upplýsingar að skoðast í því ljósi.

sundurgreiningin engu að síður gagnleg þar sem eðli afskipta er mismunandi, þ.á m. þau úrræði sem beitt er.

Samkvæmt barnaverndarlögum skal barnaverndarnefnd gera skriflega áætlun um meðferð máls ef niðurstaða könnunar hefur leitt í ljós að aðbúnaði, umönnun eða uppeldi barns er áfátt vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra eða ef barn stefnir eigin heilsu eða þroska í hættu með hegðun sinni. Fátítt er hins vegar að barnaverndarnefndir geri slíkar áætlanir. Árið 1999 voru gerðar 416 áætlanir um meðferð máls sem er 14,1% mála sem barnaverndarnefndir höfðu afskipti af á árinu.

### 3.4 Úrræði barnaverndarnefnda

Barnaverndarnefnd skal í samvinnu við foreldra og eftir atvikum barn veita aðstoð þegar könnun leiðir í ljós að aðgerða nefndarinnar er þörf. Í *töflu 3.8* er yfirlit yfir stuðningsúrræði barnaverndarnefnda við börn og fjölskyldur þeirra. Starf barnaverndarnefnda er margbrotið og því má búast við að beiting úrræða endurspegli þann veruleika. Jafnframt er vert að hafa í huga að úrræði hvers flokks geta verið allólík innbyrðis.

Langalgengasta úrræði sem gripið er til reynist vera að leiðbeina forsjármönnum um uppeldi og aðbúnað barns eða á bilinu 40–50% (upplýsingar ársins 1996 vekja grun um kerfisbundna villu af einhverjum toga). Næst algengast er að beita stuðningsaðgerðum á grundvelli annarra laga, eða á bilinu 13%–26%. Það sést með því að leggja saman tvo síðustu liði í *töflu 3.8*.

**Tafla 3.8 Stuðningsúrræði**

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Ráðgjöf/meðferð vegna áreitni/ofbeldis (23. gr.) .....	92	4,9	106	4,4	125	4,8	217	7,3
For. leiðb. um uppeldi og aðbúnað barns (a lið 21. gr.) ...	228*	12,1	1.263	52,7	1.073	41,3	1.175	39,7
Tilsjónarm. skipaður með fjölskyldum (b lið 21. gr.) .....	99	5,2	167	7,0	132	5,1	159	5,4
Barni útvegadur persónulegur ráðgjafi (b lið 21. gr.) .....	156	8,3	144	6,0	183	7,0	171	5,8
Barni/fjölsk. útvegud stuðningsfjölsk. (b lið 21. gr.) .....	82	4,3	67	2,8	120	4,6	136	4,6
Barni útvegud dagvist, skólavist o.s.frv. (c lið 21. gr.) .....	59	3,1	101	4,2	126	4,8	145	4,9
For. aðstoðaðir við að leita meðferðar (e lið 21. gr.) .....	60	3,2	118	4,9	224	8,6	261	8,8
Barn vistað utan heimilis (f lið 21. gr.) .....	128	6,8	150	6,3	146	5,6	141	4,8
Barni útv. varanl. fósturh. með samþ. for. (g lið 21. gr.) ..	19	1,0	9	0,4	6	0,2	10	0,3
Fjölskylda í rannsóknar-/kennsluvistun .....	21	1,1	9	0,4	28	1,1	31	1,0
Börnum veitt viðtöl/ráðgjöf á grundv. annarra laga .....	160	8,5	253	10,6	336	12,9	422	14,3
Beitt var úrræðum á grundv. annarra laga (d lið 21.gr.) ...	98	5,2	162	6,8	302	11,6	368	12,4
<i>Stuðningsúrræði samtals</i> .....	1.202	–	2.549	–	2.801	–	3.236	–
Fjöldi barna sem afskipti voru höfð af .....	1.889	100,0	2.396	100,0	2.598	100,0	2.958	100,0

\* Barnaverndarnefnd Reykjavíkur svaraði ekki til um þetta atriði árið 1996 en greindi frá 794 tilvikum árið 1997

Í töflunni kemur fram að ýmis stuðningsúrræði svo sem skipan tilsjónarmanns með fjölskyldu, skipan persónulegs ráðgjafa fyrir barn, útvegum á dagvist, skólavist o.s.frv., er beitt jöfnum höndum. Að öllu samantöldu er úrræðum af þessum toga beitt í um 20% tilvika árið 1999. Algengara en hvert þessara úrræða fyrir sig er að foreldrum sé veitt aðstoð til að leita meðferðar eða í 9% tilvika árið 1999.

Miðað við hundradshlutfall kann svo að virðast sem ráðstöfun barna utan heimilis sé ekki algengt úrræði. Þegar litið er til fjölda einstaklinga er hins vegar ljóst að árlega er um 150 börn að ræða. Þar af eru á bilinu 9–27 börn sem fara í varanlegt fóstur ár hvert, börn sem ólíklegt er að lúti umsjár foreldra að nýju en frekari upplýsingar um fóstur barna koma fram í *töflu 3.II*.

Eins og sjá má af upplýsingum töflunnar kemur fyrir að fleiri en einu úrræði sé beitt í máli barns og fjölskyldu þess. Þess vegna er fjöldi úrræða meiri en fjöldi barna sem þau beinast að.

Í *töflu 3.9* má sjá fjölda tilvika þar sem barni er skipaður talsmaður. Þau lög sem sett voru um barnavernd árið 1992 fólu í sér nýmæli um skipan talsmanns fyrir barn og er hlutverk hans að tala máli þess við tiltekna aðstæður. Sérstaklega er talið mikilvægt að barn eigi þess kost að tjá sig áður en barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð í máli, sbr. 3. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga.

**Tafla 3.9 Skipan talsmanns**

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
<i>Fjöldi úrskurða alls</i> .....	157	100,0	105	100,0	75	100,0	39	100,0
• talsmaður á grundv. 3. mgr. 46. gr. bvl. ....	2	1,3	5	4,5	9	12,0	6	15,4
• talsmaður á grundv. 2. mgr. 22. gr. bvl. ....	1	0,6	10	9,5	0	0,0	12	30,7
• talsmaður á grundv. 23. gr. bvl. ....	7	4,5	5	4,8	0	0,0	5	12,8
<i>Skipan talsmanns, heildarfjöldi barna</i> .....	10	6,4	20	19,0	9	12,0	23	59,0

Skipan talsmanns í *töflu 3.9* kemur til álita í þrenns konar tilvikum þegar barnaverndarnefnd fjallar um mál barns. Tíðnitölur töflunnar segja því glögglega hve oft hefur komið til skipanarinnar eftir tilefni. Hlutfallsútreikningur er á hinn bóginn miðaður við fjölda úrskurða barnaverndarnefnda en fjöldi þeirra kemur fram í *töflu 3.13* í skýrslunni. Þessum samanburði er brugðið upp af þeirri ástæðu að sé mál tekið til úrskurðar reynir hvað mest á ákvæði bvl. um skipan talsmanns fyrir barn. Í *töflu 3.13* kemur fram að barnaverndarnefndir kváðu upp alls 157 úrskurði árið 1996, 105 úrskurði árið 1997, 75 úrskurði árið 1998 og 39 úrskurði árið 1999. Vitað er að fjöldi úrskurða árið 1996 er oftalinn þar sem barnaverndarnefnd Reykjavíkur, sem fjallar um flest mál, taldi til þessa flokks fjölmörg tilvik þar sem um var að ræða eftirlit með

heimili barna án þess að til úrskurðar kæmi. Skipan talsmanns á ekki endilega jafn vel við í öllum tilvikum enda þótt til úrskurðar geti komið. Dæmi um þetta er úrskurðarefnið „eftirlit með heimili“. Sé samanburðurinn gerður við úrskurðarefni þar sem skipan talsmanns á við án tvímæla kemur engu að síður fram að sjaldgæft er að barnaverndarnefnd skipi barni talsmann.

Algengast er að skipan talsmanns sé vegna ráðstafana á grundvelli 22. gr. barnaverndarlaga en sú lagagrein fjallar um ráðstöfun barns utan heimilis, á stofnun eða meðferðarheimili, gegn vilja sínum.

Árið 1998 kom aldrei til þess að barni væri skipaður talsmaður af þessum sökum. Í kaflanum um meðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu kemur fram að árið 1998 voru alls 98 börn vistuð í meðferð á meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, Stuðlum, og á langtíma meðferðarheimilum. Sá möguleiki er vissulega fyrir hendi að barn óski ekki eftir að sér verði skipaður talsmaður en í ljósi þess hve algengt það er að börn séu vistuð á stofnun gegn eigin vilja mætti þó búast við því að börnum væri mun oftast skipaður talsmaður en raun ber vitni. Jafnframt skal bent á að 12 börnum var skipaður talsmaður á grundvelli 22. gr. bvl. árið 1999 og 10 árið 1997.

Í *töflu 3.10* er yfirlit yfir ýmsar aðrar ákvarðanir barnaverndarnefnda en þegar hafa komið fram. Í 28. gr. bvl. segir að ef barni er háski búinn af háttsemi eða framferði heimilismanns sé barnaverndarnefnd skylt að uppfylltum ákveðnum skilyrðum að leita brottvikningar hans af heimili með beinni aðfarargerð, sbr. 12. kafla aðfararlaga. Líklegt er að í flestum málanna sem talin eru í þessum flokki hafi fremur verið gert samkomulag um að heimilismaður viki af heimili en að um eiginlega aðfarargerð hafi verið að ræða án þess að það verði fullyrt. Samkvæmt upplýsingum barnaverndarnefnda virðist sjaldan leitað eftir að barni sé skipaður lögráðamaður. Samkvæmt töflunni hafa á bilinu 15–27 mál verið kærð til lögreglu ár hvert. Það vekur athygli hversu fá slík tilvik eru. Algengast er að leitað sé til lögreglu í barnaverndarmálum þegar um er að ræða grun um kynferðislegt ofbeldi eða alvarlegt líkamlegt ofbeldi gagnvart barni. Sé þetta atriði skoðað nánar gerðu nefndirnar grein fyrir því að kynferðislegt ofbeldi væri tilefni afskipta í málum 70 barna árið 1998 og grunur um líkamlegt ofbeldi í málum 39 barna sama ár (sjá *töflu 3.7*). Í skýrslum nefndanna eru einungis 15 tilvik sögð kærð til lögreglu þetta ár. Hér hlýtur því að vera um vantalningu á kærur til lögreglu að ræða sem fær frekari stoð í því að barnaverndarnefndir óskuðu aðstoðar Barnahúss vegna gruns um kynferðisofbeldi í 21 máli árið 1998 en Barnahús starfaði aðeins í tvo mánuði það ár. Í öllum þeim tilvikum var óskað lögreglurannsóknar. Þess ber

þó að gæta að í mörgum tilvikum leita foreldrar sjálfir til lögreglu og óska rannsóknar á meintu refsiverðu broti gegn barni sínu og telst málið þá ekki kært af barnaverndarnefnd.

**Tafla 3.10 Ýmsar ákvarðanir barnaverndarnefnda**

	1996	1997	1998	1999
	Fj.	Fj.	Fj.	Fj.
Bvn. leitaði brottvikningar heimilismanns (sbr. 28. gr. bvl.) .....	2	6	0	0
Bvn. kærði mál til lögreglu .....	22	27	15	22
Óskað eftir að barni verði skipaður lögráðamaður (sbr. 26. gr. bvl.) .....	1	1	2	3
Bvn. gerði ætlun um að barn færi til foreldra að nýju eða í varanlegt fóstur (27. gr. bvl.) .....	1	1	3	0
Óskað eftir endurupptöku máls (sbr. 50. gr. bvl.) .....	2	6	3	2
Foreldrar óskuðu riftunar á fóstursamningi (35. gr. bvl.) .....	2	1	0	1
Ósk um endurupptöku á úrskurðum hafnað .....	2	5	0	0
Foreldrar eða fósturforeldrar óskuðu endurskoðunar fóstursamnings .....	4	4	3	3
Foreldrum veittur fjárstuðningur til að greiða lögmanskostnað (46. gr. bvl.) .....	11	17	13	13
<i>Ýmsar ákvarðanir, fjöldi barna samtals</i> .....	47	68	39	44

Ákvæði í 35. og 50. gr. bvl. heimila foreldrum við ákveðnar aðstæður að óska endurskoðunar á ákvörðunum um að vista börn utan heimilis. Tiltölulega sjaldan reynir á þessi ákvæði samkvæmt því sem kemur fram í *töflu 3.10*. Afar sjaldan er óskað riftunar á fóstursamningi (35. gr.) eða frá því að vera ekkert tilvik upp í að vera eitt til tvö tilvik á ári. Í tveimur til sex tilvikum, eftir árum, er óskað eftir endurupptöku máls (50. gr.) en það ákvæði snýr oft- ar en ekki að þvingandi ákvörðun sem barnaverndarnefnd hefur tekið.

Samkvæmt 46. gr. bvl. skal barnaverndarnefnd eftir atvikum veita foreldr- um fjárstyrk til að greiða fyrir lögmannaástoð áður en nefnd kveður upp úr- skurð í máli. Fram kemur að slíkur styrkur er veittur í 11–17 málum árlega. Samanborðið við fjölda úrskurða (sjá *töflu 3.13*) virðist sjaldan koma til þess að slíkur fjárstyrkur sé veittur.

Í *töflu 3.11* er yfirlit yfir ráðstöfun barna í fóstur. Barnaverndarnefnd ber að tilkynna Barnaverndarstofu um allar fósturráðstafanir. Um er að ræða tvenns konar ráðstöfun, tímabundna eða varanlega. Nánari skilgreining á þeim hug- tókum kemur fram í fyrsta hluta skýrslunnar í kafla um fósturmál. Ef litið er á tölur um fjölda barna sem fór í varanlegt og tímabundið fóstur árin 1996 og 1997 er nokkur munur á þeim tölum sem koma fram í ársskýrslum barna- verndarnefnda og þeim sem eru í miðlægri skrá Barnaverndarstofu, (sjá *töflu 1.5*). Bendir sá munur til að nefndirnar hafi ekki tilkynnt um allar fóstur- ráðstafanir til Barnaverndarstofu. Þessa misræmis gætir ekki árin 1998 og 1999.

Tafla 3.11 Fóstur barna

	1996*	1997	1998	1999
	Fj.	Fj.	Fj.	Fj.
Barni ráðstafað varanlega til <i>skyldmenna</i> .....	2	6	5	3
Barni ráðstafað varanlega til <i>vandalausra</i> .....	8	21	14	6
• vegna fráfalls forsjármanna .....	0	1	1	2
• foreldrar samþykktu varanlegt fóstur .....	12	10	9	6
• foreldrar sviptir forsjá barns .....	2	16	9	1
<i>Börn í varanlegt fóstur samtals</i> .....	19	27	19	9
Barni ráðstafað tímabundið til <i>skyldmenna</i> .....	11	12	6	7
Barni ráðstafað tímabundið til <i>vandalausra</i> .....	25	34	25	25
• foreldrar samþykktu tímabundið fóstur .....	33	42	31	31
• foreldrar sviptir forsjá barns .....	2	4	0	0
<i>Börn í tímabundið fóstur samtals</i> .....	56	46	31	32

\* Ekki er vitað um sundurgreiningu upplýsinga í öllum tilvikum árið 1996.

Í *töflu 3.11* kemur fram að börnum sem fara í fóstur fækkar milli árána 1996–1999. Þannig fækkaði börnum sem fóru í varanlegt fóstur úr 27 árið 1997 í 9 árið 1999 en mestur munur er á milli þessara ára. Hið sama á við um fjölda barna sem fór í tímabundið fóstur. Árið 1996 átti það við um 56 börn en 32 börn árið 1999. Mun algengara er að forsjármenn samþykki fóstur barna sinna en að um sé að ræða þvingunarráðstöfun. Samþykki er enn algengara þegar tímabundið fóstur er annars vegar. Sum árin liggur samþykki fyrir í öllum tilvikum. Í *töflunni* kemur fram að mun algengara er að börn fari í fóstur til vandalausra en skyldmenna. Þetta á jafnt við um tímabundið og varanlegt fóstur.

Samkvæmt ákvæði 40. gr. bvl. ber foreldrum í vissum tilvikum að tilkynna barnaverndarnefnd ef þeir fela öðrum daglega umönnun og uppeldi barna sinna. Barnaverndarnefnd ber við þær aðstæður að gera sérstaka könnun á högum barns. Skal könnunin beinast að því hvort þörf er á stuðningi til að gera foreldrum kleift að hafa barn hjá sér. Samkvæmt upplýsingum barnaverndarnefnda fór slík könnun fram vegna 8 barna árið 1996, 12 árið 1997 og 49 árið 1998. Því miður reyndist ekki unnt að afla upplýsinga frá Reykjavík fyrir árið 1999 en aðrar nefndir framkvæmdu slíka könnun vegna 15 barna það ár. Af upplýsingunum má ráða að þetta ákvæði komi sífellt oftar til framkvæmda. Barnaverndarstofa telur að rekja megi þessa aukningu til þess að reynt hefur verið að skýra betur en áður hvenær nota beri þetta ákvæði barnaverndarlaga.

Í *töflu 3.12* er gerð grein fyrir öðrum ráðstöfunum barna utan heimilis á vegum barnaverndarnefndar. Taflan sýnir að mikill fjöldi barna dvelur utan heimilis síns eða á bilinu 380–628 börn eftir árum. Af þessum fjölda, að viðbættum fósturbörnum (*tafla 3.11*), má sjá að fjölmörg börn dvelja í langan eða

skamman tíma í umsjón annarra á ári hverju. Langalgengasta úrræðið sem er að finna í töflunni er sumardvöl barna í sveit, úrræði sem um og yfir 200 börn njóta ár hvert. Þar kemur einnig fram að sífellt fleiri börn fara í meðferðar- og greiningarvistun eða njóta annarra úrræða á vegum barnaverndarnefnda.

**Tafla 3.12 Dvöl barna utan heimilis og fleiri úrræði**

	1996	1997	1998	1999
	Fj.	Fj.	Fj.	Fj.
Börn sem fóru til lengri dvalar á meðferðarheimilum ríkisins .....	41	52	54	74
Börn sem fóru í sveitadvöl .....	254	266	185	221
Börn sem fóru í neyðarvistun .....	21	12	20	65
Börn sem fóru í heimavistarskóla fyrir tilstilli bvn .....	3	2	3	3
Börn sem fóru í meðferðar- og greiningarvistun .....	48	48	50	97
Börn sem fóru á sambýli eða samsvarandi búsetuform .....	3	29	8	4
Annað: ráðgjöf, námskeiðahald o.fl. ....	10	29	41	164
<i>Fjöldi barna, önnur dvöl eða úrræði (ekki fóstur) .....</i>	<i>380</i>	<i>438</i>	<i>307</i>	<i>628</i>

Talsverður mismunur kemur fram í upplýsingum frá barnaverndarnefndum um fjölda barna á meðferðarheimilum á vegum ríkisins og þeim upplýsingum sem Barnaverndarstofa hefur beint frá heimilunum sjálfum. Sum þeirra frávik eiga sér skýringar sem rétt er að fjalla nánar um. Árið 1999 fór 41 barn í neyðarvistun að því er segir í ársskýrslum barnaverndarnefnda. Samkvæmt yfirliti frá Stuðlum, þar sem neyðarvistunin er, dvöldu 65 börn þar þetta ár og er mismunurinn 24 einstaklingar. Líkleg skýring á þessum mismun liggur eflaust í fjölda tilvika þar sem lögregla biður um vistun fyrir barn, að þau tilvik séu ekki talin með í tölum barnaverndarnefnda. Verulegur munur kemur einnig fram í upplýsingum í *töflu 3.12* og þeim sem koma fram um fjölda barna í meðferðar- og greiningarvistun á Stuðlum (sjá *töflu 2.7*) en tilvikin í *töflu 3.12* eru mun fleiri. Þetta skýrist með því að í *töflu 3.12* er talinn fjöldi þeirra barna sem dvaldi á vistheimilum á vegum Reykjavíkurborgar sem er eina sveitarfélag landsins sem ræður yfir slíku úrræði. Þá eru líkur á því að í töflunni séu talin þau tilvik þegar barn fer í greiningu á barna- og unglingsgeðdeild og jafnvel þegar barn fer til meðferðar á sjúkrastöðina Vog.

Börn sem bjuggu á sambýli eða nutu samsvarandi úrræðis eru í flestum tilvikum unglingar sem fá stuðning barnaverndarnefndar til búsetu, annað hvort í kjölfar dvalar á meðferðarheimili eða vegna erfiðra aðstæðna á heimili.



### 3.5 Úrskurðir

Í *töflu 3.13* er yfirlit yfir fjölda úrskurða barnaverndarnefnda en í 45. gr. barnaverndarlaga er tilgreint hvenær barnaverndarnefnd er skylt að ráða máli til lykta með úrskurði. Upplýsingar töflunnar sýna að úrskurðir eru fátíðir enda fela þeir í sér afdrifaríkar ákvarðanir.

**Tafla 3.13 Úrskurðir**

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Úrskurðir um eftirlit með heimili .....	88*	56,1	19	18,1	25	33,3	19	50,0
Fyrirmæli um aðbúnað barns, meðferð o.fl. ....	9	5,7	11	10,5	14	18,7	6	15,8
Börn tekin af heimili, kyrrsetning o.fl. ....	25	15,9	18	17,1	8	10,7	9	23,7
Bann lagt við að farið væri með barn úr landi .....	1	0,6	0	0,0	0	0,0	1	2,6
Forsjársvipting til frambúðar .....	5	3,2	18	17,1	9	12,0	0	0,0
Umgengni fósturbarns við foreldra eða nákomna ...	6	3,8	33	31,4	13	17,3	1	2,6
Úrskurður um að barn skyldi vera kyrrt í fóstri .....	23	14,6	5	4,8	2	2,7	0	0,0
Úrskurður um dvalarstað barns .....	0	0,0	1	1,0	4	5,3	2	5,3
<i>Samtals fjöldi úrskurða</i> .....	157	100,0	105	100,0	75	100,0	39	100,0

\* Barnaverndarnefnd Reykjavíkur taldi til þessa flokks tilvik þar sem haft var eftirlit með heimili með samþykki forsjármanna. Þar sem sá fjöldi tilvika er ekki þekktur var ekki um annað að ræða en hafa töluna 88 í töflunni með viðeigandi skýringu.

Sé tekið tillit til aukins málafjölda hjá barnaverndarnefndum vekur það athygli að svo er að sjá að fjöldi úrskurða vaxi ekki að sama skapi og málum fjölgar. Í *töflu 3.13* kemur raunar fram fækkun þeirra úrræða sem þykja mest íþyngjandi af þeim sem nefndirnar beita en það er forsjársvipting til frambúðar. Vafasamt er að draga víðtækar ályktanir af svo fáum tilvikum en upplýsingarnar sýna engu að síður fækkun árið 1999 miðað við tvö árin þar á undan. Aukning verður á úrskurðum um umgengni barns við sína nánustu árið 1997 miðað við árið á undan og árið á eftir.

Úrskurðum barnaverndarnefnda má skjóta til Barnaverndarráðs Íslands og er svo gert í flestum tilvikum en ekki öllum. Til samanburðar kvað Barnaverndarráð upp 19 úrskurði á árinu 1998 en afgreiddi 7 mál með öðrum hætti. Árið 1999 kvað ráðið upp 10 úrskurði en afgreiddi 18 mál með öðrum hætti. Í ársskýrslu Barnaverndarráðs er gerð nánari grein fyrir niðurstöðu úrskurða, tilefni og fleiri þáttum.<sup>1</sup>

Þær upplýsingar sem koma fram í *töflu 3.13* leiða í ljós að það er afar fátítt að þvingunarúrræðum barnaverndarlaga sé beitt. Árið 1999 var 2.958 börnum veitt aðstoð á grundvelli barnaverndarlaga. Sama ár voru einungis kveðnir

<sup>1</sup> Ársskýrslur Barnaverndarráðs fyrir árin 1998 og 1999.



upp úrskurðir í málum 39 barna. Árið á undan var 2.598 börnum veitt aðstoð en úrskurðir kveðnir upp í málum 75 barna.

### 3.6 Umsagnir

Í öðrum lögum en þeim sem barnaverndarnefndir starfa beinlínis eftir er að finna ákvæði um að leita beri/megi umsagna barnaverndarnefnda þegar önnur stjórnvöld eða dómstólar leysa úr tilteknum ágreiningsmálum. Til að skýra þetta nánar sker dómstóll úr ágreiningi foreldra um forsjá barna nema foreldrar séu sammála um að fela dómsmálaráðuneytinu úrskurðarvald samkvæmt ákvæðum barnalaga nr. 20/1992. Dómari leitar umsagnar barnaverndar-

**Tafla 3.14 Umsagnir barnaverndarnefnda**

	1996	1997	1998	1999
	Fj.	Fj.	Fj.	Fj.
<b><i>Umsögn í forsjármálum</i></b>				
– frá dómsmálaráðuneyti .....	13	10	17	7
– frá héraðsdómi .....	5	6	13	6
– frá sýslumannsembætti .....	0	0	0	5
Niðurstaða bvn. í umsögn um forsjá:* .....				
• mælt með sameiginlegri forsjá .....	0	0	0	1
• mælt með forsjá móður .....	6	13	9	0
• hvorugir foreldra taldir hæfir .....	1	2	0	0
• mælt með forsjá föður .....	5	13	14	5
• sátt náðist um forsjá hjá starfsm. bvn .....	2	1	4	1
<i>Alls umsögn í forsjármálum .....</i>	<i>43</i>	<i>29</i>	<i>32</i>	<i>19</i>
<b><i>Umsögn um umgengni að beiðni sýslumanns</i></b>				
– við foreldri sem ekki fór með forsjá .....	38	52	39	66
– við foreldri sem ekki sinnti umgengni .....	5	4	11	2
Niðurstaða í umsögn um umgengni: .....				
• mælt með breytingu á umgengni .....	0	23	15	28
• sættir tókust um umgengni fyrir atbeina bvn .....	6	12	31	34
• ekki mælt með umgengni .....	3	7	1	0
<i>Alls umsagnir í umgengismálum .....</i>	<i>43</i>	<i>56</i>	<i>50</i>	<i>68</i>
<b><i>Umsögn vegna ættleiðingar frá dómsmálaráðuneyti</i></b>				
– vegna fósturbarna .....	12	12	14	7
– vegna barna erlendis frá .....	26	32	35	48
– vegna stjúpbarna .....	1	3	5	1
Niðurstaða bvn. vegna ættleiðingarleyfis .....				
• umsækjendur taldir hæfir .....	18	45	49	52
• umsækjendur ekki taldir hæfir .....	0	1	0	0
<i>Alls umsagnir í ættleiðingarmálum .....</i>	<i>39</i>	<i>47</i>	<i>54</i>	<i>55</i>

\* Þar sem sundurliðun, s.s. um niðurstöður umsagna, kemur ekki heim og saman við heildarfjölda tilvika, hefur hún ekki verið möguleg vegna skorts á upplýsingum.

nefndar ef hann telur þörf á því en dómsmálaráðuneyti skal að jafnaði leita umsagnar barnaverndarnefndar áður en forsjármáli er ráðið til lykta.

*Tafla 3.14* sýnir að erindum af þessu tagi hefur fækkað á því tímabili sem taflan nær yfir. Ástæða þess að beiðnum um umsagnir í forsjármálum hefur fækkað er fyrst og fremst sú að dómstólar leysa nú úr flestum málum og þar er algengt að kvaddir séu til sérstakir matsmenn til þess að kanna og meta hagi foreldra og aðstæður barna.

Í *töflu 3.14* kemur einnig fram að þar sem upplýsingar liggja fyrir um niðurstöðu barnaverndarnefndar vegna ágreinings um forsjá er ekki mikill munur á því hvoru foreldra er mælt með sem forsjárhafa. Sátt tekst í nokkrum tilvikum fyrir tilstilli barnaverndarnefndar en fátítt er að hvorugt foreldri sé talið hæft til að fara með forsjá barns.

Sýslumaður leysir úr ágreiningi foreldra um umgengni barns við þá eftir skilnað eða sambúðarslit og leitar umsagnar barnaverndarnefndar þegar ástæða þykir til. Í 11 tilvikum er fjallað um mál þar sem foreldri sinnti ekki umgengni við barn sitt. Í töflunni kemur fram að alloft er mælt með breytingu á umgengni frá því sem ákveðið hafði verið. Dæmi um árangursríkt starf er þegar sættir takast um umgengni fyrir atbeina barnaverndarnefnda. Árin 1998 og 1999 tókst það í um 30 tilvikum. Í töflunni kemur fram að barnaverndarnefndir hafa á undanförunum árum látið frá sér fara 50–70 umsagnir vegna forsjár- og umgengnismála og hefur málafjöldi farið vaxandi. Færri mál berast hins vegar til barnaverndarnefndar vegna ágreinings um forsjá barna vegna breytinga á barnalögum eins og áður er greint frá.

Barnaverndarnefndir veita umsögn um hæfi þeirra sem óska leyfis frá dómsmálaráðuneyti til að ættleiða börn samkvæmt ákvæðum ættleiðingarlaga. Í *töflu 3.14* kemur fram að barnaverndarnefndir veittu umsögn vegna ættleiðingar í málum 56 barna árið 1999 en 54 barna árið á undan. Í flestum tilvikum er um að ræða ættleiðingu barns erlendis frá en nokkuð er um að óskað sé leyfis til að ættleiða fósturbörn.

Mælt var með því að umgengni barns við foreldri væri undir eftirliti í fjór- um til níu tilvikum eftir árum. Í töflunni kemur fram að sjaldan er mælt gegn umgengni barns við foreldri eða bilinu einu til sjö tilvikum eftir árum.

Í töflunni eru ekki upplýsingar um það hve oft barnaverndarnefnd veitti liðsinni við umgengni barns við foreldri. Árið 1998 veitti nefnd liðsinni vegna 36 barna og vegna 29 barna árið 1999.

Barnaverndarnefndir landsins eru einnig beðnar um að gera grein fyrir öðrum verkefnum í starfi sínu en þeim sem koma fram í tölfræðilegu yfirliti hér

á undan. Þessi verkefni helgast af almennum verndarákvæðum barnaverndarlaga, sbr. 54.–58. gr. laganna. Upplýsingar um þessa starfsemi liggja fyrir frá og með árinu 1997.

Eftirlit barnaverndarnefnda beinist einkum að því að virt séu aldursmörk vegna aðgengis að myndefni og hins vegar aðgangs að dansleikjum og að vínveitingastöðum. Annað umfangsmikið verkefni er útivist barna og kynning á því sviði. Nefndirnar höfðu gjarnan samstarf við lögreglu af þessu tilefni en einnig skóla og samtök foreldra. Kynningarstarf fólst m.a. í því að send voru bréf á heimili barna þar sem útivistartíminn var kynntur og hvatt til þess að hann væri virtur.

Í fjölmörgum tilvikum greindu barnaverndarnefndir frá átaki á sviði forvarna í fíkniefnamálum, þ. á m. í samvinnu við SÁÁ. Þá greindu margar nefndanna frá samvinnu við lögreglu, æskulýðsnefndir, íþróttahreyfingu, kirkju og skóla með það sama að markmiði. Í einu sveitarfélagi hefur sérstök áætlun verið í gildi frá árinu 1998 af þessu tilefni og mun hún standa til ársins 2002. Stórar útihátíðir eru á starfssvæði tveggja nefnda og þar fer fram öflugt barnaverndarstarf til að koma í veg fyrir sölu og neyslu vímuefna. Nokkuð er um að barnaverndarnefndir beiti sér fyrir því að haldnir séu fræðslufundir fyrir foreldra um vímuefnaneyslu. Af öðrum verkefnum má nefna að unnið var að átaki vegna eineltis í skóla. Nokkrar nefndir unnu að því í umdæmi sínu að vekja athygli þeirra sem starfa að málefnum barna á tilkynningar-skyldu barnaverndarlaga. Hið sama á við gagnvart almenningi þar sem auglýsingar birtust m.a. í staðarblöðum.



Viðauki:  
Skýrsla um starfsemi og stöðu Barnahúss  
eftir tveggja ára tilraunaskeið



# Skýrsla um starfsemi og stöðu Barnahúss eftir tveggja ára tilraunaskeið

Barnaverndarstofa nóvember 2000





# Efnisyfirlit

Úrdráttur .....	7
<b>1.0 Inngangur .....</b>	<b>8</b>
<b>2.0 Aðdragandi að stofnun Barnahúss .....</b>	<b>8</b>
2.1 Könnun á umfangi kynferðisbrota gegn börnum .....	8
2.2 Annmarkar í vinnslu kynferðisbrotamála gegn börnum .....	9
2.3 Öflun upplýsinga og önnur þekkingarleit .....	10
2.4 Tillaga um Barnahús .....	10
2.5 Undirbúningur starfseminnar .....	11
<b>3.0 Starfsemi Barnahúss .....</b>	<b>12</b>
3.1 Hugmyndafræði .....	12
3.2 Almenn lýsing .....	14
3.3 Tölulegar upplýsingar .....	18
3.3.1 Rannsóknarviðtöl .....	19
3.3.2 Læknisskoðun í Barnahúsi .....	20
3.3.3 Greining og meðferð .....	21
3.3.4 Aldursskipting barna .....	23
3.3.5 Búseta barna .....	23
3.3.6 Rekstrarkostnaður .....	24
<b>4.0 Breyting á lögum um meðferð opinberra mála .....</b>	<b>24</b>
4.1 Rannsóknarviðtöl/skýrslutökur .....	24
4.2 Annmarkar á nýjum lagaákvæðum .....	27

<b>5.0 Starfsemi Barnahúss að loknu tilraunaskiði .....</b>	<b>31</b>
5.1. Staða Barnahúss í breyttu lagaumhverfi .....	31
5.2. Starf Barnahúss í framtíðinni .....	33
<b>6.0 Niðurstöður – tillögur .....</b>	<b>36</b>
<b>Viðauki: Meðferð fyrir unga gerendur, mat á þörf .....</b>	<b>37</b>
Ráðgjöf fyrir unga gerendur kynferðisbrota .....	39

# Úrdráttur

Hinn 1. nóvember 1998 hóf Barnahús starfsemi sína sem 2ja ára tilraunaverkefni. Þessari skýrslu er ætlað að varpa ljósi á það starf. Í upphafi skýrslunnar er fjallað um aðdraganda að stofnun Barnahúss og þau markmið sem voru sett með því. Meginefni skýrslunnar tekur til umfjöllunar innra starf Barnahúss. Fjallað hefur verið um mál 236 barna á tilraunatímabilinu. Ferns konar verkefni hafa verið unnin: Könnun mála að beiðni barnaverndarnefnda, rannsóknarviðtöl fyrir lögreglu og dómstóla og greining á þörf barna fyrir meðferð, eiginleg meðferðarviðtöl og ýmis ráðgjöf. Í skýrslunni verður sýnt fram á það hvernig breytingar á lögum um meðferð opinberra mála sem tóku gildi hinn 1. maí 1999 hafa fækkað skýrslutökum í Barnahúsi fyrir réttarvörslukerfið. Loks hefur skýrslan að geyma tillögur um framtíð Barnahúss. Tillögurnar eru af þrennum toga:

1. Núverandi ákvæði laga um meðferð opinberra mála er varða skýrslutöku á börnum verði tekin til endurskoðunar í ljósi þeirra reynslu sem fengist hefur við framkvæmd þeirra frá 1. maí 1999.
2. Að starf Barnahúss verði framlengt um eitt ár óháð því hvort breyting yrði gerð á ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um skýrslutökur af börnum.
3. Að bætt verði við nýjum viðfangsefnum í Barnahúsi í ljósi vitneskju um hlutdeild ungra gerenda við kynferðisbrot.

## 1.0 Inngangur

Hinn 1. nóvember 1998 hóf Barnahús starfsemi sína en frá upphafi hafði verið ákveðið að um 2ja ára tilraunaverkefni væri að ræða. Gert var ráð fyrir því að í lok tilraunatímabils yrði tekin ákvörðun um framtíð hússins í ljósi þeirrar reynslu sem þá hefði fengist af starfsemi þess.

Skýrslu þessari er ætlað að varpa ljósi á hvernig til hefur tekist með starfsemi hússins frá byrjun og skiptist hún í nokkra kafla. Í upphafi er fjallað um aðdraganda að stofnun Barnahúss og rifjað upp hvaða markmið voru sett með starfseminni. Þá er fjallað um starfsemi hússins, en til hægðarauka er starfstímabilinu skipt í tvennt, fyrra og síðara starfsár. Þá verður fjallað um þær breytingar sem orðið hafa á vinnslu kynferðisbrotamála þar sem börn eiga í hlut í kjölfar breytinga á lögum um meðferð opinberra mála er varða skýrslutöku á börnum og tóku gildi hinn 1. maí 1999. Loks hefur skýrslan að geyma tillögur um framtíð Barnahúss.

## 2.0 Aðdragandi að stofnun Barnahúss

### 2.1 Könnun á umfangi kynferðisbrota gegn börnum

Í lok ársins 1996 var Barnaverndarstofu falið að veita upplýsingar vegna þingfyrirspurnar sem laut að kynferðislegu ofbeldi og áreitni gagnvart börnum. Í kjölfarið afréð stofan að gera könnun á því hve oft opinberir aðilar, barnaverndarnefndir, lögregla og saksóknari hefðu haft afskipti af málefnum barna sem talin voru hafa sætt kynferðislegu ofbeldi á fimm ára tímabili, árin 1992–1996. Jafnframt var leitast við að fá upplýsingar um afdrif þessara mála og hvaða meðferð börnunum og fjölskyldum þeirra hefði verið boðið upp á.

Í raun var hér um fyrstu könnun að ræða sem vitað er um hérlendis til að afla vitneskju um nýgengi (incidens) mála þar sem um er að ræða grunsemdir eða vissu um kynferðisbrot gegn barni. Reynt var að afla vitneskju um hver væri fjöldi slíkra mála í meðförum opinberra aðila, barnaverndarnefnda, lögreglu og ríkissaksóknara. Einnig var þess freistað að leita upplýsinga um meðferð dómstóla. Með þessu móti fékkst gróft yfirlit yfir málafjölda og vísbendingar um ætlaðan feril. Niðurstaða könnunarinnar lá fyrir snemma á árinu 1997 og var birt í svari félagsmálaráðherra á Alþingi. Könnunin leiddi í ljós að mál á sjötta hundrað barna höfðu komið til kasta barnaverndarnefnda á umræddu fimm ára tímabili eða mál á annað hundrað barna ár hvert. Óhætt er

að fullyrða að umfang þessara mála hafi reynst mun meira en flesta hafði boðið í grun. Niðurstöður könnunarinnar bentu jafnframt til þess að enda þótt umfang mála virtist umtalsvert væri brottfall þeirra einnig mikið á hverjum viðkomustað, hjá barnaverndarnefnd, lögreglu, saksóknara og dómstólum. Þar sem hér var um afar grófa skoðun að ræða sem vakti fjölmargar spurningar, afréð Barnaverndarstofa að láta fara fram rannsókn á uppruna og ferli þeirra mála sem um ræðir. Innan tíðar verður lögð lokahönd á úrvinnslu niðurstaðna þessarar rannsóknar sem tekur til allra kynferðisbrot gegn börnum á Íslandi árin 1995–1997.<sup>1</sup>

## 2.2 Annmarkar í vinnslu kynferðisbrotamála gegn börnum

Það var ekki einungis hið mikla umfang meintra kynferðisbrota gegn börnum sem gerði kröfu um endurmat á þessum málum. Af könnun þeirri sem fyrr er vikið að og umræðum í kjölfar hennar komu í ljós ýmsar brotalamir sem gáfu tilefni til úrbóta. Helstu annmarkar sem Barnaverndarstofa taldi að einkenndu vinnslu kynferðisbrota á því tímabili sem könnunin tók til voru eftirfarandi:

- (i) Samstarfi hinna ólíku stofnana sem hlutverki höfðu að gegna við rannsókn og meðferð kynferðisbrota gegn börnum var víðast hvar ábótavant.
- (ii) Skortur var á þverfaglegri samvinnu við úrlausn meintra kynferðisbrota.
- (iii) Samræmdar verklagsreglur um vinnslu og meðferð kynferðisbrotamála gegn börnum voru ekki fyrir hendi.
- (iv) Skortur var á fagfólki, sérþekkingu og sérhæfingu í vinnslu mála þegar litið var á landið sem heild.
- (v) Sterkar vísbendingar voru um að velferð barna væri ekki ætíð í öndvegi við rannsókn kynferðisbrotamála.
- (vi) Ljóst var að viðeigandi áfallahjálp og meðferð fyrir börn sem sætt höfðu kynferðisofbeldi og fjölskyldur þeirra var ýmist mjög takmörkuð eða alls ekki fyrir hendi.

Niðurstöður þeirrar rannsóknar sem Barnaverndarstofa er um það bil að ljúka og verða birtar innan tíðar, renna enn frekari stoðum undir ofangreindar ályktanir sem Barnaverndarstofa dró í byrjun árs 1997 um stöðu kynferðis-

---

<sup>1</sup> Rannsókn á afdrifum kynferðisbrotamála gegn börnum á Íslandi árin 1995–1997 unnin á vegum Barnaverndarstofu af Guðjóni M. Bjarnasyni og Ómari H. Kristmundssyni.

brotamála gegn börnum og var kveikjan að hugmyndum um stofnun Barnahúss.

### *2.3 Öflun upplýsinga og önnur þekkingarleit*

Til að vinna á þeim fjölmörgu göllum sem þóttu vera á meðferð mála þar sem grunsemdir voru um kynferðisbrot gegn barni og á grundvelli þeirrar vitneskju sem hafði fengist, fól félagsmálaráðuneytið Barnaverndarstofu hinn 10. mars 1997 að leggja fram tillögur í þessu efni. Þegar var hafist handa við öflun gagna en jafnframt var haft samráð við ýmsa aðila sem tengjast viðfangsefninu í því skyni að varpa ljósi á það og ræða hugmyndir sem unnt væri að byggja úrlausn á. Haldnir voru samráðsfundir, m.a. með þátttöku lögreglu- og félagsmálayfirvalda. Leitað var upplýsinga um skipulag við vinnslu kynferðisbrotamála erlendis frá.

Fljótlega þótti ástæða til að afla sérstaklega upplýsinga um „Children’s Advocacy Centers“, í Bandaríkjunum, sem eru stöðvar þar sem rannsakandi er grunur um kynferðisafbrot gegn börnum. Í stöðvunum fer fram allt í senn könnun barnaverndaryfirvalda, rannsókn lögreglu, saksóknara, lækna og þeirra sem koma að því að meta mögulegt saknæmt athæfi og sjá um undirbúning að meðferð dómstóla á slíku máli. Þar er einnig starfsvettvangur barnaverndaryfirvalda fyrir þau verkefni sem þeim er ætlað að vinna að, t.a.m. við verndun barna og að veita þeim meðferð. Starfsemi stöðva af þessu tagi í Bandaríkjunum hefur þótt fela í sér mikla framför og hefur þeim farið ört fjölgandi í öllum ríkjum þeirra. Sérstaklega hefur sú áhersla sem þar er lögð á samhæfingu og samstarf ólíkra stofnana, þótt vera mjög árangursrík. Þrátt fyrir vissa tregðu í upphafi slíks samstarfs voru samstarfsaðilar einhuga um þá miklu framför sem stöðvarnar fólu í sér. Það sýndist því rökrétt að nýta sér með þverfaglegri samvinnu hér á landi reynslu og þekkingu sem safnast hafði vestan hafs.

### *2.4 Tillaga um Barnahús*

Hinn 19. júní 1997 afhenti Barnaverndarstofa félagsmálaráðherra ítarlega greinargerð með tillögum um aðgerðir til úrbóta. Meginatriði tillagnanna var um starfrækslu sérstaks húss sem kallað var Barnahús, þar sem komið yrði á fót samstarfsvettvangi fyrir meðferð einstakra kynferðisafbrotamála og annars ofbeldis gegn börnum. Þar stæði jafnframt til boða sérhæfð meðferð og áfallahjálp fyrir börnin og fjölskyldur þeirra. Í tillögunum var lögð áhersla á

Það sem rakið er að framan um sérstöðu kynferðisafbrotamála sem viðfangs-efni margra ólíkra stofnana þar sem mjög mæddi á samræmingu og samstarfi þeirra. Hér væri um að ræða afar viðkvæm og flókin mál og lítið þyrfti að fara úrskæiðis til þess að ekki tækist að upplýsa hvort barn hefði orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi eða ekki.

Í tillögum um starfrækslu Barnahúss kemur fram að meginmarkmið með starfsemi Barnahúss eru eftirfarandi:

- Að samhæfa eins og unnt er hlutverk barnaverndar- og félagsmálayfirvalda annars vegar og hins vegar hlutverk lögreglu, saksóknara og lækna við rannsókn mögulegs barnaverndarmáls og/eða sakamáls um kynferðisbrot gegn barni.
- Að koma á fót þverfaglegu samstarfi og sameiginlegum starfsvettvangi ofangreindra aðila til að bæta og einfalda úrlausn hvers og eins sem að kemur.
- Að varna því að barn þurfi að endurupplifa erfiða lífsreynslu með ítrekuðum viðtölum við mismunandi viðmælendur á mörgum stofnunum og á löngum tíma og draga eins og unnt er úr þeim neikvæðu áhrifum sem verða óhjákvæmilega þegar barn hefur verið beitt ofbeldi.
- Að bæta gæði þeirrar meðferðar sem barni stendur til boða með áfallahjálpi sem og meðferðarviðtölum.
- Að safna saman á einn stað þverfaglegri þekkingu mismunandi aðila við rannsókn og meðferð mála og miðla henni til þeirra sem kunna að þurfa á henni að halda.

Í tillögum Barnaverndarstofu var lagt til að undirbúningur og starfsemi Barnahúss yrði samstarfsverkefni allra þeirra opinberu aðila sem hlutverki hefðu að gegna við rannsókn og meðferð kynferðisbrotamála.

### *2.5 Undirbúningur starfseminnar*

Félagsmálaráðuneytið féllst á ofangreindar tillögur Barnaverndarstofu um stofnun Barnahúss með bréfi í ágúst 1997 og hófst þá vinna við undirbúning starfseminnar. Leitað var til ríkissaksóknara, ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans í Reykjavík, Barnaspítala Hringins, barna- og unglingageðdeildar Landspítalans, Félagsþjónustunnar í Reykjavík og Samtaka félagsmálastjóra um að skipa fulltrúa í undirbúningsnefnd, sem skipuleggja skyldi starfsemi hússins ásamt sérfræðingum Barnaverndarstofu. Allir þessir aðilar brugðust

afar jákvætt við því að taka þátt í þessu samstarfsverkefni, sem sýndi þann góða byr sem Barnahús fékk í upphafi.

Undirbúningsnefndin hóf störf í september 1997 og starfaði samfellt þar til Barnahús hóf starfsemi í byrjun nóvember 1998. Hana skipuðu þau Sigríður Jósefsdóttir, saksóknari, Gísli Pálsson, aðstoðaryfirlögregluþjónn, Sigurbjörn Víðir Eggertsson, aðstoðaryfirlögregluþjónn, Jón R. Kristinsson, barnalæknir, Ólafur Guðmundsson, yfirlæknir, Þorgeir Magnússon, sálfræðingur og Soffía Gísladóttir, félagsmálastjóri. Af hálfu Barnaverndarstofu störfuðu með nefndinni Hrefna Friðriksdóttir, lögfræðingur, Anni Haugen, félagsráðgjafi og Bragi Guðbrandsson, forstjóri. Þá var Aðalsteinn Sigfússon, sálfræðingur, kallaður til ráðgjafar. Eins og fyrr segir var meginverkefnið að undirbúa innra starf Barnahúss einkum með því að setja skýrar verklagsreglur þar sem kveðið var á um skyldur hvers og eins í hinni þverfaglegu samvinnu. Þá var snar þáttur í undirbúningi að leita til erlendra sérfræðinga með reynslu af starfsemi, sem byggði á ámóta hugmyndafræði og lögð var til grundvallar. Leitað var til „Children’s Assessment Center“ í Houston, Texas eftir tæknilegri aðstoð. Komu þrír sérfræðingar hingað til lands sem veittu undirbúningsnefndinni þýðingarmikla ráðgjöf jafnframt því sem stofnað var til málþings bæði fyrir starfsstéttir og almenning til að kynna framangreindar fyrirætlanir.

Barnaverndarstofa réð tvo sérfræðinga til starfa í Barnahúsi. Í febrúar 1998 var Vigdís Erlendsdóttir, sálfræðingur, ráðinn forstöðumaður Barnahúss og Ragna Guðbrandsdóttir, félagsráðgjafi, var ráðin til starfa í júlí 1998. Þær unnu að frekari mótun fyrirhugaðrar starfsemi hússins og ýmsum undirbúningi. Sóttu þær auk þess þjálfun í framkvæmd rannsóknarviðtala m.a. í Huntsville Alabama og í Houston í Texas og fræddust þar sérstaklega um framkvæmd rannsóknarviðtala (forensic interviewing) vegna kynferðisbrota gegn börnum.

## 3.0 Starfsemi Barnahúss

### 3.1 Hugmyndafræði

Hugmyndafræðin að baki starfsemi Barnahúss er einkum tvíþætt; að koma í veg fyrir endurtekið áfall hjá barni og að reyna að upplýsa mál eins vel og unnt er. Í báðum tilvikum er viðtal við barnið þungamiðja málsins. Rannsóknarviðtal við barn sem orðið hefur fyrir kynferðisofbeldi hefur hlotið sífellt meiri athygli og nýjar upplýsingar benda til að hér geti verið um vand-



meðfarnasta og viðkvæmasta hluta málsins að ræða, ekki síst vegna þess að framburður barna og frásögn er oftast en ekki það eina sem unnt er að byggja framhald máls og lyktir á. Rannsóknir hafa sýnt fram á að læknisfræðileg sönnunargögn eru aðeins fyrir hendi í innan við 10% mála og vitnum er afar sjaldan til að dreifa. Mál getur því auðveldlega farið forgörðum sé ekki rétt staðið að rannsóknarviðtali, t.d. stuðst við bestu fánlega þekkingu við framkvæmd þess. Það eru bæði hagsmunir barnaverndaryfirvalda, lögreglu og saksóknara, að fá fram sem áreiðanlegastar upplýsingar, barnaverndaryfirvalda í þeim tilgangi að geta veitt aðstoð sína og hinna síðari til að rannsaka mál og taka ákvörðun um hvort refsímál skuli höfðað.

Til að koma í veg fyrir endurtekin áföll hjá barni þykir mjög mikilvægt að barn fái alla þjónustu á einum og sama staðnum. Rannsóknir hafa sýnt að það getur verið barni þungbær raun að fara á milli ólíkra stofnana og endurtaka sögu sína við marga viðmælendur. Til að varna þessu þarf að tryggja að barnið þurfi að lýsa reynslu sinni fyrir eins fáum viðmælendum og mögulegt er og að sá sem tekur viðtal við barn búi yfir sérstakri þekkingu og reynslu á þessu sviði. Hugsunin að baki er sú að þeir sem vinna við mál, bæði barnaverndaryfirvöld, lögregla og saksóknari, eigi aðgang að sérfræðingi á sviði rannsóknarviðtala sem sér um hin eiginlegu viðtöl við barnið, þó þannig að rannsóknaraðilar gæti jafnframt hagsmuna sem þeim er skylt lögum samkvæmt, og geti tryggilega fengið fram allar upplýsingar sem þeir telja þörf á. Æskilegt er að hafa viðtöl við barn ekki fleiri en nauðsynlegt er og að ljúka þeim á sem stystum tíma. Til að upplýsa mál eins vel og unnt er þykir mjög mikilvægt að fá skýra frásögn barnsins af atburðum eins fljótt og hægt er og fyrstu frásagnir barns þykja trúverðugastar. Styður þetta bæði það að vanda til fyrstu viðtala við barn og að móta reglur um að haga viðtölum þannig að til greina komi að skýrslur um þau verði notuð sem sönnunargögn á síðari stigum í máli, svo sem fyrir dómi.

Talið er að fá megi skýrari frásögn barns í viðtölum sem sérfræðingar annast við aðstæður sem mæta þörfum barna að fullu. Þannig þurfa aðstæður að vera „vinsamlegar“ barni og til þess fallnar að draga úr kvíða þess ef vel á að takast til um að fá það til að tjá sig. Nauðsynlegt er að taka framburð barns upp á myndband svo framburður þess sé varðveittur í sinni tærustu mynd. Ef þetta tekst er ekkert því til fyrirstöðu að meðferð barns geti hafist strax að afloknu rannsóknarviðtali. Þetta er mikilvægt í ljósi þess að því hefur verið haldið fram að meðferð, sem barn hafi fengið vegna afleiðinga meints brots áður en dómsmeðferð hefst, dragi úr sannleiksgildi framburðar barnsins. Hefur þetta í einhverjum tilvikum haft þau áhrif að börn hafa ekki þegið meðferð

eftir að grunur vaknar um kynferðisbrot fyrir en eftir að dómsmáli er lokið, sem verður að teljast mjög skaðlegt og fara í bága við brýna hagsmuni barnanna.

### 3.2 Almenn lýsing

Barnahúsi var valin staður í kyrrlátu og grónu íbúðarhverfi borgarinnar. Það er hannað sérstaklega til að börnum geti liðið vel í því þrátt fyrir áfallið sem þau hafa orðið fyrir. Val innréttinga, húsgagna, litaval, leikföng, barnateikningar og allur búnaður hússins hefur þetta að markmiði. Góð aðstaða er fyrir foreldra barnanna eða aðra sem fylgja þeim og hvíldaraðstaða fyrir börnin. Í húsinu er sérútbúið viðtalsherbergi til að framkvæma rannsóknarviðtöl/skýrslutöku. Viðtalinu er sjónvarpað beint í sérstakan fundarsal þar sem þeir sem þurfa að fylgjast með framburði barnsins eru viðstaddir. Í Barnahúsi var jafnframt komið fyrir mjög góðri aðstöðu til læknisskoðana, sem síðar verður fjallað um, auk þess sem þar eru sérstakar skrifstofur fyrir lögreglu og barnaverndarstarfsmenn.

Þjónusta Barnahúss við úrlausn einstakra barnaverndarmála felur einkum í sér rannsóknarviðtöl, læknisskoðun, greiningu og meðferð. Í upphafi var gert ráð fyrir skriflegum samstarfsgrundvelli þeirra stofnana sem aðild áttu að starfsemi hússins: lögreglu, ríkissaksóknara, Barnaspítala Hringins og barnaverndaryfirvalda. Þar var að finna lýsingu á ábyrgð og hlutverki hvers og eins. Áhersla var lögð á að hver stofnun bæri áfram ábyrgð á lögbundnum verkefnum sínum en leitast við að draga fram starfsreglur um samstarf við meðferð einstakra mála sem vísað var í Barnahús. Þá var gert ráð fyrir að á vegum hússins starfaði fagráð með fulltrúum þeirra stofnana sem aðild áttu að Barnahúsi ásamt sérfræðingum hússins.

Segja má að ekki hafi komist mikil reynsla á þetta samstarf. Skýringin er sú að veruleg breyting varð á starfsemi hússins í kjölfar breytinga á lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, oml., sbr. lög nr. 36/1999, sem gildi tóku hinn 1. maí 1999. Hin nýju ákvæði fólu m.a. í sér breytta tilhögun við skýrslutöku barna sem grunur leikur á að hafi sætt kynferðisofbeldi og ábyrgð á þeim flutt frá lögreglu til héraðsdómara.

Í eldri ákvæðum oml. var gert ráð fyrir því að lögregla og ákærvald bæru ábyrgð á allri rannsókn kynferðisbrota gegn börnum, þ.m.t. skýrslutöku. Með bréfi ríkislögreglustjóra dags. 30. nóvember 1998 til allra lögreglustjóra og Lögregluskóla ríkisins, hafði sú stefna verið mörkuð að rannsókn málanna skyldi beint til Barnahúss. Ríkislögreglustjóri hafði jafnframt falið lögreglu-

stjóranum í Reykjavík að leiða starfið á vettvangi hússins þar sem það var staðsett í umdæmi hans og vegna þeirrar sérhæfingar sem skapast hafði við embættið við úrlausn þeirra mála sem um ræðir. Lögreglustjórinn í Reykjavík hafði í framhaldi ákveðið að rannsóknarlögreglumaður skyldi hafa aðsetur í Barnahúsi og skyldi hann jafnframt sinna öðrum umdæmum eftir því sem óskað væri. Þetta var ekki síst talið mikilvægt í ljósi þess að sérhæfing í umræddum málum hafði aldrei skapast í hinum einstöku lögregluumdæmum, sem mörg eru fámenn, auk þess sem þessi málaflokkur hafði fram að stofnun embættis ríkislögreglustjóra árið 1997, verið á vegum Rannsóknarlögreglu ríkisins en ekki einstakra lögreglustjóra, og því nýtt viðfangsefni þeirra.

Samkvæmt hinum nýju lagaákvæðum oml. var ábyrgð á skýrslutöku af börnum flutt frá lögreglu og ákærvaldi til héraðsdómara, sem nú er gert að annast umrædda skýrslutöku, með fulltingi kunnáttumanna ef dómari telur ástæðu til. Þessi lagabreyting hafði afgerandi áhrif á starfsemi Barnahúss, svo sem nánar verður vikið að í skýrslu þessari. Ein sú ápreifanlegasta var að lögreglustjórinn í Reykjavík afréð að kalla þann lögreglumann sem hafði aðsetur í Barnahúsi frá upphafi á lögreglustöðina á nýjan leik. Þetta var í september 1999 í kjölfar þess að Héraðsdómur Reykjavíkur tók í notkun eigin aðstöðu til skýrslutöku af börnum og ljóst var að áform dómsins voru að almennt yrði málum ekki vísað til Barnahúss.

Hér á eftir verður þeirri starfsemi sem fram fer í Barnahúsi stuttlega lýst:

- *Ráðgjöf við upphaf máls.* Upphaf máls er gjarna að barnaverndarnefnd leitar ráðgjafar hjá sérfræðingum Barnahúss vegna gruns um kynferðisbrot gegn barni. Getur það leitt til þess að máli er vísað til Barnahúss strax í upphafi til vinnslu eða að ráðgjöfin leiðir til annarrar úrlausnar hjá nefndinni. Ráðgjöf er jafnframt veitt þeim sem hafa afskipti af börnum í daglegu starfi sínu auk annarra sem til hússins leita eftir upplýsingum um mál er varða kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.
- *Leiðbeiningar við könnun máls.* Þegar barnaverndarnefnd hefur borist tilkynning skv. ákvæðum barnaverndarlaga nr. 58/1992 (bvl.) um grun um kynferðislegt ofbeldi eða áreitni getur starfsmaður barnaverndarnefndar fengið leiðbeiningar um könnun málsins (18. gr. bvl.) í Barnahúsi. Ráðgert er hvernig vinnslu máls skuli háttáð en barnaverndarnefnd ber jafnframt ábyrgð á að meta þörf fyrir lögreglurannsókn og læknis- skoðun. Eins og fyrir greinir hafði starfsmaður lögreglunnar í Reykjavík fast aðsetur í Barnahúsi í upphafi. Á meðan hans naut við var unnt að bera málið undir lögregluna á vettvangi hússins undir nafnleynd, léki

vafi á þörf fyrir ofangreint. Einnig er unnt að fá álit læknis, en barnalæknir og kvensjúkdómalæknir hafa haft fasta viðveru í Barnahúsi hálfan dag, hálfsmánaðarlega.

- *Rannsóknarviðtöl.* Barnaverndarnefndir geta óskað eftir mismunandi þjónustu í Barnahúsi. Nefndir geta beðið um rannsóknarviðtal sem lið í könnun barnaverndarnefndar (hér eftir kallað könnun eða könnunarviðtal) þegar máli hefur ekki verið vísað til rannsóknar hjá lögreglu. Nefndir geta einnig farið fram á rannsóknarviðtal sem er skýrslutaka af barni (hér eftir kallað skýrslutaka) fyrir réttarvörslukerfið þegar máli hefur verið vísað til rannsóknar hjá lögreglu. Eins og fyrr greinir fór skýrslutakan eftir því sem best er vitað ætíð fram í Barnahúsi fram til 1. maí 1999. Eftir þann tíma beinir lögreglan beiðnum um skýrslutöku til dómara sem tekur ákvörðun um hvar skýrslutakan er framkvæmd, í dómhúsi eða í Barnahúsi.
- *Könnunarviðtal eða skýrslutaka.* Starfsmaður barnaverndarnefndar gerir frumathugun í máli, ræðir við tilkynnanda, aflar upplýsinga um barnið frá skóla/leikskóla og gagna um heilsufar þess. Niðurstöður athugunar sendir starfsmaður í greinargerð til Barnahúss og í kjölfarið á sér stað samráð þessara aðila um framhald málsins. Sé niðurstaða samráðsins sú að ekki skuli óskað lögreglurannsóknar, veita sérfræðingar Barnahúss barnaverndarnefnd aðstoð við athugun málsins með könnunarviðtali við barnið að viðstöddum starfsmanni nefndarinnar. Fyrirkomulag könnunarviðtals er hið sama og ef um skýrslutöku fyrir réttarvörslukerfið er að ræða. Fyrir breytingu á oml. var framkvæmdin í nokkuð föstum skorðum ef óskað var eftir lögreglurannsókn. Væri niðurstaða samráðs sú að óskað var lögreglurannsóknar í máli sendi starfsmaður barnaverndarnefndar greinargerð sína bæði til lögreglu og Barnahúss. Lögregla og starfsmaður barnaverndarnefndar höfðu svo samráð við Barnahús um hvenær skýrslutaka skyldi fara fram og starfsmaður nefndar gerði viðeigandi ráðstafanir fyrir komu barns í Barnahús. Lögregla boðaði verjanda sakbornings og fulltrúa ákærvalds til skýrslutöku en starfsmaður barnaverndarnefndar bar ábyrgð á að boða barnið og forsjáraðila þess. Að jafnaði var gert ráð fyrir stuttum fundi milli starfsmanns barnaverndarnefndar og lögreglu þar sem koma mátti á framfæri nýjum upplýsingum í málinu og leggja á ráðin um hvaða spurningar skyldu lagðar fyrir barnið.
- *Framkvæmd viðtala.* Óháð því hvort viðtal er liður í könnun máls hjá barnaverndarnefnd eða skýrslutaka, er markmið þess að leitast við að fá eins nákvæma og sjálfstæða frásögn barns af meintum atburði/atburðum

og unnt er. Viðtalið er tekið eftir ákveðinni aðferð (protokoll) sem er alþjóðlega viðurkennd. Það er tekið upp á myndband (í þríriti) en það getur síðan verið mikilvægt gagn við frekari vinnslu málsins, ekki síst við meðferð fyrir dómi. Ef einungis er um að ræða könnunarviðtal ber starfsmaður barnaverndarnefndar formlega ábyrgð á framkvæmd viðtalsins í umboði nefndar. Ef viðtalið er liður í lögreglurannsókn fer það fram undir stjórn dómara að viðstöddum fulltrúa ákærvalds, verjanda sakbornings, sakborningi sjálfum, réttargæslumanni meints brotaþola og fulltrúa frá barnaverndarnefnd. Ofantaldir sitja í fundarherbergi á neðri hæð hússins og fylgjast með viðtalinu í gegnum sjónvarpskerfi innanhúss en barnið og spyrjandi eru staddir í viðtalsherbergi á efri hæð hússins. Dómarinn getur stjórnað framvindu viðtalsins og komið að spurningum við spyrjanda án þess að barnið verði þess vart með hjálp sérstaks búnaðar. Þegar rannsóknarviðtal er tekið hefur barnið aldrei áður komið í Barnahús og sá sérfræðingur sem annast viðtalið kemur ekki að meðferð eða stuðningi við barnið í framhaldinu. Með aðskilnaði rannsóknar mála annars vegar og stuðning og meðferð barns hins vegar og þess gætt að jafnræðisreglu réttarfarslaga sé fylgt í hvívetna.

- *Læknisskoðun.* Læknisskoðun er gerð ef einn eða fleiri eftirtalinna, barnaverndarnefnd, lögregla, forsjáraðilar barnsins eða barnið sjálft óska eftir því. Svo sem fyrr er vikið að er fullkomin aðstaða til læknisskoðana í Barnahúsi. Keyptur var til landsins sérstakur búnaður, svonefnd myndbandsjá „video colposcope“ en með henni er kleift að framkvæma mjög nákvæma læknisskoðun sem gerð er myndræn upptaka á. Til nýjunga telst að unnt er að framkvæma skoðun með þátttöku barns en áður fyrr þurfti oftlega að beita svæfingu við skoðunina. Með þessum aðferðum er unnt að afla gagna sem nota má sem sönnunargögn í dómsmálum. Skoðunin er framkvæmd af Jóni R. Kristinssyni barnalækni og Þóru F. Fischer kvensjúkdómalækni en þau hafa nærri tveggja áratuga reynslu af rannsóknum á börnum sem sætt hafa kynferðisofbeldi. Skoðunin fer jafnan fram nokkrum dögum eftir rannsóknarviðtal. Komi barnið utan af landi er bókunum háttáð þannig að barnið geti mætt í læknisskoðun daginn eftir rannsóknarviðtal. Eftir rannsóknarviðtalið er barninu og foreldrum þess sýnd aðstaða Barnahúss til læknisskoðunar og greint frá framkvæmd hennar. Lögð er áhersla á að veita barninu tækifæri til að kynnst aðstæðum til að minnka kvíða þess fyrir skoðuninni.
- *Greining- og meðferð.* Hafi barnaverndarnefnd óskað eftir greiningu og meðferð fyrir barnið og upplýsingar sem fram koma í rannsóknarviðtal-

inu gefa tilefni til að ætla að barnið hafi þörf fyrir hana eru forsjáraðilar barnsins upplýstir um þann þátt þjónustunnar. Sá sérfræðingur Barnahúss sem ekki tók rannsóknarviðtal við barnið ber ábyrgð á greiningu og meðferð. Áhersla er lögð á greiningu í fjórum fyrstu viðtölunum en að hámarki eru veitt tíu meðferðarviðtöl auk greiningarviðtala svo sem frekar er gert grein fyrir síðar. Meðferðin er veitt í heimahéraði barnsins ef þess er óskað. Foreldrum barnsins er veittur stuðningur og ráðgjöf eftir því sem við á enda er oft um að ræða atburði sem eru fjölskyldu barnsins mikið áfall.

### 3.3 Tölulegar upplýsingar

Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan er þjónusta Barnahúss fólgin í rannsóknarviðtölum, lækni- og meðferð, greiningu og meðferð auk ráðgjafar til annarra sem til hússins leita en nánar verður fjallað um eðli þessara verkefni síðar í skýrslunni. Alls var málum 236 barna vísað í rannsóknarviðtöl (bæði könnun af hálfu barnaverndarnefndar og rannsóknarviðtöl að beiðni lögreglu/dómara) í Barnahúsi frá því að það hóf starfsemi sína hinn 1. nóvember 1998 og fram til 31. október sl. Þegar litið er á tölulegar upplýsingar um starfsemi Barnahúss er vert að hafa í huga þá breytingu sem varð á ákvæðum laga um meðferð opinberra mála, oml. sem fyrr var vikið að.

**Tafla 1. Hlutfallsleg skipting eftir viðfangsefni bæði starfsár Barnahúss**

	Alls	Könnunarviðtöl	Skýrslutaka	Lækni- og meðferð	Greining/meðferð
Fjöldi barna	236	114	122	47	95
Hlutfall af heildarfj. mála	100%	48%	52%	19%	40%

Í *töflu 1* má sjá umfang einstakra verkþátta í Barnahúsi frá 1. nóvember 1998 til 31. október 1999 annars vegar og frá 1. nóvember 1999 til sama tíma árið 2000. Hér kemur fram að málum 236 barna var vísað í Barnahús á tímabilinu. Þar af sætti mál 122 barna lögreglurannsókn og því fóru 52% barnanna í skýrslutöku en 114 börn, eða 48%, komu í könnunarviðtöl sem eru liður í athugun barnaverndarnefnda. Þá hafa alls 95 börn, eða ríflega 40% hlotið greiningu og meðferð í Barnahúsi. Loks hafa alls 47 börn, tæp 20% af heildarfjölda farið í lækni- og meðferð í Barnahúsi. Þess má geta að lækni- og meðferð fer oftast fram í málum sem sæta lögreglurannsókn en í málum þar sem einungis er um könnun barnaverndarnefndar að ræða.

Í *töflu 2* eru viðfangsefni Barnahúss greind eftir starfsárum og landshlutum. Einkum er athyglisvert að rýna í breytingar á milli ára, sem sýna ákveðna þróun.

**Tafla 2. Yfirlit yfir stafsemi Barnahúss – skipting eftir starfsári og landshlutum**

Landshluti	Könnunarviðtal		Skýrslutaka		Læknisskoðun		Greining/meðferð	
	1. ár	2. ár	1. ár	2. ár	1. ár	2. ár	1. ár	2. ár
Reykjavík	26	26	32	14	10	12	27	14
Vesturland	2	6	2	3	2	1	2	4
Vestfirðir	0	0	1	0	0	0	0	0
Norðurl. vestra	0	2	6	2	0	0	3	2
Norðurl. eystra	1	3	6	4	0	0	2	4
Austurland	5	5	2	0	0	2	1	1
Suðurland	0	4	3	2	0	0	1	1
Reykjanes	15	19	25	20	11	9	17	16
Samtals:	49	65	77	45	23	24	53	42

Eins og sést á töflunni fækkar skýrslutökum úr 77 í 45 á meðan könnunarviðtölum fjölgar úr 49 í 65. Þessi þróun sést jafnvel enn skýrar í næstu töflu (*tafla 3*) þar sem brugðið er upp mynd af meðalfjölda viðtala á mánuði eftir því hvers eðlis þau voru en í skýringartexta þeirrar töflu kemur fram sá munur sem er á því sem nefnist „könnunarviðtal“ og „skýrslutaka“. Breytingar á skiptingu mála eftir landshlutum sýna einkum að skýrslutökum fækkar í Reykjavík og jafnframt málum barna sem vísað er í greiningu og meðferð. Nánar verður fjallað um þessi atriði hér á eftir.

### 3.3.1 Rannsóknarviðtöl

Málum er að jafnaði vísað í Barnahús með beiðni um rannsóknarviðtal. Er þá annað hvort óskað eftir könnunarviðtali af hálfu barnaverndarnefndar eða skýrslutöku fyrir dómi, svo sem fyrr hefur verið gerð grein fyrir. Heildarfjöldi mála sem vísað var til Barnahúss fækkaði á seinna starfsári þess úr málum 126 barna í mál 110 barna. Þessi þróun endurspeglar þá staðreynd að Héraðsdómur Reykjavíkur tók í notkun aðstöðu til skýrslutöku í dómhúsinu í ágúst 1999, sem dómstóllinn hefur að mestu notað til skýrslutöku síðan. Athyglisvert er hins vegar að málum þar sem beðið er um könnunarviðtal á vegum barnaverndarnefnda fjölgar umtalsvert, eða um nærri fjórðung á milli ára. Þetta má túlka á þann hátt að barnaverndarnefndir séu síður reiðubúnar að kæra mál nú en fyrir breytingu á lögum um meðferð opinberra mála. Þessa þróun má betur lesa úr *töflu 3*.



**Tafla 3. Rannsóknarviðtöl fyrir og eftir breytingu á réttarfarslögum**

	Könnun	Meðalfj./mán.	Skýrslutaka	Meðalfj./mán.
Frá 1. nóv. 1998 – 1. maí 1999 (6 mán.)	16	2,7	48	8,0
Frá 1. maí 1999 – 1. nóv. 2000 (18 mán.)	100	5,5	73	4,0

Í töflunni kemur fram að fyrir breytingu á oml. (fyrra starfstímabil í yfirlitinu) var skýrslutaka fyrir réttarvörslukerfið að meðaltali helmingi algengari flokkur viðtala á fyrrihluta starfstíma Barnahúss. Eftir breytingu oml. (síðara starfstímabil) snýst þetta algerlega við, könnunarviðtöl eru orðin mun fleiri en skýrslutökur. Þessar upplýsingar verða skýrari með því að líta á þær sem *meðalfjöldi viðtala í hverjum mánuði*. Þar sést skýrt hvernig könnunarviðtölum fjölgar um helming milli fyrri og seinni hluta starfstíma Barnahúss en þessu er alveg öfugt farið sé litið á meðalfjölda skýrslutökuviðtala. Í þessu felst að hlutfall þeirra mála sem vísað er í Barnahús og sæta lögreglurannsókn, fer minnkandi. Á fyrstu sex starfsmánuðum Barnahúss (fram að breytingu á oml.) sættu 75% mála sem þangað var vísað lögreglurannsókn. Frá 1. sept. 1999 (en þá var tekin í notkun sérútbúin aðstaða í Héraðsdómi Reykjavíkur til skýrslutöku) og fram til 31. okt. sl. lækkaði þetta hlutfall niður í 42%.

Ofangreind þróun felur í sér að könnunarviðtöl fyrir barnaverndarnefndir eru sívaxandi þáttur í starfsemi Barnahúss og nánast ráðandi form rannsóknarviðtala. Ástæða er til að gjalda varhug við þessari þróun, en nánar er fjallað um hana í 5. kafla skýrslu þessarar.

### 3.3.2 Læknisskoðun í Barnahúsi

Læknisskoðanir í Barnahúsi hófust í byrjun árs 1999. Með þeirri aðstöðu sem þar var komið upp urðu þáttaskil við framkvæmd læknisrannsókna á börnum, sem grunur lék á að hefðu sætt kynferðisofbeldi. Í fyrsta sinn fóru slíkar skoðanir fram utan sjúkrahúss, í „barnvænlegu“ umhverfi. Í annan stað var í fyrsta sinn hérlendis notuð til skoðana myndbandsjá, „video-colposcope“, svo sem fyrr er vikið að. Þessi tækni gerir kleift að framkvæma skoðun á mun þægilegri hátt fyrir barnið en áður var unnt. Þá má nota hana til að leiðrétta rangar hugmyndir barnanna um líkamlegar afleiðingar ofbeldisins. Þannig hefur þessi tækni mikið meðferðarlegt gildi fyrir börnin. Einn órækasti vottur þeirra framfara sem orðið hafa er að svæfingar heyra nú til undantekninga við skoðun en voru áður mjög algengar.

Í greinargerð þeirra Jóns R. Kristinssonar, barnalæknis, og Þóru F. Fischer, kvensjúkdómalæknis, dags. 17. október árið 2000, (fylgiskjal 1), kemur fram



að á árinu 1999 voru 29 börn skoðuð vegna gruns um kynferðisofbeldi af læknum Barnspítala Hringsins og kvennadeildar Landspítalans, allt stúlkur. Þar af voru 23 börn skoðuð í Barnahúsi, en 5 barnanna þurftu nánari skoðun í svæfingu á Landspítala, þar af 2 börn á bráðamóttöku. Aldur barnanna var frá 2ja ára til 15 ára.

Á árinu 2000, fram til 1. október, hafa 25 börn verið skoðuð vegna gruns um kynferðislegt ofbeldi. Af þeim voru 23 skoðuð í Barnahúsi, 21 stúlka og 2 drengir (frá 15. október og til 1. nóvember 2000 hefur eitt barn til viðbótar hlotið læknisskoðun). Í einu tilviki þurfti nánari skoðun með svæfingu að fara fram á Landspítala. Aldur barnanna var frá eins árs til 16 ára. Um nánara álit læknanna um starf þeirra í Barnahúsi skal vísað til greinargerðar þeirra.

### 3.3.3 Greining og meðferð

Eins og fyrr segir annast sérfræðingar Barnahúss greiningu og meðferð fyrir börn sem sætt hafa kynferðislegu ofbeldi. Barnaverndarnefnd getur þess í tilvísun sinni hvort greiningar og meðferðar sé óskað. Fyrsta greiningarviðtal er jafnan bókað þegar að loknu rannsóknarviðtali. Meðferð getur því hafist um leið og barnið hefur greint frá meintri misnotkun án þess að hætta sé á að meðferðin spilli framgangi málsins í réttarvörslukerfinu.

Greining og meðferð fyrir börn sem sætt hafa kynferðisofbeldi er sérhæfð og krefst þekkingar á þeim áhrifum sem slíkt ofbeldi getur haft á hegðun og líðan barna. Greining og meðferð yngri barna krefst náninnar samvinnu við uppeldur þeirra. Ráðgjöf við foreldra er því mikilvægur þáttur í þjónustu Barnahúss.

Í fjórum fyrstu viðtölum við barnið er lögð áhersla á að kanna líðan þess og þörf fyrir meðferð. Við greininguna er aflað upplýsinga frá forsjáraðilum barnsins og barninu sjálfu með viðtölum og spurningalistum (CBCL og BDI o.fl.).<sup>1</sup> Hafi barnið þörf fyrir meðferð er gert ráð fyrir að hámarki tíu meðferðarviðtölum. Lögð er áhersla á hugræna atferlismeðferð auk fræðslu. Ef staða barnsins er ekki talin viðunandi að loknum tíu viðtölum er barninu veitt áframhaldandi meðferð að höfðu samráði við barnaverndarnefnd.

Stærstur hluti þeirra barna sem hlotið hafa greiningu og meðferð í Barnahúsi er af höfuðborgarsvæðinu (sjá *töflu 4*). Á fyrra starfsári hófst greining og

---

<sup>1</sup> CBCL „Child Behaviour Checklist“ er spurningarform sem lagt er fyrir foreldra barns, kennara eða barn sjálft (11 ára og eldra) þar sem safnað er upplýsingum til að leggja mat á atferli barns í hinu daglega lífi. Hinn síðari „Becks Depression Inventory“ (ísl: mælikvarði Becks á geðlægd) er sjálfsmatsaðferð til að kanna geðlægd (depurð), meðal unglunga og fullorðinna.

meðferð fyrir 38 börn af höfuðborgarsvæðinu í Barnahúsi en 17 börn af landsbyggðinni hófu greiningu og meðferð. Á síðara starfsári Barnahúss fækkaði beiðnum um þessa þjónustu nokkuð. Mest fækkaði beiðnum fyrir börn af höfuðborgarsvæðinu í eldri aldurshópnum, 10–13 ára og 14–18 ára úr 23 börnum á fyrra starfsári í 13 á hinu síðara. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvort börnum sem gefa skýrslu í dómhúsi sé tryggð greining og meðferð til jafns við börn sem gefa skýrslu í Barnahúsi. Fækkun beiðna um greiningu og meðferð fyrir börn í fyrrgreindum aldurshóp vekur grun um að svo sé ekki.

**Tafla 4. Aldurs- og búsetuskipting barna sem hlutu greiningu og meðferð í Barnahúsi\***

Aldur	Fyrra ár			Seinna ár		
	Höfuðb.sv.	Landsb.	alls	Höfuðb.sv.	Landsb.	Alls
2–5 ára	6	0	6	7	2	9
6–9 ára	9	4	13	8	7	15
10–13 ára	11	0	11	6	7	13
14–18 ára	12	13	25	7	3	10
Samtals:	38	17	55	28	19	47

\* Börn sem hófu greiningu á fyrra starfsári teljast þar þótt þau kunni að hafa sótt meðferð fram eftir síðara starfsári.

Að jafnaði veitir starfsmaður Barnahúss börnum af landsbyggðinni greiningu og meðferð í heimahéraði þeirra. Með þessu móti er tryggt að aðgengi barna á landsbyggðinni að sérhæfðri þjónustu sé hið sama og barna sem búsett eru á höfuðborgarsvæðinu. Af ólíkum ástæðum eru þess þó nokkur dæmi að börn úr nágrenni Reykjavíkur hafi kosið að sækja meðferð í Barnahús fremur en að sérfræðingur hitti þau í heimahéraði þeirra.

**Tafla 5. Yfirlit yfir fjölda greiningar- og meðferðarviðtala í fjórum aldurshópum**

Aldur	Fyrra ár				Seinna ár			
	Drengir	Fj.viðt.	Stúlkur	Fj.viðt.	Drengir	Fj.viðt.	Stúlkur	Fj.viðt.
2–5 ára	0	0	6	25	3	7	7	10
6–9 ára	2	13	11	99	3	3	11	47
10–13 ára	2	2	9	35	2	7	13	60
14–18 ára	2	2	25	194	1	3	9	55
Samtals:	6	17	51	353	9	20	37	172

Í *röflu 5* má sjá yfirlit yfir fjölda greiningar- og meðferðarviðtala í fjórum aldurshópum. Á fyrra starfsári voru flest viðtöl tekin við börn í aldurshópnum 14–18 ára eða 196 viðtöl. Á síðara starfsári hússins voru viðtöl við börn í

Þessum aldurshópi mun færri eða 58 viðtöl. Umtalsverð fækkun varð á fjölda stúlkna sem vísað var til greiningar og meðferðar í Barnahúsi á seinna starfsári þess eða úr 51 stúlku í 37 stúlkur.

### 3.3.4 Aldursskipting barna

Sé litið til aldurskiptingar á skjólstaðingahópi Barnahúss vekur athygli að um það bil helmingur barnanna er yngri en tíu ára og tveir þriðju hlutar hópsins eru yngri en 14 ára. Samanburður á aldursskiptingu barna sem vísað var í Barnahús á fyrra og seinna starfsári þess leiðir ekki í ljós umtalsverðar breytingar á milli ára á fjölda yngri barna. Hins vegar fækkar börnum á aldrinum 14 til 17 ára verulega á síðara starfsári. Skýringin er sú að skýrslutökur af þessum aldurshópi hafa í auknum mæli hafa farið fram í dómhúsi, en skv. upplýsingum frá dómstólaráði voru teknar skýrslur af alls 26 börnum á þessum aldri í dómhúsi frá 1. maí 1999 til 1. september sl.

**Tafla 6. Aldursskipting barna á fyrra og seinna starfsári Barnahúss**

Aldur	Fyrra ár			Seinna ár		
	Drengir	Stúlkur	Alls	Drengir	Stúlkur	Alls
2–5 ára	7	15	22	12	15	27
6–9 ára	10	28	38	11	23	34
10–13 ára	6	19	25	8	19	27
14–17 ára	3	37	40	2	21	23
Samtals:	26	99	125	33	78	111

### 3.3.5 Búseta barna

Sammanburður á skiptingu tilvísana frá barnaverndarnefnd milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar leiðir í ljós að á síðara starfsári Barnahúss fækkaði tilvísunum af höfuðborgarsvæðinu verulega en fjölgaði lítillega af landsbyggðinni (*sjá töflu 7*).

**Tafla 7. Tilvísun eftir búsetu**

Landsvæði	Fyrra ár		Seinna ár		Bæði árin	
	Fyrra ár	%	Seinna ár	%	Bæði árin	%
Höfuðborgarsvæðið	85	68,0	59	56,2	146	61,8
Landsbyggðin	40	32,0	46	43,8	90	38,2
Samtals:	125	100,0	105	100,0	236	100,0

Fækkun mála af höfuðborgarsvæðinu á seinna starfsári Barnahúss má rekja til þess að málum barna, einkum á aldrinum 14–17 ára, er nú síður vísað í Barnahús vegna þess að skýrslur af þessum aldurshópi eru nú í flestum tilvikum teknar í dómhúsi.

### 3.3.6 Rekstrarkostnaður

Ekki hefur verið veitt fé af fjárlögum sérstaklega til Barnahúss. Barnaverndarstofa hefur fjármagnað rekstur hússins af framlögum Alþingis til stofunnar. Kostnaður vegna undirbúnings og reksturs Barnahúss á árunum 1997 til 1998 nam alls 10.455 mkr. Á árinu 1999 nam rekstrarkostnaður hússins 9.280 mkr. Áætlað er að kostnaður yfirstandandi árs verði um 10.4 mkr.

## 4.0 Breyting á lögum um meðferð opinberra mála

### 4.1 Rannsóknarviðtöl/skýrslutök

Áður hefur verið lýst fyrirkomulagi á samstarfi þeirra stofnana sem ákváðu að vinna saman við stofnun Barnahúss og því markmiði að fækka skýrslutökum af börnum eins og frekast væri kostur. Rétt þykir að fjalla aðeins nánar um sjálfa skýrslutökuna, sérstaklega hvað viðvíkur lagagrundvelli hennar.

Undirbúningshópur að stofnun Barnahúss var meðvitaður um þá meginreglu laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991(oml.) að dómur skuli reistur á sönnunargögnum sem færð eru fram við meðferð máls fyrir dómi, eða hina svokölluðu meginreglu um milliliðalaus málsmeðferð, sem felur m.a. í sér að dómari skuli almennt ekki leggja til grundvallar skýrslur vitna fyrir lögreglu. Regla þessi á sér stoð í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð. Rökin eru fyrst og fremst þau að með þessu móti geti dómendur metið trúverðugleika vitna, það auðveldi þeim að leggja mat á sönnunargildi þeirra skýrslna sem gefnar eru fyrir dómi og auki líkur á því að dómur sé byggður á efnislega réttum forsendum. Í meðferð sakamála er einnig lögð áhersla á meginregluna um aðskilnað dómsvalds og framkvæmdarvalds, eða mikilvægi þess að dóm- arar komi almennt ekki að rannsókn mála til að tryggja hlutleysi þeirra sem dómara.

Með því að taka rannsóknarviðtal í Barnahúsi undir stjórn lögreglu, að viðstöddum meintum geranda og verjanda hans og með því að taka viðtalið upp á myndband var talið unnt að fara fram á það í opinberu máli að dómari nýtti sér undantekningarheimild í 3. mgr. 48. gr. oml. þar sem segir að hafi vitni ekki komið fyrir dóm og þess sé ekki kostur við meðferð málsins, en skýrsla hafi verið gefin fyrir lögreglu eða öðrum rannsóknaraðila, þá meti dómari hvort slík skýrsla hafi sönnunargildi og þá hvert gildi hennar sé. Fordæmi eru

fyrir því að byggt hafi verið á þessari undantekningarheimild í málum um kynferðisbrot gegn börnum, en ekki reyndi á þetta með skýrum hætti um skýrslur lögreglu teknar í Barnahúsi áður en lögum um meðferð opinberra mála var breytt með lögum nr. 36/1999, sem tóku gildi 1. maí 1999.

Ofangreind lög breyttu fyrirkomulagi á skýrslutöku af barni sem verður fyrir kynferðisbroti en skv. greinargerð sem fylgdi frumvarpi til breytingarlaganna er meginmarkmið þeirra að styrkja réttarstöðu brotþola og gera stöðu þeirra í stórum dráttum þá sömu og brotþola í Danmörku og Noregi.

Skv. 74. gr. oml., með áorðnum breytingum, ber lögreglu að leita atbeina dómara sem sér um að taka skýrslu af börnum ef rannsókn beinist að broti á XXII. kafla almennra hegningarlaga um kynferðisbrot. Þá var 2. mgr. 48. gr. breytt í þá veru að dómara er heimilt að taka til greina sem sönnunargögn skýrslu sem brotþoli hefur gefið fyrir dómi skv. 74. gr. áður en mál er höfðað og ef um er að ræða brot gegn XXII. kafla alm. hgl. og brotþoli hefur ekki náð 18 ára aldri skal hann ekki koma fyrir dóm að nýju nema dómari telji sérstaka ástæðu til. Í greinargerð segir að markmiðið með þessu ákvæði sé að hlífa börnum, eftir því sem kostur er, við því að þurfa að rifja oft en einu sinni upp atburði sem oftast nær hafa valdið þeim miklum andlegum og jafnvel líkamlegum þjáningum. Í greinargerðinni segir jafnframt að með tilliti til reglunnar um milliliðalaus sönnunarfærslu sé þó ekki rétt að girða algerlega fyrir að barn komi fyrir dóm að nýju við aðalmeðferð máls fyrir dómi, t.d. ef aðstæður hafa breyst verulega frá því að skýrsla var tekin af barninu á rannsóknarstigi.

Þá eru í lögnum ákvæði um framkvæmd skýrslutökunnar en skv. 59. gr. getur dómari kvatt til kunnáttumann sér til aðstoðar við skýrslutöku og getur meinað ákæranda, ákærða og verjanda hans að vera viðstaddir þar sem dómþing er háð ef dómari telur að nærvera þeirra geti orðið brotþola til sérstakrar íþyngingar eða haft áhrif á framburð hans. Í þeim tilvikum skal dómari sjá til þess að málsaðilar geti fylgst með skýrslutöku um leið og hún fer fram. Sett hefur verið sérstök reglugerð um nánari tilhögun skýrslutökunnar, reglugerð nr. 321/1999. Segir þar að skýrsla af brotþola yngri en 18 ára skuli almennt tekin á dómþingi en ef um kynferðisbrot sé að ræða gegn brotþola yngri en 14 ára skuli skýrslutaka að jafnaði fara fram annars staðar en í dómsal. Þá geti dómari ákveðið að skýrsla af brotþola á aldrinum 14–18 ára skuli tekin annars staðar en í dómsal ef sérstakar ástæður mæla með því. Í 5. gr. reglugerðarinnar segir að þegar skýrslutaka fari fram annars staðar en í dómsal skuli skýrsla tekin í sérútbúnu húsnæði ef þess er nokkur kostur. Í 9.

gr. er áréttað að dómari geti kvatt til kunnáttumann, t.d. sérþjálfaðan sérfræðing eða lögreglumann, sér til aðstoðar við skýrslutöku, einkum þegar brotaþoli er yngri en 14 ára.

Ljóst er að lögin um meðferð opinberra mála og áðurnefnd reglugerð leggja það í hendur dómara að taka ákvörðun um framkvæmd skýrslutöku af börnum á rannsóknarstigi þegar grunur leikur á kynferðisbroti, bæði hvar skýrsla verður tekin og hver er fenginn til þess að ræða við barnið. Fyrir liggur að dómarar hafa mismunandi skoðun á því hvar heppilegast sé að taka skýrslur af börnum sem orðið hafa fyrir kynferðisbroti. Dómarar hafa bent á þá meginreglu 1. mgr. 7. gr. oml. að dómþing skuli haldin á reglulegum þingstöðum og í dómsölum ef kostur er, Héraðsdómur Reykjavíkur kom sér upp sérútbúinni aðstöðu til skýrslutöku af börnum líkt og komið hefur fram og bæði Héraðsdómur Reykjaness og Héraðsdómur Norðurlands eystra hafa fengið fjárveitingu til þess að koma sér upp viðlíka aðstöðu. Þess má geta að ákvörðunum héraðsdómara um hvort skýrslutaka skuli fara fram í Barnahúsi eða sérútbúnu húsnæði dómstóls hefur verið skotið til Hæstaréttar Íslands sem hefur ekki talið sér fært að hnekka mati héraðsdómara að þessu leyti.

Frá því að lögin voru sett hefur staðið yfir nokkur umræða um framkvæmd þeirra sem segja má að standi enn. Af hálfu Barnaverndarstofu hefur verið lögð megináhersla á það samstarf sem hugmyndin um Barnahús byggði á, sem felur í sér að öll þjónusta við barnið sé veitt á einum og sama staðnum, nauðsynlega sérþekkingu og síðast en ekki síst að verklag sé skýrt og fyrirsjánlegt. Hér er um að ræða grundvallaratriði í starfseminni, svo sem síðar verður vikið að. Barnaverndarstofa ákvað að kynna samstarfið og aðstöðuna í Barnahúsi fyrir dómurum svo að þeim gæfist færi á að meta kosti þessa úrræðis. Var haldinn fundur með dómurum í Barnahúsi og dómstjórum við héraðsdóma landsins að auki sent bréf þar sem hugmyndafræðin var kynnt og aðstöðunni lýst. Þá hefur Barnaverndarstofa átt í samskiptum við dómstólaráð og m.a. lagt áherslu á nauðsyn þess að ferli mála um kynferðisbrot sé skýrt og að reynt verði að móta verklagsreglur um framkvæmdina. Allt frá því að breytingar á oml. er varða skýrslutöku á börnum tóku gildi hefur Barnaverndarstofa lagt til við dómstólaráð, að settar yrðu þær reglur að skýrslur af brotaþolum yngri en 14 ára yrðu að jafnaði teknar í Barnahúsi, en að leitað yrði til sérfræðinga Barnahúss um liðsinni vegna skýrslutöku brotaþola 14 til 18 ára, sem færi fram þar sem dómari kysi. Erindi þetta var áréttað með bréfi til dómstólaráðs hinn 10. nóvember 1999. Fljótlega kom í ljós að þetta þótti ekki fær leið þar sem skiptar skoðanir voru á meðal dómara um þessa lausn. Þá héldu Barnaverndarstofa og dómstólaráð sameiginlega ráðstefnu um skýrslu-

tökur af börnum þar sem m.a. voru fengnir erlendir sérfræðingar til erindaflutnings.

Að frumkvæði dómstólaráðs var settur saman hópur fimm dómara vorið 2000 til að annast skýrslutökur í umdæmum Héraðsdóms Reykjavíkur, Norðurlands vestra, Austurlands og Suðurlands og komu dómarar sér upp lista yfir tiltekna sérfræðinga sem unnt væri að leita aðstoðar hjá. Barnaverndarstofa leitaði til allra dómstjóra landsins þann 19. september sl. eftir umsögn um samstarf milli dómara og Barnahúss og mat á þörf fyrir þjónustu hússins. Af þeim svörum sem hafa borist virðist mega ráða að dómarar telji í það minnsta heppilegt að geta leitað til Barnahúss þegar um yngstu börnin er að ræða. Svörin báru jafnframt með sér að dómarar séu þeirrar skoðunar að þörf sé fyrir þjónustu Barnahúss.

Þann 28. september gaf dómstólaráð út tilkynningu [nr. 2/2000] um skýrslutökur af börnum vegna rannsóknar kynferðisbrota. Fram kemur að dómstólaráð telji heppilegt vegna hagsmuna barna og annarra að lágmarks samræmi sé í framkvæmd skýrslutöku, þar á meðal um staðsetningu hennar og telur rétt að stuðla að frekari samræmingu en náðst hefur. Er þar tekið fram að það verði að telja hagræði fyrir dómstólana að geta nýtt aðstöðu þá sem er til yfirheyrslna í Barnahúsi, einkum fyrir dómara á þeim dómstólum þar sem sérstök aðstaða er ekki enn fyrir hendi. Þá hefur tilkynningin að geyma leiðbeinandi viðmið, m.a. um að skýrslutökur af yngri börnum en 14 ára fari fram í sérútbúnu skýrslutökuherbergi í húsnæði dómstóls eða í Barnahúsi.

## 4.2 Annmarkar á nýjum lagaákvæðum

Að vel athuguðu máli telur Barnaverndarstofa sig geta leitt rök að því að breytingarnar á lögnum um meðferð opinberra mála hafi leitt af sér óheppilega þróun sem geri að verkum að skynsamlegra væri að breyta lögnum hvað viss atriði áhrærir. Rétt er að rökstyðja það nánar:

*1. Norrænar fyrirmyndir?* Í greinargerð þess frumvarps sem lá til grundvallar lagabreytingunni má skilja það svo að fyrirmynd breytinganna séu lagaákvæði um samsvarandi atriði sem séu í gildi í Noregi og að nokkru leyti í Danmörku. Þegar að er gáð er hið íslenska fyrirkomulag í raun all frábrugðið því sem gildir í þessum löndum. Rétt þykir að skýra þetta nánar.

**Noregur:** Samkvæmt norskum lögum um meðferð opinberra mála (lov fra 22. maí 1981 nr. 25 um rettergangsmaten í straffesaker [straffeprosessloven],



með síðari breytingum) skal dómari taka skýrslu *utan réttar af barni undir 14 ára aldri* sem hefur orðið fyrir kynferðisbroti, þegar dómari telur það æskilegt með tilliti til vitnisins. Er þá *meginregla að dómari skal fá sérfræðing til aðstoðar við skýrslutökuna* og í reglugerð um framkvæmd skýrslutöku (forskrift fra 2. október 1998 nr. 925 om dommeravhør og observasjon) segir að dómari *skuli jafnan fela þessum sérfræðingi að annast sjálfa skýrslutökuna*. Þá eru sérreglur um svokallaða „observasjon“ sem getur komið í stað skýrslutöku þegar um mjög ung börn er að ræða, en þá fylgist sálfræðingur með barni og aflar upplýsinga frá barninu með þeim hætti sem hentar hverju sinni, svo sem með samtölum og leik. Eins og sést á ofangreindum atriðum er hér miðað við önnur aldursmörk en á Íslandi, dómari hefur val um það hvort hann tekur skýrslu og skýrslan er tekin utan réttar. Þetta þýðir að dómari er ekki bundinn af ákvæðum laga um meðferð opinberra mála og almennt er viðurkennd þörf á sérfræðipækkingu við framkvæmd skýrslutöku.

**Danmörk:** Samkvæmt dönskum réttarfarslögum (lov om rettens pleje frá 10. nóvember 1992 nr. 905) tekur lögregla skýrslur á rannsóknarstigi og er skýrslutaka tekin upp á myndband. Lögð er áhersla á að nota myndbandið ef höfðað er opinbert mál og að barnið komi ekki fyrir dóm. Í nýlegum dómi Hæstaréttar Danmerkur (U.2000:1326H) voru ekki gerðar aðrar athugasemdir við þetta en lögð áhersla á að verjanda gæfist kostur á að koma að spurningum við skýrslutöku til að tryggja réttaröryggi meints sakbornings. Ljóst er því að Danir gera almennt ekki ráð fyrir þátttöku dómara í skýrslutöku á rannsóknarstigi og miða við framkvæmd sem líkist að mörgu leyti skipulagi í Barnahúsi fyrir breytingu íslensku laganna um meðferð opinberra mála.

Rétt þykir að taka fram að hvergi á öðrum Norðurlöndum, þ.e.a.s. hvorki í Svíþjóð, Finnlandi né Danmörku, eru uppi áform um að fela dómurum skýrslutöku af börnum í kynferðisbrotamálum, skv. athugun sem Barnaverndarstofa hefur gert.

**2. Aðskilnaður framkvæmdavalds og dómsvalds.** Ábyrgð dómara á skýrslutöku felur í sér frávik frá hinni mikilvægu meginreglu um aðskilnað framkvæmdarvalds og dómsvalds sem á að tryggja að dómara komi ekki að rannsókn mála og þar með hlutleysi dómara. Rökin fyrir því að fara gegn meginreglunni eru hagsmunir brotþola af því að þurfa ekki að koma aftur fyrir dóm við aðalmeðferð máls. Það er mjög mikilvægt að taka tillit til hagsmuna barna sem brotþola kynferðisbrota en Barnaverndarstofa verður að draga þá



ályktun að ekki sé þörf á því að dómara beri ábyrgð á skýrslutöku á rannsóknarstigi til að vernda barn gegn því að gefa skýrslu aftur síðar. Samkvæmt athugunum Barnaverndarstofu virðist liggja fyrir að einungis lítill hluti allra mála um kynferðisbrot gagnvart börnum (innan við 20%) fari fyrir dómstóla sem opinber sakamál. Er það í samræmi við reynslu á hinum Norðurlöndunum. Sú staðreynd hefur í för með sér að í flestum málanna kemur aldrei til álita að barn gefi skýrslu fyrir dómi við aðalmeðferð. Í þeim hlutfallslega fáu málum sem höfðuð eru vegna kynferðisbrota ætti almennt að vera unnt að nýta heimild sem fyrir hendi er um að leggja til grundvallar skýrslu sem tekin er utan réttar, sérstaklega ef gætt er viðurkenndra rannsóknaraðferða.

*3. Reglan um milliliðalausá málsmeðferð.* Þá verður að benda á að ábyrgð dómara á skýrslutöku á rannsóknarstigi fer almennt gegn meginreglunni um milliliðalausá málsmeðferð. Í dómi Hæstaréttar frá 27. september 1999 í málinu nr. 373/1999 felldi Hæstiréttur úr gildi ákvörðun héraðsdómara um að víkja sæti í máli vegna afskipta af því á rannsóknarstigi. Það er því mögulegt að sami dómari taki skýrslu á rannsóknarstigi og fari með mál eftir að það er höfðað, en útilokað er að tryggja slíkt. Raunar verður að telja ólíklegt að sú regla skapist að sami dómari taki skýrslu á rannsóknarstigi og fari með mál eftir að það er höfðað. Benda má á að það er all algengt að þrír héraðsdómaraar dæmi í máli um kynferðisbrot gegn barni en einungis einn þeirra getur borið ábyrgð á skýrslutöku. Þá má benda á að ábyrgð á skýrslutöku hefur verið sett í hendur tiltekinnna dómara, sbr. dómara vakt sem sinnir nokkrum dómstólum eins og áður var nefnt, en í þessu getur falist að útilokað sé að sami dómari taki skýrslu og dæmi í máli. Reynslan bendir enda til þessa því frá breytingu á oml. hefur komið til þess a.m.k. þrisvar að brotþoli yngri en 18 ára hafi þurft að gefa skýrslu á ný við aðalmeðferð máls fyrir dómi eftir að hafa gefið skýrslu á rannsóknarstigi.

*4. Er ein skýrslutaka möguleg?* Svo sem kunnugt er var markmiðið með breytingum á oml. að barn þyrfti einungis að sæta einni skýrslutöku. Reynslan virðist leiða í ljós að almennt sé erfitt að ná því markmiði að barn gefi einungis eina skýrslu í máli þar sem það er brotþoli. Benda má á að nauðsynlegt er talið að taka skýrslu af barni áður en vitnisburður er tekin af hinum grunaða. Ef stefnt er að einni skýrslutöku af barni verður að gefa hinum grunaða færi á að fylgjast með skýrslutökunni sem gefur honum kost á að undirbúa sinn eigin framburð áður en hann er yfirheyrður sjálfur. Þetta skaðar að

mati flestra rannsókn málsins. Þá getur verið æskilegt að leggja fleiri spurningar fyrir barnið eftir að hinn grunaði hefur gefið skýrslu til þess að upplýsa mál frekar.

Við framkvæmd hinna nýju lagaákvæða hefur komið í ljós að það er verulegum vandkvæðum háð að meta hvort tilefni sé til að efna til dómþings vegna skýrslutöku án þess að hafa áður rætt við barnið. Um þetta ber fjölgun könnunarviðtala í Barnahúsi í kjölfar lagabreytingar ljósan vott, sbr. *töflu* 2 í 3. kafla. Þegar jafnframt er haft í huga að barnaverndarnefndir, lækmar og meðferðaraðilar þurfa á vitnisburði barns að halda, verður ljóst að ofangreint markmið breytinga á oml. er byggt á misskilningi á eðli þessara mála. Ljóst er að hinum nýju lagaákvæðum er ekki ætlað að tryggja að einungis eitt viðtal við barn dugi frá því að grunur vaknar og til loka málsmeðferðar fyrir dómi. Þá er vert að hafa í huga að enda þótt rétt sé að halda fjölda viðtala við barn í algjöru lágmarki, hafa rannsóknir sýnt að barni er ekki íþyngt sé viðmælandi barnsins aðeins einn.

5. *Íþyngjandi óvissa í framkvæmd.* Nánast er útilokað er að setja almennar verklagsreglur um framkvæmd skýrslutöku af börnum á rannsóknarstigi meðan ábyrgðin liggur hjá einstökum dómurum. Það kemur í veg fyrir að ferill þessara mála verði fyrirsjáanlegur en slíkt er almennt talið mjög æskilegt. Til að glöggva sig á því hvað breytingar á réttarfarslögum hafa leitt af sér mikla óvissu um framkvæmd skýrslutöku má vísað til eftirfarandi yfirlits yfir mögulega framkvæmd:

Ef barn er yngra en 14 ára:

- dómari tekur skýrslu í Barnahúsi,
- kunnáttumaður tekur skýrslu í Barnahúsi undir stjórn dómara,
- dómari tekur skýrslu í sérútbúinni aðstöðu í dómhúsi,
- kunnáttumaður tekur skýrslu í sérútbúinni aðstöðu í dómhúsi undir stjórn dómara.

Ef barn er 14 ára eða eldra, eru eftirtaldir möguleikar á framkvæmd skýrslutöku fyrir hendi:

- dómari tekur skýrslu í Barnahúsi,
- kunnáttumaður tekur skýrslu í Barnahúsi undir stjórn dómara,
- dómari tekur skýrslu í sérútbúinni aðstöðu í dómhúsi,
- kunnáttumaður tekur skýrslu í sérútbúinni aðstöðu í dómhúsi undir stjórn dómara,

- dómari tekur skýrslu af barninu í dómsal.

Sú óvissa sem skapast hefur um framkvæmd skýrslutöku í hverju máli fyrir sig sem að ofan greinir hefur valdið því að ekki er unnt að veita barni og aðstandendum þess nægilega greinargóðar upplýsingar um mögulega framvindu málanna. Búast má við að það geti enn aukið á kvíða hlutaðeigandi.

6. *Fækkun kæra, þunglamaleg framkvæmd.* Áður hefur verið bent á að fjölgun könnunarviðtala í Barnahúsi bendir til tregðu til að kæra mál. Í kjölfar breytinga á oml. varð skýrslutakan að dómsathöfn, sem er mun viðurhlutameiri atburður en hún var áður. Margir telja að hér sé of langt gengið við frumrannsókn máls. Þegar rýnt er í tölur frá dómstólaráði (fylgiskjal 2) kemur í ljós að frá 1. maí 1999 fram til sept. 2000 eru skýrslutökur að meðaltali 6,2 á mánuði. Fyrir lagabreytingu, á fyrstu sex mánuðum í starfsemi Barnahús voru þær 8,2. Sú rannsókn sem nú er unnið að á vegum Barnaverndarstofu, og fyrr er vísað til, bendir til sömu niðurstöðu, en árið 1997 voru kærurnar rúmlega 8 á mánuði. Þetta bendir til að lagabreytingin hafi haft í för með sér *fækkun á kærnum um a.m.k. fjórðung*, jafnvel meira ef reiknað er með sömu árlegri fjölgun mála og verið hefur undanfarin ár. Hér er um áhyggju efni að ræða því að lögreglurannsókn fer nú fram í hlutfallslega færri málum en áður sem ætla má að dragi úr líkum þess að mál upplýsist. Loks er rétt að vekja athygli á því að vitneskja liggur fyrir um það að sá tími sem líður frá því að grunur vaknar þar til tekin er skýrsla af barni hefur lengst verulega í kjölfar lagabreytingar. Þetta helgast af því hversu aðgengi að Barnahúsi til skýrslutöku er greitt í samanburði við hina viðurhlutamiklu athöfn, sem fólgin er í dómþingi. Eins og gefur að skilja getur dráttur á skýrslutöku spillt rannsókn máls og að auki valdið brotþola og fjölskyldu hans verulegum óþægindum. Þetta er vandi sem er vel þekktur í Noregi, og er þar talinn vera einn helsti galli á þeirri skipan sem þar ríkir.

## 5.0 Starfsemi Barnahúss að loknu tilraunaskeiði

### 5.1. Staða Barnahúss í breyttu lagaumhverfi

Segja má að framkvæmdin sem kom í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru á lögum um meðferð opinberra mála og varða skýrslutöku á börnum, sbr. það sem rakið er að framan, hafi í veigamiklum atriðum gengið gegn

þeim markmiðum sem sett voru með starfsemi Barnahúss. Eins og gerð er grein fyrir í 2. kafla skýrslunnar fólust þessi markmið í höfuðatriðum í því að stofnanir *adlöguðu* starf sitt að þörfum þeirra barna sem grunur lék á að hefðu verið beitt kynferðislegu ofbeldi og *samhæfðu* aðgerðir sínar. Þannig biði barna einungis að leita á einn stað vegna rannsóknar máls og meðferðar þess að öðru leyti. Með lagabreytingunum er skýrslutaka á hinn bóginn orðin dómsathöfn, sem að öðru jöfnu skal háð í dómhúsi. Í samræmi við það er stefnt að því að gera dómurum sem víðast kleift að taka slíkar skýrslur af börnum í dómhúsum með því að koma upp sérstakri aðstöðu þar. Í þessu felst að sjálfsögðu að barn þarf að leita annað til að fá lækni skoðun; á enn annan stað til að hljóta greiningu og meðferð vegna áfalls sem það kann að hafa orðið fyrir og einnig vegna meðferðar sem lengra varir. Í vissum tilvikum getur barn því þurft að fara á marga staði eins og málum er nú háttáð, auk þess sem í sumum tilvikum þarf að ræða við barn áður en skýrslutaka fyrir dómi getur orðið. Með nokkrum sanni má því segja að komin sé að nýju upp sú staða sem vegna annmarka sinna varð kveikjan að starfsemi Barnahúss.

*Annað markmið* Barnahúss var að tryggja að sérstaklega þjálfaður sérfræðingur tæki rannsóknarviðtal við barn og að reynsla á þessu sviði safnaðist saman á einum stað. Lög um meðferð opinbera mála gera hins vegar ráð fyrir að dómari taki skýrslu af barni þótt hann hafi heimild til að kalla til kunnáttumann. Reynslan sýnir að dómara fær þá heimild sjaldan í nyt þegar skýrslutaka fer fram í dómhúsi (skv. yfirliti dómstólaráðs). Í þessu felst að vikið er frá markmiðum með starfi Barnahúss í tvennum skilningi; annars vegar er alls ekki tryggt að sérþjálfaður maður annist skýrslutöku. Hins vegar hefur fjöldi þeirra sem taka skýrslur margfaldast frá því sem var þegar sérfræðingar Barnahúss önnuðust slíkar skýrslutökur nær alfarið. Enda þótt stefnt sé að vissri sérhæfingu dómara við að taka skýrslu af börnum getur hún hvergi nærrí talist sambærileg þeirri sem náðst hefur í starfi Barnahúss en sérfræðingar hússins hafa á tilraunátímabili hvorir um sig tekið á annað hundra viðtöl við börn. Því mun engan veginn safnast saman reynsla við þessa framkvæmd í sambærilegum mæli og stefnt var að með starfi Barnahúss.

*Þriðja atriðið* varðaði þverfaglegt samstarf og sameiginlegan starfsvettvang. Ljóst er að hlutdeild dómara við rannsókn mála leiðir til þess að forræði í þeim mikilvæga hluta rannsóknarinnar sem lýtur að skýrslutöku af barni er ekki lengur á hendi lögreglu líkt og var. Það raskar fyrirsjáanlega mjög því samstarfi sem stefnt var að milli lögreglu- og barnaverndaryfirvalda og hætta

er á að rof verði milli mismunandi rannsóknarþátta málsins. Þar með er hætta á að ekki nái að þróast þær liðlegu boðleiðir sem þurfa að ríkja milli lögreglu og barnaverndaryfirvalda þegar verið er að fást við mál af þessum toga. Miðað við óbreytta löggjöf er þó óljóst að hve miklu leyti dómarrar kjósa að jafnaði að nota aðstöðuna í Barnahúsi. Engin reynsla er komin á leiðbeiningarreglur sem dómstólaráð hefur sett um framkvæmd á skýrslutökum af börnum. Reglurnar bæta í sjálfu sér þó ekki miklu við gildandi lög og viðeigandi reglugerð. Til breytinga telst þó að Barnahúss er getið sem mögulegs vettvangs skýrslutöku, sem tekur af vafa um það að ekki sé gætt jafnræðis með slíkri framkvæmd eða að hún þyki ómarkvissari.

*Fjórða markmið* með starfi Barnahúss var að safna á einn stað þekkingu um kynferðisbrot gegn börnum hér á landi og hafa þannig glögga yfirsýn yfir slík brot á hverjum tíma. Það átti að geta orðið mikilvæg forsenda ýmissa aðgerða af fyrirbyggjandi toga (sbr. m.a. það sem segir síðar um þátt ungra gerenda). Slíkri vitneskju hefði jafnharðan mátt miðla til þeirra sem hennar þarfnast, barnaverndarnefnda, lögreglu, ríkissaksóknara og ef til vill meðferðaraðila. Með því er litið svo á að kynferðisbrot sé sérhæft viðfangsefni, allt að því fræðasvið, sem útilokað sé að hafa fullan skilning á né ná árangri á nema með allsherjar sérhæfingu. Slík sérhæfing er enn mikilvægari hér á landi sakir fámennis. Taka má dæmi um slíka yfirsýn en á fyrri hluta starfstíma Barnahúss var jafnan fyrir hendi vitneskja um málafjölda á hverjum tíma. Þá var til haldgóð þekking á því hvort börn fengju meðferð í kjölfar þess að upp komst um kynferðisbrot gegn þeim. Slík vitneskja er ekki lengur fyrir hendi og það kostar tíma og fyrirhöfn að safna henni saman.

## *5.2 Starf Barnahúss í framtíðinni*

Svo sem fram hefur komið í skýrslu þessari, er starfsemi Barnahúss í dag alls ekki sú sem lagt var upp með í byrjun. Svo sem fram kemur í 3. kafla skýrslu þessarar um tölulegar upplýsingar frá Barnahúsi, kemur sívaxandi hluti kynferðisbrotamála alls ekki til kasta Barnahúss. Búast má við að þessi þróun haldi áfram.

Í yfirliti dómstólaráðs dags. 9. okt. sl. kemur fram að fjöldi skýrslutakna frá 1. maí 1999 til sept. 2000 nemur alls 100. Samkvæmt yfirlitinu hafa alls 58 skýrslur verið teknar í Barnahúsi en 42 í dómhúsi. Af þeim 58 skýrslum sem teknar voru í Barnahúsi voru 22 teknar á tímabilinu 1. maí til 1. sept. 1999, þ.e.a.s. áður en aðstaða í Héraðsdómi Reykjavíkur var tekin í notkun,

en á þeim tíma höfðu dómara ekki val um aðstöðu þegar um yngri brotþola en 14 ára var að ræða heldur urðu að nota Barnahús. Þessar tölur sýna ótvírátt að eftir að aðstaðan í Héraðsdómi Reykjavíkur var tekin í notkun hefur meirihluti skýrslutaka farið fram þar.

Eins og fram hefur komið hafa Héraðsdómstólarnir í Reykjanesi og á Norðurlandi eystra fengið fjárveitingar til að koma sér upp eigin aðstöðu til skýrslutöku. Þessir dómstólar hafa fram til þessa nýtt Barnahús einna mest. Til að spá fyrir um þá þróun sem væntanlega á eftir að verða á næstunni er nærtækast að styðjast við upplýsingar frá dómstólaráði (fylgiskjal 2), sem greina frá því að tæplega 60% allra skýrslutakna af börnum yngri en 14 í Barnahúsi eftir að breyting var gerð á lögum hinn 1. maí 1999 voru frá þessum tveim dómaumdæmum og 40% af börnum eldri en 14 ára. Því má búast við því að allt að helmingi fækkun yrði á skýrslutökuvíðtölum í Barnahúsi frá því sem nú er, þegar aðstaða verður fyrir hendi við umrædda dómstóla. Gæti þá skýrslutökum í Barnahúsi fækkað úr tæplega fjórum á mánuði í tæplega tvær að meðaltali. Slíka ályktun má m.a. draga af bréfi sem dómstjórinn við Héraðsdóm Norðurlands eystra hefur ritað Barnaverndarstofu þar sem segir að „hugsanlega verði leitað til Barnahúss í einstaka tilvikum e.t.v. einkum ef um mjög ung börn er að ræða eða aðstæður að öðru leyti geri það heppilegt að skýrslutaka fari þar fram“, eftir að aðstaðan á Akureyri verður tilbúin. Ennfremur segir í bréfinu: „tel ég því vera þörf á þjónustu Barnahúss áfram þótt augljóslega dragi úr þörfinni með tilkomu aðstöðunnar hér“.

Rétt er að geta hér frumkvæðis dómstjóra héraðsdóms Reykjaness um þann möguleika að komið verði upp aðstöðu sem gerir dómara kleift að stjórna skýrslutöku og fylgjast með henni á skjá í húsakynnum dómsins enda þótt barnið sé statt í Barnahúsi. Sem stendur er ekki fyllilega ljóst hvort þessi leið þyki fær bæði tæknilega en einnig hvort þannig sé komið til móts við þær kröfur sem gerðar eru um rannsóknarþátt máls jafnframt því að slík framkvæmd þyki í þeim anda sem stefnt var að með stofnun Barnahúss.

Þrátt fyrir jákvæð viðhorf margra héraðsdómara og einlægan vilja margra dómstjóra verður að telja ólíklegt að veruleg breyting verði á þeirri framtíðarmynd sem hér hefur verið dregin án breytinga á oml. Sú spurning hlýtur þó að vakna hvort önnur verkefni Barnahúss feli ekki í sér nægilegan starfsgrundvöll þess.

Svo sem fram hefur komið í 3. kafla skýrslu þessarar, í *töflu 3*, um rannsóknarviðtöl eru 60% allra viðtala könnunarviðtöl fyrir barnaverndarnefndir án þátttöku fulltrúa réttarvörslukerfisins. Að mati Barnaverndarstofu er þetta varhugaverð þróun. Í fyrsta lagi er ljóst, að leiði könnunarviðtal í ljós að

grunur um kynferðisofbeldi er staðfestur þarf að endurtaka rannsóknarviðtal við barn fyrir dómara. Þannig getur könnunarviðtal við barn í Barnahúsi raunverulega stuðlað að endurteknum viðtölum og þannig orkað íþyngjandi fyrir barnið. Slík þróun gengur þvert á markmiðið með starfrækslu hússins. Í öðru lagi hefur því verið haldið fram að könnunarviðtal sem framkvæmt er án þess að fulltrúar réttarvörslukerfisins fylgist með því, geti skaðað mál komi til þess að höfðað verði refsímál. Í viðræðum sem Barnaverndarstofa hefur átt við ríkissaksóknara hefur komið skýrt fram að hann telur hér vera um afar óheppilega þróun að ræða sem hugsanlega geti spilt rannsókn máls og meðferð þess fyrir dómi. Á hinn bóginn er á það að líta að algjörlega óraunhæft er að ætla að skýrslutaka fyrir dómi geti orðið að reglu þegar grunur um kynferðisbrot gegn barni er annars vegar, þótt hin nýju ákvæði oml. geri ráð fyrir að svo sé. Staðreyndin er sú að í upphafi er þessi grunur gjarnan byggður á veikum vísbendingum. Við frumrannsókn málsins getur reynst nauðsynlegt að ræða við barn um grunsemdir án þess að tilefni sé fyrir hendi til að efna til sérstaks dómþings. Í rannsókn sem nú er unnið að á vegum Barnaverndarstofu og áður hefur verið vitnað til<sup>1</sup> hefur komið í ljós að í *helmingi tilvika* þeirra mála sem barnaverndarnefndir fengu tilkynningu um á árunum 1995–1997 hafi grunur ekki þótt á rökum reistur. Þjóði Barnahús ekki upp á þá þjónustu að framkvæma könnunarviðtöl liggur beinast við að ætla að slík viðtöl fari fram á vettvangi barnaverndarnefnda. Barnaverndarstofa hefur hins vegar vissu fyrir því að verulega skorti á að til staðar sé sú sérþekking og aðstaður að unnt sé að framkvæma slík viðtöl á viðunandi hátt. Af þessari ástæðu hefur Barnaverndarstofa talið réttmætt að Barnahús sinni umræddum könnunarviðtölum og að með því sé fórnað minni hagsmunum fyrir meiri, ef svo má að orði komast. Á það er jafnframt rétt að benda, að sérfræðingar Barnahúss hafa sett þær reglur að barnaverndarnefnd rökstyðji sérstaklega beiðni um könnunarviðtal og þá hvers vegna máli er ekki vísað til lögreglu.

Þegar metið er hvort meðferðarstarf á vegum Barnahúss treysti starfsgrundvöll þess þarf að hafa í huga að svo virðist sem fjölda barna sem vísað er til meðferðar fækki að sama skapi og skýrslutökum fækkar, sbr. 3. kafli, *tafla 5*. Þá er þess jafnframt að gæta að allt að þriðjungur meðferðarviðtala fer fram í heimabyggð barns og ekki í sjálfu Barnahúsi. Loks má geta þess að sú viðtalsmeðferð sem staðið hefur til boða gerir í sjálfu sér ekki kröfu til sérstaks húsnæðis.

---

<sup>1</sup> Rannsókn á afdrifum kynferðisbrotamála gegn börnum á Íslandi árin 1995–1997 unnin á vegum Barnaverndarstofu af Guðjóni M. Bjarnasyni og Ómari H. Kristmundssyni.



Verði það áfram hlutskipti brotþola í auknum mæli að leita á ólíka staði vegna vinnslu málanna, dregur það óneitanlega úr ástæðum þess að halda beri starfsemi Barnahúss áfram. Þetta á einkum við ef komist er að þeirri niðurstöðu að könnunarviðtöl fyrir barnaverndarnefndir kunni að vera í blóra við lög og geti skaðað meðferð mála frekar en styrki. Starfsemi sem e.t.v. ein-skorðast við takmarkað meðferðarstarf og tuttugu til þrjátíu læknisskoðanir árlega rís ekki undir nafni Barnahúss.

## 6.0 Niðurstöður – tillögur

Í skýrslu þessari hefur verið fjallað um þá þróun sem orðið hefur frá upphafi starfsemi Barnahúss og þau áhrif sem hin nýju lagaákvæði hafa haft á meðferð kynferðisbrotamála gegn börnum. Þessi þróun bendir eindregið til þess að telja verði afar torsótt, ef ekki útilokað, að ná þeim markmiðum sem upphaflega var stefnt að á vettvangi Barnahúss. Að öllu töldu verður að telja að skref hafi verið stigið afturábak í þeirri viðleitni að vinna gegn þeim annmörkum sem velflestir voru sammála um að auðkenndu starf barnaverndaryfirvalda og refsivörsluaðila þegar verið var að fást við grunsemdir um að barn hefði þolað kynferðisofbeldi. Sú viðleitni að samhæfa þátt rannsóknar og hjálpar og haga öllum afskiptum af lífi barna og fjölskyldna þeirra þannig að það valdi sem minnstu raski og álagi er stefnt í uppnám með þeirri þróun sem orðið hefur.

Það er alkunna að starfsemi Barnahúss hefur notið mikils velvilja og stuðnings í þeirri opinberu umræðu sem fram hefur farið undanfarin misseri. Barnaverndarstofu hafa borist ályktanir frá hátt á fimmta tug stofnana, félagasamtaka og annarra sem hafa látið sig málið varða. Þeirra á meðal eru embætti landlæknis, stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga, Stéttarfélag félagsráðgjafa, Félag barnalækna, samtökin Barnaheill, Rauði kross Íslands auk margra annarra fag- og stéttarféлага og hagsmunasamtaka (sjá fylgiskjal 3). Það er mat Barnaverndarstofu að rík samstaða sé á meðal flestra, ef ekki allra þeirra, sem koma að vinnslu og meðferð kynferðisbrotamála um að sú stefna sem mörkuð var með Barnahúsi hafi verið rétt, og að sama skapi hafi þær breytingar sem gerða voru á lögum um meðferð opinberra mála er varðar skýrslutöku á börnum ekki bætt vinnslu þessara mála nema síður sé.

Með hliðsjón af ofangreindu telur Barnaverndarstofa rétt og skylt að leggja til eftirfarandi:



- (i) að nágildandi ákvæði laga um meðferð opinberra mála er varða skýrslutöku á börnum verði tekin til endurskoðunar í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur við framkvæmd þeirra frá 1. maí 1999
- (ii) að óháð því hvort ákvæði laga um meðferð opinberra mála verði tekin til endurskoðunar, verði reynslutímabil Barnahúss framlengt um eitt ár til viðbótar eða til loka árs 2001. Með því sker reynslan úr framtíð hússins
- (iii) Barnaverndarstofa telur jafnframt að ástæða sé til að taka upp nýtt viðfangsefni á vettvangi hússins sem er afar brýnt og er fólgið í göngudeildarmeðferð fyrir unga gerendur kynferðisbrota. Um er að ræða börn sem hafa áreitt eða beitt önnur börn kynferðisofbeldi. Þar sem það efni liggur utan við umfang þessarar skýrslu verða rök fyrir þeirri tillögu látin fylgja skýrslunni sem viðauki. Gera verður ráð fyrir sérstakri fjárveitingu til þessa verkefnis, ef hrinda á því í framkvæmd.

Reykjavík, 8. nóvember 2000  
f.h. Barnaverndarstofu

Bragi Guðbrandsson, forstjóri

## Viðauki: Meðferð fyrir unga gerendur, mat á þörf

Þekkingu manna á kynferðisbrotum gegn börnum, þ.á m. gerendum, hefur fleygt fram hin síðari ár. Erlendar rannsóknir leiða m.a. í ljós að yfir helmingur fullorðinna kynferðisbrotamanna hefur brotaferil sinn á unglingsárum. Þessi upplýsing vísar á forvarnargildi þess að bregðast markvisst við kynferðisbrotum, sem framin eru af börnum og unglíngum – með því er unnt að fækka fórnarlömbunum. Jafnframt benda athuganir til að almennt sé árangur meðferðar betri því yngri sem gerandinn er þegar hann gengst undir hana. Skýr rök mæla því með því að veita ungum gerendum viðeigandi meðferð. Hér er hins vegar ekki um einsleitan hóp að ræða heldur er vandi þessara einstaklinga misjafn. Viðbrögð við brotum hinna ungu gerenda þurfa því að byggjast á vandaðri greiningu á vanda þeirra. Þá þurfa að vera tiltæk fjölbreytt úrræði, bæði göngudeildarmeðferð og innlagnarmeðferð svo sem vikið verður að síðar.

Skýr vitneskja liggur fyrir hér á landi um þá sem grunaðir eru um að hafa beitt börn kynferðisofbeldi. Bæði hefur þetta atriði verið kannað sérstaklega en mikilvæg þekking hefur einnig safnast með starfsemi Barnahúss. Í hinni viðamiklu rannsókn sem áður er vitnað til og unnið er að á vegum Barnaverndarstofu á afdrifum kynferðisbrota gegn börnum á árabílinu 1995–1997, var sjónum m.a. beint að þætti meintra gerenda. Enda þótt úrvinnslu þeirra gagna sem safnað var með rannsókninni sé ekki lokið eins og áður hefur komið fram er þó unnt að draga skýrar ályktanir um fjölda gerenda, aldur þeirra og fleiri atriði. Rannsóknin hefur leitt í ljós að um og yfir 20% þeirra sem grunaðir eru um að hafa beitt börn kynferðislegu ofbeldi eru yngri en 18 ára. Samkvæmt þeirri þróun sem orðið hefur vart hér á landi á umfangi mála hjá yfirvöldum og umrædd rannsókn leiðir m.a. fram í dagsljósið, er varla ofætlað að hverju ári beinist grunur að hlutdeild 40–50 einstaklinga sem eru yngri en 18 ára. Í rannsókninni kom það mikilvæga atriði fram að helmingur grunsemda sé metinn þannig að hann þyki ekki á rökum reistur eftir að könnun hefur farið fram. Enda þótt einungis væri hlutast um mál þeirra ungu gerenda sem sannanlega þykja uppvisir að kynferðislegri háttsemi að mati barnaverndarnefndar (og/eða refsivörsluaðila) má þó engu að síður búast við þeir geti verið 20–25 talsins á ári hverju.

Rannsóknin leiðir í ljós að barnaverndarnefndir vísi málum sem til þeirra berast til lögreglurannsóknar í 35% tilvika. Svo er að sjá að 15% þeirra mála sem barnaverndarnefndir kanna vegna gruns um kynferðisofbeldi gegn börnum og komst að niðurstöðu um að sé á rökum reistur sé *ekki* vísað til lögreglurannsóknar. Miðað við málafjölda sem til nefndanna barst gætu hér átt hlut að máli 10 gerendur ár hvert. Meginástæða þess að máli er ekki vísað til lögreglurannsóknar af hálfu barnaverndarnefndar virðist vera sú að þeir sem eiga þar hlut að máli séu ungir að árum. En til hvaða íhlutunar grípa barnaverndarnefndir þá gagnvart ungum gerendum?

Nemandi í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands sem var í starfsþjálfun á Barnaverndarstofu á árinu 1999 fékkst við að kanna þennan þátt.<sup>1</sup> Til skoðunar voru þau mál sem vísað var til einhvers konar meðferðar í Barnahúsi á um eins árs tímabili. Niðurstaða hennar leiddi í ljós svo ekki verður um villst að í yfirgnæfandi fjölda tilvika var íhlutun af hálfu barnaverndarnefnda takmörkuð, jafnvel alls engin. Þannig hafði áætlun ekki verið gerð í 21 tilvikum af 26, engin sérhæfð viðtöl í 18 þeirra 26 sem voru í könnuninni og engin greining í 22 þeirra.

<sup>1</sup> Hvað eru barnaverndarnefndir að gera fyrir unga gerendur í kynferðisbrotamálum? Bryndís Ósk Gestsdóttir. Verkefni í starfsþjálfun II í félagsráðgjöf við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Ótúgufið handrit 2000.

En það er ekki einungis að mögulegt sé að gera sér glögga grein fyrir fjölda þeirra barna hér á landi sem sýna af sér kynferðislega háttsemi sem bitnar á öðrum börnum. Hitt er þó ekki síður mikilvægt að rannsóknir benda til að þeir sem sýna þannig hegðun, hvort heldur eru börn eða þeir sem eldri eru, hafi sjálfir orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi. Niðurstöðurnar sýna að á hér geti verið um að ræða svo hátt hlutfall sem 50–100% hinna ungu gerenda (sjá Johnson, 1989).<sup>1</sup> Af þessu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að það hljóti að teljast aðkallandi og brýnt að fást við þetta viðfangsefni. Varla verður komið auga á beinskeyttari leið til að varna því að kynferðislegt ofbeldi nái að grafa um sig en að taka málefni hinna ungu gerenda til sérstakrar skoðunar með kerfisbundna íhlutun að markmiði.

Jafnframt þeim ávinningi að draga úr tíðni kynferðisofbeldis í garð barna er einnig á það að líta að þeir sem ofbeldi beita eiga sjálfir oft við mikla og viðvarandi vanlíðan að stríða sem einnig þarf að bregðast við. Það er því hugmynd Barnaverndarstofu að unnið verði að því í Barnahúsi að fást við mál hinna ungu gerenda á þann hátt sem nánari grein skal gerð fyrir.

### *Ráðgjöf fyrir unga gerendur kynferðisbrota*

Ef sá möguleiki þætti fyrir hendi að meðferð fyrir unga gerendur kynferðisbrota sé hluti af þeirri ráðgjöf og meðferð sem veitt skal á vegum sveitarfélaga er á það að líta að hér er á ferðinni mjög sérhæft verkefni, sem ekki er raunhæft að gera ráð fyrir að unnt sé að veita hjá einstaka barnaverndarnefndum landsins ef það ætti að skila einhverjum árangri. Hugmyndir Barnaverndarstofu líta þess vegna að því að slíkri meðferð verði komið á fót í Barnahúsi.

Við undirbúning að íhlutun í málefni ungra gerenda er að ýmsu að hyggja. Í fyrsta lagi er mikilvægt að fyrir liggi skýrt verklag barnaverndarnefnda og lögreglu. Þá þurfa að vera forsendur til þess að fylgjast með tíðni þessara brota og hverjir eiga þar hlut að máli en þar er á ferð skýrt verkefni barnaverndarnefnda. Í þriðja lagi þarf að fara fram greining á hegðun þeirra sem brotið hafa af sér meðal annars með því að meta alvarleika og „batahorfur“ og leggja á ráðin um meðferð þeim til handa.

Ekki er raunhæft annað en gera ráð fyrir því að grípa þurfti til mismunandi íþyngjandi úrræða eftir atvikum. Í flestum tilvikum má gera ráð fyrir að

<sup>1</sup> T.C. Johnson. Child perpetrators. Children who molest other children: Preliminary findings. *Child Abuse and Neglect* 12:219–229 (sjá einnig bók Johnson, T.C. og Gil, E.G. Sexualized children. Assessment and treatment of sexualized children who molest. Lunch press, 1993).

göngudeildarmeðferð með hefðbundnu sniði, vikulegum viðtölum, jafnvel oft, þar sem veitt væri einstaklingsmeðferð og eða fjölskyldumeðferð, myndi nægja. Í öðrum tilvikum gæti hins vegar reynst þörf á lengri meðferð, jafnvel á lokuðu meðferðarheimili ef því er að skipta með vissa sérhæfingu í málum ungra kynferðsbrotamanna. Einhver þeirra úrræða sem rekin eru af Barnaverndarstofu gætu nýst í þessu skyni og í raun má telja að eitt þeirra heimila sem nú starfa sé vísir að slíku úrræði. Til greina kæmi að ráðgjöf við slíkt heimili yrði veitt af göngudeild.

Með vísan til framansagðs er það hugmynd Barnaverndarstofu að komið verði á laggir fyrsta þjónustustigi, rekstri göngudeildar fyrir unga kynferðisbrotamenn. Hugmyndin felst í því að starfi Barnahúss verði breytt til að gera sinnt þessu verkefni jafnframt öðrum þeim sem þar eru unnin nú þegar eða kynnu að verða viðfangsefnið Barnahúss.

Að lokum þykir Barnaverndarstofu rétt að vekja athygli á því að samtökin Barnaheill hafa sérstalega látið málefni ungra gerenda kynferðisbrotamála til sín taka, m.a. í samstarfi við systursamtök Barnaheilla í Evrópu. Hafa samtökin lagt áherslu á mikilvægi meðferðar fyrir þennan hóp og kynnt félagsmálaráðherra tillögur þar að lútandi. Samtökin hafa einkum bent á rétt þessara barna til þjónustu, sbr. Barnasamning SÞ jafnframt því mikla forvarnargildi gagnvart kynferðisbrotum almennt, sem fólgið er í að rúfa þann víta-hring sem mörg þessara barna eru föst í.

*Fylgiskjöl með skýrslunni:*

1. Bréf Jóns R. Kristinssonar, barnalæknis og Þóru F. Fischer, kvensjúkdómalæknis á Landspítala-háskólasjúkrahúsi við Hringbraut, dags. 17. október árið 2000.
2. Bréf dómstólaráðs í tilefni af fyrirspurn frá Barnaverndarstofu, dags. 9. október árið 2000.
3. Skrá yfir félög og stofnanir sem lýst hafa stuðningi við rekstur Barnahúss.



LANDSPÍTALINN  
BARNASPÍTALI HRINGINS



Barnaverndarstofa

Dt. 19/10 2000 Fskl.  
Mótt. 99120026  
Ávörð. Licent til:

Bragi Guðbrandsson,  
forstöðumaður Barnaverndarstofu  
Borgartúni 21  
105 Reykjavík

Reykjavík, 17. október 2000

*Sýlgislegur l.*

*Yfirlit yfir lækni skoðanir á börnum, sem framkvæmdar voru af læknum Barnaspítala Hringins og Kvennadeildar Landspítalans 1. janúar 1999 til 1. október 2000.*

Á árinu 1999 voru skoðuð 38 börn af læknum Barnaspítala Hringins og Kvennadeildar Landspítalans vegna gruns um að þau hafi orðið fyrir illri meðferð, annað hvort kynferðislegu ofbeldi eða annarri, líkamlegri misþyrmingu. Af þessum 38 börnum voru 29 börn, allt stúlkubörn, skoðuð vegna gruns um kynferðislegt ofbeldi. 23 þeirra voru skoðuð í Barnahúsi, en 5 þeirra þurftu nánari skoðun í svæfingu á Landspítala. Aldur barnanna var frá 2ja ára til 15 ára. 3 börn voru eingöngu skoðuð á barnadeild, 1 barn á kvennadeild og 2 börn á bráðamóttöku Landspítalans. 9 börn voru skoðuð af barnalæknum á bráðamóttöku Landspítalans vegna gruns um líkamlegt ofbeldi.

Á árinu 2000, fram til 1. október, hafa 33 börn verið skoðuð vegna fyrrgreindrar ábendingar. Af þessum 33 börnum voru 25 börn skoðuð vegna gruns um kynferðislegt ofbeldi. 23 af þeim voru skoðuð í Barnahúsi, 21 stúlka og 2 drengir. Í einu tilfalli þurfti nánari skoðun í svæfingu á Landspítala. Aldur barnanna var frá eins árs til 16 ára. 2 börn voru skoðuð á Landspítala, 8 börn voru skoðuð á Barnaspítala Hringins vegna gruns um líkamlegt ofbeldi.

*Við undirrituð viljum koma eftirfarandi á framferi:*

1. Við teljum aðstöðuna í Barnahúsi til fyrirmyndar og vildum gjarnan sjá upprunalega hugmynd um þverfaglega samvinnu í Barnahúsi verða að veruleika.
2. Við teljum okkur geta fullýrt að hvergi á landinu sé eins fullkomin aðstaða og í Barnahúsi fyrir lækni-rannsókn á börnum, sem grunuð eru um að hafa orðið fyrir ofbeldi.
3. Við leggjum áherslu á það, að yfirlitit tekst okkur í heimilislegu andrúmslofti Barnahúss að vekja traust barnsins þannig að lækni-skoðunin verður auðveld og án átaka.
4. Svæfing verður þannig óþörf nema í undantekningartilfellum. Öll tilfelli sem þurftu nánari skoðunar við í svæfingu 1999 voru í byrjun ársins á meðan við vorum að aðlagast nýju umhverfi og tækjum.
5. Við höfum í sameiningu skoðað langflest stúlkubörn, sem grunuð eru um að hafa orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi s.l. 16 ár, og því afleið okkur reynslu, kunnáttu og áhuga á þessari starfsemi.
6. Við teljum því, að farsælast sé að halda starfsemiinni áfram með þeim hætti, sem þegar hefur gefið góðan árangur.

Virðingarfyllst,

*Jón R. Kristinnsson*  
Jón R. Kristinnsson, barnalæknir  
Barnaspítala Hringins

*Þóra F. Fischer*  
Þóra F. Fischer, kvensjúkdomalæknir  
Kvennadeild Landspítala við Hringbraut

Afrit: Ásgeir Haraldsson, dr. med., forstöðulæknir  
Barnaspítala Hringins  
Reynir Tómas Geirsson, prófessor,  
Kvennadeild Landspítala við Hringbraut  
Vigdís Erlendsdóttir, forstöðumaður Barnahúss

LANDSPÍTALINN  
Barnaspítali Hringins  
101 Reykjavík  
ÍSLAND

Póstfang  
Pósthólf (PO Box) 10  
101 Reykjavík  
ÍSLAND

Sími  
560 1000

Fax  
560 1055



Barnaverndarstofa  
 Db: 11/ 99 1000 08 Fskj.:  
 Mótt.: /10 2000 Tilv.:  
 Ábr.: H.F. Löset til:

## DÓMSTÓLARÁÐ

Barnaverndarstofa  
 b.t. Hrefnu Friðriksdóttur  
 Höfðaborg  
 Borgartúni 21  
 105 Reykjavík

*Fylgiskjal 2.*

Reykjavík, 9. október 2000.  
 Tilvísun: 1999/00008

### Efni: Skýrslutökur af börnum vegna rannsókna kynferðisbrotamála.

Vísað er til bréfs Barnaverndarstofu til Dómstólaráðs, dags. 12. september sl. varðandi beiðni um upplýsingar varðandi skýrslutökur af börnum.

Spurningar yðar fylgja hér með skáletraðar og svörin hafa verið sett upp í meðfylgjandi töflur.

#### 1. Um skýrslutökur á rannsóknartígi af brotaþolum á aldrinum 14-18 ára:

- Hve margar slíkar skýrslutökur hafa farið fram í héraðsdómstólum landsins frá 1. maí 1999 til 1. september 2000?
- Hve oft hafa kunnáttumenn verið kvaddir til aðstoðar við þessar skýrslutökur?
- Hve oft sálfræðingur/félagsráðgjafi?
- Hve oft lögreglumaður?
- Hve oft hefur sérútbúin aðstaða Héraðsdóms Reykjavíkur verið notuð við skýrslutökur á rannsóknartígi af brotaþolum 14-18 ára?
- Hve margar slíkar skýrslutökur hafa farið fram undir stjórn dómara í sérútbúinni aðstöðu Barnahúss á umræddu tímabili?
- Hvernig skiptast þessi mál á milli héraðsdómstóla landsins?

Héraðsdómur	14-17 ára	Sálfr./félagsfr. viðstaddur	Lögreglum. viðstaddur	Skýrsla tekin í dómhúsi	Skýrsla tekin í barnahúsi
Reykjavíkur	23	6	0	19	4
Vesturlands	2	2	1		2
Vestfirðna	0	0	0	0	0
Norðurlands vestra	4	4	4	0	4
Norðurlands eystra	5	2	0	3	2
Austurlands	2	2	0	2	0
Suðurlands	2	2	1	0	2
Reykjaness	8	8	6	2	6

46

20

20

Aðsetur og pósthfang:  
 Dómstólaráð  
 Dómhúsinu við Lækjartorg  
 150 Reykjavík

Sími: 551 2900  
 Netfang: domstolarad@tmd.is

Bréfsími: 551 2905

Kennitala: 410798-3449



## DÓMSTÓLARÁÐ

### 2. Um skýrslutökur á rannsóknarstigi af brotapolum yngri en 14 ára:

- Hve margar slíkar skýrslutökur hafa farið fram í héraðsdómstólum landsins á fyrrgreindu tímabili?
- Hve oft hafa kunnátumenn verið kvaddir til aðstoðar við þessar skýrslutökur?
- Hve oft sálfræðingur/félagsráðgjafi?
- Hve oft lögregluáður?
- Hve oft hefur sérútbúin aðstaða Héraðsdóms Reykjavíkur verið notuð við skýrslutökur á rannsóknarstigi af brotapolum yngri en 14 ára?
- Hve margar slíkar skýrslutökur hafa farið fram undir stjórn dómara í sérútbúinni aðstöðu Barnahúss á umræddu tímabili?
- Hvernig skiptast þessi mál á milli héraðsdómstóla landsins?

Héraðsdómur	Yngri en 14 ára	Sálfr./félagsfr. viðstaddur	Lögr. maður viðstaddur	Skýrsla tekin í dómhúsi	Skýrsla tekin í barnahúsi
Reykjavíkur	26	16	1	14	12
Vesturlands	1	1	1		1
Vestfjarða	1	1	0	0	1
Norðurlands vestra	1	1	1	0	1
Norðurlands eystra	2	2	0	0	2
Austurlands	1	1	0	1	0
Suðurlands	1	1	1	0	1
Reykjaness	21	21	20	1*	20

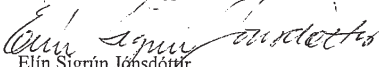
\* Í þessu eina tilfalli var búið að yfirheyrna barnið einu sinni áður í Barnahúsi

### 3. Um skýrslutökur við aðalmeðferð máls af brotapolum yngri en 18 ára:

- Hve oft hafa brotapolar í kynferðisbrotamálum á aldrinum 14-18 ára, sem gáfu skýrslu á rannsóknarstigi eftir breytingu á lögum nr. 19/1991, gefið skýrslu á ný við aðalmeðferð máls?
- Hve oft hafa brotapolar í kynferðisbrotamálum yngri en 14 ára, sem gáfu skýrslu á rannsóknarstigi eftir breytingu á lögum nr. 19/1991, gefið skýrslu á ný við aðalmeðferð máls?

Þrisvar sinnum hafa brotapolar á aldrinum 14-18 ára þurft að gefa skýrslu á ný við aðalmeðferð máls eftir að hafa gefið skýrslu á rannsóknarstigi eftir breytingu á lögum nr. 19/1991. Öll málin hafa verið við Héraðsdóm Norðurlands eystra. Enginn brotali yngri en 14 ára hefur þurft að gefa skýrslu á ný við aðalmeðferð eftir breytingu á lögum nr. 19/1991.

F.h. Dómstólaráðs

  
Elin Sigrún Jónsdóttir  
frankvæmdastjóri

Aðsetur og pósthfang:  
Dómstólaráð  
Dómhúsinu við Lækjartorg  
150 Reykjavík

Sími:  
551 2900  
Netfang:  
domstolarad@tmd.is

Bréfsími:  
551 2905

Kennitala:  
410798-3449

### Fylgiskjal 3.

Barnaverndarstofu hafa borist ályktanir og bréf einstaklinga, fagaðila, félagsamtaka og stofnana þar sem lýst er stuðningi við starfsemi Barnahúss. Þá hafa birst yfirlýsingar á opinberum vettvangi í sama tilgangi. Eftirtalin 43 félög og stofnanir höfðu í nóvember 2000 samþykkt ályktanir til stuðnings Barnahúsi. Ekki er víst að skrá þessi sé tæmandi því hún byggir eingöngu á því sem borist hefur til stofunnar.

Landlæknisembættið,  
Samband íslenskra sveitarfélaga,  
Barnaheill,  
Félag íslenskra barnalækna,  
Læknafélag Íslands,  
Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa,  
Bandalag starfsmanna ríkis og bæja,  
Prestafélag Íslands,  
Rauði kross Íslands,  
Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar,  
Bæjarráð Kópavogs,  
Kvenfélagasamband Íslands,  
FÍUM, Félag íslenskra uppeldis- og meðferðarstofnana fyrir börn og unglunga,  
Barnaverndaryfirvöld í Reykjanesbæ,  
Barnaverndarnefnd Hellulæknishéraðs,  
Bandalag kvenna í Reykjavík,  
Fagdeild geðhjúkrunarfræðinga,  
Félag ábyrgra feðra,  
Félag einstæðra foreldra,  
Félag heyrnarlausra,  
Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga,

Félag íslenskra leikskólakennara,  
Foreldrafélag geðsjúkra barna og unglunga,  
Geðhjálp,  
Heimili og skóli,  
Hitt húsið,  
Hlaðvarpinn,  
Karlanefnd jafnréttisráðs,  
Kennarasamband Íslands,  
Kvennaráðgjöfin,  
Kvenréttindafélag Íslands,  
Landssamtökin Þroskahjálp,  
Ljósmeðrafélag Íslands,  
Menningar- og friðarsamtök íslenskra kvenna,  
Ný dögun,  
SAMFOK,  
Samtök um kvennaathvarf,  
Starfsmannafélag ríkisstofnana,  
Stígamót,  
Styrktarfélag lamaðra og fatlaðra,  
Styrktarfélag vangefinna,  
Vímulaus æska og Foreldrahópurinn,  
Öryrkjabandalag Íslands.