

Heimsóknarskýrsla Stuðlar, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglina

Neyðarvistun

27.–28. nóvember 2018

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS



Heimsóknarskýrsla Stuðlar, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga

Neyðarvistun

27.–28. nóvember 2018

OPCAT-eftirlit til að hindra pyndingar
eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi
meðferð eða refsingu á stöðum þar sem
frelssisviptir einstaklingar dvelja

Útgefandi

Umboðsmaður Alþingis

Reykjavík

14. maí

2020

Hönnun & umbrot

Kolofon

Ljósmyndir

Hari

Leturgerðir

Trade Gothic

Tuna

Efnisyfirlit

- 1** OPGAT-efirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja [bls. 9](#)
- 2** Samantekt [bls. 11](#)
- 3** Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar [bls. 15](#)
- 4** Almennt um neyðarvistun Stuðla [bls. 16](#)
- 5** Mannréttindaákvæði og -samningar sem koma sérstaklega til skoðunar
 - 5.1 Almennt [bls. 18](#)
 - 5.2 Pyndingar og önnur ómannleg meðferð [bls. 18](#)
 - 5.3 Persónufrelsi manna og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu [bls. 20](#)
 - 5.4 Önnur ákvæði um réttindi frelsissviptra barna [bls. 22](#)
- 6** Vistun á Stuðlum
 - 6.1 Lagagrundvöllur vistunar [bls. 25](#)
 - 6.2 Framkvæmd vistunar [bls. 27](#)
 - 6.2.1 Beiðni um vistun barns á neyðarvistun [bls. 27](#)
 - 6.2.2 Vistunarástæður [bls. 29](#)
 - 6.2.3 Val á vistunarstað [bls. 30](#)
 - 6.3 Ábendingar og tilmæli [bls. 32](#)

7

Þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna

- 7.1 **Almennt bls. 34**
- 7.2 **Lagaheimildir fyrir beitingu þvingana, alvarlegra agaviðurlaga og takmörkunum á frelsi og friðhelgi barna bls. 36**
 - 7.2.1 Almenn **bls. 36**
 - 7.2.2 Núgildandi ákvæði um þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi í barnaverndarlögum **bls. 38**
 - 7.2.3 Skýrleiki 82. gr. barnaverndarlaga um þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna **bls. 39**
 - 7.2.4 Setning reglugerðar um nánari framkvæmd og málsmeðferð við beitingu þvingunarráðstafana, agaviðurlaga og takmarkana á frelsi og friðhelgi barna **bls. 42**
 - 7.2.5 Sérstök lagaheimild vegna einstaklinga í afplánun sem eru undir 18 ára aldri og vistast á heimili barnaverndaryfirvalda **bls. 43**
 - 7.2.6 Ákvæði annarra laga sem koma til skoðunar **bls. 45**
 - 7.2.7 Reglur Barnaverndarstofu **bls. 47**

7.3

Þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna á neyðarvistun Stuðla bls. 51

- 7.3.1 Almenn **bls. 51**
- 7.3.2 Framkvæmd á neyðarvistun Stuðla **bls. 51**
- 7.3.3 Skráning atvika **bls. 56**
- 7.4 **Ábendingar og tilmæli bls. 58**

8

Umhverfi og aðbúnaður

- 8.1 **Almenn bls. 62**
- 8.2 **Umhverfi og aðstaða á neyðarvistun Stuðla bls. 62**
- 8.3 **Ábendingar og tilmæli bls. 68**

9

Virkni

- 9.1 **Almenn bls. 69**
- 9.2 **Ábendingar og tilmæli bls. 71**

10

Starfsfólk

- 10.1 Almenn [bls. 72](#)
- 10.2 Starfsmenn neyðarvistunar Stuðla [bls. 73](#)
- 10.3 Þjálfun og fræðsla starfsmanna neyðarvistunar [bls. 74](#)
- 10.4 Ábendingar og tilmæli [bls. 76](#)

11

Heilbrigðisþjónusta

- 11.1 Almenn [bls. 77](#)
- 11.2 Heilbrigðisþjónusta á neyðarvistun Stuðla [bls. 78](#)
 - 11.2.1 Samningar um heilbrigðisþjónustu [bls. 78](#)
 - 11.2.2 Framkvæmd heilbrigðisþjónustu á Stuðlum [bls. 80](#)
- 11.3 Ábendingar og tilmæli [bls. 82](#)

12

Upplýsingagjöf

- 12.1 Almenn [bls. 83](#)
- 12.2 Ábendingar og tilmæli [bls. 85](#)

13

Eftirlit og réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar

- 13.1 Almenn [bls. 86](#)
- 13.2 Yfirstjórn og eftirlit [bls. 87](#)
- 13.3 Kæruleiðir [bls. 88](#)
- 13.4 Kvartanir og athugasemdir [bls. 89](#)
- 13.5 Ábendingar og tilmæli [bls. 91](#)

14

Eftirfylgni

- [bls. 93](#)

1

OPCAT-eftirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja

OPCAT stendur fyrir valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (e. *Optional Protocol to the Convention against Torture*). Íslenska ríkið undirritaði valfrjálsu bókunina við samninginn árið 2003. Það var síðan 29. janúar 2019 sem forseti Íslands fullgilti bókunina með undirskrift sinni og því var lýst yfir 21. febrúar 2019 af hálfu Sameinuðu þjóðanna að Ísland hefði fullgilt bókunina. Meginmarkmið OPCAT er virkt eftirlit til að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð eigi sér stað.

Samkvæmt bókuninni skulu sjálfstæðir og óháðir eftirlitsaðilar heim-sækja staði þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja. Þessu eftirliti sinna annars vegar undirnefnd Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum (e. *Subcommittee on Prevention of Torture – SPT*) og hins vegar innlendir eftirlitsaðilar í hverju aðildarríki (e. *National Preventive Mechanism – NPM*).

Alþingi hefur falið umboðsmanni Alþingis að annast eftirlitið hér á landi til viðbótar almennu hlutverki hans við eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Nánar er fjallað um þetta verkefni í lögum nr. 147/2018, um breytingu á lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með síðari breytingum (OPCAT-eftirlit), sem samþykkt voru á Alþingi 13. desember 2018.

Starfsmenn umboðsmanns munu því með reglubundnum hætti heim-sækja staði þar sem einstaklingar eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu. Með frelsissviptingu er hér átt við hvers konar fangelsun, vistun eða gæslu einstaklings, samkvæmt fyrirmælum eða að undirlagi yfirvalda, á opinberri stofnun eða heimili á vegum einkaaðila, þar sem hann er ekki frjáls ferða sinna. Má þar t.d. nefna fangelsi, lögreglustöðvar, lokaðar deildir á sjúkrahúsum og úrræði á vegum barnaverndaryfirvalda.

Umboðsmaður hefur rétt til að ræða í einrúmi við frelsissvipta einstaklinga og aðra þá sem að hans mati geta veitt nauðsynlegar upplýsingar vegna eftirlitsins. Þá hefur umboðsmaður viðtækar heimildir til gagnaöflunar, auk þess sem hann getur eftir þörfum leitað aðstoðar og álits utanaðkomandi sérfræðinga. Í sumum tilvikum tilkynnir umboðsmaður komu sína fyrir fram en hann getur einnig heimsótt staði án þess að gera boð á undan sér.

[Lög um umboðsmann Alþingis](#)

Markmið heimsóknanna er að hindra pyndingar eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð, einkum með því að fyrirbyggja að áhættusamar aðstæður skapist. Umboðsmaður getur enn fremur látið í ljós álit sitt á því hvort atriði sem varða starfsemi stofnunar eða heimilis, auk atriða sem varða meðferð og aðbúnað þeirra sem sviptir hafa verið frelsi sínu, séu andstæð sjónarmiðum um mannúð og mannvirðingu. Getur hann beint tilmælum til þeirra sem sæta eftirliti hans sem miða að því að bæta meðferð og aðbúnað frelsissviptra einstaklinga og að því að fyrirbyggja pyndingar og aðra grimmilega, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Umboðsmaður Alþingis leitar því eftir góðri samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir eða heimili, stjórnvöld og aðra eftirlitsaðila.

Auk umboðsmanns Alþingis getur undirnefnd Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum (SPT) farið í viðlíka heimsóknir á Íslandi. Undirnefndin er einnig ráðgefandi gagnvart umboðsmanni um atriði sem varða OPCAT.

Skýrsla er gerð eftir hverja heimsókn. Í henni er greint frá niðurstöðum og eftir atvikum ábendingum og tillögum að úrbótum í starfseminni. Skýrslurnar eru birtar opinberlega á vefsíðu umboðsmanns, *umbodsmadur.is/opcat*. Auk þess gerir umboðsmaður grein fyrir eftirlitinu í ársskýrslu sinni til Alþingis. Þá getur umboðsmaður vegna viðtæks eftirlits síns með stjórnsýslunni talið, á grundvelli frumkvæðisheimilda sinna í 5. gr. laga um umboðsmann, tilefni til að beina fyrirspurnum til annarra stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga og samtaka sem kunna að eiga hagsmuna að gæta auk þess sem hann kann að beina álitafnum sem varða hugsanlega meinbugi á lögum til Alþingis í samræmi við 11. gr. sömu laga.

2 Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis heimsótti neyðarvistun Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga, dagana 27. og 28. nóvember 2018. Um var að ræða aðra eftirlitsheimsókn umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlits. Þann 14. nóvember 2019 fór fulltrúi umboðsmanns í aðra heimsókn á Stuðla.
- Stuðlar eru meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga sem starfrækt er af Barnaverndarstofu fyrir börn á aldrinum 13–18 ára. Neyðarvistun Stuðla er ætlað að tryggja öryggi barna, s.s. vegna alvarlegrar áfengis- og vímuefnaneyslu þeirra, hegðunarerfiðleika, óupplýstra afbrota, ofbeldis, útigangs eða stjórnleysis. Markmið með vistun er að stöðva óæskilega hegðun meðan önnur úrræði eru undirbúin af barnaverndarnefndum. Hámarksvistunartími á neyðarvistun eru 14 dagar.
- Börn eru jafnan vistuð á neyðarvistun Stuðla samkvæmt ákvörðun barnaverndarnefndar þess sveitarfélags þar sem þau eiga lögheimili. Þá geta forstöðumenn annarra meðferðarheimila á vegum Barnaverndarstofu óskað eftir vistun fyrir börn sem eru í meðferð ef þau hafa sýnt af sér skaðlega hegðun. Þar sem neyðarvistun Stuðla er lokuð deild og börnum sem þar vistast almennt ekki heimilt að yfirgefa deildina nema í fylgd með starfsfólki verður að ganga út frá því, í samræmi við þá rúmu skilgreiningu á *frelsissviptingu* sem hið alþjóðlega OPCAT-eftirlit byggist á, að börn sem dvelja á neyðarvistun séu frelsissvipt, hvort sem þau hafa veitt samþykki sitt fyrir vistun eða ekki.
- Við heimsókn umboðsmanns á neyðarvistun og eftirfarandi athugun kom í ljós að ýmis atriði sem varða réttindi barna og forsjáraðila þeirra við vistun barna á neyðarvistun, aðbúnað og meðferð þeirra þörfuðust nánari athugunar. Skýrist það m.a. af því að lagalegur grundvöllur um þessi atriði er ekki nægilega skýr og ráðherra hefur ekki sett þær reglugerðir sem honum er falið að setja samkvæmt tilteknum ákvæðum laganna.

- Við athugun umboðsmanns kom í ljós að það heyrir til undantekninga að umsóknir um vistun barns séu skriflegar eða að þeim fylgi formleg ákvörðun barnaverndarnefndar eða samþykki foreldris og barns. Því liggur laga-grundvöllur vistunar barns ekki alltaf fyrir með skýrum hætti. Það er því m.a. niðurstaða umboðsmanns að beina því til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að taka skipulag og framkvæmd vegna vistunar barna til endurskoðunar og gera videigandi breytingar til að tryggja að form slíkra umsókna og ákvarðana sé með þeim hætti að ljóst sé á hvaða lagagrundvelli barn er vistað. Að auki þarf að bæta upplýsingagjöf til barna, forsjáradila og starfsmanna neyðarvistunar hvað þetta varðar.
- Í skýrslunni er bent á að þótt barn sé frelsissvipt á grundvelli löglegra ákvarðana verður engu að síður að gæta þess að réttindi þess skerðist ekki umfram það sem lög heimila og brýn nauðsyn stendur til. Samkvæmt 82. gr. barnaverndarlaga er meginreglan sú að bannað sé að beita barn, sem vistað er á stofnun eða heimili á ábyrgð ríkisins, þvingunarráðstöfunum eða alvarlegum agaviðurlögum eða grípa inn í friðhelgi einkalífs þess. Þær undantekningar sem gerðar eru í ákvæðinu eru ekki settar skýrt fram og ákvæðið gefur mikið svigrúm til mats. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir að sett sé reglugerð um nánari framkvæmd þess sem ekki hefur verið sett. Er þeim tilmælum beint til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að skilgreina með skýrum hætti þær athafnir og ákvarðanir sem teljast fela í sér þvinganir og inngríp í friðhelgi einkalífs barns og gæta þess jafnframt að beiting slíkra takmarkana á neyðarvistun hafi lagastoð og sé í framkvæmd í samræmi við ákvæði 82. gr. barnaverndarlaga, ákvæði stjórnarskrár og þau mannréttindasjónarmið sem rakin eru í skýrslunni. Að auki er því beint til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að skilgreina hvaða ákvarðanir teljast almennt stjórnvaldsákvarðanir sem lúta ákvæðum stjórnslulaga og endurskoða verklag á neyðarvistun með tilliti til þess að slíkum ákvörðunum sé beint í réttan farveg og úrlausn og niðurstaða taki mið af þeim kröfum sem leiðir af stjórnslulögum.
- Þá er tekið fram að þrátt fyrir að ekki sé ávallt skýr lagagrundvöllur til að beita þvingunum og öðrum inngrípum á neyðarvistun Stuðla hafi ekkert komið fram sem gefi tilefni til þess að ætla að börn hafi verið beitt ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð þar. Svo virðist sem starfsmenn beri hag barnanna fyrir brjósti og reyni eftir bestu getu að haga störfum sínum í samræmi við þá ábyrgð sem á þeim hvílir.

- Börn sem vistast á neyðarvistun Stuðla njóta almennt nokkuð góðs aðbúnaðar. Þá er mönnun á deildinni almennt í góðu horfi. Í þessum efnum eru þó settar fram ábendingar og tilmæli í skýrslunni sem beinast m.a. að því að huga að mörkum milli öryggis og hlýleika á deildinni, að því að bæta móttöku- og heimsóknaraðstöðu, svo að hún taki mið af viðkvæmum aðstæðum þeirra barna sem þar dvelja, og loks að tilteknum öryggisatriðum í umhverfi barnanna. Þá er mælt til þess að leitast verði við að hafa samsetningu starfsmannahópsins með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa starfsfólk af báðum kynjum á vakt hverju sinni.
- Stuðlar eru ekki heilbrigðisstofnun og þar er ekki veitt heilbrigðisþjónusta eða meðferð. Ef barn þarf á heilbrigðisþjónustu að halda á það rétt á henni samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu og lögum um réttindi sjúklinga. Í skýrslunni er komið á framfæri við félags- og barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra að huga að því hvernig tryggja megi að börn sem vistast á neyðarvistun fái almenna heilsufarsskoðun við komuna á neyðarvistun Stuðla eða stuttu síðar. Þá er því einnig beint til sömu aðila að huga að því hvernig tryggja megi að viðeigandi heilbrigðisþjónusta sé veitt á meðan börn vistast þar, hvort sem er vegna andlegra eða líkamlegra veikinda, og koma í veg fyrir að almennir starfsmenn Stuðla séu látnir sinna störfum heilbrigðisstarfsfólks.
- Í skýrslunni er jafnframt þeim ábendingum komið á framfæri við Barnaverndarstofu og neyðarvistun Stuðla að endurskoða núverandi reglur og verklag sem gilda um neyðarvistun til að tryggja upplýsingagjöf til barna, forsjáraðila þeirra og starfsmanna, m.a. um réttindi barna, kvörtunar- og kæruleiðir vegna þjónustu og meðferðar á neyðarvistun og það verklag sem gildir þegar kvartanir og kærur koma fram.
- Tilteknum ábendingum og tilmælum er jafnframt beint til félags- og barnamálaráðherra í tengslum við lagaleg álitæfni sem komu upp við athugunina og vikið er að í skýrslunni. Þau atriði beinast einkum að setningu reglugerða og reglna sem mælt er fyrir um í barnaverndarlögum og varða framkvæmd vistunar barns á heimili eða stofnun á ábyrgð ríkisins samkvæmt 79. gr. laganna og starfsemi umræddra staða. Einnig að fylgja frekar eftir áformum um að fjölga plássum á Stuðlum og/eða leita leiða, í samræmi við lagaskyldu þess efnis, til að tryggja að fyrir hendi séu úrræði fyrir börn sem talin er þörf á að vista á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins. Fylgja þurfi því eftir að aðbúnaði á neyðarvistun sé þannig háttað að unnt sé að taka við fleiri börnum, þ. á m. að húsakynni rúmi slíka fjölgun og fjárframlög séu í samræmi við þær skyldur sem lagðar eru á neyðarvistun Stuðla.

- Þegar friðhelgi einkalífs einstaklinga eða önnur réttindi þeirra sem varin eru af stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum eru skert með hvers konar þvingunum, valdi eða öðrum inngripum hefur sú réttarþróun átt sér stað undanfarin ár að gerðar eru auknar kröfur um skýrleika þeirrar lagaheimildar sem byggt er á og strangara mat en áður viðhaft um það hvenær heimilt er að beita slíkum inngripum. Ákvæði 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 veita mikið svigrúm til mats þegar teknar eru slíkar ákvarðanir. Gert er ráð fyrir að sett sé reglugerð um nánari framkvæmd greinarinnar en hún hefur ekki verið sett. Af þeirri ástæðu er því beint til ráðherra að gerðar verði tillögur um breytingar á lögum með það að markmiði að tryggja betur réttarstöðu þeirra barna sem hafa verið frelsissvipt og vistuð á heimilum eða stofnunum á vegum ríkisins, sbr. nú XIII. kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002, og þá að því marki sem stjórnvöld þessara mála telja þörf á slíkum heimildum. Það verði síðan að vera verkefni Alþingis að ákveða hvaða heimildir það telur rétt að setja í lög að þessu leyti. Að auki er því beint til ráðherra að kveða þurfi á um það með skýrum hætti í lögum hvaða stjórnvald tekur ákvarðanir í tengslum við vistun barna á heimilum og stofnunum á vegum ríkisins, m.a. til að fyrir liggi hvert hægt sé að leita með kvartanir og kærur vegna þeirra, hvaða stjórnvald teljist æðra stjórnvald í því sambandi og hjá hvaða stjórnvaldi endurupptaka máls fari fram. Einnig að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að setja nánari reglur um heimildir barna til að skjóta ákvörðunum um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana til úrskurðarnefndar velferðarmála í samræmi við 6. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga.
- Umboðsmaður mun fylgjast áfram með þróun þessara mála en óskar eftir því að Stuðlar, Barnaverndarstofa og önnur stjórnvöld geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. desember 2020.

3

Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Heimsókn umboðsmanns Alþingis á neyðarvistun Stuðla var önnur heimsókn hans á grundvelli eftirlits með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja. Þann 26. október 2018 hélt umboðsmaður kynningu á OPCAT-eftirlitinu fyrir Barnaverndarstofu og forstöðumann Stuðla þar sem m.a. var fjallað um tilgang og gildissvið eftirlitsins og framkvæmd eftirlitsheimsókna. Í framhaldinu var Barnaverndarstofu sent bréf þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða heimsókn á neyðarvistun Stuðla og óskað eftir nánar tilgreindum upplýsingum og gögnum. Þannig var m.a. óskað eftir almennum upplýsingum um starfsemina, s.s. um skilgreint hlutverk neyðarvistunar, eftir upplýsingum um fjölda og nýtingu plássá og eftir afriti af verklagsreglum, húsreglum og upplýsingum sem dreift er til barna sem þar vistast. Sérstaklega var óskað eftir upplýsingum um beitingu þvingana og atvik þar sem börn þurftu á sérhæfðri þjónustu að halda, s.s. lækni eða sjúkrabil.

Heimsóknin fór fram dagana 27. og 28. nóvember 2018. Hún hófst með skoðun á húsnæði Stuðla og tók til aðstöðu barna og starfsfólks, s.s. vistunarherbergja, sturtu- og salernisaðstöðu, sameiginlegra rýma, öryggisrýmis, vaktherbergis, útisvæða og skrifstofu- og heimsóknaraðstöðu. Í framhaldinu var fundað með stjórnendum. Þá tóku við einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við ungmenni, starfsfólk og stjórnendur. Starfsfólk umboðsmanns mætti jákvæðu viðmóti og voru bæði ungmenni og starfsmenn reiðubúin að veita upplýsingar um störf og reynslu sína af neyðarvistun Stuðla.

Eftirfarandi aðilar frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsókninni:

- Tryggvi Gunnarsson (umboðsmaður Alþingis, lögfræðingur).
- Maren Albertsdóttir (aðstoðarmaður umboðsmanns, lögfræðingur).
- Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir (forstöðumaður frumkvæðisathugana, lögfræðingur).
- Anna Kristín Newton (sérfræðingur við OPCAT-eftirlit, sálfræðingur).
- Hjalti Geir Erlendsson (lögfræðingur).
- Hafdis Gísladóttir (lögfræðingur).

Þann 14. nóvember 2019 fór Rannveig Stefánsdóttir, lögfræðingur hjá umboðsmanni, í aðra heimsókn á Stuðla. Þær breytingar sem höfðu átt sér stað síðan farið var í fyrri heimsóknina verða tilteknaðar í skýrslunni eftir því sem við á.

4 Almennt um neyðarvistun Stuðla

Stuðlar eru meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga sem er starfrækt af Barnaverndarstofu fyrir börn á aldrinum 13–18 ára.¹ Hlutverk Stuðla er tvíþætt; annars vegar að starfrækja *meðferðardeild* þar sem vandi barna er kortlagður og meðferð veitt í samræmi við þarfir þeirra og hins vegar að starfrækja *neyðarvistun* þar sem tekið er á móti börnum í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra og draga úr skaðlegri hegðun vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika.

Neyðarvistun Stuðla er þannig ætlað að tryggja öryggi barna, s.s. vegna alvarlegrar áfengis- og vímuefnaneyslu þeirra, hegðunarerfiðleika, óupplýstra afbrota, ofbeldis, útigangs eða stjórnleysis. Markmiðið með vistuninni er að stöðva óæskilega hegðun meðan önnur úrræði eru undirbúin. Hámarksvistunartími á neyðarvistun er 14 dagar.

Börn sem koma á neyðarvistun Stuðla eru jafnan vistuð þar samkvæmt ákvörðun barnaverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags. Þau geta komið á neyðarvistunina í fylgd barnaverndarstarfsmanns, foreldris eða lögreglu.

Á neyðarvistun Stuðla eru sex herbergi í tveimur aðskildum rýmum. Hugað er að kyni, aldri og þroska barna við vistun þeirra og rýmum skipt upp eftir þörfum. Eitt af þessum sex plássum er hægt að nýta sem öryggisrými með svefnaðstöðu og setustofu eftir þörfum. Er það nýtt í öryggisskyni svo að hægt sé að taka á móti börnum sem þarf að skilja frá öðrum börnum, t.d. ef þau sæta gæsluvarðhaldi eða ef það er nauðsynlegt til að vernda heilsu þeirra eða bregðast við alvarlegum hegðunarvanda. Í seinni heimsókn umboðsmanns kom fram að möguleg rými fyrir börn á neyðarvistun væru orðin átta.

¹ Í skýrslunni verður notast við hugtakið *barn* í samræmi við skilgreiningu 1. mgr. 3. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, en þar segir að með börnum sé í lögnum átt við einstaklinga yngri en 18 ára. Af ákvæðinu verður ráðið að hugtakið *ungmenni* sé hins vegar notað um einstaklinga á aldrinum 18–20 ára.

Á meðan á fyrri heimsókn umboðsmanns Alþingis stóð dvöldu þrjú börn á neyðarvistun, allt drengir.

Október 2017 til og með september 2018 (12 mánaða tímabil)

- 226 vistanir eða um það bil 19 vistanir á mánuði.
- Vistunartími var allt frá *einum* degi upp í 16 daga.²
- Vistunartími var að meðaltali 6 dagar.
- Aldursdreifingin var frá 13 árum upp í 18 ár.
- Meðalaldur barna á deildinni á þessu tímabili var 16,6 ár.

2

Sú skýring sem fékkst hjá neyðarvistun Stuðla fyrir lengri vistunartíma en 14 dögum var að í þeim tilvikum sem það væru 15 dagar skýrðist það stundum af skráningunni. Hins vegar væru dæmi um 16 daga vistun og það væri þá vegna þess að viðkomandi barnaverndarnefnd hefði ekki sótt barnið.

5 Mannréttindaákvæði og -samningar sem koma sérstaklega til skoðunar

5.1

Almennt

Við vinnslu þessarar skýrslu komu til skoðunar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmála Evrópu og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins en einnig aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar íslenska ríkisins. Í ljósi eftirfarandi umfjöllunar er í upphafi rétt að vekja sérstaka athygli á eftirfarandi mannréttindareglum sem verður vísað til í skýrslunni en þær varða í fyrsta lagi bann við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu og í öðru lagi grundvallarreglur um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs. Þá eru rakin tiltekin ákvæði sem sérstaklega varða réttindi frelsissviptra barna.

[Lög um mannréttindasáttmála Evrópu](#)

[Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins](#)

Að því er varðar mannréttindasáttmála Evrópu og þýðingu hans hér á landi þarf að hafa í huga að með lögum nr. 62/1994 var sáttmálanum og tilteknum samningsviðaukum hans veitt lagagildi á Íslandi. Þegar vísað er til einstakra ákvæða sáttmálans hér á eftir er um leið vísað til laga nr. 62/1994. Einnig hefur samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og tilteknum samningsviðaukum hans verið veitt lagagildi hér á landi með lögum nr. 19/2013. Þegar vísað er til einstakra ákvæða þess samnings er um leið vísað til laganna.

5.2

Pyndingar og önnur ómannleg meðferð

Í stjórnarskrá Íslands er lagt bann við pyndingum og annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. 1. mgr. 68. gr.

1. mgr. 68. gr. stjórnarskrár Íslands

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

[Stjórnarskrá Íslands](#)

Þegar ákvæði 1. mgr. 68. gr. var tekið í stjórnarskrá árið 1995 var vísað til þess að þar væri tekið mið af því að kveðið væri á um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu í ýmsum fjölþjóðlegum sáttmálum sem Ísland hefur fullgilt eða veitt lagagildi og í innlendri löggjöf.

[Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu](#)

Í forgrunni við það eftirlit sem hér er fjallað um er samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu sem var fullgiltur af Íslands hálfu árið 1996. Sambærilegt bann er einnig að finna t.d. í:

- 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálagaleg réttindi.
- 15. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.
- 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.
- 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Aðstæður einstaklinga sem eru sviptir frelsi sínu hafa í för með sér aukna hættu á ómannlegri meðferð. Sérstaklega viðkvæm staða þessa hóps að þessu leyti var ástæða þess að valfrjálsa bókunin (OPCAT) var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 2002.

Í stjórnarskránni er gert ráð fyrir því að ríkisvaldið geti takmarkað ýmis réttindi sem vernduð eru í mannréttindaákvæðum hennar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, t.d. þeim að það sé gert með lögum og að almannahagsmunir krefjist þess eða til verndar réttindum annarra. Þannig má t.d. svipta mann frelsi samkvæmt heimild í lögum, sbr. 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar. Í 68. gr. stjórnarskrárinnar er hins vegar ekki kveðið á um neinar heimilar undantekningar á banninu við pyndingum og annarri ómannúðlegri meðferð. Hið sama á við um 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Altækt bann við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu er síðan ítrekað í 2. mgr. 15. gr. mannréttindasáttmálans þar sem segir að bann við pyndingum gildi jafnvel á tímum styrjaldar eða annars almenns neyðarástands, sem ógnar tilveru þjóðarinnar.

Loks má geta þess að háttsemi sem myndi teljast til pyndinga eða annarrar ómannúðlegrar meðferðar samkvæmt þeim ákvæðum sem nefnd eru hér að framan er refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum nr. 19/1940.³

[Almenn hegningarlög](#)

3 Sbr. t.d. XXIII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, einkum 211. gr. um manndráp, 217. og 218. gr. um líkamsárásir, svo og bann við ólögum nauðung í 225. gr. Einnig ákvæði XIV. kafla laganna um brot í opinberu starfi, einkum 131., 132. og 134. gr. Þá hefur refsilögsaga íslenska ríkisins verið víkkuð til samræmis við skyldur Íslands samkvæmt pyndingasamningi Sameinuðu þjóðanna er varðar háttsemi sem greinir í pyndingasamningnum, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 6. gr. almennra hegningarlaga.

Hvað eru pyndingar?⁴

Þegar opinber starfsmaður, eða handhafi opinbers valds, hefur frumkvæði að, samþykkir eða lætur óátalið að öðrum einstaklingi sé visvitandi valdið alvarlegum líkamlegum eða andlegum sársauka eða þjáningum. Það á við ef slíkt er gert í því skyni að fá upplýsingar, fá hann til að játa, refsa honum fyrir eitthvað sem hann hefur gert eða er grunaður um að hafa gert, hræða hann eða neyða til hlýðni. Hugtakið tekur ekki til sársauka eða þjáningar sem rekja má að öllu leyti til eða tilheyrir eða leiðir af lögmætum viðurlögum.

Hvað er grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð eða refsing?

Þegar opinber starfsmaður eða handhafi opinbers valds hefur frumkvæði að, samþykkir eða lætur óátalið að öðrum einstaklingi sé valdið alvarlegum líkamlegum eða andlegum sársauka sem þó telst ekki til pyndinga.

5.3

Persónufrelsi manna og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu

Auk þeirra framangreindu mannréttindareglna sem banna pyndingar og aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu koma hér til skoðunar ákvæði 67. gr. stjórnarskrár Íslands um að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum og sambærilegt ákvæði í 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu:

1. mgr. 67. gr. stjórnarskrár Íslands

Egna má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

1. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu

Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi.

Bæði stjórnarskráin og mannréttinasáttmáli Evrópu hafa síðan að geyma nánari skilyrði sem nauðsynlegt er að uppfylla ef svipta á mann frelsi.⁵ Samkvæmt d-lið 1. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu er til að mynda veitt sérstök heimild fyrir gæslu ósjálfráða manns samkvæmt löglegum úrskurði vegna eftirlits með uppeldi hans eða lögmætrar gæslu í því skyni að færa hann fyrir réttan handhafa opinbers valds. Ætla má að vistun barns á

4 Skilgreiningar samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sjá einkum 1. gr. samningsins.

5 Sbr. 2.–4. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og a–f-liði 1. mgr. og 2.–4. mgr. 5. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttinasáttmála Evrópu.

neyðarvistun Stuðla geti fallið undir þetta.

Þá koma hér einnig sérstaklega til skoðunar ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar og sambærileg ákvæði í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem kveða á um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu:

1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Íslands

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

1. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu

Sérhver maður á rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta.

Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er þó ekki takmarkalaus. Þannig heimilar 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, ef það er gert samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Hið sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns. Þá segir í 3. mgr. 71. gr. að með sérstakri lagaheimild megi takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Jafnframt segir í 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að opinber stjórnvöld skuli eigi ganga á rétt manna til friðhelgi einkalífs, heimilis, fjölskyldu og bréfaskipta „nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra“.

Við túlkun á ofangreindum ákvæðum er nauðsynlegt að líta til dóma Hæstaréttar Íslands og Mannréttindadómstóls Evrópu. Um dóma þess síðarnefnda ber að hafa í huga að samkvæmt 2. gr. laga nr. 62/1994 eru úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu ekki bindandi að íslenskum landsrétti en slíkar úrlausnir veita upplýsingar um túlkun dómstólsins á ákvæðum mannréttindasáttmálans og þar með hvernig beri að haga framkvæmd þeirra málefna sem þar er fjallað um til að hún sé fullnægjandi að mati dómstólsins. Þar sem sáttmálanum hefur nú verið veitt lagagildi á Íslandi kemur það í hlut íslenskra stjórnvalda og dómstóla að beita ákvæðum hans og túlka þau og þar veita úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu leiðsögn. Í skýrslunni er því vísað til mikilvægra dómafordæma eftir því sem við á.

5.4

Önnur ákvæði um réttindi frelsissviptra barna

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Þetta getur kallað á afskipti stjórnvalda, þ. á m. að gripið sé til barnaverndarúræða sem fela í sér vistun barns á heimili eða stofnun þar sem það er tímabundið frelsissvipt. Frelsissvipting er alvarlegt inngríp í líf einstaklings og eins og áður segir má engan svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.⁶

Í 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, kemur m.a. fram að fara skuli mannúðlega með hvert það barn sem svipt er frjálrsræði sínu og af virðingu fyrir meðfæddri göfgi manna og með þeim hætti að tekið sé tillit til þarfa einstaklings og þeim aldri sem um ræðir. Jafnframt er þar kveðið á um að barn eigi rétt á að halda tengslum við fjölskyldu sína með bréfaskriftum eða heimsóknum, nema sérstaklega standi á.⁷ Þá njóta börn verndar samkvæmt fleiri fjölþjóðlegum samningum sem Ísland hefur fullgilt eða veitt lagagildi, þ. á m. samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Sérlegur talsmaður Sameinuðu þjóðanna um pyndingar og aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu hefur sérstaklega bent á viðkvæma stöðu barna og ungmenna sem eru frelsissvipt og að þau eigi kröfu á að njóta sérstakrar verndar.⁸ Þá hafa ýmsar alþjóðlegar stofnanir, þ. á m. mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna og Mannréttindadómstóll Evrópu, bent á mikilvægi þess að ríkin verndi sérstaklega persónufrelsi og réttindi barna.⁹ Sameinuðu þjóðirnar hafa einnig sett reglur til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu, sbr. *Havana-reglurnar*. Reglurnar voru samþykktar á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1990 og eru fyrst og fremst stefnumarkandi en ekki lagalega bindandi fyrir aðildarríki og stofnanir Sameinuðu þjóðanna.¹⁰

6 Sbr. t.d. 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar.

7 Sbr. c-lið 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.
8 *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Méndez, frá 5. mars 2015.

9 Sjá mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, *General comment No. 17, Rights of the child* (Article 24), birt á vefslóð: <https://www.refworld.org/pdfid/45139b464.pdf>, sótt á vef 17. apríl 2020, og t.d. dóm mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Z o.fl. gegn Bretlandi*, 10. maí 2001, mál nr. 29392/95, málsgr. 70.

10 Reglur Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa (e. *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, Havana-reglurnar*). Reglurnar kveða m.a. á um aðbúnað, virkni, starfsmannahald, heilbrigðismál o.fl. Birt á vefslóð: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/United_Nations_Rules_for_the_Protection_of_Juveniles_Deprived_of_their_Liberty.pdf. Sótt á vef 17. apríl 2020.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins felur í sér sérstakan rétt barna til verndar, umönnunar og til þátttöku í samfélaginu og tekur til mannréttinda barna í viðum skilningi, þ.e. borgaralegra, stjórn mála legra, efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda.¹¹ Í samningnum er lögð rík áhersla á að börn séu þátttakendur í þjóðfélaginu sem sjálfstæðir einstaklingar með réttindi og ábyrgð sem hæfir aldri og þroska hvers og eins.

Ein af grundvallarreglum samningsins er að það sem er barni fyrir bestu skuli hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn.¹² Önnur grundvallarregla samningsins er virðing fyrir sjónarmiðum barnsins. Samkvæmt 12. gr. hans skulu aðildarríki tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum sem það varða og að tekið sé réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska. Skal barni einkum veitt tækifæri til að tjá sig við hverja þá málsmeðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi sem barnið varðar, annaðhvort beint eða fyrir milligöngu talsmanns eða viðeigandi stofnunar, á þann hátt sem samræmist reglum í lögum um málsmeðferð.¹³ Á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á rúma túlkun ákvæðisins til að tryggja svokallað *barnvænlegt réttarkerfi*, þ.e. raunverulega og virka aðkomu barns að meðferð máls á öllum stigum.¹⁴ Umboðsmaður áréttar að mikilvægt er að hafa framangreindar grundvallarreglur í huga í allri meðferð frelsissviptra barna.

Í samræmi við framangreint er í barnalögum og barnaverndarlögum kveðið á um rétt barna til að lifa, þroskast og njóta verndar, umönnunar og annarra réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska og að óheimilt sé með öllu að beita þau ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi. Þá á barn rétt til að láta skoðanir sínar í ljós í öllum málum sem það varðar og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska.¹⁵

- 11 Hrefna Friðriksdóttir. *Samningur um réttindi barnsins. Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen o.fl. Reykjavík, 2009, bls. 289.
- 12 Sbr. 1. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.
- 13 Þó er rétt að hafa í huga að ákvæðið leggur ekki skyldu á barn að hafa skoðun á málum er það varðar, heldur er um að ræða skyldu yfirvalda til að tryggja að börn hafi raunverulegt tækifæri til að taka þátt í ákvörðunum sem þau varða á þeirra eigin forsendum. Sjá Alþt. 2012–2013, 141. löggjafarþing, þskj. 155, bls. 35. Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 7. maí 2018 í máli nr. 9524/2017.
- 14 Sjá Hrefnu Friðriksdóttur. „Relational Representation: The Empowerment of Children in Justice Systems.“ *Child-friendly Justice: A quarter of a century of the UN Convention on the Rights of the Child. Stockholm Studies in Child Law and Children’s Rights*. Ritstj. S. Mahmoudi o.fl. 1. tölubla., bls. 55–72. Sjá einnig *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice*, sem samþykktar voru af ráðherranefnd Evrópuráðsins þann 17. nóvember 2010. Birt á vefsið: <https://rm.coe.int/16807000f1>. Sótt á vef 17. apríl 2020.
- 15 Sbr. t.d. 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 1. og 46. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Meðal meginreglna barnaverndarstarfs er að barnaverndaryfirvöld skuli beita ráðstöfunum sem ætla má að séu barni fyrir bestu og skulu hagsmunir þess ávallt hafðir í fyrirrúmi. Þá skulu þau leitast við að eiga góða samvinnu við börn og foreldra sem þau hafa afskipti af og ávallt sýna þeim fyllstu nærgætni og virðingu. Enn fremur skal íþyngjandi ráðstöfunum því aðeins beitt að lögmæltum markmiðum verði ekki náð með öðru og vægara móti.¹⁶

Friðhelgi einkalífs barna er loks sérstaklega vernduð í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Þar segir í 1. mgr. 16. gr. að ekki megi láta barn sæta gerræðislegum eða ólögmætum afskiptum af einkalífi þess, fjölskyldu, heimili eða bréfum, né ólögmætri árás á sæmd þess eða mannorð. Þá skuli barn eiga rétt á vernd laganna fyrir slíkum afskiptum og árásum, sbr. 2. mgr. Þessi réttindi samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins gilda almennt óháð því hvort barnið dvelur á einkaheimili eða er vistað á stofnun á vegum hins opinbera.¹⁷

16 Sjá 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

17 Sbr. t.d. Njál Høstmælingen: „Sivile rettigheter og friheter“. *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Ritstj. Njál Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg. Oslo 2008, bls. 111–113.

6 Vistun á Stuðlum

6.1

Lagagrundvöllur vistunar

Félagsmálaráðuneytið ber ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir, m.a. til að veita börnum móttöku í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika.¹⁸ Neyðarvistunin á Stuðlum er dæmi um slíka stofnun. Gert er ráð fyrir því í 4. mgr. 79. gr. laga nr. 80/2002 að ráðherra setji reglugerð, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, um stofnun og almennan rekstur slíkra heimila og stofnana. Í samræmi við ákvæði 5. mgr. 80. gr. laganna skal slík reglugerð m.a. kveða á um skilyrði fyrir rekstri heimilis, vistunartíma, skilyrði fyrir vistun, ákvörðun um val á úrræði o.fl. Ekki verður séð að sú reglugerð hafi verið sett þrátt fyrir það orðalag 4. mgr. 79. gr. laganna að um sé að ræða reglugerð sem ráðherra setur. Hér þarf að hafa það í huga að löggjafinn hefur metið það svo að rétt væri að ráðherra útfærði í reglugerð, nánar en fram kemur í lögnum, umgjörð þessara mála og þau atriði sem reglugerðarheimildirnar vísa til. Slík reglugerðarákvæði skipta líka máli til leiðsagnar fyrir þá sem starfa að þessum málum og fyrir þá sem í hlut eiga sem börn eða aðstandendur þeirra. Þessu til viðbótar er ástæða til að nefna að nánari útfærsla þessara mála í reglugerð af hálfu ráðherra getur haft þýðingu, t.d. við mat dómstóla, þegar ágreiningur rís um framkvæmd mála, eins og val á úrræði.

Í VI. kafla barnaverndarlaga er fjallað um ráðstafanir barnaverndarnefnda, m.a. úrræði sem nefnd getur gripið til í þeim tilgangi að tryggja að börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Á grundvelli laganna er barnaverndarnefnd þannig heimilt að taka við forsjá eða umsjá barns og vista það utan heimilis á stofnun eða leita annarra úrræða til umönnunar, rannsóknar, meðferðar eða stuðnings.¹⁹

Úrræði utan eigin heimilis geta ýmist verið ákveðin með samþykki foreldra og barns eldra en 15 ára eða án samþykkis þeirra.²⁰ Barn sem náð hefur 15 ára aldri er aðili barnaverndarmáls samkvæmt tilteknum ákvæðum

18 Sbr. a-lió 1. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

19 Sjá nánar VI. kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002 um ráðstafanir barnaverndarnefnda. Einnig XIII. kafla laganna þar sem fjallað er um heimili og stofnanir á ábyrgð ríkisins og XIV. kafla um heimili og önnur úrræði á ábyrgð sveitarfélaga.

20 Sjá 25. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 um úrræði utan heimilis með samþykki foreldra og barns, 26. gr. um úrræði án samþykkis foreldra og 27. gr. um úrskurð barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis.

barnaverndarlaga, m.a. í málum sem varða vistun utan heimilis.²¹

Í því sambandi þarf að hafa í huga heimild barns eldra en 15 ára eða foreldris til að afturkalla samþykki sitt fyrir tímabundnu úrræði samkvæmt 25. gr. laganna.²² Það hefur því grundvallarþýðingu að barn sem hefur gefið samþykki sitt fyrir dvöl á neyðarvistun Stuðla samkvæmt 25. gr. barnaverndarlaga sé upplýst um réttindi sín í samræmi við það, s.s. að það geti dregið samþykki sitt til baka og þær reglur sem gilda um möguleg viðbrögð af því tilefni. Jafnframt þurfa starfsmenn neyðarvistunar Stuðla að vera upplýstir um á hvaða lagagrundvelli barnið er vistað þannig að viðbrögð þeirra, t.d. við beiðni barns um að yfirgefa neyðarvistun, séu í samræmi við lög. Ef foreldri eða barn afturkallar samþykki sitt fyrir tímabundnu úrræði getur barnaverndarnefnd gripið til tiltekinna ráðstafana að ákveðnum skilyrðum uppfylltum til að vista barn áfram.²³ Gripi barnaverndarnefnd hins vegar ekki til slíkra ráðstafana og fram hefur komið ósk hjá barni sem hefur gefið samþykki sitt fyrir vistun á grundvelli 34. gr. barnaverndarlaga um að það vilji yfirgefa neyðarvistun, verður að líta svo á að virða beri þá ósk barnsins.

Ef gera þarf skyndilegar ráðstafanir til að tryggja öryggi barns sem heyrir undir barnaverndarnefnd getur formaður hennar eða starfsmaður í umboði hans samkvæmt 31. gr. barnaverndarlaga framkvæmt hana án undangenginnar málsmeðferðar skv. VIII. kafla laganna.²⁴ Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi því er varð að barnaverndarlögum kemur fram að þær ráðstafanir sem hér komi aðallega til skoðunar séu þær sem varði töku barns af heimili, kyrrsetningu þess á stað þar sem það er o.s.frv.²⁵ Við þessar aðstæður skal barnaverndarnefnd án tafar taka málið til meðferðar og innan 14 daga kveða upp úrskurð eða taka ákvörðun um málshöfðun fyrir dómi. Að öðrum kosti fellur ákvörðun um neyðarvistun úr gildi. Um þá málsmeðferð gilda málsmeðferðarreglur laganna.²⁶ Í athugasemdunum er tekið fram að náist samkomulag við foreldra, eða eftir atvikum barn, um áframhaldandi ráðstöfun sé ekki gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd kveði upp sérstakan úrskurð.²⁷

21 Sjá 46. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 um réttindi barna við málsmeðferð.

22 Sbr. 1. mgr. 34. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

23 Samkvæmt 1. mgr. 34. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 getur barnaverndarnefnd við þessar aðstæður gripið til ráðstafana samkvæmt 26. gr. (úrræði án samþykkis foreldra), 27. gr. (úrskurður barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis), 28. gr. (úrskurður dómstóls um vistun barns utan heimilis) og 29. gr. (forsjársvipting) ef skilyrðum þessara ákvæða er fullnægt.

24 Sbr. 1. mgr. 31. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Í VIII. kafla barnaverndarlaga er fjallað um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd, m.a um réttindi barns við málsmeðferð.

25 Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1841.

26 Sbr. 2. mgr. 31. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

27 Sjá nánar athugasemd við ákvæðið er varð að 2. mgr. 31. gr. barnaverndarlaga, Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1841.

Þó að í einhverjum tilvikum geti komið til skoðunar að heimila barni að yfirgefa neyðarvistun Stuðla að eigin ósk ef grundvöllur vistunarinnar byggist á samþykki þess verður, líkt og Mannréttindadómstóll Evrópu hefur bent á í dómum sínum, að líta til heildarmats á aðstæðum þegar metið er hvort einstaklingur teljist frelsissviptur eða ekki.²⁸ Samkvæmt 2. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga skal barn vera frjálst ferða sinna innan og utan umráðasvæðis heimilis eða stofnunar, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegt kann að vera að setja með tilliti til öryggis og velferðar barnsins og annarra. Þó má banna barni sem vistað er á heimili samkvæmt 79. gr. barnaverndarlaga, þ.m.t. á Stuðlum, að yfirgefa umráðasvæði heimilis eða stofnunar að því marki sem eðlilegt og nauðsynlegt er til að markmiðin með vistun náist.

Neyðarvistun Stuðla er lokuð deild og er börnum sem þar vistast almennt ekki heimilt að yfirgefa deildina nema í fylgd með starfsfólki í útivist, ef aðstæður leyfa. Það verður því að ganga út frá því að börn sem dvelja á neyðarvistun séu frelsissvipt, hvort sem þau hafi veitt samþykki sitt fyrir vistun eða ekki, í samræmi við hið alþjóðlega OPCAT-eftirlit, þar sem unnið er út frá þeirri rúmu skilgreiningu að frelsissvipting felist í hvers konar haldi eða fangelsun eða færslu einstaklings í gæsluadstöðu, opinbera eða á vegum einkaaðila, þar sem hann er ekki frjáls ferða sinna, samkvæmt fyrirmælum yfirvalds á sviði réttarfars eða stjórnsýslu eða annars yfirvalds.²⁹

6.2

6.2.1

Framkvæmd vistunar

Beiðni um vistun barns á neyðarvistun

Börn eru jafnan vistuð á neyðarvistun Stuðla samkvæmt ákvörðun barnaverndarnefndar þess sveitarfélags þar sem þau eiga lögheimili. Þá geta forstöðumenn annarra meðferðarheimila á vegum Barnaverndarstofu óskað eftir vistun fyrir börn sem eru í meðferð ef þau hafa sýnt af sér skaðlega hegðun.

Barnaverndarnefnd skal senda beiðni um vistun barns til Barnaverndarstofu sem metur og tekur ákvörðun um vistunina í samráði við nefndina. Í sérstökum tilvikum, helst þegar um er að ræða einhvers konar neyðarmóttöku,³⁰ getur barnaverndarnefnd snúið sér beint til heimilis eða stofnunar, þ.m.t. Stuðla, um vistun barns. Samkvæmt barnaverndarlögum skal það gert eftir nánari reglum sem ráðherra setur um þá framkvæmd, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.³¹ Ekki verður séð að ráðherra hafi sett slíkar reglur.

[Barnaverndarlög](#)

28 Sbr. t.d. dóma mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *De Tommaso gegn Ítalíu*, 23. febrúar 2017, mál nr. 43395/09, málsgr. 80 og MDE, *Guzzardi gegn Ítalíu*, 6. nóvember 1980, mál nr. 7367/76, málsgr. 92. Sjá einnig Björgu Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2. útg., bls. 132–133.

29 Sbr. 2. mgr. 4. gr. valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (e. *Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, OPCAT).

30 Sjá nánar athugasemd við ákvæðið sem varð að 80. gr. barnaverndarlaga, Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1867.

31 Sbr. 2. mgr. 80. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Í reglugerð nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga, sem sett var á grundvelli eldri laga um vernd barna og ungmenna,³² segir að óheimilt sé að skammtímavista ungling í neyðar- og bráðatilvikum á lokaðri deild nema samkvæmt ósk barnaverndarnefndar þar sem hann er dvalfastur. Þó geti lögreglan vistað ungling á neyðarvistun Stuðla enda tilkynni hún vistun tafarlaust til forsjáraðila hans og viðkomandi barnaverndarnefndar sem taki þá við ábyrgð á vistuninni.³³ Forstöðumaður meðferðarheimilis getur einnig óskað eftir vistun á neyðarvistun Stuðla en þá skal leita samþykkis viðkomandi barnaverndarnefndar hið fyrsta. Þá skuli viðkomandi stofnun tilkynna Barnaverndarstofu allar vistanir. Þar að auki tilgreinir reglugerðin að vistunartími skuli að hámarki vera 14 dagar.³⁴ Reglugerðin var sett samkvæmt heimild í 5. mgr. 51. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Það ákvæði er efnislega sambærilegt 1. og 5. mgr. 79. gr. núverandi barnaverndarlaga nr. 80/2002. Þar sem reglugerðin hefur ekki verið felld úr gildi verður að telja hana hafa gildi að svo miklu leyti sem hún á sér sambærilega lagastoð í núverandi barnaverndarlögum.

Barnaverndarstofa hefur sett reglur um samstarf barnaverndarnefnda og meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu sem fjalla um framkvæmd við vistun barns á neyðarvistun.³⁵ Samkvæmt reglunum skal beiðni vistunaraðila (barnaverndarnefndar) um skammtímavistun á neyðarvistun Stuðla ávallt vera skrifleg. Greina skal frá tilgangi vistunarinnar og reyna að áætla, í samráði við deildarstjóra neyðarvistunarinnar eða forstöðumann Stuðla, hversu lengi hún skuli vara. Í þeim tilvikum þegar forstöðumaður meðferðarheimilis óskar vistunar skal hún vera skrifleg auk þess sem tiltaka skal ástæður hennar, með hvaða hætti unnið verði í máli barnsins meðan vistunin varir og reynt að áætla í samráði við starfsmenn neyðarvistunar hversu lengi hún skuli vara. Vistun skal aldrei vara lengur en brýna nauðsyn ber til.³⁶ Þar sem nánari framkvæmd og skilyrði sem varða beiðnir um vistun hafa ekki verið sett fram í ákvæðum barnaverndarlaga, eða reglugerð verið sett á grundvelli laganna, verður að telja að reglur Barnaverndarstofu séu innri reglur sem geti þjónað þeim tilgangi að vera almennar verklagsreglur innan heimila sem rekin eru á hennar vegum til að tryggja samræmi og jafnræði í framkvæmd.

32 Reglugerð nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga, með síðari breytingum, sem sett var á grundvelli laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna.

33 Sjá einnig 18. gr. barnaverndarlaga um tilkynningarskyldu lögreglu til barnaverndarnefndar.

34 Sbr. 2. og 4. mgr. 3. gr. og a-lið 2. gr. reglugerðar nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga.

35 Reglurnar eru settar af Barnaverndarstofu með stoð í 51. gr. og 52. gr. eldri barnaverndarlaga nr. 58/1992, með síðari breytingum, og 19. gr. reglugerðar um Barnaverndarstofu nr. 264/1995. Birt á vefsíðu: <http://www.bvs.is/media/skjol/file328.pdf>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

36 Sjá 10. og 11. gr. reglna um samstarf barnaverndarnefnda og meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

Af þeim gögnum sem umboðsmaður kallaði eftir fyrir heimsóknina verður ráðið að það heyri til undantekninga að umsóknir um vistun barns séu skriflegar eða að þeim fylgi formleg ákvörðun formanns barnaverndarnefndar eða starfsmanns í umboði hans um vistun barns eða samþykki foreldra, eða eftir atvikum barns, fyrir vistun. Af fyrirbyggjandi gögnum að dæma virðist sem símtal frá starfsmanni barnaverndarnefndar, eða eftir atvikum forstöðumanni meðferðarheimilis, til neyðarvistunar Stuðla sé yfirleitt látið duga. Á tímabilinu 1. ágúst til 31. október 2018 fylgdu umsóknir eða gögn vistuninni einungis í þremur tilvikum af 63. Þar var í tveimur tilvikum um að ræða skriflega ákvörðun um neyðarráðstöfun samkvæmt 31. gr. barnaverndarlaga og í því þriðja skriflega umsókn um vistun sem var undirrituð af barnaverndarstarfsmanni. Í þeirri umsókn var hakað í reit um samþykki barns fyrir vistun en ekki fylgdu þó nánari gögn um samþykki barnsins.

Af framangreindu er ljóst að beiðnir um vistun eru almennt ekki formlegar. Af því getur leitt að ekki liggi fyrir með skýrum hætti á hvaða lagagrundvelli ákvörðun um vistun barns byggist, en slíkt getur skipt miklu um réttarstöðu barnsins, t.d. hvað varðar rétt þess til að afturkalla samþykki sitt ef vistun er byggð á þeim grundvelli.

Samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu var á fundi með forstöðumönnum og deildarstjórum meðferðarheimila 29. október 2018 fjallað um nauðsyn þess að fyrir lægju gögn um grundvöll vistunar á neyðarvistun Stuðla, þ.e. annaðhvort skriflegt samþykki barns og forsjáraðila eða skrifleg ákvörðun barnaverndarnefndar um neyðarráðstöfun. Til stæði að bæta úr þessum galla á verklagi og kynna barnaverndarnefndum það á næstunni.

6.2.2

Vistunarástæður

Samkvæmt þeim lögum og reglum sem gilda um neyðarvistun Stuðla og upplýsingum frá Barnaverndarstofu er ekki um eiginlega meðferðarvistun að ræða heldur er vistunin aðferð til að stöðva óæskilega og skaðlega hegðun, s.s. vegna stroks,³⁷ óupplýstra afbrota eða stjórnleysis, m.a. sökum ölvunar og annarrar vímuefnaneyslu, á meðan barnaverndarnefnd metur hvað sé barninu fyrir bestu og undirbýr næstu skref í máli þess.

Í reglum um samstarf barnaverndarnefnda og meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu eru vistunarástæður skýrðar nánar. Tekið er fram að vistun vegna óupplýstra afbrota komi fyrst og fremst til álita þegar lögregla óskar vistunar. Í tilvikum þegar ástæðan sé stjórnleysi komi fyrst og fremst til álita neysla áfengis og fíkniefna þar sem ekki er talið eðlilegt að meðferð eða afeitrun fari fram á sjúkrahúsi. Ef gert er ráð fyrir að barn sé

37

Í skýrslunni verður notast við orðið *strok* þegar talað er um brottför barna frá þeim stað sem þau skulu dvelja á, á laun eða án leyfis eða vitundar annarra, í samræmi við þá skilgreiningu í Íslenskri orðabók að orðið *strok* þýði „brottför á laun eða án leyfis eða vitundar annarra“ (Íslensk orðabók. 2002, 3. útg. Rítstj. Mördur Árnason).

vistað á neyðarvistun eftir að hafa fengið læknishjálp verði vistun að uppfylla tiltekin skilyrði, eins og að gerð sé grein fyrir ástæðu vistunar og hvaða úrræði verði undirbúin. Ekki skuli vista barn nema um sé að ræða alvarlega hegðunarerfiðleika, vistun sé bráðnauðsynleg og að fullskodað hafi verið hvort aðrar vægari ráðstafanir dygðu meðan á undirbúningi frekari úrræða stæði.³⁸

Vistanir 1. ágúst til 31. október 2018 (þriggja mánaða tímabil)

- 63 vistanir, 40 drengir og 23 stúlkur.
- Í 27 tilvikum var neysla skráð sem meginvistunarástæða.
- Í þremur tilvikum var strok skráð sem meginvistunarástæða.
- Í fjórum tilvikum var úti gangur skráð sem meginvistunarástæða.
- Í fjórum tilvikum var um að ræða börn sem komu frá meðferðarheimili.
- Í 25 tilvikum voru aðrar ástæður tilgreindar eða engar.

6.2.3

Val á vistunarstað

Samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu eru frávisanir frá neyðarvistun oftast vegna plássleysis þótt aðrar ástæður geti einnig búið að baki. Hins vegar liggja ekki fyrir upplýsingar um aðrar ástæður frávisunar fyrir árin 2013–2017 sem getur skýrst af því að þær hafa ekki verið skráðar í dagbók neyðarvistunar. Árið 2018 komu upp 53 tilvik þar sem beiðni um vistun á neyðarvistun Stuðla var vísað frá. Í 49 tilvikum var frávisunin vegna plássleysis. Í tveimur tilvikum var um að ræða frávisun þar sem vistunarástæða var ekki talin réttmæt en um var að ræða tilvik þar sem börnin voru heimilislaus en ekki var um öryggisráðstöfun að ræða í samræmi við hlutverk neyðarvistunar. Þá var barni í tveimur tilvikum vísað frá þar sem talið var að það þyrfti heilbrigðisþjónustu á barna- og unglingsgeðdeild Landspítalans (BUGL) fremur en öryggisvistun.

Eins og fram hefur komið er það barnaverndarnefnd sem tekur ákvörðun um að vista barn utan heimilis samkvæmt VI. kafla barnaverndarlaga og ákveður hvað sé viðeigandi úrræði í hverju tilviki. Þá segir í reglugerð nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, að það sé óheimilt að vista börn í skammtímavistun í neyðar- og brádatilvikum nema samkvæmt ósk barnaverndarnefndar þar sem barn er dvalfast. Þó getur lögregla vistað barn enda sé slíkt strax tilkynnt til forsjáraðila og viðkomandi barnaverndarnefndar.³⁹ Barn er vistað á neyðarvistun Stuðla á meðan barnaverndarnefnd metur hvað sé barninu fyrir bestu og undirbýr næstu skref í máli þess. Það er því barnaverndarnefnd sem ákveður hvort og hvar barn skuli vistast, hvort

38
39

Sjá 9. gr. reglna um samstarf barnaverndarnefnda og meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu. Sjá 3. gr. reglugerðar nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, með síðari breytingum, sem sett var á grundvelli laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna.

sem það er á neyðarvistun Stuðla eða annars staðar, og hversu lengi sú vist stendur. Vistun barns á neyðarvistun Stuðla er því ávallt á ábyrgð viðkomandi barnaverndarnefndar.

Þrátt fyrir að starfsfólk neyðarvistunar Stuðla geti veitt upplýsingar um stöðuna á Stuðlum og um það hvernig plássin eru nýtt, og veitt umsögn um hvort það telji tækt að vista umrætt barn þar með hliðsjón af hlutverki neyðarvistunar, þá er endanleg ákvörðun um vistun barnsins undir barnaverndarnefnd komin.

Hér þarf að hafa í huga að Stuðlar eru eina stofnunin sem sett hefur verið á fót samkvæmt 79. gr. barnaverndarlaga og býður upp á þá þjónustu að neyðarvista börn í samræmi við ákvæðið. Eins og fram hefur komið var beiðni um vistun barns vísað frá í 49 skipti vegna plássleysis árið 2018. Af þeim upplýsingum sem lágu fyrir við heimsóknina er því ljóst að í mörgum tilvikum virðast barnaverndarnefndir hafa metið það sem svo að neyðarvistun Stuðla væri það úrræði sem hentaði viðkomandi barni best en ekki hafi í öllum tilvikum verið hægt að vista þau þar vegna plássleysis. Þess ber að geta að eftir að heimsókn umboðsmanns og starfsmanna hans fór fram gaf félags- og barnamálaráðherra út þau tilmæli að engum börnum skyldi vísað frá neyðarvistun Stuðla.⁴⁰ Þá var einnig, eftir að heimsóknin fór fram, samþykkt á Alþingi þingsályktun um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019–2022 þar sem gert er ráð fyrir að plássum á lokaðri deild Stuðla verði fjölgað svo að ekki þurfi að vísa börnum frá.⁴¹

40

41

<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/06/28/Bornum-ekki-visad-fra-Studlum/>
Sjá þingsályktun um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019–2022, liður E.3, samþykkt á Alþingi 12. júní 2019.

6.3

Ábendingar og tilmæli

Í 6. kafla hefur verið bent á ýmis atriði sem varða lagagrundvöll og framkvæmd vistunar barna á neyðarvistun Stuðla. Er þar m.a. bent á að ekki hafi verið settar reglugerðir á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002 sem varða starfsemi heimila og stofnana á ábyrgð ríkisins, eins og Stuðla. Í ljósi þess að slíkt er á forræði félags- og barnamálaráðherra, og í samræmi við þau lagalegu álitafni sem rakin hafa verið í þessum kafla, beinir umboðsmaður Alþingis eftirfarandi ábendingum til félags- og barnamálaráðherra:

📖 Félags- og barnamálaráðherra

- *Að fylgja eftir ákvörðun Alþingis um að setja reglugerð um stofnun og almennan rekstur heimila og stofnana á ábyrgð ríkisins í samræmi við þau fyrirmæli sem löggjafinn hefur gefið í 4. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.*
- *Að fylgja eftir ákvörðun um að setja nánari reglur um framkvæmd vistunar barns á heimili eða stofnun, sbr. 2. mgr. 80. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.*
- *Að setning nýrra reglugerða feli í sér endurskoðun á eða komi í stað reglugerðar nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, sem sett var með stöð í eldri lögum um vernd barna og ungmenna.*

Í 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 er mælt fyrir um lagaskyldu og ábyrgð ráðuneytis þessara mála um að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita börnum móttöku í bráðatilvikum. Félags- og barnamálaráðherra hefur gefið út þau tilmæli að engum börnum skuli vísað frá neyðarvistun Stuðla. Þá liggur fyrir áætlun um að fjölga plássum á neyðarvistun samkvæmt þingsályktun um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019–2022 frá 12. júní 2019. Samkvæmt upplýsingum frá Stuðlum hafa þegar verið stigin skref í þá átt að þar sé hægt að taka við fleiri börnum. Af þessu tilefni beinir umboðsmaður eftirfarandi ábendingum til félags- og barnamálaráðherra:

📖 Félags- og barnamálaráðherra

- *Að fylgja frekar eftir áformum um að fjölga plássum á Stuðlum og/eða leita leiða til að úrræði séu til fyrir börn sem talin er þörf á að vista á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins í samræmi við lagaskyldu þess efnis.*

- Að samhliða fyrir mælum um að fjölga plássum á neyðarvistun Stuðla sé því fylgt eftir að aðbúnaður þar taki mið af auknu umfangi og að neyðarvistunin sé í stakk búin til að taka við fleiri börnum, þ. á m. að húsakynni rúmi slíka fjölgun og fjárframlög séu í samræmi við þær skyldur sem eru lagðar á neyðarvistunina.

 Barnaverndarstofa og neyðarvistun Stuðla

Umboðsmaður Alþingis beinir í tilefni af heimsókninni eftirfarandi ábendingum og tilmælum til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla um að taka skipulag og starfsemi neyðarvistunarinnar til endurskoðunar og breytinga varðandi eftirfarandi atriði:

- Endurskoða núverandi reglur og verklag þegar teknar eru ákvarðanir um að vista börn á neyðarvistun þannig að fyrir liggi á hvaða lagagrundvelli vistun þeirra byggist. Viðeigandi upplýsingar og gögn þurfa að liggja fyrir hverju sinni og form slíkra umsókna og ákvarðana þarf að vera með þeim hætti að ljóst sé á hvaða grundvelli barn er vistað.
- Samhliða þarf að endurskoða núverandi reglur og verklag við slíkar ákvarðanir til að börn sem eru vistuð á neyðarvistun fái fullnægjandi upplýsingar um á hvaða grundvelli þau séu vistuð þar og áhrif þess, m.a. til að þeim sé ljóst að í þeim tilvikum sem vistun byggist á samþykki þeirra hafi þau heimild til að draga samþykki sitt til baka samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga. Að sama skapi þarf eftir atvikum að veita forsjáraðilum sambærilegar upplýsingar.
- Bæta þarf upplýsingagjöf til starfsmanna neyðarvistunar og veita þeim fræðslu um lagagrundvöll og framkvæmd vistunar barna sem þar dveljast til að viðbrögð þeirra í einstökum málum, t.d. við beiðnum um að yfirgefa neyðarvistun, taki mið af aðstæðum hverju sinni og séu í samræmi við lög.
- Að hugað sé að því hvernig draga megi úr því að frelsissvipting barna sem eru vistuð á neyðarvistun verði lengri en leyfileg hámarksdvöl samkvæmt núgildandi reglum, þ.e. umfram 14 daga, og þar með að vistun þeirra verði ekki meira íþyngjandi en þörf er á.

7 Þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna

7.1

Almennt

Almenn mannréttindasjónarmið og alþjóðleg réttarþróun sem sér nú stað í ákvæðum stjórnarskrárinnar leiðir til þess að ströng skilyrði gilda um beitingu inngripa og þvingana gagnvart þeim persónuréttindum sem varða líf og frelsi einstaklinga sem búin er sérstök vernd, þ.m.t. í stjórnarskrá. Ekki síst á þetta við gagnvart viðkvæmum einstaklingum eins og börnum.⁴² Því þarf að huga sérstaklega að lagaheimild og lagalegri umgjörð þvingunarráðstafana og takmörkunar réttinda á stöðum þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir í samræmi við þær kröfur sem leiðir af stjórnarskrá og mannréttindareglum.

Stjórnarskrá Íslands

Í 67. gr. stjórnarskrárinnar er áréttað að engan megi svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum. Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um það að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Þetta getur kallað á afskipti stjórnvalda, þ. á m. að gripið sé til barnaverndarúrræða sem fela í sér vistun barna á heimili eða stofnun þar sem þau eru tímabundið frelsissvipt. Í 68. gr. stjórnarskrárinnar segir að engan megi beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Hér að framan hefur einnig verið bent á að þótt leiða megi takmarkanir á ferðafrelsi barna og rétti þeirra til að ráða dvalarstað sínum af löglegum ákvörðunum um frelsissviptingu, og þar með vistun þeirra í úrræði eins og á neyðarvistun Stuðla, verði engu að síður að gæta þess að réttindi þeirra skerðist ekki umfram það sem lög heimila og brýn nauðsyn stendur til. Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu nýtur verndar 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og annarra alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga íslenska ríkisins.⁴³ Friðhelgi einkalífs barna er einnig vernduð sérstaklega í samningi Sameinuðu þjóðanna um

Lög um mannréttinasáttmála Evrópu

42 *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Méndez, frá 5. mars 2015, málsgr. 23, kafli III.A.2. Birt á vefslóð: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Children_Report.pdf. Sótt á vef: 17. apríl 2020.

43 Af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum má t.d. nefna 17. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnáaleg réttindi.

réttindi barnsins. Sambærilegur skilningur er lagður í friðhelgi einkalífs í þeim samningi og í öðrum fjölþjóðlegum mannréttindasamningum, s.s. mannréttindasáttmála Evrópu.⁴⁴

Í þessu sambandi er rétt að taka fram að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum gengið út frá því að einstaklingar sem eru löglega frelsissviptir njóti engu að síður allra annarra grundvallarréttinda sem tryggð eru í mannréttindasáttmála Evrópu, þ. á m. friðhelgi einkalífs. Þar af leiðandi þurfi, líkt og endranær, að fylgja sáttmálanum ef takmarka eigi réttindi frelsissviptra einstaklinga.⁴⁵ Frelsisviptingin veitir með öðrum orðum ekki sjálfkrafa heimild til þess að takmarka friðhelgi einkalífs. Stjórnvöldum er því óheimilt að skerða friðhelgi einkalífs frelsissviptra einstaklinga nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og í samræmi við önnur þau skilyrði sem mannréttindasáttmálinn setur.⁴⁶ Þá heimilar stjórnarskráin einnig ákveðnar takmarkanir á friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sbr. 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Vegna kröfu þessara ákvæða um að lagaheimild þurfi til skerðingar á þeim réttindum sem þau vernda verða takmarkanir á þeim af hálfu Stuðla að byggjast á slíkri heimild. Auk þess þarf brýn nauðsyn að krefja, s.s. til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. Samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu skal strangari skilyrði við mat á því hvort frelsisskerðing teljist lögmæt þegar verið er að skerða frelsi einstaklinga sem þegar búa við frelsisskerðingu.⁴⁷ Þá verður að hafa í huga að börn eru sérstaklega varnarlaus hópur frelsissviptra vegna aldurs síns og þroska og vegna þeirra langtímaáhrifa sem frelsissvipting getur haft á þroska þeirra og velferð.⁴⁸

Þá ber við beitingu þvingana eða agaviðurlaga gagnvart börnum að hafa meginreglur um réttindi barna að leiðarljósi.⁴⁹ Samkvæmt reglum Sameinuðu þjóðanna um vernd frelsissviptra ungmenna (*Havana-reglunum*) skal t.d. aldrei beita frelsissvipt börn þvingunum eða agaviðurlögum

44 Sbr. t.d. Njál Høstmælingen: „Sivile rettigheter og friheter“. *Barnkonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Rittstj. Njál Høstmælingen, Elin Saga Kjörholt og Kirsten Sandberg. Oslo 2008, bls. 111–113.

45 Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Munjaz gegn Bretlandi*, 17. júlí 2012 (mál nr. 2913/06). Í dómnum segir m.a. (málsg. 79): „[...] the Court reiterates that, under the Convention system, the presumption is that detained persons continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty, where lawfully imposed detention expressly falls within the scope of Article 5 of the Convention. [...] Any restriction on those rights must be justified in each individual case.“

46 Í 2. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir að opinber stjórnvöld skuli ekki ganga á rétt manna til friðhelgi einkalífs og fjölskyldu nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannahella eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

47 Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Munjaz gegn Bretlandi*, 17. júlí 2012, mál nr. 2913/06, málsg. 80.

48 Sjá *Jean-Jacques Gautier, NPM Symposium: Addressing children's vulnerabilities in detention*, bls. 40, Children deprived of their liberty: Key issues. Birt á vefslóð: https://www.apt.ch/content/files_res/report-jig-symposium-2014-en.pdf. Sótt á vef 17. apríl 2020.

49 Sbr. t.d. 1. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 3. og 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.

nema í fullu samræmi við gildandi heimildir í lögum og reglum. Ef beiting agaviðurlaga telst nauðsynleg verður að tryggja að barninu hafi verið gerð fyllileg grein fyrir þeim ástæðum sem að baki liggja og að barnið fái raunhæft tækifæri til þess að grípa til varna og möguleika á að skjóta ákvörðun um viðurlög til óháðs æðra setts stjórnvalds. Þá skal halda skrá yfir málsmeðferð allra ákvarðana um beitingu agaviðurlaga.⁵⁰

Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (e. *Committee on the Rights of the Child*) hefur lagt til grundvallar að í einstökum tilvikum geti kennarar eða aðrir, t.d. þeir sem sjá um börn á stofnunum og börn sem framið hafa afbrot, staðið frammi fyrir áhættusamri hegðun sem getur réttlætt þvingunarráðstafanir innan skynsamlegra marka til að ná tökum á ástandinu. Í þessu samhengi þarf að gera skýran greinarmun annars vegar á valdbeitingu sem er ætlað að vernda börnin eða aðra og hins vegar á valdbeitingu í refsingarskyni, enda sé hið síðarnefnda aldrei heimilt. Þá vísar nefndin til meðalhófs við valdbeitingu auk þess sem hún setur það skilyrði að þeir sem beiti þvingunum verði að hafa fengið viðeigandi leiðsögn og þjálfun.⁵¹

7.2

Lagaheimildir fyrir beitingu þvingana, alvarlegra agaviðurlaga og takmörkunum á frelsi og friðhelgi barna

7.2.1

Almennt

Neyðarvistun barns af hálfu barnaverndaryfirvalda felur í sér takmörkun á persónufrelsi þess. Þá kann slík ráðstöfun að leiða til ýmissa þvingunar-ráðstafana og takmörkunar á mannréttindum þess sem vernduð eru af stjórnarskránni og alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, líkt og rakið er hér að framan. Þessi réttindi verða því ekki takmörkuð nema með lagaheimild og að því skilyrði uppfylltu að slík íhlotun teljist nauðsynleg til að ná lögmætum markmiðum.

Í gildistið eldri barnaverndarlaga var ekki að finna skýrar heimildir í lögum til að beita þvingunarráðstöfunum og agaviðurlögum í þeim skilningi sem finna má í núgildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002, með síðari breytingum. Í 2. mgr. 53. gr. eldri barnaverndarlaga nr. 58/1992, með síðari breytingum, var einungis tekið fram að ekki mætti beita líkamlegum

50

Sbr. 64. og 70. gr. reglna Sameinuðu þjóðanna um vernd frelssiviptra ungmenna.

51

Sbr. *Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 8 (2006). The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment*, 15. gr. „The Committee recognizes that there are exceptional circumstances in which teachers and others, e.g. those working with children in institutions and with children in conflict with the law, may be confronted by dangerous behaviour which justifies the use of reasonable restraint to control it. Here too there is a clear distinction between the use of force motivated by the need to protect a child or others and the use of force to punish. The principle of the minimum necessary use of force for the shortest necessary period of time must always apply. Detailed guidance and training is also required, both to minimize the necessity to use restraint and to ensure that any methods used are safe and proportionate to the situation and do not involve the deliberate infliction of pain as a form of control.“ Birt á vefslóð: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRICAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2f5F0vF1b6rTFNjw4eY3W5adlOuDFzP1GdKUZ8oRYHJyiPeOS%2bcQ90I8KHM75DD7B5iImbhIZPgDtB5J70mNi%2boP0erF_Sótt á vef 17. apríl 2020.

eða andlegum refsingum á heimilum eða stofnunum fyrir börn. Slíkar ráðstafanir tíðkuðust aftur á móti um árabíl án þess þó að byggt væri á tilteknum lagaheimildum eða reglum við framkvæmd eða beitingu þeirra.⁵² Ákveðin kaflaskil virðast hafa orðið árið 1997 þegar Barnaverndarstofa setti fyrst sérstakar reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn stofnunarinnar.⁵³ Þá tóku endurskoðaðar reglur um sama efni gildi 1. febrúar 1999. Reglurnar voru settar með stoð í 51. og 52. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992, með áorðnum breytingum, og 19. gr. reglugerðar um Barnaverndarstofu nr. 264/1995.⁵⁴ Í lögnum var ekki að finna bein ákvæði er vörðuðu heimild til beitingar þvingana eða agaviðurlaga, einungis bann við líkamlegum og andlegum refsingum. Í 2. mgr. 52. gr. laganna var að finna heimild fyrir Barnaverndarstofu til að semja og gefa út nánari reglur sem vörðuðu leiðbeiningar um stjórn, starfsfólk og aðbúð á heimilum og stofnunum sem reknar voru af einkaaðilum og sveitarfélögum á grundvelli 51. gr. laganna.

Barnaverndarlög

Þegar barnaverndarlög nr. 80/2002 voru sett þótti, eins og sagði í athugasemd við 82. gr. frumvarps til laganna, þrátt fyrir áður nefndar reglur Barnaverndarstofu, eðlilegt að sett yrðu í barnaverndarlög almenn ákvæði sem að þessu lytu þannig að þær þvingunarráðstafanir og agaviðurlög sem nauðsynlegt væri talið að grípa til og samræmst gætu góðu meðferðarstarfi hvíldu á traustri lagastoð. Þá var enn fremur lagt til að umræddar lagareglur yrðu nánar útfærðar í reglugerð sem sett yrði að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Fyrirmynd að lagaákvæðinu var m.a. sótt í norsku barnaverndarlögin.⁵⁵ Slíkt ákvæði hefur síðan verið að finna í 82. gr. barnaverndarlaga undir fyrirsögninni „Réttindi barns og beiting þvingunar“. Ákvæðið tekur til heimila og stofnana sem eru á ábyrgð ríkisins, sbr. 79. gr. barnaverndarlaga, og gildir þar af leiðandi um þá starfsemi sem fram fer á neyðarvistun Stuðla.⁵⁶ Upphaflega voru í 82. gr. barnaverndarlaga nefnd dæmi um þvingunarráðstafanir og talað um beitingu þvingunar þegar nauðsyn bæri til. Með breytingunum sem öðluðust gildi 2011 var hins vegar horfið frá því að nefna dæmi í þessu skyni.

- 52 Sjá nánar skýrslur nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 (vistheimilanefnd), birt á vefslóð: <https://www.syslumenn.is/thjonusta/onnur-thjonusta/greidsla-sanngirnibota/sanngirnisbaetur/>. Sótt á vef 17. apríl 2020.
- 53 Sjá frumvarp til barnaverndarlaga, Alpt. 2001–2002, A-deild, bls. 1805 og 1868.
- 54 Sjá 22. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu frá 1999.
- 55 Sjá frumvarp til barnaverndarlaga, Alpt. 2001–2002, A-deild, bls. 1868.
- 56 Samkvæmt 1. mgr. 79. gr. ber félagsmálaráðuneytið ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til að: a. veita börnum móttöku í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika, b. greina vanda barna sem talin eru þurfa sérhæfða meðferð, c. veita börnum sérhæfða meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og meintra afbrota.

7.2.2

Barnaverndarlög

Núgildandi ákvæði um þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi i barnaverndarlögum

Þótt ekki sé sérstaklega vísað til áður nefnds áskilnaðar stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu um þörfina á lagaheimild til að svipta einstaklinga frelsi í greinargerðum með þeim frumvörpum sem urðu að barnaverndarlögum nr. 80/2002 og lögum til breytinga á þeim frá árinu 2011, verður að ætla að ákvæði laganna um þvingunarráðstafanir og alvarleg agaviðurlög hafi átt að mæta þessum áskilnaði. Ákvæði þar um eru eins og áður sagði í 82. gr. laganna og gilda um vistun barna á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins.

Eins og vísað er til í fyrirsögn ákvæðisins eru þar annars vegar settar tilteknar meginreglur um rétt barnanna til einkalífs og bann við ákveðnum inngripum í persónuleg réttindi þeirra. Hins vegar eru þar einnig undantekningar sem heimila þvinganir og inngrip í þessi réttindi.

Í 1. másl. 2. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga segir að barn skuli vera „frjálst ferða sinna innan sem utan umráðasvæðis heimilis eða stofnunar, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegt kunni að vera að setja með tilliti til öryggis og velferðar barnsins og annarra“. Þá segir í 2. másl. 2. mgr. að banna megi barni sem er vistað á heimili á ábyrgð ríkisins að yfirgefa umráðasvæði heimilis eða stofnunar að því marki sem eðlilegt og nauðsynlegt er til að markmiðin með vistun náist.

Samkvæmt 1. mgr. 82. gr. skal „öll starfsemi heimila og stofnana skv. 79. gr. miða að því að tryggja börnum rétt til einkalífs, rétt til að ráða persónulegum högum sínum og rétt til að hafa samskipti við aðra, allt eftir því sem samræmist best aldri barnsins og þroska þess og að því marki sem það samræmist tilganginum með vistun þess á heimili eða stofnun og ábyrgð á starfseminni, velferð og öryggi barnsins og annarra“. Þrátt fyrir að sjálfsákvörðunarréttur um persónuleg málefni sé meginreglan sætir hann þó eðli málsins samkvæmt vissum takmörkunum. Þannig eru réttindi barns almennt takmörkuð vegna réttinda og skyldna þeirra sem fara með forsjá þess og í ljósi aldurs og þroska barnsins sem í hlut á.⁵⁷ Enn fremur sætir sjálfsákvörðunarréttur barns takmörkunum að því marki sem samræmist tilganginum með vistun þess á heimili eða stofnun.⁵⁸

57
58

Sbr. 5. mgr. 28. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 51. gr. löggræðis laga nr. 71/1997. Sjá Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1868.

Í 3. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga er fjallað um þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmörkun á frelsi og friðhelgi, sbr. eftirfarandi:

Óheimilt er að:

- a. beita barn líkamlegum eða andlegum refsingum,
- b. beita þvingunarráðstöfunum eða alvarlegum agaviðurlögum nema það teljist nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum, til verndar lífi, heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra barna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum,
- c. hafa eftirlit með póstsendingum, tölvusamskiptum og símtölum barns nema nauðsyn beri til, m.a. að teknu tilliti til markmiðs vistunar.

Lög nr. 80/2011

Hugtökin þvingunarráðstafanir og alvarleg agaviðurlög eru ekki skilgreind nánar í lögnum en í athugasemdum með frumvarpi því er varð að breytingalögum nr. 80/2011 er tekið fram að með orðinu þvingunarráðstöfun geti sem fyrr komið til greina að grípa til þess ráðs að „halda barni frá öðrum börnum“. Þá segir að með alvarlegum agaviðurlögum sé t.d. átt við „verulega sviptingu réttinda“ sem barn nýtur innan heimilis eða stofnunar.⁵⁹

Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 er því að finna skilyrði fyrir beitingu þvingunarráðstafana alvarlegra agaviðurlaga og fyrir takmörkunum á frelsi og friðhelgi barna á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins – þar á meðal neyðarvistun Stuðla – í afmörkuðum undantekningartilvikum í samræmi við þau skilyrði sem sett eru í 82. gr. Í þessu sambandi verður þó að hafa hugfast að ákvæði sem heimila takmarkanir á stjórnarskrárvörðum mannréttindum verður að túlka þröngt og þegar um börn er að ræða verður einnig að hafa meginreglur um réttindi barna að leiðarljósi.⁶⁰

7.2.3

Barnaverndarlög

Skýrleiki 82. gr. barnaverndarlaga um þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna

Þegar núverandi barnaverndarlög nr. 80/2002 voru sett þótti eðlilegt, eins og áður hefur komið fram, að almenn ákvæði sem lúta að þvingunarráðstöfunum og agaviðurlögum sem nauðsynlegt gæti verið að grípa til hvíldu á traustri lagastoð. Samkvæmt 3. mgr. 82. gr. laganna var gert ráð fyrir að meginreglan væri sú að bannað væri að beita líkamlegum og andlegum refsingum, þvingunarráðstöfunum og agaviðurlögum. Þó voru gerðar tilteknar undan-

59 Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum, þskj. 57, 56. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, birt á vefslóð: <https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

60 Sbr. 1. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 3. og 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.

tekingar á meginreglunni. Í b-lið 3. mgr. var tekið fram að innilokun, einangrun eða öðrum slíkum þvingunarráðstöfunum eða agaviðurlögum væri óheimilt að beita nema nauðsyn bæri til. Að auki var í c-lið tekið fram að óheimilt væri að hafa eftirlit með póstsendingum, tölvusamskiptum og símtölum barns nema sérstakar ástæður kæmu til. Í báðum þessum tilvikum skyldi slíkt fara fram samkvæmt reglugerð sem ráðherra setti að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Þá var gert ráð fyrir því að ráðherra setti reglugerð, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, um framkvæmd ákvæða 3. mgr., þ.m.t. um þvingunarráðstafanir og málsmeðferð vegna beitingar þeirra. Einnig átti að setja reglugerð sem miðaði að því að koma í veg fyrir að áfengi, fíkniefni og önnur hættuleg efni bærust inn á heimili og um meðferð á persónulegum fjármunum og eignum barns.

Með lögum nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, var 3. mgr. 82. gr. laganna breytt. Í b-lið 3. mgr. núgildandi ákvæðis eru ekki lengur tiltekin dæmi um þvingunarráðstafanir, s.s. innilokun eða einangrun, heldur einungis rætt almennt um þvingunarráðstafanir eða alvarleg agaviðurlög. Þá er nú tekið fram að beiting þessara ráðstafana sé óheimil nema það teljist nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum, til verndar lífi, heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra barna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum. Í c-lið segir að eftirlit með póstsendingum, tölvusamskiptum og símtölum barns sé óheimilt nema ef nauðsyn ber til, m.a. að teknu tilliti til markmiðs vistunar. Meginreglan er engu að síður ennþá bann við beitingu líkamlegra og andlegra refsinga, þvingunarráðstafana, alvarlegra agaviðurlaga og takmörkun á réttindum barna.

Eins og fram hefur komið var fyrirmynd að upphaflega lagaákvæðinu m.a. sótt í norsku barnaverndarlögin, nánar tiltekið ákvæði 5.–9. greinar.⁶¹ Rétt er að benda á að nú stendur yfir endurskoðun á norsku barnaverndarlögum og hafa verið gerðar athugasemdir við þær breytingartillögur sem lagðar hafa verið fram, m.a. um 5.–9. gr. laganna. Umboðsmaður norska þjóðþingsins, sem fer með OPCAT-eftirlit þar í landi, skilaði inn athugasemdum við breytingalagafrumvarpið. Þar tekur hann undir þá tillögu að fella inn í sjálf lögin ákvæði sem varða þvingunarráðstafanir og takmörkun á réttindum barna á barnaverndarstofnunum og heimilum, en þau hefur einungis verið að finna í reglugerð. Byggir hann einkum á því að það sé eðlilegra að slíkar ráðstafanir og skilyrði til að beita þeim séu ákveðin af löggjafanum. Leggur hann til að frumvarpið verði skoðað í samhengi við mannréttindaskuldbindingar norska ríkisins þar sem kröfur og viðmið um aðbúnað frelsissviptra séu í stöðugri þróun, m.a. þar sem Mannréttindadómstóll Evrópu hafi kallað eftir að strangara mat sé viðhaft við beitingu þvingana þegar fólk er frelsissvipt og dvelur á stofnunum. Mannréttindadómstóllinn hafi einnig lagt áherslu á að

61

Sjá frumvarp til barnaverndarlaga, Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1868.

réttindi og öryggi barna og annarra viðkvæmra hópa yrðu vernduð sérstaklega. Auk þess leggur norski umboðsmaðurinn áherslu á að nákvæmt mat sé lagt til grundvallar þegar setja eigi í lög heimildir fyrir beitingu þvingana. Það eigi að meta hvernig þessu hafi verið beitt í framkvæmd samkvæmt reglugerðinni og þá hvort rétt sé að skýra reglurnar eða herða þær. Að mati umboðsmannsins eru ákvæði breytingalagafrumvarpsins er varða réttarstöðu barna ekki nægilega skýr og hann leggur til að ráðuneytið endurskoði ákvæðin um réttindi barna og beitingu þvingana á barnaverndarstofnunum og -heimilum með tilliti til mannréttindaskuldbindinga Noregs.⁶²

Taka verður undir þau sjónarmið norska umboðsmannsins að þegar veittar eru heimildir til að beita þvingunum og takmarka réttindi barna á stofnunum og heimilum þar sem þau vistast sé mikilvægt að það sé gert af löggjafanum og viðmið sett fram með skýrum hætti í lögum. Samkvæmt 82. gr. barnaverndarlaga er meginreglan sú að beiting þvingunarráðstafana og alvarlegra agaviðurlaga sé bönnuð. Þær undantekningar sem gerðar eru í ákvæðinu eru ekki settar skýrt fram og ákvæðið gefur mikið svigrúm til mats. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir því að sett sé reglugerð um nánari framkvæmd þess en eins og fram hefur komið hefur það ekki verið gert. Samkvæmt stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum má engan svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum. Því til viðbótar getur reynt á þá mælikvarða sem leiddir verða af banni stjórnarskrárinnar og alþjóðlegra skuldbindinga við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu sem og friðhelgi einkalífs. Má orða það svo að því meira íþyngjandi sem inngrip eru í réttindi frelsissviptra barna, þeim mun skýrari þurfi lagaheimildin að vera. Í þessu samhengi þarf einnig að huga að því að skýrar og ótvíræðar reglur í lögum um heimildir starfsmanna stofnana og heimila til inngripa af þessu tagi, skýrar reglugerðarheimildir og reglur sem settar eru á grundvelli laganna um þessi mál, geta haft þýðingu ef reynir á ábyrgð, t.d. skaðabóta- og/eða refsíabyrgð, vegna slíkra athafna starfsmanna.

62

Sjá umsögn umboðsmanns norska þjóðþingsins við frumvarp til laga um breytingu á norsku barnaverndarlögum. Sótt á vef 17. apríl 2020. Birt á vefslóð: <https://www.regjeringen.no/contentassets/96dcdbd6d58df40959b67c99bf9627062/sivilombudsmannens-horingsuttalelse-om-forslag-til-ny-barnevernslov-l809193.pdf?uid=Sivilombudsmannen>.

7.2.4

Setning reglugerðar um nánari framkvæmd og málsmeðferð við beitingu þvingunarráðstafana, agaviðurlaga og takmarkana á frelsi og friðhelgi barna

Allt frá gildistöku barnaverndarlaga nr. 80/2002 hefur löggjafinn, þ.e. Alþingi, ætlast til þess að ráðherra setji reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd þvingunarráðstafana, agaviðurlaga og annarrar skerðingar á réttindum barna á heimilum og stofnunum á vegum ríkisins og málsmeðferð þar að lútandi. Þá er í lögunum jafnframt gert ráð fyrir virku samráði við Barnaverndarstofu við setningu slíkrar reglugerðar. Með áskilnaði um reglugerð stóð því til að hverfa frá þeirri framkvæmd að Barnaverndarstofa setti sjálf reglur um þessi atriði eins og stofnunin hafði gert frá árinu 1997.

Samkvæmt 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 setur félags- og barnamálaráðherra reglugerð, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu:

- a. um framkvæmd ákvæða 3. mgr., þar með talið um þvingunarráðstafanir og málsmeðferð vegna beitingar þeirra,
- b. sem miðar að því að koma í veg fyrir að áfengi, fíkniefni og önnur hættuleg efni eða hættulegir munir berist inn á heimili,
- c. um meðferð á persónulegum fjármunum og eigum barns.

Ákvæði 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga hefur staðið óbreytt frá því að barnaverndarlög öðluðust gildi árið 2002. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögunum er ekki að finna nánari efnisumfjöllun um *a-lið* en í athugasemdunum segir að samkvæmt *b-lið* geti reglugerð „m.a. falið í sér heimildir til að takmarka rétt barns til að eiga samskipti við utanaðkomandi með póstsendingum, tölvupósti eða simtölum. Enn fremur um líkamsleit og önnur slík úrræði sem miða að því að koma í veg fyrir að fyrrgreind efni berist inn á heimili eða stofnun“. Þá segir í athugasemdunum að samkvæmt *c-lið* skuli í reglugerð kveða á um rétt barns til að hafa persónulegar eigur með sér og um meðferð á persónulegum fjármunum og eigum barns. Í þessu felist að heimilt geti verið, ef það samræmist meðferðarmarkmiðum og ábyrgð á rekstri heimilis, að takmarka rétt barns til að hafa með sér persónulegar eigur. Samkvæmt athugasemdunum getur hvað sem er fallið hér undir, svo sem fatnaður, farsímar, tölvur, hljómflutningstæki, bækur, blöð, tímarit o.s.frv. Þá segir að eðlilegt sé að gera ráð fyrir því að kveðið verði á um allt slíkt í reglugerð í samræmi við tilgang meðferðar, rekstur heimilis eða stofnunar og aðstæður þar.⁶³

63

Sbr. frumvarp til barnaverndarlaga, Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1869.

Eins og sagði hér að framan má velta því fyrir sér hvort 82. gr. barnaverndarlaga, sem kveður á um setningu reglugerðar um ofangreind atriði, sé nógu skýr og hvort það myndi uppfylla áskilnað stjórnarskrár um skýra lagaheimild að mæla fyrir um heimilar takmarkanir á þessum réttindum í reglugerð.

Í 6. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga segir síðan að með reglugerð skuli kveðið nánar á um heimildir til að skjóta ákvörðunum um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana til úrskurðarnefndar velferðarmála.⁶⁴

Þrátt fyrir þennan áskilnað barnaverndarlaga hefur ráðherra ekki sett reglugerð um framangreindar ráðstafanir.

7.2.5

Sérstök lagaheimild vegna einstaklinga í afplánun sem eru undir 18 ára aldri og vistast á heimili barnaverndaryfirvalda

Börn undir 18 ára aldri geta verið úrskurðuð í gæsluvarðhald eða dæmd til fangelsisvistar. Í slíkum tilvikum getur afplánun farið fram á heimili á vegum barnaverndaryfirvalda og er það jafnframt meginreglan. Samkvæmt 44. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, er beinlínis óheimilt að vista einstakling undir 18 ára aldri í fangelsi nema fyrir liggja mat sérfræðinga um að það sé þeim fyrir bestu með vísan til sérstakra aðstæðna er lúta að þeim sjálfum og sé í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Um slíka vistun gilda ákvæði laga um fullnustu refsinga ef við á. Um afplánun sakhæfra barna gildir einnig reglugerð nr. 533/2015, sem sett var samkvæmt heimild í 4. mgr. 14. gr. og 80. gr. þágildandi laga um fullnustu refsinga, sbr. nú 3. mgr. 44. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

Þegar einstaklingur í afplánun er undir 18 ára aldri og vistaður á heimili eða stofnun á vegum barnaverndaryfirvalda hafa starfsmenn þar því vissar valdbeitingarheimildir á grundvelli laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Samkvæmt 11. gr. laganna er starfsmönnum heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna ef það telst nauðsynlegt:

- 1) til að koma í veg fyrir strok,
- 2) til að verjast yfirvofandi árás, yfirbuga grófa mótspyrnu, að hindra að fangi skaði sjálfan sig eða aðra eða til að koma í veg fyrir skemmdarverk,
- 3) að framkvæma fyrirskipaðar aðgerðir sem þörf er á að framkvæma þegar í stað og fangi hafnar eða lætur ógert að fylgja fyrirmælum um.

[Lög um fullnustu refsinga](#)

64

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að barnaverndarlögum segir að með ákvæðinu sé leitast við að tryggja greiða og réttláta málsmeðferð vegna ákvarðana um takmarkanir réttinda og þvingunarráðstafanir sem telja megi alvarlegastar og séu þess eðlis að rétt sé að gera ráð fyrir málskoti til kærunefndar barnaverndarmála. Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1869.

Valdbeitingarheimildir laga um fullnustu refsinga eru þannig viðtækari en valdbeitingarheimildir barnaverndarlaga. Aftur á móti er það skilyrði að starfsmaður sem meðhöndlar einstaklinga í afplánun hafi hlotið viðeigandi þjálfun í valdbeitingu og að valdbeitingu skuli aðeins beitt í ýtrustu neyð og eingöngu þegar ljóst er að aðrar leiðir duga ekki.⁶⁵ Aldrei má ganga lengra í beitingu valds en þörf er á hverju sinni og kalla skal til lækni eftir valdbeitingu ef grunur leikur á að hún hafi valdið skaða, ef um sjúkdóma er að ræða eða ef einstaklingur óskar sjálfur lækniástoðar.⁶⁶

Valdbeiting gagnvart einstaklingum í afplánun getur almennt falist í líkamlegum tókum eða beitingu viðeigandi varnartækja.⁶⁷ Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 15/2016 er þó sérstaklega tekið fram að heimili á vegum barnaverndaryfirvalda verði, ólíkt fangelsum, ekki veitt heimild til að eiga vopn eða valdbeitingartæki, svo sem kylfu, rafstuðtæki og gasvopn.⁶⁸ Því má draga þá ályktun að ekki sé heimilt að beita varnartækjum gagnvart einstaklingum undir 18 ára aldri sem vistast á Stuðlum.

Valdbeitingarheimild í lögum um fullnustu refsinga er eingöngu bundin við einstakling í afplánun og það tímabil sem hann er vistaður á heimilinu á þeim grundvelli. Þrátt fyrir að meðalhófsregla stjórnsluréttarins eigi við um valdbeitingu af þessu tagi og að valdbeiting sé þar að auki takmörkuð við ákveðin tilvik sem getið er um í lögnum er sérstaklega áreittað í greinargerð með frumvarpinu að valdbeitingu skuli aðeins beitt í ýtrustu neyð og eingöngu þegar ljóst er að aðrar leiðir dugi ekki.⁶⁹ Þá ber í þessu samhengi að líta til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sér í lagi þeirra ákvæða sem kveða á um sérstakar verndarráðstafanir fyrir börn sem komast í kast við lög.⁷⁰

65 Sbr. 4. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sbr. 1. mgr. 11. gr. sömu laga.

66 Sbr. 2. og 3. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

67 Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

68 Frumvarp til laga um fullnustu refsinga, Alþt. 2015–2016, 145. löggjafarþing, þskj. 399, 332. mál, bls. 41.

69 Frumvarp til laga um fullnustu refsinga, Alþt. 2015–2016, 145. löggjafarþing, þskj. 399, 332. mál, bls. 41.

70 Sbr. a-lió 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, sem fjallar um börn sem eru svipt frelsi sínu og um refsingu barna, 39. gr. sem fjallar um líkamlegan og sálrænan bata og samfélagslega aðlögun og 40. gr. sem fjallar um stjórn í málum sem varða brot ungmenna. Sjá einnig *Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 10 (2007)* „Children’s rights in juvenile justice“. Birt á vefslóð: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10.pdf>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

7.2.6

Ákvæði annarra laga sem koma til skoðunar

Stjórnsýslulög

Líkt og fram hefur komið ber félagsmálaráðuneytið ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita börnum móttöku í bráðatilvikum og lúta slík úrræði faglegri og fjárhagslegri yfirstjórn Barnaverndarstofu. Þannig tilheyrir neyðarvistun Stuðla ótvírætt stjórnsýslu ríkisins. Um starfsemina gilda því þær almennu, skráðu og óskráðu reglur sem eiga við um starfsemi ríkisins og stjórnsýslu þess, s.s. stjórnsýslulög nr. 37/1993, óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins og málsmeðferðarreglur í sérlögum, þ. á m. barnaverndarlögum, en að auki þarf að viðhafa vandaða stjórnsýsluhætti. Til viðbótar getur síðan reynt á reglur um skráningu og vörslu gagna sem verða til í starfseminni og um aðgang að þeim. Eins og aðrar opinberar stofnanir þurfa Stuðlar að skipuleggja og haga verkferlum í starfsemi sinni þannig að málum sé fyrir fram beint í þann farveg að úrlausn þeirra og niðurstaða taki mið af þeim kröfum sem leiðir af umræddum lögum og óskráðum reglum.

Þau lög og reglur sem hér er fjallað um hafa það að markmiði að auka réttaröryggi og gæði í samskiptum borgara við stjórnvöld. Þetta eru reglur sem fjalla um það hvernig stjórnvaldi ber að haga undirbúningi, ákvarðanatöku og athöfnum í málum einstakra borgara. Reglurnar lúta bæði að formi og efni. Dæmi um hið fyrrnefnda eru málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaganna. Að því er varðar efni ákvarðana og athafna má t.d. nefna meðalhófsreglu, sem er lögfest í stjórnsýslulögum en telst einnig óskráð meginregla. Í henni felst m.a. sú almenna skylda stjórnvalda að beita ekki harkalegri úrræðum en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt hverju sinni. Því verður að leggja áherslu á að einungis verði gripið til þvingana og agaviðurlaga ef önnur mildari úrræði hafa verið reynd, en án árangurs. Þar að auki, eins og jafnan í opinberri stjórnsýslu, þurfa málefnalegar ástæður að liggja að baki ákvörðunum um að beita slíkum úrræðum.

Upplýsingalög

Gildissvið þeirra reglna við meðferð mála í stjórnsýslunni sem hér getur reynt á, og þar með í starfsemi neyðarvistunar Stuðla, er mismunandi. Þannig gilda ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Gildissvið reglu 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, um skyldu til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála, er afmarkað með sama hætti en upplýsingalögin taka almennt til allrar starfsemi stjórnvalda, sbr. 1. gr. laganna. Það ræðst síðan af einstökum ákvæðum laganna í hvaða mæli rétturinn til upplýsinga á við. Til viðbótar hinum settu lagareglum um meðferð mála og valdheimilda í stjórnsýslunni gilda svonefndar óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins sem hafa víðtækara gildissvið en stjórnsýslulögin.

Eins og í annarri opinberri starfsemi getur reynt á þessar reglur með ýmsum hætti í starfsemi Stuðla. Í ljósi viðfangsefna OPAT-eftirlitsins er vakin athygli á nauðsyn þess að gæta að umræddum réttaröryggisreglum þegar teknar eru ákvarðanir sem fela í sér skerðingu og inngrip í persónuleg

réttindi þeirra sem vistaðir eru á neyðarvistuninni. Sérstaklega á þetta við þegar þeim heimildum sem koma fram í 82. gr. laga nr. 80/2002 er beitt. Athugun umboðsmanns beindist að þessu sinni ekki að því hvernig staðið hefur verið að einstökum ákvörðunum á neyðarvistun Stuðla að þessu leyti. Með tilliti til þess sem kom fram við þá almennu athugun sem fór fram í heimsókninni, m.a. um skráningar á ákvörðunum um beitingu umræddra heimilda, undirbúning þeirra gagnvart þeim sem í hlut áttu sem og leiðbeiningar til þeirra, svo sem um kæruehimildir og leiðir til að kvarta, verður þó að telja þörf á að farið sé yfir verkferla á Stuðlum að þessu leyti. Við þá athugun þarf að greina í hvaða tilvikum þessar reglur um form og efni ákvarðana eiga við, hvernig beri að standa að skráningu og tilkynningum um þær og fræða það starfsfólk sem í hlut á um reglurnar og hvernig beri að beita þeim. Eins og í störfum annarra opinberra starfsmanna sem geta falið í sér inngríp í persónuleg réttindi borgaranna sem njóta verndar stjórnarskrár og laga kann það að hafa þýðingu, t.d. um hugsanlega bótaábyrgð ríkisins og refsíábyrgð starfsmanna, að þessum sérstöku reglum um málsmeðferð og þar með skráningu upplýsinga hafi verið fylgt.

Að öðru leyti ber að hafa í huga að beiting þvingunarráðstafana getur aukið hættuna á því að pyndingar eða önnur grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð eigi sér stað. Líkt og dæmin sanna eru börn og ungmenni sem dvelja á opinberum stofnunum í sérstakri hættu hvað þetta varðar.⁷¹ Því er rétt að taka fram að ákvæði barnaverndarlaga um beitingu þvingunarráðstafana og alvarlegra agaviðurlaga ber einnig að túlka til samræmis við 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, um bann við pyndingum og annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Hér verður einnig að hafa í huga að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem var lögfestur hér á landi 20. febrúar 2013, skuldbindur íslenska ríkið til að koma í veg fyrir ofbeldi og agaviðurlög í formi líkamlegra og andlegra refsinga gagnvart börnum.⁷²

Jafnframt er rétt að líta til þess að auk ákvæða barnaverndarlaga og ofangreindra mannréttindaákvæða og -samninga njóta börn eins og aðrir þeirrar réttarverndar sem leiðir af ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Almenn
hegningarlög

71

Sjá t.d. skýrslur nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 (vistheimilaneftnd). Slóðin er: <https://www.syslumenn.is/thjonusta/onnur-thjonusta/greidsla-sannngirnisbota/sannngirnisbaetur/>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

72

Sbr. a-lið 37. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013: „Ekkert barn sé látið sæta pyndingum eða annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu [...]“ og c-lið 37. gr.: „Farið sé mannúðlega með hvert það barn sem svipt er frjálssræði sínu og af virðingu fyrir meðfæddri göfgi manna og með þeim hætti að tekið sé tillit til þarfa einstaklings á þeim aldri sem um ræðir. [...]“ Þá segir einnig í 1. mgr. 19. gr. samningsins: „Aðildarríki skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar, stjórnsýslu, félags- og menntunarmála til að vernda barn gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal kynferðislegri misnotkun, meðan það er í umsjá annars eða beggja foreldra, lögráðamanns eða lögráðamanna, eða nokkurs annars sem hefur það í umsjá sinni.“

7.2.7

Reglur Barnaverndarstofu*Almennt*

Barnaverndarstofa hefur sett reglur um réttindi barna og beitingu þvingana á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu. Reglurnar eru m.a. aðgengilegar á vefsíðu Barnaverndarstofu og í ritinu *Handbók meðferðarheimila – Leiðbeiningar um vinnubrögð fyrir starfsmenn meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu*, sem Barnaverndarstofa gaf út árið 2008.⁷³ Tekið skal fram að reglurnar eru frá 1. febrúar 1999 og því eldri en núgildandi barnaverndarlög og byggjast að stofni til á eldri reglum sem Barnaverndarstofa setti árið 1997.

Samkvæmt 22. gr. reglnanna frá 1999 voru þær settar af Barnaverndarstofu með stoð í 51. og 52. gr. þágildandi barnaverndarlaga nr. 58/1992, með áorðnum breytingum, og 19. gr. reglugerðar um Barnaverndarstofu. Reglurnar eru sagðar gilda um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga og öll meðferðarheimili á vegum ríkisins sem rekin eru samkvæmt 5. mgr. 51. gr. þágildandi barnaverndarlaga og lúta yfrumsjón Barnaverndarstofu. Síðastnefnda ákvæðið heimilaði félagasamtökum eða öðrum aðilum að setja á stofn heimili eða stofnanir til stuðnings börnum að fengnu leyfi Barnaverndarstofu. Í þeirri útgáfu af reglunum sem birt er á heimasíðu Barnaverndarstofu segir að við túlkun reglnanna skuli hafa hliðsjón af ákvæðum nýrra barnaverndarlaga nr. 80/2002 og að unnið sé að gerð nýrrar reglugerðar sem muni leysa reglurnar af hólmi. Eins og fram hefur komið hefur slík reglugerð þó enn ekki verið sett, tæpum tuttugu árum síðar.

Fyrirnefnd ákvæði þágildandi barnaverndarlaga nr. 58/1992 gerðu ekki ráð fyrir því að Barnaverndarstofa setti slíkar reglur. Ætla má að Barnaverndarstofa hafi sett reglurnar, fyrst árið 1997, til að bregðast við skorti á ákvæðum í lögum sem vörðuðu réttindi barna og beitingu þvingana á meðferðarheimilum undir hennar stjórn. Frá gildistöku núgildandi barnaverndarlaga nr. 80/2002 hefur verið gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, með ákvæðum um framkvæmd og málsmeðferð sem lúta að þvingunarráðstöfunum, agaviðurlögum og takmörkunum á réttindum barna í samræmi við heimild 82. gr. barnaverndarlaga, eins og nánar er fjallað um hér að framan. Ráðherra hefur enn ekki sett slíka reglugerð og því verður að telja að Barnaverndarstofa hafi viðhaldið innri reglum um þessi atriði sem geta þjónað sem almennar verklagsreglur innan stofnana og heimila sem rekin eru á hennar vegum til að tryggja samræmi og jafnræði í framkvæmd.

73

Sbr. *Handbók meðferðarheimila. Leiðbeiningar um vinnubrögð fyrir starfsmenn meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu*, birt á vefsíðu: <http://www.bvs.is/files/file807.pdf>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

Þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna samkvæmt reglum Barnaverndarstofu

Í III. kafla í reglum Barnaverndarstofu um réttindi barna og beitingu þvingunar eru m.a. útlistaðar þær þvingunarráðstafanir sem starfsmenn meðferðarheimila undir stjórn Barnaverndarstofu eru sagðir geta gripið til. Þar eru einnig nánar tilgreind þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi við beitingu þeirra.

Ef tekið er mið af því sem fram kemur í reglum Barnaverndarstofu og Handbók meðferðarheimila er lagt upp með að starfsmenn meðferðarheimila, þar með talið Stuðla, geti gripið til eftirtalinnna þvingunarráðstafana:⁷⁴

- **Líkamleg þvingun**

Felur í sér að barni er haldið föstu og/eða það fært í annað rými þar til það róast. Tveir eða fleiri starfsmenn skulu taka þátt í aðgerðum þar sem líkamlegum þvingunum er beitt til að tryggja sem best öryggi allra sem eru á staðnum. Líkamlegri þvingun má einungis beita þegar nauðsynlegt reynist að stöðva hegðun sem er með öllu óásættanleg og að reyndar hafi verið vægari aðgerðir til að stöðva hegðunina. Þvingunin skal vera í eðlilegu samræmi við hegðunina og ekki vara lengur en brýn þörf er á.

- **Öryggisrými**

Felur í sér að barni er vísað inn í rými vegna óásættanlegrar hegðunar og meinað að yfirgefa það meðan stjórn á hegðun er náð. Starfsmaður skal vera í sama rými eða í nærliggjandi herbergi til að fylgjast með barni í þessum aðstæðum og skal þeim aflétt eins fljótt og unnt er.

- **Líkamsleit**

Forstöðumaður⁷⁵ getur heimilað líkamsleit ef grunur er um að barn hafi í fórum sínum fíkniefni eða aðra hættulega hluti, þó ekki innvortis. Tilgreint er að tveir starfsmenn skuli framkvæma leitina og annar þeirra ávallt af sama kyni og barnið. Barnið er látið tæma úr öllum vösum, fara úr sokkum, skóm, yfirhöfnum og getur verið beðið um að fara úr öðrum flíkum, þó ekki nærfötum. Samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu og Stuðlum er litið svo á að

74 Sbr. reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu frá 1. febrúar 1999. Reglurnar eru m.a. aðgengilegar á vefsíðu Barnaverndarstofu. Birt á vefslóð: <http://www.bvs.is/media/almennigur/reglur-um-rettindi-barna-a-medfheim.pdf>. Sjá einnig: *Handbók meðferðarheimila, reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu*. Barnaverndarstofa 2008. 2. kafli.

75 Samkvæmt upplýsingum sem komu fram í heimsókninni er það í reynd deildarstjóri neyðarvistunar sem stýrir flestum aðgerðum sem gripið er til og fela í sér þvingunarráðstafanir í umboði forstöðumanns.

þarna sé um yfirborðsleit að ræða en ekki eiginlega líkamsleit og starfsmenn framkvæmi slíka leit í umboði forstöðumanns og hafi heimild til þess.

- **Þvagprufur**

Forstöðumaður getur ákveðið að taka þvagprufu og senda til rannsóknar ef uppi er grunur um að barn sé undir áhrifum, hafi neytt fíkniefna eða sé haldið alvarlegum sjúkdómi. Slíkt inngríp er háð samþykki barnsins.

- **Herbergisleit**

Forstöðumaður meðferðarheimilis getur ákveðið leit í herbergjum barna á neyðarvistun ef grunur leikur á um að þar séu falin fíkniefni eða aðrir hættulegir hlutir. Aldrei skulu vera færri en tveir starfsmenn við verkið. Upplýsa skal barn um leitina og því gefinn kostur á að vera viðstatt hana. Fíkniefni skulu undantekningarlaust afhent lögreglu. Hættulegum hlutum skal eyða með samþykki forsjáraðila eða afhenda þeim til varðveislu.

- **Viðbrögð við stroki**

Barn sem strýkur af neyðarvistun kann að vera fært aftur þangað af starfsfólki gegn vilja þess ef það er metið svo að bráð hætta stafi af strokinu, til að mynda vegna veðurs eða vanþekkingar barns á umhverfisaðstæðum. Alltaf skulu a.m.k. tveir starfsmenn taka þátt í slíkum aðgerðum.

Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu er einnig lagt upp með að friðhelgi einkalífs þeirra barna sem dvelja á neyðarvistun Stuðla geti verið skert með ýmsum hætti. Athygli er vakin á því að líkamsleit, þvagprufur og leit í herbergi flokkast sem þvingunaraðgerðir í reglum Barnaverndarstofu og er fjallað um þær ráðstafanir í umfjöllun um þvinganir hér að framan. Slíkar ráðstafanir, sé þeim beitt, geta engu að síður einnig falið í sér skerðingu á friðhelgi einkalífs þeirra barna sem dvelja á neyðarvistun.

Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu er gert ráð fyrir að starfsmenn, m.a. neyðarvistunar Stuðla, geti gripið til eftirfarandi takmarkana á réttindum barna sem dvelja á neyðarvistun Stuðla:

- **Skoðun póstsendinga**

Starfsmenn Stuðla skoða póst til barns ef rökstuddur grunur er um að hann geti innihaldið fíkniefni eða aðra hættulega hluti. Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu skal barn vera viðstatt þegar póstur er skoðaður og skal forstöðumaður eða staðgengill

hans og a.m.k. einn annar starfsmaður framkvæma skoðunina. Samkvæmt reglunum skulu fíkniefni í öllum tilfellum afhent lögreglu. Hættulegum hlutum skal eyða með samþykki forsjáaraðila eða afhenda þeim til varðveislu. Óski barn eftir því að póstur verði ekki opnaður skal endursenda hann með viðhlítandi skýringum eða eyða honum, allt eftir vilja barnsins, nema grunur leiki á að sending hafi að geyma ólögleg fíkniefni, í því tilviki skal kalla til lögreglu.

- **Takmarkanir á bréfaskriftum, póstsendingum og símtölum**

Barnaverndarstofaheimilar starfsfólki Stuðla aðtakmarka bréfaskrif, póstsendingar og símtöl við utanaðkomandi einstaklinga ef þetta getur staðið meðferð eða þroskaferli barns fyrir þrífum. Ákvarðanir um slíkt skulu vera tímabundnar. Reglur Barnaverndarstofu heimila Stuðlum með sama hætti að hlusta á símtal með samþykki barns og rjúfa símtalið ef það þykir nauðsynlegt. Viðmælanda barns skal sagt frá því ef hlustað er á símtalið.

Starfsfólki Stuðla er bannað að opna póst eða hlusta á símtöl frá opinberum aðilum, lögmanni eða talsmanni barns. Hér skal sérstaklega áréttað mikilvægi þess að starfsfólk neyðarvistunar gæti þess að takmarka ekki rétt barna sem þar dvelja til að ræða einslega við nána aðstandendur, Barnaverndarstofu, starfsmenn barnaverndarnefnda sem sjá um mál þeirra, umboðsmann Alþingis, lögmennt eða talsmennt þeirra.

- **Bann við heimsóknnum**

Bann við heimsóknnum er sett ef grunur leikur á að gestir beri með sér fíkniefni, hættulega hluti eða ef heimsókn þykir stríða gegn markmiðum vistunar skjólstaðings.

- **Samskipti barna og ungmenna innbyrðis**

Samskipti barna og ungmenna innbyrðis á Stuðlum eru takmörkuð ef ljóst þykir að samskiptin séu óæskileg, gangi gegn markmiðum vistunar eða standi meðferð barns fyrir þrífum. Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu skal barn alltaf eiga greiðan aðgang að samskiptum við starfsmenn Stuðla.

Í reglum Barnaverndarstofu eru loks sérstök ákvæði um takmörkun réttinda á lokaðri deild. Þar segir að hámarksvistunartími á lokaðri deild skuli vera *14 sólarhringar*. Þá skal barn sem vistað er á lokaðri deild í meira en 24 klukkustundir hafa tækifæri til útiveru í *a.m.k. eina klukkustund á dag*. Samkvæmt reglunum er heimilt að hafa læstar útihurðir allan sólarhringinn á lokaðri deild.

7.3 Þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna á neyðarvistun Stuðla

7.3.1

Barnaverndarlög

Almennt

Líkt og fram hefur komið gilda barnaverndarlög nr. 80/2002 um starfsemi neyðarvistunar Stuðla sem og reglugerðir sem settar hafa verið með stöð í lögnum, en málsmeðferð og framkvæmd við beitingu þvingana hefur ekki verið nánar útfærð í reglugerð eins og löggin gera ráð fyrir. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður hefur fengið frá Stuðlum og Barnaverndarstofu eru þvingunarráðstafanir því framkvæmdar á neyðarvistun Stuðla í samræmi við það verklag sem mælt er fyrir um í reglum Barnaverndarstofu um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.⁷⁶

Í *Handbók meðferðarheimila* má finna leiðbeiningar um vinnubrögð fyrir starfsmenn meðferðarheimila sem lúta yfirstjórn Barnaverndarstofu.⁷⁷ Í handbókinni má einnig finna barnaverndarlögin í heild sinni, reglugerðir, reglur, tilmæli og staðla sem gilda um starfsemina. Á þeim rúmlega 20 árum sem Barnaverndarstofa hefur starfrækt neyðarvistun Stuðla hefur í daglegum störfum einnig mótast ákveðið verklag sem starfsmenn viðhafa í störfum sínum.

7.3.2

Framkvæmd á neyðarvistun Stuðla

Reglur Barnaverndarstofu

Börnum á neyðarvistun Stuðla er almennt óheimilt að yfirgefa stofnunina að vild auk þess sem þau eru háð fyrirmælum og yfirvaldi sem er eftir atvikum í höndum starfsmanna Stuðla eða barnaverndaryfirvalda. Þegar barn vistast á neyðarvistun Stuðla þarf ávallt að liggja fyrir lögleg ákvörðun um vistun sem heimilar frelsissviptingu barnsins. Að því er varðar rétt barns til að yfirgefa stofnunina þá segir í 1. másl. 2. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga að barn skuli almennt vera frjálst ferða sinna innan sem utan umráðasvæðis heimilis eða stofnunar með þeim takmörkunum sem nauðsynlegt kunnir að vera að setja með tilliti til öryggis og velferðar barnsins og annarra. Í 2. másl. 2. mgr. er tekið fram að banna megir barni sem vistað er á heimili á ábyrgð ríkisins að yfirgefa umráðasvæði heimilis eða stofnunar að því marki sem eðlilegt og nauðsynlegt er til að markmið með vistun náist. Ákvæðið felur því í sér að ávallt þarf að fara fram einstaklingsbundið mat á því hvort það er eðlilegt og nauðsynlegt til að markmið með vistun náist að barn skuli vistað á lokaðri deild neyðarvistunar Stuðla þar sem því er óheimilt að yfirgefa stofnunina.

76

Reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu frá 1. febrúar 1999.

77

Sbr. *Handbók meðferðarheimila. Leiðbeiningar um vinnubrögð fyrir starfsmenn meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu*. Barnaverndarstofa 2008.

Það verður því að telja nauðsynlegt að markmið með vistun barns séu skýr og að þau liggi fyrir við upphaf dvalar þess á neyðarvistun.

Þegar hættuástand skapast á neyðarvistun Stuðla getur komið til þess að starfsmenn gripi til þvingunarráðstafana eða annarra inngripa í þeim tilgangi að stöðva eða koma í veg fyrir óæskilega og skaðlega hegðun barnanna, t.d. ofbeldi, hótanir, skemmdarverk eða neyslu fikniefna. Að auki eru ýmsar ráðstafanir gerðar á neyðarvistun Stuðla sem einnig er ætlað að tryggja öryggi og velferð barna sem þar dvelja, starfsmanna og gesta.

Að mati Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla kann að vera nauðsynlegt að takmarka tölvunotkun, heimsóknir, bréfaskriftir og símtöl við utanaðkomandi einstaklinga og samskipti barnanna innbyrðis svo að neyðarvistun komi að gagni. Að mati þeirra kann einnig að vera þörf á að skoða póstsendingar, framkvæma líkamsleit á börnunum og leita í herbergjum þeirra, líkt og fjallað var um hér að framan.

Allt eru þetta dæmi um inngrip í persónufrelsi eða friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu sem einstaklingar eiga almennt að njóta samkvæmt stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu og öðrum alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum íslenska ríkisins. Ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála setja tiltekin skilyrði fyrir því að slík réttindi séu takmörkuð en öll eiga þau það sameiginlegt að gera lagaheimild að skilyrði fyrir inngripum í persónufrelsi og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Í 3. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga kemur fram að óheimilt sé að beita þvingunarráðstöfunum og alvarlegum agaviðurlögum nema það teljist nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum, til verndar heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra barna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum. Samkvæmt ákvæðinu er einnig óheimilt að hafa eftirlit með póstsendingum, tölvusamskiptum og símtölum barns nema nauðsyn beri til, m.a. að teknu tilliti til markmiðs vistunar. Ákvæðið felur því í sér að ávallt þurfi að fara fram einstaklingsbundið mat á nauðsyn inngripa og þvingana og athugun á hvort þau séu í þágu markmiða vistunar og þá hverra. Ákvarðanir eða reglur sem mæla fyrir um almenna beitingu þvingana og inngripa í líf allra barna sem dvelja á neyðarvistun eru því óheimilar.

Í 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um nánari framkvæmd ákvæða 3. mgr. 82. gr. Samkvæmt b-lið ákvæðisins á hún að miða að því að koma í veg fyrir að áfengi, fikniefni og önnur hættuleg efni eða munir berist inn á heimili og samkvæmt c-lið að fjalla um meðferð persónulegra fjármuna og eigna barns. Eins og áður hefur komið fram hefur ráðherra ekki sett slíka reglugerð.

Heimildir 82. gr. barnaverndarlaga til að beita þvingunarráðstöfunum, alvarlegum agaviðurlögum og takmörkunum á öðrum réttindum barna eru, eins og áður er rakið, hvorki settar fram með skýrum hætti í ákvæðinu sjálfu né reglugerð sem ber að setja samkvæmt því. Það gefur verulegt svigrúm til

mats við beitingu slíkra ráðstafana. Því verður að gæta þess að beiting slíkra takmarkana á neyðarvistun Stuðla hafi lagastoð og sé í framkvæmd í samræmi við þau skilyrði sem fram koma í stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu og leiða má af dómafordæmum þar að lútandi.

Í eftirfarandi töflu má sjá yfirlit yfir fjölda líkamlegra þvingana sem var beitt á neyðarvistun Stuðla á tilteknu tímabili og þá tímalengd sem slíkar þvinganir stóðu yfir.

Á tímabilinu 29. júní 2017 til 25. október 2018 bárust Barnaverndarstofu tíu þvingunarskýrslur frá neyðarvistun Stuðla

- Í *fimm* tilvikum var um líkamlega þvingun að ræða.
- Í *tveimur* tilvikum var barni vísað í öryggisrými.
- Í *þremur* tilvikum var um að ræða líkamlega þvingun og samhliða vistun í öryggisrými.
- Líkamlegar þvinganir stóðu stutt yfir eða *skemur en tíu mínútur*.
- Hvað varðar vistanir í öryggisrými varði ein slík vistun í *40 mínútur* en annars *20 mínútur* eða *skemur*.

Önnur inngrip og þvingunarráðstafanir á neyðarvistun Stuðla

Auk þeirra inngripa og aðgerða sem fjallað er um í reglum Barnaverndarstofu og stofnunin sjálf hefur flokkað sem þvingunarráðstafanir var af hálfu umboðsmanns staðnæmst við eftirfarandi ráðstafanir sem reynt getur á í starfsemi neyðarvistunar og álitamál kunna að rísa um hvort rétt sé að líta á sem inngrip og þvinganir í réttindi hlutaðeigandi sem þurfi þar af leiðandi að styðjast við lagaheimild:

Gát

Í þeim tilfellum þar sem barnaverndarstarfsmenn, heilbrigðisstarfsfólk eða forsjáraðilar telja barn í slæmu andlegu eða líkamlegu ástandi eru hafðar sérstakar gætur á því. Starfsfólk hefur þá sérstakt eftirlit með viðkomandi og kannar ástand með reglubundnum hætti, svo sem með komum inn á herbergi hans.

Á tólf mánaða tímabili, frá nóvember 2017 til október 2018, höfðu starfsmenn neyðarvistunar barn á gát, þ.e. undir sérstöku eftirliti, í 30 skipti. Ekki lágu fyrir frekari upplýsingar um hversu lengi gátin varði eða hversu ört starfsmenn höfðu gætur á barninu á tilteknu tímabili. Samkvæmt frásögnum starfsmanna var yfirleitt um að ræða gát vegna fráhrvarfseinkenna eða sjálfsskaðandi hegðunar og þá oftast samkvæmt ráðleggingum læknis.

Þegar hafðar eru tímasettar eða stöðugar gætur á einstaklingi í öryggisskyni getur í ákveðnum tilvikum verið um að ræða aðgerð sem getur í eðli sínu verið þvingandi þótt hún teljist nauðsynleg.⁷⁸ Undir slíkum kringumstæðum þarf verklag að vera skýrt til að tryggja með bestum hætti öryggi einstaklingsins. Engar upplýsingar komu fram um verklag eða skráningu þegar barn er haft á sérstakri gát, en mikilvægt er að gæta að því að aðgerð sem í eðli sínu verður að telja þvingunarráðstöfun sé skráð með fullnægjandi hætti, s.s. ástæða hennar, lengd og framkvæmd. Af samtölum við starfsfólk neyðarvistunar er ljóst að það hefur áhyggjur af öryggi barna sem þar eru vistuð þegar ástand þeirra er með þeim hætti að þau ættu frekar að vera í umsjá heilbrigðisstarfsfólks, t.d. þegar þau eru í annarlegu ástandi vegna neyslu vímuefna eða í hættu vegna mögulegs sjálfsskaða. Þar voru nefnd dæmi um að almennir starfsmenn fái í einhverjum tilvikum fyrirmæli um að fylgjast með lífsmörkum barna án þess að hafa til þess viðeigandi menntun, þjálfun eða reynslu. Visast í þessu samhengi til nánari umfjöllunar í kafla 11.

Hafa verður í huga að þegar eftirlit er orðið nánast stöðugt kann það að vera barni afar íþyngjandi. Ferðafrelsi og sjálfsákvörðunarréttur barns er takmarkaður umfram þá frelsisskerðingu sem felst í því að vera vistað á stofnun á grundvelli barnaverndarlaga. Slíkt eftirlit getur sömuleiðis falið í sér takmörkun á friðhelgi einkalífs sem varið er af 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Að auki ber, í samræmi við ákvæði 27. gr. upplýsingalaga og reglur Barnaverndarstofu, að skrá slíkar ákvarðanir um þvingunaraðgerðir.

Aðkoma lögreglu

Ef barn sem kemur á neyðarvistun í fylgd lögreglu er stjórnlaust vegna vímuefnaneyslu eða geðræns vanda getur starfsmaður óskað eftir því að lögreglan yfirgefi ekki staðinn fyrr en hætta á ofbeldi er liðin hjá.

Aðkoma lögreglu virðist heyra til undantekninga á neyðarvistun. Þannig voru engar slíkar aðgerðir skráðar í þeim gögnum sem starfsfólk umboðsmanns fékk í hendur fyrir heimsóknina. Þó má benda á að starfsmenn umboðsmanns fengu upplýsingar um að þess væru dæmi að börn sem kæmu í fylgd lögreglu til vistunar á Stuðlum væru bæði hand- og fótjárnuð og í sumum tilvikum einnig með grímu fyrir munni. Fram kom í viðtali við barn sem sagðist hafa komið ítrekað á neyðarvistun að það hefði alltaf komið í fylgd lögreglu og í járnnum nema þegar viðkomandi hefði verið í fangaklefa áður. Þegar viðkomandi hefði komið inn í forstofuna á neyðarvistun Stuðla hefðu járnin verið fjarlægð.

78

Sjá *Heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis á þrjár deildir Landspítala frá því í október 2019*, bls. 58–59. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/9998/uma_heimsoknarskyrsla_landspitalinn_opcat-efirlit_161019_06.pdf

Á Stuðlum er ekki sérstök lokuð móttaka fyrir neyðarvistun. Allir sem erindi eiga á neyðarvistun Stuðla, s.s. á fund þar, ganga inn um sama inngang og þau börn sem komið er með á neyðarvistun. Þar fyrir innan er rúmt forstofuherbergi sem er staðsett fyrir utan neyðarvistun og fundarherbergi starfsmanna. Þaðan er hægt að ganga beint inn í almennt fundarherbergi og inn á bæði meðferðardeild, í gegnum fundarherbergi starfsmanna, og neyðarvistun. Þegar komið er með barn á neyðarvistun er það því í augnsýn allra þeirra sem eiga erindi á Stuðla á sama tíma. Innkoma um slíkan sameiginlegan inngang, sér í lagi ef komið er í fylgd lögreglu í járnum, með grímu fyrir munnni eða í annarlegu ástandi, getur haft slæm áhrif á upplifun barns af innkomu á neyðarvistun og verið niðurlægjandi. Þrátt fyrir að í sumum tilvikum geti verið nauðsynlegt að beita slíkum ráðstöfunum og gæta fyllsta öryggis verður að hafa í huga að gæta skal meðalhófs við beitingu þeirra og að þeim sé aðeins beitt ef brýna nauðsyn ber til. Þessar aðstæður gefa jafnframt tilefni til að skoða hvort hægt sé að huga betur að móttöku barna sem koma á neyðarvistun og þá m.a. til að koma, eins og hægt er, í veg fyrir að aðrir en þeir sem sinna þeim við komuna séu viðstaddir eða fylgist með móttöku þeirra. Þess ber að geta að eftir að heimsókn umboðsmanns fór fram bárust þær upplýsingar frá Barnaverndarstofu og Stuðlum að búið væri að samþykka breytingar á húsnæðinu. Þegar þeim yrði lokið færu öll börn sem vistast á neyðarvistun inn um sérinngang en yrðu ekki sýnileg öðrum sem væru í húsinu eða ættu erindi í húsið.

Líkamsleit

Líkamsleit við komu á neyðarvistun er hluti af almennu verklagi. Við komu barns á neyðarvistun er tekið á móti því í forstofu og gengið með það inn á skrifstofu deildarstjóra þar sem fram fer leit á því utan klæða og í eigum þess, m.a. með aðstoð málmleitartækis. Meðan á heimsókn umboðsmanns stóð fylgdist starfsfólk hans með innkomu tveggja barna þar sem viðmiðum virtist ekki að öllu leyti fylgt. Var leitin framkvæmd af einum starfsmanni í hvoru tilviki um sig, í stað tveggja. Þá var upplýst um það af hálfu starfsfólks neyðarvistunar að upp hefðu komið tilvik þar sem starfsmaður af gagnstæðu kyni leitaði á barni við innkomu. Börn eru ekki látin afklæðast alveg við líkamsleit en samkvæmt upplýsingum sem fengust í heimsókninni eru börn oft beðin um að fara úr ytri klæðnaði og losa um nærföt.

Í samtölum við starfsfólk og börn á neyðarvistun kom einnig fram að starfsmenn Stuðla skoði upp í munn barna og biðji þau um að hreyfa tunguna í kjölfar lyfjagjafar. Þetta sé gert í þeim tilgangi að athuga hvort þau hafi sannanlega tekið lyf sem þeim er ætlað að taka samkvæmt fyrirmælum læknis eða verkjalyf sem þau hafi fengið frá starfsmanni. Markmiðið sé m.a. að koma í veg fyrir að börnin komi lyfjum undan. Af þessu tilefni er

áréttað að leit í munnholi barns telst vera líkamsleit og þar af leiðandi verður framkvæmdin að vera í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum og reglum um slíkar þvingunarráðstafanir.⁷⁹

Ef barnið gefur ekki samþykki sitt fyrir líkamsleit verður að liggja fyrir dómsúrskurður eða sérstök lagaheimild til þess að framkvæma leitina. Samkvæmt þeirri lagaheimild í barnaverndarlögum sem lýtur að beitingu þvingunarráðstafana er eingöngu heimilt að framkvæma líkamsleit ef það telst nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum, til verndar lífi, heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra barna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum. Þetta felur í sér að áður en líkamsleit er framkvæmd verður að fara fram mat á því hvort hún sé nauðsynleg til að ná einhverju af ofangreindum markmiðum. Almenn verklag eða reglur sem heimila leit í fyrir fram ákveðnum aðstæðum án tillits til slíks mats væru ekki í samræmi við heimild barnaverndarlaga til beitingar þvingunarráðstafana. Að auki ber, í samræmi við ákvæði 27. gr. upplýsingalaga og reglur Barnaverndarstofu, að skrá ákvarðanir um þvingunaraðgerðir, þ. á m. líkamsleit og leit í munnholi.

Við athugun umboðsmanns kom ekkert fram sem gefur tilefni til að ætla að þær aðgerðir sem eru til umfjöllunar í þessum kafla hafi leitt til þess að börn hafi verið beitt ómannlegri eða vanvirðandi meðferð á neyðarvistun Stuðla. Svo virðist sem starfsmenn beri hag barnanna fyrir brjósti og reyni eftir bestu getu að haga störfum sínum í samræmi við þá ábyrgð sem á þeim hvílir.

7.3.3

[Upplýsingalög](#)

[Barnaverndarlög](#)

Skráning atvika

Samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 ber stjórnvöldum, og öðrum sem þau lög taka til, að skrá upplýsingar við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, sem veittar eru munnlega eða viðkomandi fær upplýsingar um með öðrum hætti, ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Hið sama á við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins. Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 er ekki að finna ákvæði sem lúta sérstaklega að skráningu upplýsinga varðandi beitingu þvingunarráðstafana, alvarlegra agaviðurlaga eða takmarkana á réttindum barna sem dvelja á heimili eða stofnun. Hins vegar er gert ráð fyrir því í lögnum að málsmeðferð sem varðar beitingu þvingunarráðstafana sé útfærð nánar í reglugerð.

79

Hér má t.d. nefna að í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 11. janúar 2019 í máli nr. E-1522/2018 var talið óumdeilt að leit í munnholi manns án samþykkis hans teldist vera líkamsleit og þvingunarráðstöfun.

Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu er starfsfólki neyðarvistunar Stuðla gert að skrá allar ákvarðanir um beitingu þvingunarráðstafana í sérstakar skýrslur og senda strax til Barnaverndarstofu og viðkomandi barnaverndarnefndar. Ef Barnaverndarstofa gerir sérstakar athugasemdir við aðgerðir skulu þær sendar forstöðumanni meðferðarheimilis, viðkomandi barnaverndarnefnd og forsjáraðila barnsins.⁸⁰

Meðal gagna sem umboðsmaður óskaði eftir að fá afhent fyrir heimsóknina voru afrit af síðustu tíu þvingunarskýrslum og athugasemdum Barnaverndarstofu við þær. Þvingunarskýrslur eru lagðar fram á sérstöku eyðublaði sem Barnaverndarstofa lét útbúa árið 2010. Á eyðublaðinu er m.a. gert ráð fyrir að skráð sé nafn meðferðarheimilis og barns, hvar og hvenær þvingunin átti sér stað og hverjir tóku þátt í henni. Þá skal skrá hvað kom þvinguninni af stað og hvers eðlis hún var.⁸¹ Einnig skal skrá hverjum þvingunin var tilkynnt sem og afstöðu barnsins og hvort og á hvaða hátt barni hafi verið boðin aðstoð við að koma kvörtun á framfæri. Að síðustu er gert ráð fyrir undirritun forstöðumanns, þeirra starfsmanna sem áttu í hlut og barns.

Af þeim gögnum sem umboðsmanni bárust er ljóst að í *fjórum tilvikum af tíu* skrifaði barn ekki undir þvingunarskýrsluna. Í *sex tilvikum* voru gerðar athugasemdir af hálfu Barnaverndarstofu við að afstaða barnsins komi ekki fram í skýrslunni. Þá vekur það athygli að í sumum tilvikum virðist hafa liðið langur tími frá því að þvingunarráðstöfun átti sér stað uns tilkynnt var um beitingu hennar til Barnaverndarstofu. Einnig er ljóst af gögnunum að í sumum tilvikum hefur langur tími liðið áður en Barnaverndarstofa brást við skýrslunum. Þannig eru dæmi um að rúmír fjórir mánuðir hafi liðið frá því að skýrsla um beitingu þvingunar var send Barnaverndarstofu þar til brugðist var við henni. Þar af leiðandi eru börnin sem skýrslurnar varða oftast en ekki útskrifuð af neyðarvistun þegar skýrslan er loks yfirfarin af Barnaverndarstofu. Eftir að heimsókn umboðsmanns fór fram bárust þær upplýsingar frá Barnaverndarstofu að búið væri að skerpa á verklagi að þessu leyti. Skýrslur frá neyðarvistun ættu að berast innan 48 tíma og þó að formleg afgreiðsla þeirra gæti tekið tíma þá væri samt litið á skýrslur jafnóðum og brugðist strax við ef eitthvað væri í verulegu ólagi.

Eins og fram kom í kafla 7.3.2 hafa tilteknar ráðstafanir sem geta talist til þvingunarráðstafana að auki ekki verið skráðar í samræmi við ákvæði laga og reglur Barnaverndarstofu, m.a. þegar gát er höfð á barni og þegar gerð er líkamsleit við komu barns á neyðarvistun.

80 Sjá 3. mgr. 18. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

81 Gert er ráð fyrir að forstöðumaður eða starfsmaður geri grein fyrir því hvaða ákvæði í reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu hafi verið beitt í því tilviki sem um ræðir.

7.4

Ábendingar og tilmæli

Almennt þarf lagaheimild fyrir því að beita einstaklinga hvers konar þvingunum eða valdi og því að grípa inn í friðhelgi einkalífs þeirra þar sem um er að ræða réttindi sem varin eru af stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum. Með hliðsjón af þeirri réttarþróun sem hefur átt sér stað undanfarin ár eru í slíkum tilvikum jafnframt gerðar auknar kröfur um skýrleika þeirrar lagaheimildar sem byggt er á og strangara mati en áður beitt um hvenær heimilt sé að grípa inn í slík réttindi einstaklinga, sérstaklega viðkvæmra hópa eins og barna.

Nú er í 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 mælt fyrir um tilteknar meginreglur um réttindi barns og beitingu þvingunar. Eins og rakið hefur verið í 7. kafla veitir 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 mikið svigrúm til mats þegar teknar eru ákvarðanir um beitingu þvingunarráðstafana, alvarlegra agaviðurlaga og takmarkana á frelsi og friðhelgi barna. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir að sett sé reglugerð um nánari framkvæmd þess sem ekki hefur verið sett.

Þrátt fyrir að mælt sé fyrir um meginreglur í 82. gr. barnaverndarlaga er mikilvægt að hugað sé að þeirri réttarþróun sem hefur átt sér stað síðan lögin voru sett til að tryggja eins og kostur er öryggi og réttindi þeirra barna sem í hlut eiga. Í samræmi við þau lagalegu álitæfni sem rakin hafa verið í 7. kafla beinir umboðsmaður Alþingis þeim ábendingum og tilmælum til félags- og barnamálaráðherra að gerðar verði tillögur um breytingar á lögum með það að markmiði að tryggja betur réttarstöðu þeirra barna sem eru frelsissvipt og vistuð á heimilum eða stofnunum á vegum ríkisins, sbr. nú XIII. kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002, og þá að því marki sem stjórnvöld þessara mála telja þörf á heimildum til að beita þvingunum, alvarlegum agaviðurlögum og að takmarka frelsi og friðhelgi barna. Það verður síðan að vera verkefni Alþingis að ákveða hvaða heimildir það telur rétt að setja í lög að þessu leyti. Við þessa endurskoðun þarf að áliti umboðsmanns Alþingis að kveða með skýrum hætti á um í lögum:

📖 Félags- og barnamálaráðherra

📖 Alþingi

- *Hvaða heimildir barnaverndaryfirvöld eigi að hafa til að skerða persónuleg réttindi barna sem vistast á slíkum heimilum eða stofnunum, og varin eru af ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmálum.*
- *Hvaða athafnir og ákvarðanir starfsmanna á slíkum heimilum og stofnunum gagnvart börnum sem þar vistast teljist fela í sér þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög eða inngrip í friðhelgi einkalífs þeirra.*

- *Hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi svo að heimilt sé að beita börn sem þar dveljast hvers kyns þvingunum, agaviðurlögum eða grípa inn í friðhelgi einkalífs þeirra.*
- *Hvernig málsmeðferð ákvarðana sem fela í sér þvinganir og hvers konar inngríp í einkalíf barna sem dveljast á heimilum og stofnunum á vegum ríkisins skuli háttað.*

📖 Félags- og barna-
málaráðherra

Því er jafnframt beint til ráðherra að hafa þau sjónarmið sem rakin eru í skýrslunni til hlíðsjónar við mat á því hvaða breytingar þurfi að gera á núgildandi lögum til að koma til móts við þau lagalegu álitaeefni sem hér hafa verið rakin og hvort og þá hvaða atriði gefa tilefni til að sett verði reglugerð um nánari framkvæmd þeirra, sbr. nú 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga.


📖 Barnaverndarstofa
og neyðarvistun
Stuðla

Umboðsmaður Alþingis beinir í tilefni af heimsókninni eftirfarandi ábendingum og tilmælum til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla um að taka skipulag og starfsemi neyðarvistunar til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Skilgreina þarf og greina með skýrari hætti en nú er gert í starfi og starfsreglum neyðarvistunar hvaða athafnir og ákvarðanir gagnvart börnum sem þar vistast teljast fela í sér þvinganir eða inngríp í friðhelgi einkalífs þeirra.*
 - *Þar þarf að hafa í huga að ákvarðanir sem fela í sér þvinganir, s.s. gát, líkamleg þvingun, líkamsleit, notkun öryggisrýmis og krafa um líkamssýni, þurfa ávallt að byggjast á lagastoð og framkvæmd slíkra ákvarðana verður að vera í samræmi við ákvæði 82. gr. barnaverndarlaga, stjórnarskrá og mannréttindasjónarmið, eins og nánar er rakið í 7. kafla skýrslunnar.*
 - *Hið sama á við um ákvarðanir sem fela í sér hvers konar inngríp í friðhelgi einkalífs barna, s.s. líkamsleit án samþykkis, þ.m.t. leit í munn, leit á þeim og í herbergjum þeirra, haldlagning muna og eftirlit með póstsendingum, símtölum og öðrum samskiptum. Þar þarf að hafa í huga að slíkt er almennt ekki heimilt nema sérstök ástæða þyki til en má ekki ráðast af tilviljun án mats á fyrirliggjandi aðstæðum og gæta þarf meðalhófs.*

- Að lokinni þessari greiningu er rétt að Barnaverndarstofa og neyðarvistun Stuðla geri félags- og barnamálaráðherra grein fyrir niðurstöðum sínum með það í huga að upplýsa ráðuneyti hans um það ef áfram er talin þörf á einhverjum þeim þvingunum og inngripum sem beitt hefur verið en þurfa að byggjast á sérstökum lagaheimildum um framangreind atriði eða skýrari heimildum en þeim sem nú eru fyrir hendi.
- Jafnframt þarf að greina eðli og efni þeirra ákvarðana sem teknar eru í tengslum við vistun barna á neyðarvistun Stuðla með það í huga að skilgreina hvaða ákvarðanir teljast almennt stjórnvaldsákvæðanir sem lúta reglum stjórnsýslulaga. Sérstaklega þarf í þessu sambandi að huga að ákvörðunum sem fela í sér annað og meira en ákvörðun um vistun barnsins, einkum hvers kyns þvinganir, valdbeitingu og inngrip í friðhelgi einkalífs.
- Endurskoða þarf núverandi verklag á neyðarvistun og gera viðeigandi breytingar til að gæta að því að einstökum ákvörðunum sem teljast stjórnvaldsákvæðanir sé fyrir fram beint í réttan farveg af hálfu starfsmanna og að úrlausn þeirra og niðurstaða taki mið af þeim kröfum sem leiðir af stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins, s.s. um leiðbeiningar um heimild til að fá ákvörðun rökstudda, kvörtunarleiðir og kærueheimildir, ef við á. Hér þarf að huga að samspili reglna stjórnsýsluréttar og málsmeðferðarreglna í sérlögum.
- Þegar teknar eru stjórnvaldsákvæðanir þarf m.a. að tryggja að slíkar ákvarðanir séu skráðar og fyrir liggi hvaða rök búi þeim að baki. Hér þarf að huga að samspili reglna stjórnsýsluréttar og sérstakrar skráningarskyldu samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.
 - Bæta þarf skráningu við upphaf vistunar, m.a. um grundvöll og markmið vistunar og um líkamsleit við komu.
 - Bæta þarf skráningu um þvingunaraðgerðir, t.d. líkamsleit (þ. á m. leit í munnholi). Þá þarf að skrá afstöðu barnsins til þvingunarráðstöfunar, hversu lengi inngrip eða þvingun á sér stað (t.d. við gát), hvort leiðbeiningar um kvörtunar- og kæruleiðir hafi verið veittar auk þess að tryggja að viðeigandi undirskriftir séu fyrir hendi.

- *Upplýsa þarf starfsfólk neyðarvistunar og standa fyrir fræðslu um umræddar stjórnsýslureglur og aðrar reglur sem gilda um réttindi barna sem þar vistast, hvenær þær eiga við og hvernig eigi að beita þeim, m.a. með tilliti til mannréttindareglna.*
- *Fylgja þarf eftir áformum um að skerpa á verklagi þegar þvinganir eru tilkynntar til Barnaverndarstofu sem virðast miða að því að skýrslur berist fyrir og brugðist sé strax við þeim ef tilefni er til.*
- *Þá er mikilvægt að starfsmenn neyðarvistunar séu upplýstir um mikilvægi þess að takmarka ekki rétt barna sem þar dvelja til að ræða einslega við nána aðstandendur, Barnaverndarstofu, starfsmenn barnaverndarnefnda sem sjá um mál þeirra, umboðsmann Alþingis, lögmenn eða talsmenn þeirra.*

 Barnaverndarstofa
og neyðarvistun Stuðla

Því er jafnframt beint til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að fylgja eftir áformum um að gera breytingar á inngangi neyðarvistunar til að tryggja eins og kostur er að börn sem þangað koma séu ekki í auglýn annarra en þeirra sem þurfa að sinna þeim við komuna.

8 Umhverfi og aðbúnaður

8.1

Almennt

Meðal þess sem athuganir umboðsmanns Alþingis beinast að við OPCAT-efirlit er aðbúnaður á þeim stöðum þar sem frelsissviptir dvelja og hvort sú aðstaða er í samræmi við lög, reglur og viðmið um mannúð og mannvirðingu.⁸²

Börn sem eru neyðarvistuð á lokaðri deild og þar með svipt frelsi sínu eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Þau eru yfirleitt vistuð þar með skömmum fyrirvara í lokuðum vistarverum þar sem frelsi þeirra er verulega takmarkað, stundum í slæmu andlegu og/eða líkamlegu ástandi. Aðbúnaður barna við slíkar aðstæður skiptir miklu máli. Nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum (CPT) hefur m.a. bent á að aðstæður í lokuðu vistunarúrræði fyrir ungmenni eigi að vera uppbyggilegar og persónulegar. Húsnæðið skuli vera viðunandi rúmt og lýsing og loftræsting góð. Vistarverur ungmennanna skuli vera hlýlegar, vel innréttaðar og bjóða upp á sjónræna örvun við hæfi. Leyfa ætti þeim að hafa hjá sér persónulega muni eftir því sem við á, nema knýjandi öryggisástæður leiði til annars.⁸³

8.2

Umfhverfi og aðstaða á neyðarvistun Stuðla

Húsnæði Stuðla var sérhannað fyrir skilgreinda starfsemi úrræðisins og tekið í notkun árið 1996. Húsnæðið er á einni hæð og greint á milli þess hluta sem notaður er undir meðferðardeildina annars vegar og neyðarvistunina hins vegar. Þar á milli er starfsmannarými svo að ekki geti verið samgangur milli barna sem vistast á hvorri deildinni um sig.

82

Sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

83

„A well-designed juvenile detention centre will provide positive and personalised conditions of detention for young persons deprived of their liberty. In addition to being of an adequate size, well lit and ventilated, juveniles' sleeping and living areas should be properly furnished, well-decorated and offer appropriate visual stimuli. Unless there are compelling security reasons to the contrary, juveniles should be allowed to keep a reasonable quantity of personal items.“ *The 9th General Report on the ctps activities* [CPT/Inf (99) 12], málsgr. 29. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/1680696a73>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

Ekki er sérstök móttaka fyrir neyðarvistun, eins og áður hefur komið fram. Þeir sem eiga erindi á neyðarvistun Stuðla ganga allir inn um sama inngang sem leiðir þá inn í rúma forstofu sem er staðsett á milli meðferðardeildar og neyðarvistunar. Þaðan er einnig innangengt beint inn í fundarstofu þar sem m.a. er tekið á móti gestum og öðrum utanaðkomandi aðilum sem koma á fundi á Stuðlum.

☒ Móttaka



Á ganginum sem liggur inn á neyðarvistun er snyrting, ræstingakompa, sem til stendur að breyta í sturtu, og skrifstofa deildarstjóra. Veggir eru hvítmálaðir með bókahillu. Engar myndir eða annað er á veggjum til að gera umhverfið hlýlegra. Ástæða þess að þetta er nefnt er að upplifun einstaklings af komu á stofnun getur haft mikla þýðingu fyrir framhald dvalarinnar og mótað afstöðu hans til staðarins. Því er mikilvægt að fyrsta upplifun af komu sé jákvæð, og í þessu tilviki að börn í þessari aðstöðu upplifi öryggi.

Neyðarvistunin var á sínum tíma hönnuð með öryggissjónarmið í huga. Upphaflega voru þar fjögur skilgreind pláss í tveimur tveggja manna herbergjum en við stækkun húsnæðisins árið 2004 fjölgaði plássunum í fimm og þá var öllum herbergjum breytt í einstaklingsherbergi. Tíu árum síðar, árið 2014, var aftur gerð breyting á húsnæðinu og þá fjölgaði plássunum um eitt til viðbótar. Þessar breytingar voru gerðar svo að betur væri hægt að taka tillit til kyns, aldurs og þroska þeirra barna sem vistast á deildinni. Á sama tíma var eitt herbergið útbúið sem öryggisrými fyrir börn sem geta ekki verið innan um aðra á deildinni, t.d. vegna gæsluvarðhaldsúrskurðar, heilsufars- eða hegðunarvanda. Sá hluti húsnæðis Stuðla sem rúmar neyðarvistunina er nú um 370 fermetrar og samanstendur af sex einstaklingsherbergjum, þremur

seturýmum, fjórum salernum með sturtum, vaktherbergi, afþreyingarherbergi, fundar- og heimsóknaraðstöðu, útisvæði og skrifstofu deildarstjóra. Deildin er hvítmáluð og snyrtileg. Yfirbragð hennar er þó fremur kuldalegt þar sem engir munir, litir eða lýsing lifga upp á umhverfið eða gera það heimilislegt.

Þrjú herbergjanna á neyðarvistun deila sameiginlegu seturými og til samans mynda þau aðalými neyðarvistunar. Herbergin eru rúmgóð en húsbúnaður tekur einkum mið af því að tryggja öryggi á kostnað þæginda og hlýleika. Í hverju herbergi eru rúm, kollur og borð úr viði og stáli, sem allt er vel gólf- eða veggfast.

🖼 Herbergi



Herbergin eru hvítmáluð með gluggum sem hægt er að byrgja. Engar myndir, lesljós eða klukka eru í herbergjunum og loftljósum er stýrt af starfsfólki. Það getur aukið öryggistilfinningu barna að geta haft kveikt ljós á nóttunni eða kveikt sjálf ljós ef þau vakna að nóttu til. Hafa skal í huga að þau börn sem vistast á neyðarvistun koma oft úr erfiðum aðstæðum og því er mikilvægt að draga úr því sem valdið getur óöryggi. Verður því að telja heppilegra að þau geti stjórnað sjálf lýsingu í herbergi sínu. Fram kom í athugasemdum Stuðla við vinnslu skýrslunnar að börnin geti óskað eftir breytingu á lýsingu og alltaf sé farið að óskum þeirra í þessu sambandi. Ef sá möguleiki væri fyrir hendi að börn gætu sjálf stýrt lýsingu í vistherbergjum verður ekki annað séð en að starfsmenn gætu gert viðeigandi ráðstafanir ef sá möguleiki yrði misnotaður. Hitastýring þessa hluta deildarinnar er í gegnum loftræstikerfi og virðist virka vel þrátt fyrir mikla lofthæð.



☒ Setustofa

Sameiginlegt rými fyrir þennan hluta deildarinnar er rúmt. Stór sófi er fyrir framan sjónvarp og gólffastir bekkir og borð eru fyrir hendi. Tvö sameiginleg salerni eru staðsett á gangi framan við aðalrýmið. Aðgengi að þeim er almennt óhindrað en stálhurð sem hægt er að loka er á milli salernanna og aðalrýmis. Salernin eru innréttuð út frá öryggissjónarmiðum. Sturtur eru innbyggðar og klósett úr stáli til að draga úr líkum á að hægt sé að skaða sig eða aðra. Þrátt fyrir að uppfylla öryggiskröfur eru salernin óvistleg. Gólfefni er lúíð, flísar og fúgur milli flísa eru farnar að láta verulega á sjá og far á vegg eftir límrönd þar sem spegill hafði áður verið gerir yfirbragð salernanna fráhrindandi.

Herbergi í öryggisrýminu svipar til annarra herbergja í aðalrýminu. Þar er rúm, gólffastur kollur og borð, en engin klukka eða lesljós. Aðgangur er að sérstakri setustofu með sjónvarpi og sófa sem og sameiginlegum salernum en starfsmenn geta stýrt aðgengi að þeim ef svo ber undir. Í seinni heimsókn umboðsmanns kom í ljós að búið var að koma fyrir rúmi í setustofunni sem telst þá til eins af þeim átta rýmum sem hægt er að nýta á neyðarvistun.



Til vinstri

Útisvæði

Til hægri

Salerni inni á herbergi

Á sama tíma og öryggisrýmið var útbúið árið 2014 var plássum á meðferðardeild Stuðla fækkað um tvö og þau herbergi nýtt undir starfsemi neyðarvistarinnar. Þessi herbergi voru því á sínum tíma ekki hönnuð á grundvelli sömu viðmiða og önnur herbergi á neyðarvistun og bera þess merki. Inni á herbergjunum eru innbyggðar innréttingar, salerni og sturta sem uppfylla illa öryggiskröfur. Innréttingar og salerni er hægt að brjóta og sturtur með barka og haus sem hægt er að skaða sig á. Þessi tvö herbergi liggja að aðskilinni setustofu með sjónvarpi, borði og kollum sem öll eru vegg- eða gólföst. Þar er einnig sófi. Annað er ekki inni í setustofunni sem er minni en sú í aðalrýminu og að sama skapi fremur óvistleg.

Börn á neyðarvistun hafa aðgang að lokuðu útisvæði sem fyrst og fremst er nýtt sem reykingasvæði. Svæðið er mjög lítið, afgirt og lokað með grind að ofan. Ekki er hægt að nýta plássið til útivistar þótt það sé undir berum himni.

Engin sérútbúin heimsóknaraðstaða er á deildinni. Deildin hefur þó afnot af fundarherbergi sem hefur verið nýtt við heimsóknir til barna sem þar vistast. Fundarherbergið er með stóru fundarborði og stólum en ekki innréttað með það í huga að þar fari fram heimsóknir til barna í erfiðum aðstæðum. Fastir matmálstímar eru á Stuðlum; morgunmatur, hádegismatur, síðdegishressing, kvöldmatur og kvöldhressing. Börnin fá hollan og góðan heimalagaðan mat, bæði í hádeginu og á kvöldin. Börnin borða í setustofum inni á neyðarvistun.

Vaktherbergi starfsmanna er inn af aðalrými neyðarvistunarinnar en lokað af með glervegg. Starfsmenn geta því horft beint inn í stærstu setustofuna en ekki er bein sjónlína inn í minni einingar neyðarvistunar. Þá er myndavélaeftirlit, níu myndavélar, í öllum sameiginlegum rýmum og úti. Vaktherbergið, sem er fremur lítið, er búið nokkrum stólum, litlum sófa og skáp fyrir þær eigur barnanna sem ekki mega fara inn á deild. Skjár sem sýnir streymi úr myndavélunum er staðsettur þar. Ekki er fylgst stöðugt með streymi á skjánum. Ef þörf er á að athuga upptökur eftir á hafa einungis forstöðumaður og deildarstjóri aðgang að þeim, almennir starfsmenn geta einungis séð beint streymi. Skrifstofa deildarstjóra er við hliðina á vaktherberginu og þótt hún sé ekki mjög rúm gegnir hún sínu hlutverki og gerir deildarstjóra kleift að fylgjast vel með ástandinu á deildinni.

Þá er herbergi inn af vaktinni sem einkum hefur verið nýtt sem afþreyingarherbergi fyrir börnin. Þar hafa þau haft aðgang að leikjatölvu, bókum, spilum og fleiru. Í síðari heimsókn starfsmanns umboðsmanns var það herbergi útbúið með rúmi sem taldist til eins af átta rýmum sem hægt er að nýta á neyðarvistun. Hurðin á herberginu er með stórum glugga sem ekki er hægt að byrgja. Að sögn starfsmanna er þetta herbergi ekki mikið notað til að vista börn.

Neyðarvistunin ber þess merki að hún var hönnuð fyrir rúmlega 20 árum og takmarkaðar endurbætur hafa farið fram á deildinni þó að starfsemin sjálf hafi tekið breytingum. Hugað er að ýmsum öryggisþáttum, einkum í aðalrými deildarinnar, en minna virðist hafa verið lagt upp úr því að skapa hlýlegt umhverfi. Þá fer starfsemin fram í nokkrum afmörkuðum einingum sem gerir það að verkum að erfitt getur verið fyrir starfsfólk að hafa góða yfirsýn og það takmarkar frjálst aðgengi barna að starfsfólki.

Í heimsókn umboðsmanns og starfsfólks hans, og í athugasemdum Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla við vinnslu skýrslunnar, kom fram að umhverfi og aðbúnaður á neyðarvistun taki einkum mið af öryggis-sjónarmiðum. Taka má undir að mikilvægt sé að tryggja öryggi barna og starfsmanna á deildinni og tryggja eftir fremsta megni að aðbúnaður uppfylli öryggiskröfur. Af þessu tilefni má þó nefna að umboðsmaður hefur orðið þess var í heimsóknum á aðrar stofnanir, sem glíma við sams konar áskoranir, t.d. á geðdeildum heilbrigðisstofnana og í fangelsum, að ýmislegt er hægt að gera til að leitast við að gera umhverfi öruggt en um leið hlýlegt og heimilislegt. Ekki verður séð að aðstæður á neyðarvistun kalli á að gengið sé lengra í þessum efnum en á slíkum stöðum og mikilvægt að það sé a.m.k. leitað leiða til að bæta þar úr.

Í þessu samhengi ber að hafa í huga að umhverfi kann að hafa áhrif á liðan einstaklings og getur í sumum tilfellum gefið villandi mynd af staðnum og ýtt undir neikvæða hegðun. Húsnæði eða umhverfi sem gefur til kynna að gerðar séu sérstakar öryggisráðstafanir vegna þeirra einstaklinga sem þar dvelja eða gefur í skyn að gert sé ráð fyrir ákveðinni (neikvæðri) hegðun getur ýtt undir ööryggi og ótta hjá þeim sem þangað kemur til dvalar.

8.3

Barnaverndarstofa
og neyðarvistun Stuðla

Ábendingar og tilmæli

Í tilefni af heimsókninni beinir umboðsmaður þeim ábendingum og tilmælum til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að taka aðbúnað og öryggi á deildinni til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Leitað verði leiða til að gera umhverfi neyðarvistunarinnar vistlegra og hlýlegra.*
- *Bæta þarf öryggi í þeim tveimur herbergjum deildarinnar þar sem salerni eru staðsett inni á herbergi.*
 - *Skipta þarf um eða lagfæra baðinnréttingar og tæki til að þeir sem þar dveljast geti ekki skaðað sig eða aðra með þeim.*
 - *Bæta þarf frágang á gluggum, ofnum og innréttingum í þessum tveimur herbergjum til að aðbúnaður ógni ekki öryggi barna og starfsfólks.*
- *Leitað verði leiða til að gera börnum kleift að stýra lýsingu inni á herbergjum sínum.*
- *Leitað verði leiða til að gera salerni í aðalrými neyðarvistunarinnar vistlegri.*
- *Gera þarf úrbætur vegna tveggja nýrra vistplássu sem hafa verið sett upp í tómstundaherbergi neyðarvistunar og setustofu inn af öryggisrými með það í huga að tryggja betra næði fyrir börn sem þar dveljast. Þá þarf að gæta þess að breytt notkun þessara rýma komi ekki niður á almennri starfsemi deildarinnar að öðru leyti, takmarki t.d. ekki aðgengi að baðherbergi og setustofu þegar þörf er á.*
- *Koma þarf upp heimsóknaraðstöðu á neyðarvistuninni sem tekur mið af viðkvæmum aðstæðum þeirra barna sem þar dvelja.*

9

Virgni

9.1

Almennt

Þátttaka barna og virgni í daglegum athöfnum er mikilvæg fyrir líðan þeirra. Skortur á örvandi afþreyingu getur verið skaðlegur fyrir þá einstaklinga sem eru frelsissviptir, en þó sérstaklega fyrir ungmenni sem hafa markvissa þörf fyrir hreyfingu og andlega örvun. CPT-nefndin hefur vakið athygli á mikilvægi þess að frelsissvipt ungmenni hafi greiðan aðgang að daglegri hreyfingu, bæði innan- og utandyra, og örvandi afþreyingu.⁸⁴ Í reglum Sameinuðu þjóðanna um vernd frelsissviptra ungmenna kemur fram að þau skuli eiga rétt á hreyfingu í hæfilegan tíma á hverjum degi, helst utan dyra ef veður leyfir. Auk þess skulu þau eiga rétt á hæfilegum tíma fyrir daglega afþreyingu.⁸⁵

Neyðarvistun Stuðla leggur fyrst og fremst upp með að mæta grunnþörfum þeirra barna sem þar dvelja með tilliti til húsaskjól, fæðis og öryggis. Börnin hafa þó aðgang að sjónvarpi, spilum og bókum. Þá hafa þau stundum aðgangi að íþróttasal sem tilheyrir meðferðardeild Stuðla. Það er þó þeim takmörkunum háð að þau börn sem dvelja á meðferðardeildinni séu ekki í húsi en þau fara í daglega útivist.

Á Stuðlum fer einnig fram kennsla fimm daga vikunnar. Þar sem neyðarvistunin er tímabundið úrræði í bráðatilvikum og á að vara í eins skamman tíma og unnt er, og aldrei lengur en í 14 daga, er ekki gert ráð fyrir því að börn sem þar vistast sæki kennslustundir.


Útivist fyrir börn á neyðarvistun felur almennt í sér að starfsmenn fara með þau í biltúr eða gönguferð. Möguleikar á slíkri útivist geta verið háðir fjölda þeirra barna sem dvelja á neyðarvistun á hverjum tíma, ástandi þeirra og mönnun á deildinni. Þannig getur komið fyrir að ekki sé hægt að fara í útivist þar sem tryggja þarf öryggi á deildinni með viðveru allra starfsmanna. Þá fara börn sem hafa dvalið innan við sólarhring á neyðarvistun almennt ekki í útivist. Það á einnig við um börn sem eru í fráhvörfum, í andlegu ójafnvægi eða talin vera í strokhættu. Staða þeirra er hins vegar endurmetin daglega.

84 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2015). *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*. Sjá c-lið í 3. kafla. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ccb96>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

85 Sbr. 47. gr. í reglum Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglunum*).

Þarfir ungmenna á neyðarvistun eru mismunandi. Andleg og líkamleg heilsa þeirra er misjöfn sem og þroski, geta og úthald. Í viðtölum starfsmanna umboðsmanns við börn sem hafa dvalið á neyðarvistun komu fram ábendingar um að börnunum hefði fundist þau aðgerðar- og eirðarlaus á neyðarvistun sökum skorts á afþreyingu og hreyfingu. Neyðarvistun Stuðla hefur tiltekna sérstöðu sem bráðabirgðavistunarúrræði, þar sem markmiðið er að ungmenni vistist í sem skemmstan tíma. Það veldur því að framboð iðju og afþreyingar er takmarkað. Eins takmarkar húsnæði neyðarvistunar verulega mögulegt framboð af virkni og hreyfingu. Í samræmi við ofangreind sjónarmið og viðmið er engu að síður mikilvægt að hlúa að andlegri og líkamlegri líðan og velferð barna á neyðarvistun. Einn þáttur í því er fullnægjandi framboð af virkni og iðju.

9.2

 Barnaverndarstofa
og neyðarvistun Stuðla

Ábendingar og tilmæli

Því er beint til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að taka til skoðunar og meta hvort sú afbreyting sem börnum stendur þar til boða taki með fullnægjandi hætti mið af þörfum þeirra og leita leiða til að bæta þar úr, innan þeirra marka sem húsnæði og eðli starfseminnar leyfir.

Þá er því beint til neyðarvistunarinnar að tryggja að börn sem þar dvelja hafi möguleika á útivist á hverjum degi ef ástand þeirra leyfir.

10 Starfsfólk

10.1

Almennt

Umsjá og umönnun frelsissviptra ungmenna er krefjandi verkefni. CPT-nefndin og Sameinuðu þjóðirnar hafa lagt áherslu á að starfsfólk sem starfar við umönnun frelsissviptra ungmenna sé til þess hæft og að nægilegur fjöldi sérfræðinga, s.s. félagsráðgjafa, sálfræðinga og geðlækna, starfi á stöðum þar sem frelsissvipt ungmenni dvelja. Miklu máli skiptir að inn á slíkar stofnanir og heimili veljist einstaklingar til starfa sem hafi getu til að sinna slíkum störfum og geri það af fagmennsku með heiðarleika og mannúð að leiðarljósi.⁸⁶ Þá hefur CPT-nefndin einnig m.a. bent á að það hafi jákvæð áhrif og leiði til afslappaðra andrúmslofts ef starfsmenn af báðum kynjum eru við störf á heimilum og stofnunum fyrir frelsissvipt ungmenni. Eins hefur nefndin bent á mikilvægi þess að starfsfólk, sem er í beinum tengslum við ungmenni, fái faglega þjálfun þegar það hefur störf og reglulega endurmenntun eftir það.⁸⁷

Í reglugerð nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga, eru sett fram viðmið um hvaða menntun og starfsreynslu er krafist af forstöðumanni og deildarstjórum á Stuðlum. Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar skal forstöðumaður annaðhvort vera sálfræðingur eða hafa lokið háskólaprófi í félagsráðgjöf, uppeldisfræði eða hliðstæðu námi með viðbótarmenntun og reynslu af meðferðarstarfi. Hann skal enn fremur að jafnaði hafa reynslu og/eða menntun í stjórnunarstörfum. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar ræður forstöðumaður deildarstjóra meðferðarstöðvarinnar í samráði við Barnaverndarstofu og með samþykki félagsmálaráðuneytisins. Þeir skulu hafa sérmenntun í uppeldisfræði, sálfræði, félagsráðgjöf eða aðra sambærilega menntun. Deildarstjórar hafa yfirumsjón með faglegu starfi innan sinnar deildar. Forstöðumaður ræður annað starfsfólk, þ.m.t. sálfræðinga, félagsráðgjafa og aðra sérfræðinga.

86 Sbr. 82. gr. reglna Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglurnar*) og European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2015): *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*. Sjá e-lið í 3. kafla.

87 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2015): *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*. Sjá e-lið í 3. kafla.

10.2

Starfsmenn neyðarvistunar Stuðla

Á neyðarvistun Stuðla starfa *deildarstjóri, þrjú hópstjórar og fjórir ráðgjafar*. Stöðugildi á neyðarvistun eru því átta. Yfir daginn vinna starfsmenn á vöktum sem skiptast í morgun- og kvöldvaktir og reynt er að hafa a.m.k. þrjú starfsmenn saman á vakt hverju sinni. Til viðbótar starfa *þrjú næturverðir* á Stuðlum sem þjónusta bæði meðferðardeild og neyðarvistun.

Deildarstjóri neyðarvistunar heyrir beint undir forstöðumann Stuðla. Hópstjórar og ráðgjafar heyra undir deildarstjóra en hópstjórar bera ábyrgð á starfseminni í fjarveru hans. Flestir fastir starfsmenn á neyðarvistun auk forstöðumanns hafa háskólapróf í fagi sem nýst getur í starfi og/eða langa starfsreynslu á Stuðlum og innan barnaverndarkerfisins eða af annars konar umönnunarstörfum. Starfslýsingar eru tiltækar og þær endurspeгла áherslur í starfseminni. Á Stuðlum starfa einnig sálfræðingar, sjá nánari umfjöllun í kafla 11.

Þegar heimsókn umboðsmanns bar að voru karlmenn í sjö af átta föstum stöðugildum á neyðarvistun. Samkvæmt yfirmönnum á Stuðlum kemur það til vegna þess að líkamlegur styrkur vegur þungt við val á starfsfólki. Að sögn skýrist það fyrst og fremst af eðli starfseminnar enda þurfi starfsfólk oft og tíðum að taka á móti börnum í stjórnlausu ástandi, t.d. vegna vímuefnaneyslu, og tryggja um leið öryggi á staðnum. Eins og áður er rakið getur þó haft jákvæð áhrif að hafa starfsfólk af báðum kynjum við störf og því mikilvægt að leitað verði leiða til að jafna kynjahlutföll starfsmanna á neyðarvistun, þar sem börn af báðum kynjum vistast þar. Samkvæmt upplýsingum frá Stuðlum eru konur nú í tveimur af átta föstum stöðugildum á neyðarvistun. Leitast er við að þær vinni ekki saman á vöktum til að auka líkur á því að kona sé alltaf á vakt.

Ekki verður annað séð en að starfsandi sé góður á neyðarvistun. Þá er starfsmannaveltan lítil. Dæmi eru um starfsmenn sem hafa unnið á neyðarvistun Stuðla í áratug eða lengur. Góð samvinna virðist vera á milli starfsmanna á neyðarvistun og sömuleiðis virðist vera góð samvinna á milli deilda á Stuðlum. Starfsmenn virðast einnig almennt vera sáttir við yfirmenn sína.

Nálægð starfsmanna við börnin er mikil og þeir virtust reyna eftir bestu getu að eiga áhugahvetjandi samtöl við þau. Þau börn sem rætt var við lýstu almennt jákvæðu eða hlutlausu viðhorfi í garð starfsmanna. Samtöl og samvera starfsfólks og barnanna voru í viðtölum nefnd sem einn mikilvægasti liðurinn í því að gæta öryggis á deildinni. Ekki verður betur séð en að umhyggja sé borin fyrir velferð barnanna og að starfsfólk leggi sig fram við að gera vist þeirra sem minnst íþyngjandi.

10.3

Þjálfun og fræðsla starfsmanna neyðarvistunar

Barnaverndarstofa hefur umsjón með fræðslu og þjálfun starfsfólks meðferðarheimila á hennar vegum og er það liður í að tryggja faglega umönnun barna og ungmenna sem sýna af sér áhættuhegðun. Til að draga úr spennu eða mögulegri stigmögnun í aðstæðum sem kunna að koma upp á neyðarvistun er framkoma og færni starfsfólks lykilatriði. Mikilvægt er að starfsmenn fari vel með allar upplýsingar sem varða börn í þeirra umsjá og séu fyrirmyndir í samskiptaháttum. Framkoma starfsmanna í garð barnanna og virðing í samskiptum byggir upp traust og dregur á sama tíma úr líkum á aðstæðum þar sem grípa þarf til þvingunarráðstafana.⁸⁸

Starfsfólk neyðarvistunar virðist ekki fá formlega fræðslu um verklag og skráningar í tengslum við þvingunarráðstafanir, en í handbók meðferðarheimila, sem starfsmenn hafa aðgang að, má finna yfirlit yfir þær reglur sem gilda þar um.⁸⁹ Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður fékk frá starfsmönnum í heimsókn sinni hafa flestir starfsmenn hlotið þjálfun í ART (e. *Aggression Replacement Training*)⁹⁰ og áhugahvetjandi samtalsækni (e. *Motivational Interviewing, MI*).⁹¹

Að því er varðar þjálfun starfsmanna þarf að gæta að reglu 4. mgr. 11. gr. laga um fullnustu refsinga um vistun fanga undir 18 ára aldri á heimili barnaverndaryfirvalda og valdbeitingu af því tilefni. Þar er áskilið að starfsmenn hafi hlotið viðeigandi þjálfun í valdbeitingu til að henni verði beitt. Á undanförunum árum virðist starfsfólk neyðarvistunar ekki hafa fengið markvissa þjálfun að þessu leyti. Ekki hafa t.d. verið haldin námskeið í öruggum tókum eða boðið upp á þjálfun fyrir starfsfólk í því hvernig hægt er að lágmarka áhættu í tengslum við beitingu líkamlegra þvingana. Líkt og fram hefur komið hefur barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna lagt áherslu á að þeir sem hafi heimildir til að beita börn þvingunum skuli fá viðeigandi leiðsögn og þjálfun og áður nefnd regla laga um fullnustu refsinga er í samræmi við það.

[Lög um fullnustu refsinga](#)

88 *Residential Care (Sanctuary) Framework*. Department for Child Protection, Western Australia. Frá því í september 2012, bls. 4. Birt á vefslóð: https://www.dcp.wa.gov.au/Resources/Documents/Residential_Care_Sanctuary_Framework.pdf. Sótt á vef 17. apríl 2020.

89 *Handbók meðferðarheimila, reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu*. Barnaverndarstofa 2008. Sjá II. kafla.

90 Markmiðið með ART er að þjálfa börn og ungmenni í uppbyggilegum samskiptum með því að auka félagsfærni, sjálfstjórn og siðferðilega rökleiðslu. Hefðbundin notkun ART felst í markvissum æfingum með þeim en einnig hefur verið sýnt fram á gildi þess að starfsfólk noti ART í daglegum samskiptum við börnin þar sem sú nálgun dregur úr óæskilegum samskiptum og veldur því að starfsmenn miðla jákvæðri samskiptatækni til barnanna. Á þeim forsendum er nálgun starfsmanna neyðarvistunar byggð, þ.e. að starfsmenn séu fyrirmyndir og noti ART til að draga úr spennu eða reyni markvisst að koma í veg fyrir að hún stigmagnist svo að minni líkur séu á beitingu þvingunarráðstafana.


91 Þjálfun í áhugahvetjandi samtalsækni er hluti af grunnþjálfun þeirra sem starfa á vegum Barnaverndarstofu. Flestir starfsmenn hafa sótt námskeið í tækninni og nota hana í starfi sínu með börnum og ungmönnum. Inntak hennar er að styðja fólk með uppbyggilegum samtölum og skoða möguleika á breyttri hegðun og hugsun sem stuðlar að heilbrigðari lífsstíl. Tæknin er m.a. notuð í samskiptum við börn sem sýna af sér áhættuhegðun, börn með vímuefnavanda og þau sem eiga við reiðivanda að etja.

Valdbeiting virðist fremur fátíð á neyðarvistun Stuðla.⁹² Þjálfun og færni starfsmanna í að draga úr spennu með nærveru sinni og samtölum á án efa þátt í því. Í þau skipti sem slíkum ráðstöfunum er beitt vara þær yfirleitt í skammt tíma og engir fjötrar eru notaðir.⁹³ Þrengsli í húsnæði neyðarvistunar skapa hins vegar ákveðna hættu í þvingunaraðstæðum, bæði fyrir börn og starfsfólk. Því er mikilvægt að allt starfsfólk neyðarvistunar sé fært um að takast á við þær krefjandi aðstæður sem geta skapast á deildinni, m.a. að geta með öruggum hætti gripið inn í aðstæður þar sem beita þarf líkamlegu afli, óháð kyni og stærð.

92 Á tímabilinu 26. september 2017 til 28. nóvember 2018 bárust Barnaverndarstofu einungis tíu skýrslur frá neyðarvistun Stuðla er vörðuðu þvingunarráðstafanir.

93 Sjá töflu í kafla 7.3.2.

10.4

 Barnaverndarstofa
og neyðarvistun Stuðla

Ábendingar og tilmæli

Því er beint til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að taka starfsemi neyðarvistunar til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Leitast verði við að hafa samsetningu starfsmannahópsins með þeim hætti að almennt sé hægt að hafa starfsmenn af báðum kynjum á vakt hverju sinni. Við ráðningar í störf á neyðarvistun verði tekið mið af þessum sjónarmiðum, þó að virtum þeim almennu reglum sem gilda um ráðningar opinberra starfsmanna.*
- *Fræða þarf starfsfólk neyðarvistunar um viðbrögð við ofbeldi og veita þeim þjálfun í valdbeitingu, sbr. m.a. 4. mgr. 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.*

11

Heilbrigðisþjónusta

11.1

Almennt

Þeim sem hafa uppeldi og umönnun barna með höndum ber skylda til að veita þeim vernd og styðja við velferð þeirra.⁹⁴ Líta verður svo á að heilbrigðisstarfsfólk hafi, í krafti stöðu sinnar og fagþekkingar, auknum skyldum að gegna þegar kemur að því að sinna velferð barna, hvort heldur líkamlegri eða andlegri, og ef grunur leikur á að velferð þeirra sé ógnað að grípa inn í með viðeigandi hætti.

[Lög um heilbrigðisþjónustu](#)

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu, er það markmið laganna að allir landsmenn eigi kost á fullkornustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma eru tók á að veita til verndar andlegu, líkamlegu og félagslegu heilbrigði í samræmi við ákvæði laganna og annarra laga sem við eiga.⁹⁵ Í lögnum eru einnig sett fram ákvæði um hverjir veita almenna og sérhæfða heilbrigðisþjónustu og um gæði þjónustunnar. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, á sjúklingur rétt á fullkornustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma er völ á að veita. Sjúklingur á rétt á þjónustu sem miðar við ástand hans og horfur á hverjum tíma og bestu þekkingu sem völ er á. Sjúklingur á einnig rétt á samfelldri þjónustu og að samstarf ríki á milli allra heilbrigðisstarfsmanna og stofnana sem hana veita.

[Lög um réttindi sjúklinga](#)

Bæði CPT-nefndin og Sameinuðu þjóðirnar gera ráð fyrir að öllum börnum sem svipt eru frelsi sé sinnt af heilbrigðisstarfsfólki eins fljótt og hægt er eftir innkomu og helst samdægurs.⁹⁶ Þá er m.a. lögð áhersla á það í reglum Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglunum*), að þau fái alla viðeigandi læknisþjónustu og að starfsfólk stofnana fyrir frelsissvipt ungmenni fái þjálfun í fyrirbyggjandi heilsuvernd og viðbrögðum í bráðatilvikum. Þá segir í reglunum að ungmenni með geðræn veikindi skuli fá meðferð á sérhæfðri stofnun.⁹⁷

94 Sbr. til hliðsjónar 1. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

95 Þar á meðal lög um sjúkratryggingar og lög um réttindi sjúklinga.

96 Sjá mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna, A/HCR/28/68, málsgr. 28, 50. gr. reglna Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglnanna*) og Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (2015): *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*. Sjá málsgr. 115 í 3. kafla.

97 Sbr. 49., 51. og 53. gr. reglna Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglurnar*).

Börn á neyðarvistun Stuðla eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Þau hafa verið fjarlægð úr skadlegum aðstæðum sem taldar eru ógna velferð þeirra eða annarra. Þessar aðstæður tengjast oftast vímuefnaneyslu, afbrotum eða ofbeldi. Í samantekt Barnaverndarstofu fyrir fyrri hluta árs 2018 var áætlað að um 88% barna á neyðarvistun væru í neyslu og að rúmlega helmingur þeirra, eða um 51%, væri í virkri og alvarlegri neyslu.⁹⁸ Skaðsemi vímuefnaneyslu, einkum á ungt fólk, er vel þekkt og hafa margar alþjóðlegar mannréttindastofnanir og -nefndir sett fram ábendingar um að huga skuli sérstaklega að heilbrigðisþjónustu við þau börn og ungmenni sem eiga í vímuefnavanda.⁹⁹

Stuðlar eru ekki heilbrigðisstofnun og þar er því ekki veitt heilbrigðisþjónusta eða -meðferð. Að auki hafa Stuðlar hvorki aðgang að sjúkraskrá barns né upplýsingum um hvaða meðferð það hefur fengið eða fái. Það er því mikilvægt að áður en barn er vistað á neyðarvistun fari fram mat á því hvort það þurfi á heilbrigðisþjónustu að halda. Þetta er nauðsynlegt til að tryggja öryggi barnsins og til að ganga úr skugga um að andlegt og líkamlegt ástand þess sé með þeim hætti að það þoli vistun á neyðarvistun og brugðist sé við í samræmi við þarfir þess.

11.2

11.2.1

Heilbrigðisþjónusta á neyðarvistun Stuðla

Samningar um heilbrigðisþjónustu

Almenn lækniþjónusta

Samningur er um bakvaktaþjónustu lækna frá sjúkrahúsinu Vogí ef barn er talið vera í annarlegu ástandi vegna vímuefna- eða lyfjamisnotkunar eða vegna annarra frávíka í meðvitund af óþekktum ástæðum. Læknir frá sjúkrahúsinu Vogí kemur á neyðarvistun ef mál er nýtt eða ef óskað er eftir þjónustu læknis við upphaf vistunar barns. Leiðsögn í síma á eingöngu að koma til ef læknir hefur áður hitt barn í þeirri vistun sem stendur yfir. Á tólf mánaða tímabili, frá nóvember 2017 til og með október 2018, var haft samband við lækni í 82 skipti vegna barna á neyðarvistun.

Samningurinn við sjúkrahúsið Vog felur einnig í sér þjónustu hjúkrunarfræðings a.m.k. einu sinni í viku. Hann sér um lyfjamál barnanna, röðun í lyfjabox og leiðbeinir starfsfólki eftir þörfum varðandi lyf og lyfjagjöf. Það eru síðan starfsmenn neyðarvistunar sem afhenda börnunum lyfin á tilgreindum tíma. Í heimsókn umboðsmanns kom fram að í sumum tilvikum kemur fyrir að starfsmenn taki lyfin til sjálfir og gefi þau samkvæmt fyrirmælum frá lækni. Þetta getur ekki talist gott fyrirkomulag þar sem það

98
99

Vinnustofa um málefni barna sem glíma við neysluvanda. Velferðarráðuneytið 2018. Sjá t.d. *Beijing Rules*, *Riyadh Guidelines* og *Havana Rules*. Einnig European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2015): *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*, sjá d-lið í III. kafla.

getur haft þær afleiðingar að mistök geta orðið við lyfjagjöf. Oftast er um að ræða framhald lyfjagjafar vegna fráhrarfa sem lækni hefur ákveðið eftir að hafa skoðað barn. Lyfin vegna fráhrarfa eru geymd í læstum skáp og eru allar lyfjagjafir skráðar. Ef barn neitar að taka lyf sem búið er að ávísar því er það skráð. Einnig er haldin skrá yfir ólyfseðilsskyld lyf sem gefin eru af starfsfólki og tilgreint hvaða lyf er gefið hverju barni, í hvaða magni og hvenær.

Gedheilbrigðisþjónusta

Á árunum 2000–2013 var í gildi samningur milli Barnaverndarstofu og Landspítalans um gedheilbrigðisþjónustu við börn í úrræðum á vegum Barnaverndarstofu, þ. á m. neyðarvistun. Á samningstímanum, eða árið 2011, sendi Barnaverndarstofa formlega kvörtun til landlæknisembættisins og velferðarráðuneytisins þess efnis að illa gengi, að hennar mati, að fá umsamda þjónustu. Úr varð að samningur Barnaverndarstofu við spítalann um gedheilbrigðisþjónustu var ekki endurnýjaður þegar hann rann út. Í kjölfarið var núgildandi samningur gerður við sjálfstætt starfandi barnalækni og barnageðlækni sem sinnir börnum sem vistuð eru á meðferðarheimilum á vegum Barnaverndarstofu og eftir þörfum á neyðarvistun.

Hvað varðar aðkomu barnageðlæknis þjónustar hann börn sem dvelja á meðferðarheimilum á vegum Barnaverndarstofu einu sinni í viku, þrjá tíma í senn, nema um annað sé samið. Hann sinnir börnum á neyðarvistun sé þess sérstaklega óskað af hálfu forstöðumanns eða af sálfræðingum Stuðla. Þjónusta barnageðlæknisins felur í sér greiningu, mat og lyfjagjöf, ef hennar er þörf. Þessi útfærsla á þjónustunni getur valdið vandkvæðum þar sem lækniþing hefur hvorki aðstöðu til að skoða börnin né aðgengi að sjúkraskrá þeirra á staðnum.

Hvað varðar neyðarvistunina sérstaklega gerir núgildandi samningur ekki ráð fyrir aðkomu barnageðlæknis að málum þeirra barna sem þar dvelja nema að takmörkuðu leyti. Samkvæmt drögum að samningi um geðlækniþjónustu fyrir börn á Stuðlum, meðferðarstöð ríkisins, frá því í júní 2013,¹⁰⁰ á þjónusta geðlæknis m.a. að taka til tiltekinn barna sem dvelja á neyðarvistun sé þess óskað af sálfræðingi á Stuðlum, þ. á m. forstöðumanni, nánar tiltekið barna sem hafa verið til meðferðar á vegum Barnaverndarstofu eða eru til skoðunar hjá starfsmönnum Stuðla vegna endurtekinn vistana á neyðarvistun.¹⁰¹

100 Fram kom í svörum Barnaverndarstofu að vegna mistaka hafi farist fyrir að undirrita samning við geðlækni. Hins vegar hafi verið unnið eftir þeim drögum sem vísað er til.

101 Í drögum að samningnum kemur einnig fram að þjónusta geðlæknis felist í því að ræða við sálfræðinga Stuðla, og eftir atvikum aðra starfsmenn, um málefni barna á Stuðlum. Jafnframt felist hún í því að ræða spurningar í greiningarvinnu og í samvinnu við heilbrigðiskerfið ásamt möguleikum eða endurskoðun lyfjameðferða og öðru sem þykir skipta máli í greiningu, mati og meðferð. Enn fremur felist þjónustan í því að ræða við börn og foreldra þeirra þegar við á að höfðu samráði við sálfræðing á Stuðlum.

Forstöðumaður getur haft samband við geðlækni og óskað eftir því að hann sinni öðrum börnum á neyðarvistun. Slík útköll eru til viðbótar við skilgreinda veru hans á Stuðlum samkvæmt framangreindum samningi. Á tólf mánaða tímabili, frá nóvember 2017 til og með október 2018, var haft samband við barnageðlækninn í sex skipti vegna barna á neyðarvistun.

Gert er ráð fyrir þremur föstum stöðugildum sálfræðinga á Stuðlum. Hlutverk þeirra felst samkvæmt starfslýsingu m.a. í mati á og meðferð barna, handleiðslu, ráðgjöf og teymisstjórnun. Hlutverk þeirra á neyðarvistun er ekki skilgreint sérstaklega en þeir sinna atvikum þar samkvæmt beiðni. Erfiðlega hefur gengið að manna stöður sálfræðinga á Stuðlum og þegar heimsókn umboðsmanns fór fram var eingöngu einn starfandi sálfræðingur á Stuðlum. Sá sálfræðingur hefur ekki sinnt málefnum barna á neyðarvistun. Þá er forstöðumaður Stuðla sálfræðingur og hefur hann stutt við deildina eftir þörfum. Samkvæmt upplýsingum frá Stuðlum starfa þar nú þrjú sálfræðingar auk forstöðumansins.

11.2.2

Framkvæmd heilbrigðisþjónustu á Stuðlum

Við komu barns á neyðarvistun Stuðla fer ekki fram læknisskoðun og slík skoðun hefur almennt heldur ekki farið fram áður en barn kemur. Fram kom í samtali starfsmanna umboðsmanns við heilbrigðisstarfsmann á staðnum að það væri áhyggjuefni að börn sem þangað komi hafi ekki áður verið skoðuð af lækni á heilbrigðisstofnun sem meti ástand þeirra. Neyðarvistun Stuðla sé ekki heilbrigðisstofnun og hafi þar af leiðandi t.d. ekki aðgang að sjúkrasögu viðkomandi, upplýsingum um hvort barnið hafi þurft á heilbrigðisþjónustu að halda og þá hvers konar. Það sé áhyggjuefni að börnin séu send á neyðarvistun í mismunandi ástandi án þess að heilbrigðiskerfið hafi haft þar aðkomu áður, m.a. með almennri læknisskoðun.

Með tilliti til öryggis barns og við mat á því hvort það sé í líkamlegu og andlegu ástandi til að vistast á neyðarvistun er nauðsynlegt að barnið fái skoðun heilbrigðisstarfsmanns. Ef barn þarfnast heilbrigðisþjónustu á það rétt á henni samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu og lögum um réttindi sjúklunga. Eins og áður segir eru Stuðlar ekki heilbrigðisstofnun og geta því ekki veitt þá heilbrigðisþjónustu sem þörf kann að vera á.

Í þeim tilvikum þar sem ástandið er metið svo að barn á neyðarvistun þurfi á bráðri heilbrigðisþjónustu að halda er, samkvæmt upplýsingum frá starfsfólki Stuðla, brugðist við með því að fara með það á spítala. Á það einkum við um börn sem komið hafa á neyðarvistun undir áhrifum vímuefna og grunur er um ofneyslu. Börn sem talin eru í alvarlegu ástandi vegna lyfjainntöku hafa verið flutt á bráðamóttöku Landspítalans. Á tólf mánaða tímabili, frá nóvember 2017 til og með október 2018, voru börn flutt þrettán sinnum á bráðamóttökuna af neyðarvistun. Í fimm skipti þurfti að kalla eftir sjúkrabil til að flytja barn. Samkvæmt upplýsingum frá Stuðlum

hefur það aukist til muna frá því að heimsókn umboðsmanns fór fram að þau tilmæli séu gefin starfsfólki barnaverndarnefnda og lögreglu að fara beint á bráðamóttöku Landspítala með barn sem til stendur að vista á neyðarvistun og er í vímuástandi, sýnir frávik í meðvitundarástandi, er í ruglástandi, sýnir stjórnlausa hegðun eða önnur einkenni sem talið er að megi rekja til vímuefnaneyslu eða lyfjamisnotkunar.

Starfsfólk neyðarvistunar leggur sig fram við að sinna þeim börnum sem þar vistast. Hins vegar er mikil ábyrgð lögð á starfsfólkið við að meta líkamlegt og andlegt ástand barnanna án þess að það hafi endilega til þess fullnægjandi þekkingu eða menntun. Þar sem aðkoma heilbrigðisstarfsmanna að starfsemi neyðarvistunar er takmörkuð er starfsfólk sett í þá stöðu að taka veigamiklar ákvarðanir sem varða líf og heilsu barna á neyðarvistun. Þannig ber starfsfólkið t.d. ábyrgð á því að meta þörfina á að kalla til heilbrigðisstarfsmann vegna ástands barns. Þá kemur fyrir að starfsmenn eru beðnir um að hafa sérstakar gætur á börnum sem eru í annarlegu ástandi eða talin vera í hættu á að skaða sig. Á tólf mánaða tímabili, frá nóvember 2017 til og með október 2018, voru börn á neyðarvistun höfð á sérstakri gát í 30 skipti. Helstu tilefni þess voru áhyggjur af líkamlegu ástandi þeirra sökum neyslu, tilfinningalegur óstöðugleiki, sjálfsskaðandi hegðun eða sjálfsvígstilburðir. Jafnvel eru dæmi um að starfsfólki hafi verið ráðlagt af lækni að fylgjast með lífsmörkum barna til að tryggja öryggi þeirra og nota til þess súrefnismæli.

Af viðtölum starfsmanna umboðsmanns við starfsfólk neyðarvistunar var ljóst að starfsfólk tekur framangreind tilvik mjög alvarlega. Hins vegar mátti greina að það upplifði mikið óöryggi við að vera sett í þá stöðu að sinna verkefnum sem það telur eiga að vera í höndum heilbrigðisstarfsfólks, einkum vegna hagsmuna þeirra barna sem eiga í hlut.

11.3

Ábendingar og tilmæli

Í 11. kafla hefur verið lýst ákveðnu fyrirkomulagi og álitaeftum sem hafa komið upp í tengslum við heilbrigðisþjónustu við börn sem vistuð eru á neyðarvistun Stuðla. Stofnunin er hins vegar ekki heilbrigðisstofnun og þar er ekki veitt heilbrigðisþjónusta eða -meðferð. Það verkefni umboðsmanns sem þessi skýrsla er hluti af beinist að eftirliti með stöðum þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja og m.a. að því að sá aðbúnaður og þjónusta sem er fyrir hendi sé fullnægjandi. Skortur á viðeigandi heilbrigðisþjónustu við frelsissvipt börn sem vistast á Stuðlum, sem er stofnun á ábyrgð ríkisins, getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir líf þeirra og heilsu.

📖 Félags- og barna-
málaráðherra

Umboðsmaður telur tilefni til að vekja athygli félags- og barna-
málaráðherra, sem ber ábyrgð á stofnunum og heimilum á ábyrgð ríkisins, þ.
á m. Stuðlum, og heilbrigðisráðherra, sem ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við
þau börn sem þar vistast, á þeim álitaeftum sem rakin hafa verið í þessum
kafla skýrslunnar.

📖 Heilbrigðisráðherra

Þeirri ábendingu og tilmælum er jafnframt beint til félags- og
barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra að huga að því, með aðkomu
Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla, hvernig tryggja megi að börn
sem þar vistast fái almenna heilsufarsskoðun við komuna á Stuðla, eða
fljótlega eftir komu, þar sem ástand þeirra er metið.

Því er jafnframt beint til sömu aðila að huga að því hvernig tryggja
megi að viðeigandi heilbrigðisþjónusta sé veitt á meðan börn vistast þar, hvort
sem er vegna andlegra eða líkamlegra veikinda. Þá þarf að leita leiða til að
koma, eins og hægt er, í veg fyrir að almennir starfsmenn Stuðla séu látnir
sinna störfum heilbrigðisstarfsfólks, t.d. eftirliti með börnum sem eru hætt
komin vegna neyslu vímuefna eða taki til lyf fyrir börn sem þar vistast.

12

Upplýsingagjöf

12.1

Almennt

Móttaka barns á neyðarvistun getur haft veruleg áhrif á dvöl þess þar. Í alþjóðlegum reglum og viðmiðum er áréttað mikilvægi þess að við móttöku barns á stofnun sé það upplýst um dvalarstaðinn, reglur og verklag sem þar gildir og rétt þess til að fá upplýsingar á tungumáli sem það skilur.¹⁰² Það hefur grundvallarþýðingu fyrir réttaröryggi barna í þessari stöðu að upplýsingar sem þeim eru veittar séu uppfærðar reglulega og aðlagðar að þörfum og þroska þeirra. Vitneskja um þessar reglur hefur jafnframt þýðingu fyrir það að barn geti tekið þátt í og haft áhrif á daglegt líf sitt. Þá er það einnig forsenda þess að barn geti nýtt sér rétt sinn til að kvarta eða kæra tiltekna ákvarðanir að því sé kunnugt um þann rétt sinn. Rétt er að taka sérstaklega fram að ekki skal líta á upplýsingagjöf til foreldra sem valkost sem geti komið í staðinn fyrir að miðla upplýsingum til barnsins sjálfs.¹⁰³ Fullnægjandi upplýsingagjöf til viðeigandi aðila er einnig mikilvægur liður í forvörnum gegn því að þvingunarráðstöfunum sé beitt með hætti sem ekki samrýmist reglum þar um. Þá stuðlar góð upplýsingagjöf að trausti og samvinnu. Þá getur m.a. barn komið kvörtun á framfæri við Barnaverndarstofu og er þá skylt að aðstoða það við að koma henni á framfæri.¹⁰⁴

102 Sjá í þessu sambandi reglur Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglurnar*), en þar segir í 24. gr.: „On admission, all juveniles shall be given a copy of the rules governing the detention facility and a written description of their rights and obligations in a language they can understand, together with the address of the authorities competent to receive complaints, as well as the address of public or private agencies and organizations which provide legal assistance. For those juveniles who are illiterate or who cannot understand the language in the written form, the information should be conveyed in a manner enabling full comprehension.“

103 Sjá t.d. *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice* (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies). Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16804b2cf3>. Sótt á vef 17. apríl 2020. Þar segir m.a.: „The information and advice should be provided to children in a manner adapted to their age and maturity, in a language which they can understand and which is gender and culture sensitive. As a rule, both the child and parents or legal representatives should directly receive the information. Provision of the information to the parents should not be an alternative to communicating the information to the child.“

104 Sjá 19. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingana á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

Í 1. gr. reglna Barnaverndarstofu um meðferð kvörtunar vegna meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu segir að tryggja skuli að öll börn á meðferðarheimilum séu upplýst um réttindi sín og þær reglur sem gilda um vistun þeirra. Þá segir að forstöðumaður meðferðarheimilis skuli ávallt afhenda barni sem kemur til vistunar handbók sem skuli innihalda reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar, heimilisreglur, helstu upplýsingar um staðhætti, upplýsingar um nöfn, heimilisföng og símanúmer starfsmanna barnaverndarnefndar sem bera ábyrgð á vistun og símanúmer Barnaverndarstofu sem og eyðublað vegna kvörtunar. Sambærileg tilmæli er að finna í leiðbeiningum í kafla 3.5 í *Handbók meðferðarheimila*. Þá segir enn fremur í 2. mgr. 1. gr. reglna Barnaverndarstofu um meðferð kvörtunar að forstöðumanni meðferðarheimilis sé skylt að aðstoða börnin á allan hátt við að skilja gildi þess sem er að finna í handbókinni sem á að afhenda við upphaf vistunar og hver tilgangurinn sé með slíkri handbók.

Meðal þeirra gagna sem umboðsmanni voru afhent fyrir heimsóknina var ritið „Reglur fyrir þig sem ert í neyðarvistun – ýmis atriði fyrir unglunga sem vistaðir eru á neyðarvistun Stuðla“. Þar er að finna reglur um 11 atriði, m.a. um daglegt líf á neyðarvistun, s.s. matmálstíma, svefntíma, leyfi til að reykja (ef foreldrar samþykkja) og sjónvarpsáhorf. Einnig leyfi barns til að hafa samband við foreldra eða forráðamenn og starfsmenn barnaverndarnefnda og möguleika á útivist. Þá eru þar taldir upphlutir sem ekki má hafa á neyðarvistun, s.s. símar, snyrtivörur, pennar, kveikjarar o.fl. Í *Handbók meðferðarheimila* er enn fremur tekið fram að stofnunin hafi látið útbúa handbækur fyrir börn sem hafi að geyma gögn og upplýsingar, m.a. um reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu, eyðublað vegna kvörtunar og upplýsingar um nauðsynleg nöfn, heimilisföng og símanúmer, t.d. hjá starfsmönnum barnaverndar o.fl.

Í heimsókn umboðsmanns kom hins vegar fram að börn sem koma á neyðarvistun fái eingöngu munnlegar upplýsingar um réttindi þeirra. Þær upplýsingar fengust í viðtölum við starfsmenn neyðarvistunar að börn fái ekki þær skriflegu reglur og handbækur, sem þó eiga að vera til, afhentar við komu þeirra á neyðarvistun né aðrar upplýsingar um starfsemina. Þá verður ekki séð að fyrir liggi skriflegar upplýsingar um ýmis réttindi barna sem þangað koma, s.s. til að afturkalla samþykki sitt til vistunar þar, liggi slíkt samþykki henni til grundvallar.

12.2

 Neyðarvistun Stuðla

Ábendingar og tilmæli

Umboðsmaður beinir þeim tilmælum til neyðarvistunar Stuðla að bæta upplýsingagjöf til barna við komu þeirra á neyðarvistun og tryggja að þeim sé afhent skriflegt kynningarefni, eftir atvikum samhliða munnlegri kynningu, m.a. um réttindi þeirra, á máli sem hæfir þroska þeirra og stöðu.

13

Eftirlit og réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar

13.1

Almennt

Eftirlit með stjórnýslunni fer annars vegar fram innan stjórnýslukerfisins sjálfs og hins vegar fyrir atbeina utanaðkomandi aðila, s.s. af hálfu dómstóla og á vegum umboðsmanns Alþingis.

Stjórnarskrá Íslands

Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Að uppfylltum ákveðnum skilyrðum skera dómstólar því almennt úr ágreiningi um hvort ákvarðanir stjórnvalda hafi verið í samræmi við lög og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Þá er í lögum stundum sérstaklega gert ráð fyrir því að tiltekna ákvarðanir stjórnvalda verði bornar undir dómstóla. Þannig háttar t.d. um sumar þeirra ákvarðana sem varða grundvöll vistunar barna á neyðarvistun Stuðla.¹⁰⁵

Þótt aðilar geti leitað með mál sín til dómstóla hefur, eftir því sem stjórnýslukerfið hefur byggst upp og þróast, verið lögð aukin áhersla á að borgararnir hafi aðgang að leiðum utan dómstóla til að fá athafnir og ákvarðanir stjórnvalda endurskoðaðar, s.s. með stjórnýslukæru til svokallaðs æðra stjórnvalds, t.d. ráðherra eða sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Litið hefur verið svo á að stjórnýslukæra hafi þá kosti að hún sé ódýr, skilvirk og fremur einföld leið til þess að fá ákvörðun endurskoðaða. Þá hafa æðri stjórnvöld yfirleitt tiltölulega rúma heimild til þess að taka afstöðu til mats lægri stjórnvalda, auk þess sem þau hafa oftast ekki einungis heimild til þess að fella ákvörðun niður, heldur að auki vald til þess að taka nýja ákvörðun í staðinn, andstætt við dómstóla.

CPT-nefndin hefur lagt áherslu á að skilvirkt eftirlit og kvörtunarleiðir séu grundvallarráðstafanir til að koma í veg fyrir ómannlega meðferð á stöðum þar sem fólk er frelsissvipt. Frelsisvipt ungmenni og foreldrar þeirra skulu eiga kost á að leggja fram kvartanir, í trúnaði, til sjálfstæðs stjórnvalds og kvörtunarleiðir eiga að vera einfaldar, áhrifaríkar og barnvænar.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 er foreldrum eða barni sem náð hefur 15 ára aldri heimilt að bera úrskurð barnaverndarnefndar, m.a. um vistun á stofnun skv. 79. gr. laganna, undir héraðsdómara. Þetta á við um þau tilvik þegar slík ráðstöfun er gegn vilja foreldra og/eða barns sem náð hefur 15 ára aldri.

¹⁰⁶ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2015): *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*. Sjá málsgr. 131 í 3. kafla.

13.2

Yfirstjórn og eftirlit

Neyðarvistun Stuðla er stofnun sem ríkið hefur komið á fót til að fullnægja lagaskyldu og ber ábyrgð á. Stuðlar heyra undir yfirstjórn Barnaverndarstofu sem hefur yfirumsjón með vistun barna þar.¹⁰⁷ Barnaverndarstofa annast stjórnslu á því sviði sem lögin ná til og metur einnig gæði og árangur neyðarvistunar.¹⁰⁸

Samkvæmt gögnum sem umboðsmaður Alþingis aflaði í tilefni af heimsókninni hafa bæði Stuðlar og Barnaverndarstofa haft eftirlit með því hvort börn séu vistuð ítrekað á neyðarvistun, hverjar séu ástæður vistana, hvort þær teljist viðeigandi og hvort barnaverndarnefnd undirbúi önnur viðeigandi úrræði fyrir barnið. Þá hefur Barnaverndarstofa m.a. sent barnaverndarnefndum athugasemdir vegna ítrekaðra vistana barns.

Félagsmálaráðuneytið hefur enn fremur eftirlit með því að neyðarvistun Stuðla, líkt og önnur barnaverndarúrræði á ábyrgð ríkisins, uppfylli þær kröfur sem fram koma í lögum, reglugerðum og viðmiðum eftir því sem við á hverju sinni. Í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga skal ráðuneytið í þeim tilgangi fela óháðum sérfræðingi að heimsækja neyðarvistun að lágmarki einu sinni á ári. Slíkur sérfræðingur skal sérstaklega leitast við að gefa börnum kost á að tjá sig um aðbúnað og líðan sína í samræmi við aldur og markmið með vistun.¹⁰⁹ Síðasta skýrsla sem liggur fyrir vegna heimsókna eftirlitsmannsins er frá árinu 2015. Ráðuneytið skal setja reglugerð, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, um mat og eftirlit með gæðum úrræða og vistunar barna utan heimilis. Slíkri reglugerð er m.a. ætlað að kveða nánar á um hlutverk sérfræðings sem sér um eftirlit fyrir hönd ráðuneytisins.¹¹⁰ Umboðsmanni Alþingis er ekki kunnugt um að slík reglugerð hafi verið sett.

Hins vegar hefur ráðuneytið frá 2018 falið sérstakri stofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF),¹¹¹ að hafa eftirlit með úrræðum á vegum Barnaverndarstofu, þ. á m. Stuðlum. Samkvæmt gögnum sem umboðsmaður aflaði var fyrirhugað að úttektum á meðferðarheimilum Barnaverndarstofu yrði lokið í febrúar 2020. Stofnunin hefur ekki gefið út skýrslu sem varðar úttekt á starfsemi neyðarvistunar Stuðla.

107 Í a-lið 1. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 segir að félagsmálaráðuneytið beri ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita börnum móttöku í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarferfðleika. Samkvæmt 2. mgr. 79. gr. annast Barnaverndarstofa, í umboði ráðuneytisins, uppbyggingu og rekstur heimila og stofnana samkvæmt 1. mgr. Heimili og stofnanir samkvæmt 1. mgr. lúta faglegri og fjárhagslegri yfirstjórn Barnaverndarstofu og getur hún mælt fyrir um tiltekna sérhæfingu þeirra. Barnaverndarstofa veitir þeim sem reka heimili og stofnanir fræðslu, leiðbeiningar og almennan faglegan stuðning.

108 Sbr. 7. gr. og 2. mgr. 89. gr. c barnaverndarlaga nr. 80/2002.

109 Sbr. 1. mgr. 89. gr. d barnaverndarlaga nr. 80/2002.

110 Sbr. 2. mgr. 89. gr. d barnaverndarlaga nr. 80/2002.

111 GEF annast eftirlit á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, með áorðnum breytingum, og laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018, auk eftirlits með meðferðarheimilum Barnaverndarstofu.

13.3

Kæruleiðir

Í samræmi við þær almennu reglur sem fylgt er við uppbyggingu stjórn-sýslukerfisins hefur það verulega þýðingu fyrir réttaröryggi barna sem dvelja á neyðarvistun Stuðla og forsjáraðila þeirra að þeir hafi raunhæft tækifæri til að bera mál sín undir yfirstjórn Stuðla, Barnaverndarstofu, félagsmálaráðuneytið, dómstóla eða sjálfstæða eftirlitsaðila á vegum hins opinbera.¹¹²

Líkt og áður hefur verið fjallað um eru Stuðlar stofnun sem félagsmálaráðuneytið ber ábyrgð á að sé tiltækt til að veita börnum móttöku, m.a. í bráðatilvikum. Barnaverndarstofa, í umboði ráðuneytisins, annast uppbyggingu og rekstur slíkra heimila og stofnana. Þau lúta faglegri og fjárhagslegri yfirstjórn Barnaverndarstofu sem er sjálfstæð stofnun og heyrir undir yfirstjórn og eftirlit félags- og barnamálaráðherra. Bæði Stuðlar og Barnaverndarstofa heyra því ótvírætt til stjórn-sýslu ríkisins. Um starfsemi gilda því þær almennu, skráðu og óskráðu reglur sem eiga við um starfsemi ríkisins og stjórn-sýslu þess, s.s. stjórn-sýslulög nr. 37/1993. Þær ákvarðanir sem teknar eru í starfsemiinni og varða rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórn-sýslulaganna eru því samkvæmt 1. mgr. 26. gr. þeirra kæránlegar til æðra stjórnvalds til þess að fá þær felldar úr gildi eða breytt nema annað leiði af lögum eða venju. Þá er rétt að minna á að þegar stjórnvald tilkynnir aðila um ákvörðun ber því að veita honum leiðbeiningar um kæruehimild, ef hún er fyrir hendi, hvert beina skuli kærú, um kærufresti og kærugjöld og loks frest til þess að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lögákveðinn.¹¹³

[Stjórn-sýslulög](#)

[Barnaverndarlög](#)

Hvað varðar takmarkanir á réttindum og beitingu þvingunarráðstafana segir í 6. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga að ráðherra skuli setja reglugerð, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, þar sem m.a. skal kveða á um rétt barns og foreldra til að skjóta ákvörðunum *um takmarkanir á réttindum og þvingunarráðstafanir* til úrskurðarnefndar velferðarmála. Hér hefur löggjafinn gengið út frá því að það sé kæruehimild til nefndarinnar í þessum tilvikum. Þar sem ráðherra hefur ekki mælt fyrir um þennan rétt í reglugerð er hann þó ekki að öllu leyti ljós þegar mál fer til nefndarinnar. Afstaða úrskurðarnefndar velferðarmála um þann rétt liggur hins vegar ekki fyrir þar sem umboðsmaður fær ekki séð að málum sem varða takmarkanir á réttindum og þvingunarráðstafanir eða alvarleg agaviðurlög hafi verið skotið til nefndarinnar.

Eins og áður hefur komið fram eru það barnaverndarnefndir sem taka ákvörðun um að vista barn á neyðarvistun Stuðla og hversu lengi sú vist varir. Hins vegar eru meðan á dvöl barns stendur teknar ákvarðanir um réttindi og skyldur barns og um inngríp í réttindi þess. Í ákvæðum barnaverndarlaga kemur ekki að öllu leyti skýrt fram hvaða stofnun eða stjórnvald er bært til

112 Sbr. t.d. 75.–78. gr. í reglum Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsis-sviptingu (*Havana-reglunum*).

113 Sbr. 20. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

að taka slíkar ákvarðanir á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins, þ.m.t. á neyðarvistun Stuðla.¹¹⁴ Af því leiðir að það er ekki ljóst til hvaða æðra stjórnvalds kæra skuli slíkar ákvarðanir og hjá hvaða stjórnvaldi endurupptaka máls fer fram.¹¹⁵

Stjórnsýslusamband Barnaverndarstofu og Stuðla, þegar kemur að ákvörðunum um þessi atriði, er því óljóst sem og aðkoma Barnaverndarstofu að ákvörðunum sem eru teknar af forstöðumanni og starfsmönnum neyðarvistunar Stuðla. Má sem dæmi nefna að þegar kemur að ákvörðunum um takmörkun á réttindum og beitingu þvingana gera barnaverndarlög ráð fyrir að heimilt sé að kæra ákvörðun beint til úrskurðarnefndar velferðarmála.

13.4

Kvartanir og athugasemdir

Samkvæmt innri verklagsreglum Barnaverndarstofu um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu geta skjólstaðingar, forsjáraðilar, vistunaraðilar og starfsmenn meðferðarheimila komið kvörtunum á framfæri við Barnaverndarstofu ef þeir telja að reglurnar hafi verið brotnar.¹¹⁶ Barnaverndarstofa hefur enn fremur sett sérstakar reglur um meðferð kvartana vegna meðferðarheimila undir yfirstjórn stofnunarinnar með vísan til 79. gr. barnaverndarlaga.

Í reglum segir að beri barn eða aðrir upp *munlega kvörtun* um brot á reglum við starfsmenn barnaverndarnefnda, starfsmenn eða eftirlitsaðila Barnaverndarstofu eða við starfsmenn meðferðarheimila beri þessum aðilum að aðstoða þá sem kvarta við að koma á framfæri skriflegri kvörtun. Hafni barn, eða aðrir sem kvarta, því að skila skriflegri kvörtun skuli viðkomandi starfsmenn engu að síður skila skriflegri tilkynningu til Barnaverndarstofu í sínu nafni um kvörtun og tilefni hennar.¹¹⁷

Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu um meðferð kvörtunar getur barn *kvartað munlega yfir almennum aðbúnaði* við starfsmenn barnaverndarnefndar eða starfsmenn eða eftirlitsaðila Barnaverndarstofu sem skulu koma kvörtuninni á framfæri við forstöðumann meðferðarheimilis og eftir atvikum án þess að tilgreina nöfn. Kvörtunin getur t.d. verið yfir matnum, almennum

114 Sjá þó 5. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga þar sem segir: „Heimilt er að fela einkaaðilum sem reka stofnun eða heimili á grundvelli þjónustusamnings að taka ákvarðanir um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana samkvæmt þessari grein.“

115 Í XIII. kafla barnaverndarlaga um heimili og stofnanir á ábyrgð ríkisins er einungis að finna eitt ákvæði sem heimilar málskot til félagsmálaráðuneytisins. Í 3. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga segir að skjóta megi ágreiningi sem ris um framkvæmd þjónustu á heimili eða stofnun, á milli einstaklings sem nýtur þjónustu þar eða forráðamanns hans annars vegar og Barnaverndarstofu hins vegar, til félagsmálaráðuneytisins. Þá er að finna eitt ákvæði í kaflanum sem heimilar málskot til úrskurðarnefndar velferðarmála. Samkvæmt 9. mgr. 81. gr. barnaverndarlaga er heimilt að kæra úrskurði barnaverndarnefnda um umgengni foreldra og annarra nákominna við barn sem vistast á heimilum eða úrskurði um að halda dvalarstað barns leyndum, m.a. gagnvart foreldrum, til úrskurðarnefndar velferðarmála.

116 Sbr. 19. gr. reglna Barnaverndarstofu um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

117 Sbr. 3. gr. reglna Barnaverndarstofu um meðferð kvörtunar vegna meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu. Birt á vefslóð: <http://www.bvs.is/files/file820.pdf>. Sótt á vef 17. apríl 2020.

heimilisreglum, s.s. svefntíma, tómstundum, aðgengi að tölvum o.s.frv. Forstöðumanni ber að tryggja að málin séu rædd á vettvangi, þau skráð í dagbækur barnanna sem og úrlausnir þeirra. Náist ekki viðunandi sátt um málið skal forstöðumaður benda viðkomandi barni á að beina *skriflegri kvörtun* til Barnaverndarstofu.¹¹⁸

Þar að auki er hægt að kvarta til félagsmálaráðuneytisins undan störfum Barnaverndarstofu. Í barnaverndarlögum segir að ráðuneytið skuli hafa eftirlit með starfi Barnaverndarstofu og geti krafist upplýsinga um einstök mál á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga.¹¹⁹

Þar sem félagsmálaráðuneytið fer með mál er varða barnavernd á einnig að vera unnt að beina *almennum ábendingum* er varða réttindi barna á neyðarvistun Stuðla og aðbúnað þeirra til ráðuneytisins.

Mikilvægt er að rétturinn til að kvarta sé fyrir hendi en til að hann sé virkur þurfa hlutaðeigandi aðilar að þekkja hann. Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu um meðferð kvörtunar skal hún tryggja að öll börn á meðferðarheimilum séu upplýst um réttindi sín og þær reglur sem gilda um vistun þeirra. Eins og fram hefur komið skal forstöðumaður meðferðarheimilis ávallt afhenda barni sem kemur til vistunar handbók sem inniheldur m.a. helstu reglur um réttindi þeirra, þvinganir, upplýsingar um staðhætti og nauðsynleg nöfn, heimilisföng og símanúmer. Samkvæmt reglum Barnaverndarstofu er forstöðumanni skylt að aðstoða börnin á allan hátt við að skilja gildi þess sem er að finna í handbókinni og hver tilgangurinn er með slíkri handbók.

Starfsmenn umboðsmanns Alþingis urðu þess áskynja í heimsókn sinni að starfsmenn á neyðarvistun Stuðla virtust margir hverjir ekki þekkja reglur Barnaverndarstofu um meðferð kvörtunar og því virðist sem reglunum sé ekki fylgt nema að takmörkuðu leyti. Eins og áður hefur komið fram er börnum ekki afhent þessi handbók eða aðrar upplýsingar um réttindi þeirra og þær reglur sem gilda þegar þau koma á neyðarvistun.

118 Sbr. 2. gr. reglna Barnaverndarstofu um meðferð kvörtunar vegna meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

119 Sbr. 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

13.5

Ábendingar og tilmæli

Eins og rakið hefur verið í 13. kafla er ekki í öllum tilvikum fyllilega ljóst af gildandi ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002 hvaða stjórnvald eða stofnun er bær til að taka einstakar ákvarðanir um réttindi og skyldur barna sem vistast á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins, sbr. 79. gr. barnaverndarlaga, þ.m.t. á Stuðlum. Afleiðingin er sú að ekki er alltaf ljóst hvernig stjórnvísul sambandi Barnaverndarstofu og Stuðla er háttað þegar teknar eru ákvarðanir á grundvelli laganna í málum barna sem eru vistuð á neyðarvistun og því t.a.m. ekki alltaf skýrt hver aðkoma Barnaverndarstofu er að ákvörðunum sem eru teknar af forstöðumanni og starfsmönnum neyðarvistunar Stuðla.

Í samræmi við þau lagalegu álitaefni sem rakin hafa verið í þessum kafla beinir umboðsmaður Alþingis eftirfarandi ábendingum og tilmælum til félags- og barnamálaráðherra:

📖 Félags- og barnamálaráðherra

- *Kveða þarf með skýrum hætti á um það í lögum hvaða stjórnvald tekur ákvarðanir í tengslum við vistun barna á heimilum og stofnunum á vegum ríkisins, m.a. til að fyrir liggi hvert hægt sé að leita með kvartanir og kærur vegna þeirra, hvaða stjórnvald teljist æðra stjórnvald í því sambandi og hjá hvaða stjórnvaldi endurupptaka máls fari fram.*
- *Taka þarf til skoðunar hvort tilefni sé til að setja nánari reglur um heimildir barna til að skjóta ákvörðunum um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana til úrskurðarnefndar velferðarmála í samræmi við 6. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga.*

📖 Barnaverndarstofa og neyðarvistun Stuðla

Í tilefni af heimsókninni er þeim ábendingum og tilmælum beint til Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla að taka skipulag og starfsemi neyðarvistunar til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Endurskoða þarf núverandi reglur og verklag með það í huga að börn og forsjáraðilar þeirra fái fullnægjandi upplýsingar um kvörtunar- og kæruleiðir innan og utan Stuðla á aðgengilegu formi, þ. á m. hvert þau geti leitað með ábendingar, kvartanir og kærur. Þar þarf m.a. að vera skýrt hvaða ákvarðanir eru teknar af forstöðumanni og starfsmönnum neyðarvistunar annars vegar og Barnaverndarstofu hins vegar og hvert er hægt að leita með kvartanir og kærur vegna þeirra. Sama á við um möguleika á endurupptöku mála vegna ákvarðana.*

- *Bæta þarf upplýsingagjöf til starfsmanna neyðarvistunar og fræða þá um kvörtunar- og kæruleiðir barna sem þar vistast og aðstandenda þeirra, bæði innan og utan Stuðla og Barnaverndarstofu, hvaða verklag gildir þegar slíkar kvartanir og kærur koma fram, í hvaða farveg á að beina þeim og um hlutverk þeirra við að leiðbeina börnum, og eftir atvikum forsjáraðilum þeirra, í þessu sambandi.*

14

Eftirfylgni

[Lög um umboðs-
mann Alþingis](#)

Þess er óskað að Stuðlar, Barnaverndarstofa og ráðherrar upplýsi umboðsmann um viðbrögð eigi síðar en 1. desember 2020.

Umboðsmaður mun fylgjast áfram með þróun mála sem og viðbrögðum neyðarvistunar Stuðla og Barnaverndarstofu í kjölfar skýrslu þessarar, sem getur jafnframt orðið tilefni til þess að hann taki tiltekin atriði til frekari skoðunar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins eða á grundvelli frumkvæðisheimildar sinnar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Með sama hætti mun umboðsmaður fylgjast með því hver verður framvinda þeirra atriða sem bent er á í skýrslunni varðandi lagaleg álitaeftni og setningu reglugerða og þá af hálfu viðkomandi ráðherra, eða eftir atvikum ráðuneytis.

Í ljósi réttaröryggis þeirra barna sem dvelja á neyðarvistun Stuðla og þeirra athugasemda sem settar eru fram í skýrslunni er þess óskað að Stuðlar og Barnaverndarstofa upplýsi umboðsmann um viðbrögð stofnananna við þeim ábendingum og tilmælum sem sett hafa verið fram í skýrslunni sem og um aðrar aðgerðir sem Stuðlar og Barnaverndarstofa telja tilefni til að ráðast í vegna hennar. Er þess óskað að umboðsmaður verði upplýstur um viðbrögð Stuðla og Barnaverndarstofu og stöðu mála eigi síðar en 1. desember 2020.

Umboðsmaður mun einnig fylgjast með þróun mála og viðbrögðum vegna lagalegra álitaeftna sem komið er á framfæri við félags- og barnamálaráðherra og er óskað eftir því að honum hafi eigi síðar en 1. desember 2020 verið gerð grein fyrir viðbrögðum ráðherra við þeim ábendingum og tilmælum sem beint er til hans. Þá óskar umboðsmaður eftir því að heilbrigðisráðherra upplýsi hann innan sama frests um hvort sú ábending sem beint er til hans hafi orðið tilefni einhverra viðbragða og þá hverra.

Vegna þeirra ábendinga og tilmæla sem sett hafa verið fram í skýrslunni um lagaleg álitamál um endurskoðun á þeim reglum sem nú koma fram í 82. gr. barnaverndarlaga verður skýrslan send bæði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og velferðarnefnd Alþingis til upplýsingar.

