

## 3 Barnaverndanefndir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tafla 3.3 Aldur- og kyn barna sem barnaverndarnefndir höfðu afskipti af 1996–1999

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Piltar 0–6 ára .....	98	13,1	165	12,9	313	12,5	355	12,0
Piltar 7–12 ára .....	153	20,5	253	19,8	456	18,2	528	17,9
Piltar 13–16 (18) ára .....	164	21,9	264	20,6	649	25,9	784	26,6
<i>Piltar alls</i> .....	415	55,5	682	53,3	1.418	56,6	1.667	56,5
Stúlkur 0–6 ára .....	91	12,2	165	12,9	279	11,2	322	10,9
Stúlkur 7–12 ára .....	115	15,4	209	16,3	334	13,3	396	13,4
Stúlkur 13–16 (18) ára .....	127	16,9	223	17,5	472	18,9	565	19,2
<i>Stúlkur alls</i> .....	333	44,5	597	46,7	1.085	43,4	1.283	43,5
Upplýsingar vantar .....	1.141	–	1.187	–	141	–	8	–
<i>Samtals</i> .....	1.889	–	2.396	–	2.598	–	2.958	–

Sjálfræðisaldur hækkaði úr 16 árum í 18 ár hinn 1. janúar 1998.

Í samræmi við hækkingu sjálfræðisaldurs í upphafi árs 1998 jókst hlutfall barna 13 ára og eldri milli árunna 1997 og 1998 eða úr 21% upp í 26% meðal pilta en óveruleg hækking verður hins vegar meðal stúlkna eða 1%.

Í *töflu 3.4* koma fram upplýsingar um heimilisaðstæður umræddra barna. Árið 1999 býr áberandi lágt hlutfall barna hjá báðum foreldrum eða einungis 32%. Sama ár býr svipað hlutfall barna eða 33% hjá móður en eingöngu 5% hjá föður. Um 11% barna búa hjá móður og stjúpföreltri og 7% hjá fósturforeldrum. Alls dvöldu 50% barna hjá hjónum eða sambúðarfólki en 40% hjá einstæðum foreldrum. Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands reyndust

Tafla 3.4 Heimilisaðstæður barna sem barnaverndarnefndir höfðu afskipti af 1996–1999

	1996		1997		1998		1999	
	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%	Fj.	%
Hjá báðum foreldrum .....	274	42,1	383	35,7	657	29,0	934	31,6
Hjá móður .....	187	28,8	398	37,1	905	39,9	967	32,7
Hjá föður .....	42	6,5	67	6,2	122	5,4	135	4,6
Til skiptis hjá móður og föður .....	10	1,5	2	0,2	5	0,2	5	0,2
Hjá móður og stjúpföreltri .....	77	11,8	115	10,7	237	10,5	329	11,1
Hjá föður og stjúpföreltri .....	11	1,7	12	1,1	38	1,7	45	1,5
Hjá fósturforeldrum .....	20	3,1	52	4,8	184	8,1	193	6,5
Hjá kjörföreltrum .....	4	0,6	10	0,9	13	0,6	16	0,6
Hjá ættingjum .....	13	2,0	18	1,7	42	1,8	34	1,1
Á stofnun .....	7	1,1	8	0,8	32	1,4	42	1,4
Annars staðar/ekki vitað hjá nefnd .....	5	0,8	8	0,8	32	1,4	258	8,7
Samtals fjöldi þar sem vitað er um heimili barns	650	100,0	1.073	100,0	2.267	100,0	2.958	100,0
<i>Fjöldi barna sem vantar upplýsingar um</i> .....	1.239	65,6	1.323	55,2	331	12,7	0	0,0
<i>Samtals fjöldi barna</i> .....	1.889	–	2.396	–	2.598	–	2.958	–

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

## 3.2 Tilkynningar til barnaverndarnefnda

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

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

**Tafla 3.5 Tilkynningar til barnverndarnefnda\***

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

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



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

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

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

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

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



### 3.3 Könnun máls

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tafla 3.7 Niðurstaða könnunar**

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

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

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

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

### 3.4 Úrræði barnaverndarnefnda

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

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

**Tafla 3.8 Stuðningsúrræði**

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

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

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

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

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

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

**Tafla 3.9 Skipan talsmanns**

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

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

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

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

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

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

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

**Tafla 3.10 Ýmsar ákvarðanir barnaverndarnefnda**

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

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

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

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

Tafla 3.11 Fóstur barna

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### 3.5 Úrskurðir

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

**Tafla 3.13 Úrskurðir**

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

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

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

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

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

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

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

### 3.6 Umsagnir

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

**Tafla 3.14 Umsagnir barnaverndarnefnda**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

