

Nd.

53. Frumvarp til laga

[53. mál]

um embætti umboðsmanns barna.

Flm.: Guðrún Helgadóttir, Árni Gunnarsson, Hjörleifur Guttormsson.

1. gr.

Tilgangur laga þessara er að tryggja réttindi barna í samfélaginu og að tillit sé tekið til hagsmuna þeirra við löggjöf og aðrar stjórnvaldsákvæðanir.

2. gr.

Setja skal á stofn embætti umboðsmanns barna og starfi hann í dómsmálaráðuneytinu. Ráðherra skipar umboðsmann til fjögurra ára í senn. Umboðsmaðurinn skal hafa sérþekkingu á sviði uppeldismála og málefna er varða velferð barna.

3. gr.

Dómsmálaráðherra skipar sjö manna ráð til fjögurra ára í senn, sem vera skal umboðsmanni til ráðgjafar, eftir tilnefningu eftirtalinna aðila: Barnaverndarráðs Íslands, Fóstrufélags Íslands, Stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa, Kennarasambands Íslands, Sálfræðingafélags Íslands, Félags þroskaþjálfra og Félags uppeldisfræðinga. Kostnaður af störfum ráðsins greiðist úr ríkissjóði.

4. gr.

Umboðsmaður barna skal vinna að þeim málum er sérstaklega snerta hagsmuni barna og hafa frumkvæði að úrbótum þar sem hann telur að á rétt þeirra sé gengið. Jafnframt skal hann fylgjast með því að samþykktir og ákvæðanir stjórnvalda, er snerta hagsmuni barna, séu framkvæmdar á tilsettum tíma.

Meginverkefni umboðsmanns skulu vera:

1. að fylgjast með löggjöf og ákvörðunum sem stjórnvöld taka og snerta hagsmuni barna og vekja á því athygli sé þeirra ekki gætt,
2. að fylgjast með framkvæmd laga og reglna er varða hagsmuni og réttindi barna,
3. að hafa frumkvæði að úrbótum varðandi réttindi og aðstæður barna svo að þeim séu tryggð sem best og hollust uppvaxtarskilyrði,
4. að vekja athygli á þeim árekstrum sem kunna að eiga sér stað milli hagsmuna barna og hinna fullorðnu í samfélaginu og vinna að lausn þeirra í samráði við þá aðila sem með þau mál fara,
5. að vera opinberum aðilum og einstaklingum til ráðgjafar um allt það sem verða má til hagsbóta fyrir börn og hafa náð samstarf við alla þá aðila sem með málefni barna fara,
6. að gangast fyrir rannsóknum á aðstæðum barna í samfélaginu og veita upplýsingar um stöðu þeirra, jafnt til einstaklinga sem opinberra aðila.

Umboðsmaður skal starfa jafnt að eigin frumkvæði sem og eftir ábendingum frá öðrum. Hann skal sjálfur meta ástæðu til ábendingar í samráði við umboðsráðið.

5. gr.

Umboðsmaður barna skal eiga aðgang að öllum stofnunum sem annast málefni barna, jafnt opinberum stofnunum sem stofnunum í einkaeign.

Stjórnvöldum og stjórnendum stofnana, sem fara með málefni barna, ber skilyrðislaust að veita umboðsmanni barna upplýsingar um starfsemi sem lýtur að börnum án þess að þagnarskyldu sé krafist svo að hún hindri ekki að umboðsmaður fái sinnt skyldu sinni.

Jafnframt ber umboðsmanni að veita upplýsingar um umboðsstarfið án þess að krefjast þagnarskyldu. Umboðsmaður skal þó gæta fyllsta trúnaðar um einkamál sem hann hlýtur aðgang að.

6. gr.

Umboðsmaður hefur rétt til að gera athugasemdir við hvaðeina sem brýtur í bága við hagsmuni barna í samfélaginu og tekur sá réttur til skipulagsmála, dagvistar- og kennslumála, umhverfismála, umferðarmála, heilbrigðismála, menningarmála og hverra þeirra málefna er varða uppvaxtarskilyrði barna.

Umboðsmaður ákveður sjálfur hvert hann beinir ábendingum sínum.

7. gr.

Dómsmálaráðherra setur nánari reglur um framkvæmd þessara laga með reglugerð að fengnum tillögum umboðsráðsins. Að öðru leyti starfa umboðsmaður og ráðið sem sjálfstæður aðili. Gefin skal út skýrsla um starfsemina ár hvert sem lögð skal fyrir Alþingi.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 1988.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst flutt á 109. löggjafarþingi og voru flutningsmenn þá Guðrún Helgadóttir, Jóhanna Sigurðardóttir, Kristín S. Kvaran og Hjörleifur Guttormsson. Frumvarpið varð ekki útrætt, en hlaut ítarlega umfjöllun ýmissa þeirra aðila sem með málefni barna fara í þjóðfélaginu og er umsagna þeirra getið í þessu þingskjali.

Með frumvarpinu fylgdi upphaflega svohljóðandi greinargerð:

„Hugmyndin að stofnun embættis umboðsmanns barna er ekki ný. Árið 1978 fluttu þingmenn Alþýðuflokksins tillögu til þingsályktunar um umbætur í málefnum barna, og í greinargerð með henni var m.a. lagt til að slíkt embætti yrði stofnað. Árni Gunnarsson var fyrsti flutningsmaður tillögunnar, en hún varð ekki útrædd.

Árið 1985 var íbúatala hér á landi 241 500 manns samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands. Þar af voru börn á aldrinum 0–6 ára 30 200 eða 12,5% og börn á aldrinum 7–15 ára 37 300 eða 15,4% landsmanna. Samtals voru því börn á aldrinum 0–15 ára 67 500 eða 27,9%, þ.e. rúmur fjórðungur íbúa þessa lands.

Fáir deila um að við löggjöf þjóðarinnar skuli tillit tekið til þarfa allra þegna þjóðfélagsins svo að þeir megi allir þrífast sem best í landi okkar, ungir sem aldnir. Því síður deila menn um mikilvægi þess að vel sé í haginn búíð fyrir þá sem eru að vaxa úr grasi og eiga að erfa landið, eins og menn orða það á hátíðastundum. Ljóst má þó vera að börnin sjálf eru ekki á sama hátt í stakk búin til að fylgja eftir sjálfsögdum mannréttindum sínum í samfélaginu og hinir sem eldri eru og þroskaðri. Aðbúnaður allur og uppvaxtarskilyrði þeirra eru á ábyrgð okkar hinna fullorðnu. Það er því ekki úr vegi að löggjafarsamkoma þjóðarinnar hugi af alvöru að því hvernig henni hafi farist það úr hendi að tryggja börnum landsins þau skilyrði til vaxtar og þroska, sem ýmis lög mæla fyrir um og talin eru hornsteinn framtíðarþjóðfélags. Flutningsmenn þessa frumvarps hafa leitast við að gera sér grein fyrir þeirri þróun sem nú á sér stað og því miður orðið alvarlega uggandi um þann jarðveg sem hinni vaxandi kynslóð er búinn. Því er þetta frumvarp flutt.

Íslenska þjóðin hefur tekið stærra stökk til gjörbreyttra þjóðfélagshátta á síðustu hálfri öld en nokkru sinni fyrr í sögu þjóðarinnar. Fullvaxta fólk sem lifði þá þjóðfélagsbyltingu, sem átti sér stað á árunum eftir síðari heimsstyrjöldina og staðið hefur síðan, hefur tíðum átt fullt í fangi með að fóta sig í þessari gjörbreyttu tilveru, og í því umróti verður því varla mótmælt að börn og aldrað fólk urðu þar verst úti, enda urðu þeir hópar að treysta

málsvörum sem vart höfðu ráð á sinni eigin tilveru í nýju og gjörbreyttu samfélagi. Fjölskyldan, með heimahúsmóður sem hlynti að börnum og hinum öldruðu, leið undir lok í þessu nýja þjóðfélagi þegar húsmæður voru kallaðar til launavinnu utan heimilisins, en samfélagið kom einungis að mjög litlu leyti til móts við nýjar og áður óþekktar þarfir hinna „óarðbæru“ hópa, barnanna og hinna öldruðu. Þar hafa stjórnvöld brugðist, og svo er enn. Er nær sama hvert lítið er, á öllum sviðum eru lífskilyrði þessa helmings þjóðarinnar sýnilega verri en annarra. Verður hér á eftir reynt að gera nokkra grein fyrir ástandinu í málefnum barna eins og þau blasa við hverjum þeim sem horfast vill í augu við staðreyndir.

Í 2. gr. laga um grunnskóla frá 1974 segir svo:

„Hlutverk grunnskólans er, í samvinnu við heimilin, að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi, sem er í sífelldri þróun. Starfshættir skólans skulu því mótast af umburðarlyndi, kristilegu siðgæði og lýðræðislegu samstarfi. Skólinn skal temja nemendum viðsýni og efla skilning þeirra á mannlegum kjörum og umhverfi, á íslensku þjóðfélagi, sögu þess og sérkennum og skyldum einstaklingsins við samfélagið.

Grunnskólinn skal leitast við að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við eðli og þarfir nemenda og stuðla að alhliða þroska, heilbrigði og menntun hvers og eins.

Grunnskólinn skal veita nemendum tækifæri til að afla sér þekkingar og leikni og temja sér vinnubrögð sem stuðli að stöðugri viðleitni til menntunar og þroska. Skólastarfið skal því leggja grundvöll að sjálfstæðri hugsun nemenda og þjálfna hæfni þeirra til samstarfs við aðra.“

Þessi stefnumótun er hin ágætasta. En á þeim 12 árum sem liðin eru síðan lög um grunnskóla voru samþykkt hefur verið kreppt svo að grunnskólanum að við upplausn liggur. Laun kennara eru nú á þann veg að æ erfiðara gerist að manna skólana vel menntuðum og hæfum kennurum. Haustið 1985 voru grunnskólakennarar á öllu landinu 2698, þar af voru 441 án tilskilinna réttinda til grunnskólakennslu. Tvímælalaust eiga launakjör grunnskólakennara hér stóran þátt í þessu, enda ganga nú nýútskrifaðir kennarar til starfa í öðrum greinum en kennslu þar sem vonlaust er að lifa þolanlegu lífi af kennaralaunum einum saman. Spyrja mátti raunar hvort tilkoma kvenna í kennarastéttina hefur orðið til þess að launin hafa hrundið með ótrúlegum hraða á síðustu áratugum. Að minnsta kosti hefur raunin orðið sú að sú var tíðin að kennaralaun nægðu til framfærslu heimilis en nú duga tvenn kennaralaun tæpast til þess. Og víst er að við þau kjör sem grunnskólakennarar búa núna við er vonlaust að ætlast til þeirrar vinnu og ábyrgðar af þeim í starfi sem grunnskólalög gera ráð fyrir. Og þá eru lögin pappírsgagn eitt.

Það er því ástæða til að taka undir með Jónasi Pálssyni, rektor Kennaraháskóla Íslands, þar sem hann segir í bréfi til félagsmálanefndar Alþingis 7. apríl sl.:

„Íslenskt samfélag gengur um þessar mundir í gegnum harða kreppu, sem á sumum sviðum jafnar við upplausn. Í bakgrunni eru félagslegar og efnahagslegar breytingar sem menn hafa lítið hirt um að skilja. Átak til umbóta í uppeldis- og skólamálum er ein mikilvægasta aðgerðin til að brjóta út úr þeirri sjálfheldu sem nú herðir að íslensku þjóðfélagi. Velmenntuð kennarastétt er lykilatriði í því uppbyggingarstarfi.“

Sú er hins vegar raunin að menntun og endurmenntun kennara hefur verið hornreka og fjárveitingar til hennar skornar við nögl. Í sama bréfi segir sá maður sem að ofan var vitnað til og hvað mesta reynslu og þekkingu hefur á skólamálum hér á landi:

„Varla verður með sanni á móti því mælt að Kennaraskóli Íslands, nú Kennaraháskóli Íslands, hefur allt frá stofnun í byrjun þessarar aldar verið sá aðili, að öðrum stofnunum og skólum ólöstuðum og ógleymdum, sem lengst og af mestum áhuga og trúnaði hefur barist fyrir alhliða umbótum á starfsmenntun kennara í þessu landi. Næstum samfellt allan þennan tíma hafa forsvarsmenn og starfsfólk skólans grátbeðið — næstum í bókstaflegri merkingu — yfirvöld að skapa skólanum skilyrði til að þeir gætu innt skyldustörf sín sómasamlega af

hendi eins og áhugi þeirra og metnaður stóð til. Því miður verður að segja eins og er að yfirstjórn menntamála og Alþingi hafa sjaldnast svarað þessu ákalli eða þekkt sinn vitjunartíma.“

Það er sorgleg staðreynd að á sama tíma og æ stærri hluti uppeldis barna er lagður á herðar kennara er svo kreppt að skólanum og kennurunum að torvelt er orðið að manna grunnskólana. Afleiðingar þessa ástands geta orðið geigvænlegar ef ekki er spyrt við fæti.

Sömu sögu er að segja um ástandið í dagvistarmálum. Einungis örlítil hluti barna á aldrinum 0–6 ára á kost á góðri uppeldisstofnun meðan foreldrar þeirra vinna langan vinnudag. Ekki vantar heldur stefnumótun þar. Í lögum frá 1976, um byggingu og rekstur dagvistarheimila fyrir börn, segir svo í 1. gr.:

„Markmið með starfsemi dagvistarheimila er að gefa börnum kost á að njóta handleiðslu sérmenntaðs fólks í uppeldismálum og búa þeim þau uppeldisskilyrði er eflir persónulegan og félagslegan þroska þeirra.“

Og árið 1981 var svohljóðandi viðbót samþykkt:

„Gerð verði starfsáætlun á vegum menntamálaráðuneytisins, er kveði nánar á um markmið og leiðir í uppeldisstarfi á dagvistarheimilum í samráði við þá aðila, er að uppeldis- og skólamálum vinna.“

Sú starfsáætlun liggur nú þegar fyrir. En nú er svo komið að mikið vantar á að sérmenntað fólk fái til starfa á dagvistarheimilunum og æ færri setjast nú í Fósturskóla Íslands, m.a. vegna bágra launakjara, en án efa einnig vegna skilningsleysis stjórnvalda á mikilvægi fósturstarfsins. Árið 1981 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að gera áætlun til 10 ára um uppbyggingu dagvistarheimila fyrir börn og var hún lögð fram 30. apríl 1982. Gerði áætlunin ráð fyrir að fullnægt yrði þörf fyrir dagvistarheimili á næstu 10 árum. Ljóst er að þessi áætlun er þegar pappírsgagn eitt, enda fá nær eingöngu börn einstæðra foreldra inni á dagvistarheimilum, öll önnur börn eru utan við kerfið. Er enda ekki annað að sjá en að dagvistarheimilin séu að leysast upp vegna skorts á fósturum.

Þetta hefur gerst þegar aðstæður krefjast þess að báðir foreldrar eru tilneyddir að vera fjarri heimilunum nær allan þann tíma sólarhringsins sem börnunum er eðlilegt að vera vakandi. Hversu oft sem á það er bent loka menn augunum fyrir vaxandi lestrarerfiðleikum barna, lakara málfari ásamt sýnilegri þreytu, sem oft er til komin af þrásetu yfir myndböndum í stað eðlilegs samneytis við fjölskylduna. Hvað eftir annað hafa rannsóknir sýnt að íslensk börn fá ekki þá fæðu sem þeim er nauðsynleg, enda ábyrgð á því oftlega í höndum þeirra sjálfra.

Ef lítið er til öryggis barnanna í umferðinni blasir við ástand sem vart sést í nágrannalöndum okkar. Allar samgönguleiðir eru miðaðar við að bifreiðar komist um þær en minna tillit tekið til gangandi fólks eða barna og hinna öldruðu. Það er óhugnanleg sjón að sjá börn og unglinga á reiðhjólum í umferðarhringiðunni á götum Reykjavíkur og ekki síður börn að leik á gangstéttum án þess að eftirlit sé með þeim haft. Íslensk börn eru eftirlitslaus í langtum meira mæli en þekkist í nágrannalöndum okkar vegna langs vinnudags foreldra og enn viðgengst að lítil börn séu á ferð í skammdegismyrkri og óveðrum langan veg til og frá skóla, enda tala slysin sínu máli. Árið 1984 urðu 44 börn á aldrinum 1–6 ára fyrir slysi í umferðinni, þar af létust 2. Skýrsla Umferðarráðs segir ekki neitt um varanleg örkuml sem af hinum 42 slysunum hlutust.

Og enn eru skipulögð ný íbúðahverfi án nægilegs tillits til þarfa barnanna. Gatnakerfið er ætlað bifreiðum, fá dagvistarheimili eru byggð og börnin þurfa að fara langan veg til skóla. Fristundaheimili eru sárafá, íþróttastaða bágborin og sundaðstaða í órafjarlægð. Úrræði barnanna að loknum skóla eru þau helst að fara heim og horfa á myndbönd þangað til foreldrarnir loks hafa lokið vinnudegi. Má geta sér þess til að það afþreyingarefni, sem börnin njóta af myndböndum, sé ekki alltaf það sem þeim er hollast og best að njóta.

Menningarmál barna hafa enda ævinlega verið hornreka á öllum sviðum. Ríkisfjölmíðlarnir hafa hvorki fengið fé né aðstöðu til að vinna gott og vandað efni fyrir börn. Á sama tíma og ríkisfyrirtæki jafnt sem einkafyrirtæki eyða milljörðum í auglýsingar í þessum fjölmiðlum er lítið hirt um að leggja fé í hollt og menningarlegt efni fyrir börn. Afskræmd lífssýn auglýsingaheimsins er reyndar það efni sem börn horfa mest á eða hlýða og má ímynda sér hversu uppbyggileg sú innræting er óþroskuðum börnum. Unglingaþættir snúast nær eingöngu um þá dægurlagatónlist sem efst er á baugi hverju sinni og er kynning hennar gerð eins afkáraleg og menn hafa hugarflug til. Börn eru heldur aldrei spurð um afstöðu til ýmissa mála er þau sjálf varða í fréttatímum, eins og títt er um hina fullorðnu, því síður eru þau tekin tali í þáttum um list og menningu, ekki einu sinni þó að um barnalist og barnabókmenntir sé að ræða. Börn eru einfaldlega ekki tekin alvarlega sem lifandi og hugsandi einstaklingar. Og það er þungur dómur yfir jafnréttinu í þessu landi ef rétt er að 67 500 einstaklingar eða rúmur fjórðungur landsmanna búi við svo fullkomið virðingarleysi hinna fullorðnu fyrir lífi þeirra og starfi.

Mönnum hefur orðið tíðrætt um íslenska menningu á þessum haustdögum og er það vel. Að henni er nú sótt úr ýmsum áttum. Ný fjölmiðlataekni hellist yfir okkur hvort sem okkur líkar betur eða verr, en sem betur fer virðast menn sammála um að standa beri vörð og hlúa að okkar eigin tungu og þjóðmenningu. Menn skyldu hins vegar gera sér ljóst að sú barátta er fyrir fram vonlaus nema börn og unglingar skilji tilgang hennar og taki þátt í henni sjálf. Börnin eru sá eini vaxtarbroddur íslenskrar menningar sem framtíðarþjóðfélagið á.

Í spá um mannfjölda á Íslandi á næstu áratugum, sem Hagstofa Íslands sendir frá sér innan tíðar, kemur fram að barnsfæðingum mun síður en svo fjölga. Stjórnvöld verða að gera sér ljóst að ákvarðanir, sem teknar eru hverju sinni, hafa afgerandi áhrif á allt líf fólksins í landinu, einnig stærð fjölskyldnanna. Við þær aðstæður, sem fjölskyldunni eru nú búna, er þess ekki að vænta að fólki þyki æskilegt að eignast stóran barnahóp. Alþingi hefur ekki treyst sér til að lengja fæðingarorlof foreldra og telur þrjá mánuði nægjanlegan tíma til að stofna til þess sambands foreldra og barns sem það á að búa að alla ævi. Því er ósvarað hvert senda skal hvítvoðunginn að þeim þremur mánuðum liðnum meðan nær algjör skortur er á dagvistarrými fyrir svo lítil börn. Börnin hrekjast því milli manna þar til skólakerfi, sem á engan hátt er stillt saman við vinnudag foreldra, tekur við þeim. Þessi uppvaxtarskilyrði eru ekki til þess fallin að hvetja fólk til að eignast mörg börn.

Sú er von flutningsmanna þessa frumvarps að alþingismenn geri sér fulla grein fyrir mikilvægi þess að stefnubreyting verði í málefnum barna á næstu árum. Stofnun embættis, sem yrði falið að vera málsvari barnanna í samfélaginu, væri áfangi að breyttum vinnubrögðum og tvímælalaust skref í rétta átt.

Þess skal að lokum getið til upplýsingar að frumvarp þetta brýtur á engan hátt í bága við barnalög, nr. 9/1981, né lög um vernd barna og ungmenna, nr. 53/1966, né drægi það úr gildi þeirra á nokkurn hátt yrði það að lögum. Miklu fremur yrðu hin nýju lög markmiðum þeirra laga til styrktar og eflingar.

Með þessari greinargerð fylgir hluti skýrslu Hagstofu Íslands um mannfjöldaspá sem hagstofustjóri hefur góðfúslega leyft birtingu á.“

Flutningsmenn telja ekki ástæðu til að bæta miklu við þá greinargerð sem fylgdi frumvarpinu úr hlaði í upphafi síðasta þings. Víst er að ástæður fyrir samþykkt þess hafa í engu minnkað enda nauðsynin fyrir öflugum upplýsingaferferð um stöðu barna í samfélaginu öllum augljós.

Bent hefur verið á í umsögnum að verkefni barnaverndarnefnda og ráða og umboðsmanns barna kunni að skarast og það er rétt að hluta af verkefnum þess umboðsmanns, sem hér um ræðir, er einnig að finna í lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 53/1966. En eins og flestum er kunnugt hafa þessir aðilar átt fullt í fangi með að sinna viðkvæmstu

einkamálum barna og foreldra, en minni tíma haft til að hafa auga með málefnum barna almennt. Því telja flutningsmenn enga ástæðu til að óttast að umboðsmaður barna trúfli á nokkurn hátt störf barnaverndarnefnda eða Barnaverndarráðs Íslands þar sem umboðsmanni er ekki ætlað að vinna einkamál á fagleган hátt, heldur skal hann leiðbeina þeim sem til hans leita um hvar lausn mála er að fá og sinna málefnum barna almennt.

Þá kann einhver að benda á embætti hins nýja umboðsmanns Alþingis sem samþykkt var á síðasta þingi að stofnað yrði. Menn kynnu að telja hann fullfæran um að sinna ungum sem öldnum. Flutningsmenn þessa frumvarps eru þess fullvissir að sá embættismaður muni fá nóg að starfa þó að svo víðtækur málaflokkur, sem málefni barna eru, verði ekki einnig á hann lagður. Auk þess er eðlismunur á starfi hans og því starfi sem gert er hér ráð fyrir að umboðsmaður barna sinni. Umboðsmanni Alþingis er ætlað að koma fólki til aðstoðar ef það telur sig ekki hafa náð rétti sínum í samfélaginu, en umboðsmanni barna er fyrst og fremst ætlað að vinna forvarnarstarf. Honum er ætlað að tryggja sem best að öll uppeldis- og vaxtarskilyrði barna séu samfélaginu til sóma og börnum þess til farsældar. Skili það starf sér í reynd hefur Alþingi ræktað þann garð sem bestri uppskeru skilar.

Flutningsmenn eru að sjálfsögðu reiðubúnir til að taka til greina allar ábendingar um breytingar á frumvarpinu sem til bóta mega verða og margar slíkar er að finna í þeim umsögnum sem birtar eru í þingskjalinu. Hið sama gildir um þær breytingar sem fram kunna að koma í meðförum þingsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin skýrir sig sjálf.

Um 2. gr.

Flutningsmenn telja æskilegt að umboðsmaður barna verði ráðinn til fjögurra ára í senn, en endurráðning er engan veginn útilokuð. Starfið verði að sjálfsögðu auglýst samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954.

Um 3. gr.

Flutningsmenn leggja áherslu á að í umboðsráðinu sé eingöngu sérmenntað fólk í uppeldismálum sem vera skuli umboðsmanni til ráðgjafar.

Um 4. gr.

Eins og greinin ber með sér er hér um verkefnaramma að ræða sem nánari reglugerð skýrir nánar. Umboðsmaður sinnir ábendingum einstaklinga jafnt því sem hann hefur eigið frumkvæði um ábendingar. Umboðsmaður skal ekki sinna málefnum einstaklinga, heldur vísa slíkum málum til þeirra aðila sem þau annast samkvæmt öðrum lögum.

Um 5. gr.

Til þess að forðast misskilning skal tekið fram að umboðsmaður skal gæta fyllsta trúnaðar um einkamál sem hann hlýtur aðgang að.

Um 6.–8. gr.

Greinarnar skýra sig sjálfar.

Fylgiskjal I.

Framtíðarkönnun.

Skýrsla starfshóps um mannfjöldaspá.

Starfshópur um mannfjöldaspá lauk efnislega við skýrslu sína vorið 1985. Var hún þá lögð fyrir fund ráðgjafarnefndarinnar og rædd þar. Hópurinn gerir ekki ráð fyrir að vinna frekar að skýrslunni efnislega, en á hinn bóginn þarf enn nokkurt átak við að ritstýra skýrslunni, bæta framsetningu og gera efni hennar sem aðgengilegast fyrir almenning. Að þessu verður unnið á næstu vikum.

Helstu forsendur spárinnar varða fæðingartíðni, dánarlíkur og fólksflutninga milli Íslands og annarra landa. Við ákvörðun forsendna hefur einkum verið litið til þróunar hér á landi og reynslu annarra þjóða, og hafa umræður í hópnum ekki síst snúist um það að hve miklu leyti framvindan hér á landi næstu áratugina muni draga dóm af þróuninni í nálægum löndum.

Meginforsendur spárinnar eru eftirfarandi:

Frjósemi.

Við núverandi aðstæður og þegar til lengri tíma er litið er talið að um 2,1 barn þurfi að fæðast á æviskeiði hverrar konu til þess að viðhalda fólksfjöldanum. Á undanförunum árum hefur frjósemi hér á landi svarað til 2,5 fæddra barna á æviskeiði hverrar konu. Allra síðustu árin hefur fæðingum fækkað að mun niður í 2,05 börn 1984 og 1,9 börn 1985. Í nágrenna-löndunum tók fæðingum að fækka eftir miðjan sjöunda áratuginn og nú síðustu árin hefur frjósemi margra Evrópuþjóða verið á bilinu 1,4–1,6 börn. Með hliðsjón af þessu hafa forsendur spárinnar verið ákveðnar þannig að í aðalspá er frjósemi látin lækka í 1,7 börn á sjö árum (1985–1991) og vera óbreytt eftir það. Í lægra fráviki er gert ráð fyrir að frjósemin lækki í 1,4 börn á níu árum, en í hærra fráviki er gert ráð fyrir að frjósemin lækki í 1,4 börn á níu árum, en í hærra frávikinu er miðað við að frjósemin haldist 2,05 börn allt tímabilið, þ.e. eins og á árinu 1984.

Dánarlíkur.

Ekki er búist við að dánarlíkur breytist mikið næstu árin. Í spánni er miðað við að þær lækki um 1% á ári í öllum aldurshópum, en það svarar til þess að meðalævi lengist um eitt ár á hverjum áratug.

Flutningar.

Starfshópurinn telur eðlilegt að gera ráð fyrir að ýmsir þættir, sem varða menntun, menningu, atvinnu, sérhæfingu o.fl., verði þess valdandi að tilhneigingar gæti til þess að streymi fólks úr landi verði meira en inn í landið. Í spánni er gert ráð fyrir að um 300 manns flytjist á ári hverju úr landi umfram þá sem flytjast til landsins.

Meginniðurstöður aðalspár

Fólksfjöldi	0-6	7-15	16-24	25-64	65 ára	
<u>þús.manns</u>	<u>ára</u>	<u>ára</u>	<u>ára</u>	<u>ára</u>	<u>ára og eldri</u>	<u>Samtals</u>
1985	30,2	37,3	39,2	110,5	24,4	241,5
2010	23,0	30,4	31,9	150,7	35,7	271,6

Breyting %

1985-2010	-24%	-19%	-19%	+36%	+46%	+12%
-----------	------	------	------	------	------	------

Aldursskipting %

1985	12,5	15,4	16,2	45,8	10,1	100,0
2010	8,5	11,2	11,7	55,5	13,1	100,0

Fylgiskjal II.

Úr umsögnum.

Barnaverndarráð Íslands.
(Úr fyrri umsögn 1. desember 1986.)

Barnaverndarráð Íslands fagnar því að fram hefur komið frumvarp til laga um stofnun embættis umboðsmanns barna. Ráðið telur brýna þörf á umbótum og jafnvel stefnbreytingu í málefnum barna meðal annars vegna gjörbreyttra þjóðfélagshátta á Íslandi. Ráðið telur líklegt að verði frumvarp um umboðsmann barna að lögum verði hagsmunamálum barna betur borgið og ef vel tekst til sé minni hætt á að fram hjá rétti barna í landinu verði gengið.

Barnaverndarráð telur þó að sérstaklega þurfi að huga að því, áður en frumvarpið verður að lögum, hvernig hlutverk umboðsmannsins samræmist núgildandi lögum um barnavernd. Hvorki er að finna í frumvarpinu né í greinargerð með því hvernig starf umboðsmanns barna yrði tengt starfi barnaverndaryfirvalda. Enn fremur þykir ástæða til að benda á mikilvægi þess að umboðsmanni barna verði fundinn staður innan stjórnkerfisins sem bæði hentar hlutverki hans og jafnframt samræmist því barnaverndarstarfi sem fyrir er samkvæmt núgildandi lögum.

Barnaverndarráð telur ástæðu til að huga mun betur að þeim atriðum sem hér hefur verið minnst á en ráðið er nú meðal annars að kynna sér nánar einstakar greinar frumvarpsins svo og ársskýrslu umboðsmanns barna í Noregi en hann starfar samkvæmt

norskum lögum sem íslenska lagafrumvarpið um umboðsmann barna virðist að verulegu leyti byggt á. Barnaverndarráð mun senda yður svo fljótt sem unnt er nánari umsögn um frumvarp til laga um umboðsmann barna en því miður reyndist sá tími, sem ráðinu var ætlaður, of naumur til að kanna svo veigamiklar lagabreytingar sem hér eru til umfjöllunar.

Loks leyfir barnaverndarráð sér að vekja athygli á því að það telur mjög brýnt að lög nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna, verði hið fyrsta endurskoðuð í heild.

Barnaverndarráð Íslands.
(Úr síðari umsögn 3. febrúar 1987.)

Barnaverndarráð ítrekar þá skoðun sína að það telur líklegt að hagsmunamálum barna í landinu verði betur borgið ef frumvarp um umboðsmann barna verður að lögum og ef vel tekst til um framkvæmd þess. Til þess að svo megi verða telur ráðið þó að gera verði nokkrar breytingar á frumvarpinu. Einkum telur ráðið skorta í frumvarpið að verkefni og staða umboðsmanns barna sé nægjanlega skýrt mörkuð gagnvart þeim sem fjalla um málefni barna og ungmenna og þá sérstaklega barnaverndarnefndum og barnaverndarráði. Þá yrði einnig nauðsynlegt að breyta lögum um vernd barna og ungmenna til samræmis við lög um embætti umboðsmanns barna til þess að koma í veg fyrir of mikla skörun verkefna þessara aðila svo og að tryggja samstarf þeirra.

Frumvarpið um umboðsmann barna byggir að verulegu leyti á samsvarandi norskum lögum. Það þarf því að huga að því hvernig hinn norsk umboðsmaður barna fellur inn í norsk lög um barnavernd. Það fyrsta, sem vekur athygli, er að í Noregi er ekkert stjórnvald sem er sambærilegt við barnaverndarráð. Þá eru norsk lög um barnavernd ekki jafnvíðtæk og íslensku lög in um vernd barna og ungmenna, nr. 53/1966. Hér er sérstaklega átt við ákvæði 2. mgr. 2. gr. íslensku laganna sem er ekki í norsku lögunum, en greinin hljóðar svo:

„Barnaverndarnefndir og barnaverndarráð skulu setja fram tillögur og ábendingar um úrræði sem stuðla að því að búa börnum og ungmennum góð uppeldisskilyrði, svo og benda á félagsleg atriði sem eru andstæð því uppeldistakmarki.“

Samkvæmt þessari grein eru barnaverndaryfirvöldum á Íslandi ætluð ýmis þau verkefni sem umboðsmanni barna eru falin skv. 4. gr. frumvarpsins. Og þrátt fyrir mikið álag á barnaverndarráð við úrlausn einstakra mála sinnir ráðið ýmsu því sem fella má undir 2. mgr. 2. gr. laganna. Er það einkum í formi ráðgjafar við foreldra og aðra forráðamenn barna, barnaverndarnefndir og fjölmiðlafólk, auk umsagna og ábendinga til stjórnvalda. Þá stendur ráðið einnig fyrir fræðslustarfsemi í formi námskeiða, fyrirlestrahalds og útgáfu bæklinga í samræmi við 60. gr. laga um vernd barna og ungmenna.

Samkvæmt lögnum um vernd barna og ungmenna hefur barnaverndarráð leiðbeiningarskyldu gagnvart barnaverndarnefndunum, t.d. um skilning á lagaákvæðum, en skv. 4. gr. frumvarpsins á umboðsmaðurinn einnig að gegna ráðgjafar- og eftirlitshlutverki. Því er hætta á að þarna yrði um óheppilega skörun verkefna að ræða sem úr þyrfti að bæta. Barnaverndarráð ítrekar að það telur að betur verði að huga að því að marka glögglega verkefni umboðsmannsins með tilliti til verkefna annarra barnaverndaryfirvalda í landinu og jafnframt með hvaða hætti samstarf umboðsmannsins við önnur barnaverndaryfirvöld verði tryggt.

Önnur grein frumvarpsins fjallar um hvar umboðsmaðurinn skuli starfa og er þar kveðið svo á að hann starfi í dómsmálaráðuneytinu. Reynsla Norðmanna er hins vegar sú að sjálfstæði umboðsmannsins sé grundvallaratriði og að þannig nái lög in tilgangi sínum. Á Íslandi er starfandi barnaverndarráð en svo er ekki í Noregi. Það mætti því hugsa sér að umboðsmaður barna starfaði í því ráði og að þannig væri jafnvel auðveldara að samhæfa

aðgerðir til hagsbóta fyrir börn. Barnaverndarráð telur þó að það færi ekki vel á því að ráðið væri bæði í ráðgjafarhlutverki í þeim mæli sem gert er ráð fyrir að umboðsmaðurinn verði og hefði jafnframt á hendi úrskurðarvald. Barnaverndarráð leggur því áherslu á að umboðsmaður barna hafi sem mest sjálfstæði í starfi. Jafnframt ber að tryggja náð samstarf þessara aðila, en þó þannig að starfsemin verði aðgreind.

Þriðja grein frumvarpsins um umboðsmann barna fjallar um að skipa skuli sjö manna ráð sem vera skuli umboðsmanni til ráðgjafar. Barnaverndarráði þykir samsetning ráðsins samkvæmt frumvarpinu vera of einhæf þar sem í því á eingöngu að sitja fólk sem er sérmenntað í uppeldismálum. Barnaverndarráði þykir nauðsynlegt að í ráðinu sitji einnig fulltrúi heilbrigðisstétta, lögfræðingur og skipulagsfræðingur eða arkitekt og kæmu þeir fulltrúar í stað einhverra þeirra sem lagt er til í 3. gr. að sitji í ráðinu.

Í greinargerð með frumvarpi um umboðsmann barna segir m.a.: „Íslenska þjóðin hefur tekið stærra stökk til gjörbreyttra þjóðfélagsháttá á síðustu hálfri öld en nokkru sinni fyrr í sögu þjóðarinnar. Fullvaxta fólk, sem lifði þá þjóðfélagsbyltingu sem átti sér stað á árunum eftir síðari heimsstyrjöldina og staðið hefur síðan, hefur tíðum átt fullt í fangi með að fóta sig í þessari gjörbreyttu tilveru og í því umróti verður því varla mótmælt að börn og aldrað fólk urðu þar verst úti . . .“ Undir þetta er hægt að taka svo og mikilvægi þess að stefnubreyting verði í málefnum barna í samfélaginu. Barnaverndarráð telur að með stofnun embættis umboðsmanns barna og þeim markmiðum, sem eru sett fram með frumvarpinu, sé stigið spor í rétta átt.

Fóstrufélag Íslands.
(25. nóvember 1986.)

Stjórn Fóstrufélags Íslands fagnar framkomnu frumvarpi til laga um embætti umboðsmanns barna.

Stjórnin telur að fáir viti betur en fóstrur hve þörfin er brýn fyrir aðila (umboðsmann barna) sem gætir hagsmuna barna í þjóðfélaginu, þjóðfélagi sem ekki er vinsamlegt börnum. Kemur það meðal annars fram í því hve lítið er byggt af dagvistarheimilum, þrátt fyrir nauðsyn þess að báðir foreldrar vinni utan heimilis.

Stjórnin styður eindregið frumvarpið og vonar að það nái fram að ganga á yfirstandandi þingi.

Félag þroskaþjálfra.
(30. nóvember 1986.)

Félag þroskaþjálfra vill lýsa yfir ánægju sinni með það að hafa nú fengið tækifæri til þess að fjalla um frumvarpið, en þær umbætur í málefnum barna, sem kveðið er á um í því, telur stjórn félagsins löngu tímabærar.

Stjórn félagsins vill enn fremur benda á að hún telur útnefningu eins fulltrúa Félags þroskaþjálfra fela í sér mikilvæga viðhorfsbreytingu gagnvart málefnum fatlaðra barna og vill leggja á það áherslu að þessum þætti verði ekki breytt í málsmeðferð Alþingis.

Félag háskólamenntaðra uppeldisfræðinga.
(4. mars 1987.)

Félag háskólamenntaðra uppeldisfræðinga fagnar tilkomu þessa frumvarps og væntir þess að lög um málefni er varða velferð barna nái fram að ganga. Félag háskólamenntaðra uppeldisfræðinga gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

1. Við 3. gr. frumvarpsins. Félagið telur rétt að í ráði því, er skal vera umboðsmanni til ráðgjafar, sitji einnig fulltrúi barnalækna og fulltrúi þeirra aðila sem sjá um skipulags- og umhverfismál. Ráðið verði þannig skipað níu mönnum.
2. Félagið lýsir sérstakri ánægju með 6. tölul. 4. gr. sem tekur til aðstæðna barna í samfélaginu. Félagið telur að það skorti mjög allar rannsóknir á aðstæðum og lífi barna í íslensku samfélagi, enda hljóti störf umboðsmanns barna að byggjast á slíkum rannsóknum.
3. Félagið leggur til að síðasta setning 2. gr. verði svohljóðandi: Umboðsmaður skal hafa menntun í uppeldisfræðum og sérþekkingu á málefnum er varða velferð barna.
4. Félagið vill benda á að að minnsta kosti hluti af verksviði umboðsmanns barna og þau störf, sem barnaverndarnefndum og barnaverndarráði eru ætluð, skarast.
5. Félagið leggur áherslu á að embætti umboðsmanns barna verði sjálfstætt og hafi nokkurt svigrúm og frelsi, en verði ekki fastbundið við eina valdastofnun.
6. Félagið telur þýðingarmikið að þeir aðilar, sem sinna málefnum barna, sýni samstarfs- vilja, varist árekstra og sjái um að upplýsingastreymi á milli hinna ýmsu aðila verði fullnægjandi.
7. Félagið tekur undir það og leggur á það áherslu eins og segir í 5. gr. frumvarpsins að fyllsta trúnaðar sé gætt í viðkvæmum einkamálum. Þetta er mikilvægt ef skapa á þá tiltrú og ábyrgð sem er nauðsynlegt að embætti það, er hér um ræðir, hafi.
Félag háskólamenntaðra uppeldisfræðinga fagnar framkomnu frumvarpi um embætti umboðsmanns barna og væntir þess að það nái fram að ganga sem lög.