



Barnavernd og tilkynningarskylda

Ragnhildur Hólm Sigurðardóttir og Sólveig Ingólfssdóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf
Háskóli Íslands
Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Barnavernd og tilkynningarskylda

Ragnildur Hólm Sigurðardóttir og Sólveig Ingólfssdóttir

130288-3089 og 280185-2649

Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf

Umsjónarmaður: Freydís Jóna Freysteinsdóttir

Félagsráðgjafardeild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA gráðu í félagsráðgjöf og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Ragnildur Hólm Sigurðardóttir og Sólveig Ingólfssdóttir 2012.

Prentun: Háskólaprent
Reykjavík, Ísland 2012

Útdráttur

Á Íslandi er tilkynningarskylda þar sem öllum landsmönnum ber lagaleg skylda til að tilkynna til barnaverndarnefnda ef ástæða þykir til, samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002. Tilkynna ber ef grunur leikur á að barn búi við óviðunandi aðstæður, það beitt einhverskonar ofbeldi eða sé vanrækt. Tilkynningum hefur fjölgað mikið á síðustu árum en þær berast flestar vegna áhættuhegðunar barna og unglinga og næstflestar vegna vanrækslu (Barnaverndarstofa, 2012a). Um leið og sískráning var tekin upp árið 2005 var einnig farið að notast við skilgreiningar- og flokkunarkerfi (SOF) tilkynninga til að auðvelda skráningu og ná meira samræmi í skráningu meðal barnaverndarnefnda (Barnaverndarstofa, 2005). Fjallað verður um hvernig tilkynningarskyldan er á Íslandi og í fjórum öðrum vestrænum löndum, Ástralíu, Danmörku, Englandi og Noregi.

Formáli

Þessi ritgerð er lokaverkefni til BA-prófs í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Í henni er fjallað um barnavernd á Íslandi með áherslu á tilkynningarskyldu og umfang tilkynninga.

Þakkir fá Freydís Jóna Freysteinsdóttir fyrir góða leiðsögn við verkefnið og Hildigunnur Káradóttir fyrir upplýsingar um starf félagsráðgjafa í barnavernd í Óðinsvé, Danmörku. Einnig þökkum við Bergþóru Benediktsdóttur og Svanhildi Hólm Valsdóttur fyrir góðan og gagnrýnan yfirlestur á verkefninu. Að lokum viljum við þakka fjölskyldum okkar og vinum fyrir góðan og þarfan stuðning.

Efnisyfirlit

1	Inngangur	6
2	Kenningar	8
2.1	Vistfræðikenning Bronfenbrenners.....	8
2.2	Vistfræðikenning Belskys.....	8
3	Barnavernd	11
3.1	Barnavernd og löggjöf	11
3.2	Brot úr sögu barnaverndar	11
3.3	Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna	13
3.4	Barnaverndaryfirvöld.....	14
3.5	Barnaverndarnefndir	15
3.5.1	Hlutverk barnaverndarnefnda.....	16
3.5.2	Ferli máls	17
4	Vernd hagsmuna barna	18
5	Tilkynningarskylda vegna barnaverndarmála	19
5.1	Tilkynningarskylda á Íslandi	20
5.2	Hik fagaðila við að tilkynna.....	24
5.3	Sískráning tilkynninga	26
5.4	Skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnaverndarmálum (SOF)	26
5.4.1	Vanræksla.....	27
5.4.2	Ofbeldi.....	28
5.4.3	Heilsa eða líf ófædds barns í hættu.....	29
5.4.4	Áhættuhegðun barna	30
5.5	Rannsókn um skilgreiningar tilkynninga.....	30
6	Samantekt á fjölda og tegundum tilkynninga á Íslandi árin 2006-2011	31
6.1	Mögulegar ástæður fjölgunar tilkynninga.....	34
7	Tilkynningarskylda í öðrum löndum	36
7.1	Tilkynningarskylda í Ástralíu	36
7.1.1	Rannsóknir um tilkynningarskyldu í Ástralíu	37
7.2	Tilkynningarskylda í Danmörku	38

7.3	Tilkynningarskylda í Englandi	39
7.3.1	The Children Act 1989	39
7.3.2	Tilkynningarskylda	40
7.3.3	Mögulegt tilkynningakerfi í Englandi.....	41
7.4	Tilkynningarskylda í Noregi.....	42
8	Samanburður landanna.....	44
9	Kostir og gallar tilkynningarskyldu.....	45
10	Félagsráðgjöf	47
10.1	Félagsráðgjöf á Íslandi	47
11	Umræða	50
	Heimildir	57

Töflu og myndayfirlit

Tafla 1 Fjöldgun tilkynninga frá 1999-2011	23
Tafla 2 Yfirlit yfir tilkynningar árin 2006-2011	32
Tafla 3 Samanburður landa.....	44
Mynd 1 Vistfræðilíkan Belsky	9
Mynd 2 Skýringarmynd barnayfirvalda.	15

1 Inngangur

Efni ritgerðarinnar var valið vegna þess að báðar höfum við mikinn áhuga á barnavernd og því sem henni tengist. Í námi okkar höfum við lært töluvert um þætti tengda barnavernd og þótti okkur þetta kjörið tækifæri til að kynnst efninu enn betur. Við kynntum okkur barnavernd almennt en þótti áhugavert að leggja áherslu á tilkynningarskyldu.

Barnaverndarlög voru fyrst sett á Íslandi árið 1932 en hafa breyst mikið í gegnum tíðina og þeirra helsta markmið er í dag að öll börn búi við viðunandi aðstæður á líkama og sál. Samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 ber öllum landsmönnum að hafa samband við barnaverndaryfirvöld leiki grunur á að barn búi við óviðeigandi aðstæður af hvaða tagi sem er. Þannig bera landsmenn allir ábyrgð á því að barnavernd í landinu sé sinnt. Tilkynningum hefur fjölgað talsvert á undanförunum árum samkvæmt ársskýrslu Barnaverndarstofu (2012a).

Hér á eftir verður fyrirkomulag tilkynningarskyldu vegna barnaverndarmála í fjórum öðrum vestrænum löndum skoðað, en þau eru Ástralía, Danmörk, England og Noregur. Í Ástralíu og Danmörku er tilkynningarskylda lögbundin, líkt og á Íslandi. Í Englandi og Noregi er hún siðferðileg en ekki bundin í lög.

Fjallað verður um mismunandi sjónarhorn á tilkynningarskylduna og gagnrýni á hana sem felur meðal annars í sér að hún auki álag um of á barnaverndarkerfið og sé of kostnaðarsöm (Ainsworth, 2002).

Í ritgerðinni er stuðst við tvær kenningar. Bronfenbrenner (1979) setti fram vistfræðikenningu á 8. áratugnum þar sem hann lagði áherslu á að það væri margt í umhverfi einstaklings sem mótaði hann, til dæmis menning. Belsky (1980) þróaði vistfræðikenningu Bronfenbrenner og lagaði hana að misbresti í uppeldi barna. Í kenningu sinni fjallaði Belsky um áhættuþætti sem gætu leitt til misbrests í uppeldi.

Markmiðið með ritgerðinni er að fjalla um barnavernd á Íslandi með áherslu á tilkynningarskyldu og umfang tilkynninga. Einnig er ætlunin að sjá hvort mikill munur sé á tilkynningarskyldu milli landa og skoða hvort tilkynningarskylda hafi verið gagnrýnd. Spurningar sem leitast verður við að svara í ritgerðinni eru fjórar og eru: *Hversu rík er tilkynningarskylda á Íslandi? Hversu nauðsynlegt er að*

tilkynningarskylda sé lögbundin? Hvernig er tilkynningarskyldu háttað í öðrum löndum? Hver er helsta gagnrýni á tilkynningarskyldu?

Í upphafi þessarar ritgerðar verður fjallað um vistfræðikenningar Bronfenbrenners og Belskys og þar á eftir almennt um barnaverndaryfirvöld á Íslandi og löggjöf sem tengist þeim. Til að auka skilning á barnaverndarstarfsemi verður farið yfir hvernig unnið er að barnaverndarmálum á Íslandi og hvaða aðilar sinna þeim störfum. Því næst verður fjallað um tilkynningarskyldu vegna barnaverndarmála og sagt frá því skilgreiningar- og flokkunarkerfi sem notast er við til að flokka tilkynningar hér á landi. Einnig verður fjallað stuttlega um samantekt á fjölda tilkynninga á Íslandi á árunum 2006-2011 og um rannsókn sem gerð var á fjölgun barnaverndartilkynninga á árunum 2005-2009. Þá verður greint frá tilkynningarskyldu í fjórum öðrum vestrænum löndum. Gagnrýni á tilkynningarskyldu og umfjöllun um félagsráðgjöf rekur lestina, ásamt umræðu þar sem dregin verða saman umfjöllunarefni ritgerðarinnar.

2 Kenningar

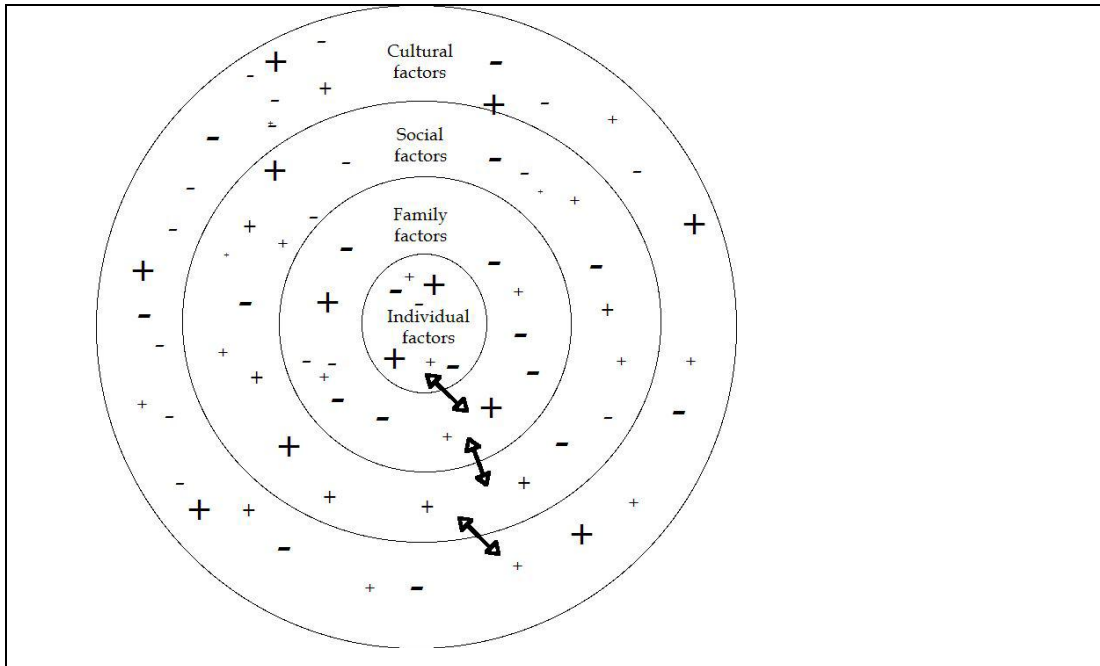
2.1 Vistfræðikenning Bronfenbrenners

Bronfenbrenner (1979) setti fram kenningu á 8. áratugnum sem kallast vistfræðikenning (e. *ecological systems theory*). Í kenningunni leggur hann áherslu á að það séu margir mismunandi þættir sem móta og hafa áhrif á þroska barns. Þannig hefur meðal annars menning mikil áhrif á tengsl barns við umhverfi sitt. Það hefur áhrif á barnið hvernig ólíkir þættir samfélagsins tengjast innbyrðis, því ef ekki er samstarf á milli skóla og fjölskyldu hefur það líklega áhrif á barnið. Bronfenbrenner skiptir þessum þáttum upp í fimm stig, nærkerfi (e. *microsystem*), millikerfi (e. *mesosystem*), stofnanakerfi (e. *exosystem*), lýðkerfi (e. *macrosystem*) og tímakerfi (e. *chronosystem*).

Þættir í nærkerfi hafa mest áhrif á börn samkvæmt Bronfenbrenner (1979). Þetta stig einkennist af beinum samskiptum barns við sitt nánasta umhverfi, það er fjölskyldu og skóla. Millikerfi sameinar þá þætti sem hafa áhrif í nærkerfinu, til að mynda samband fjölskyldu og skóla. Í stofnanakerfinu eru það félagslegar aðstæður sem hafa áhrif á nærumhverfi einstaklings. Þetta á til dæmis við um félagsþjónustu. Í lýðkerfinu eru þættir sem hafa mótandi áhrif á samfélagið, líkt og lög, reglur og gildi líðandi stundar. Tímakerfi er háð lífsferli hvers einstaklings þar sem einstakir þættir í lífi einstaklingsins hafa mikil áhrif á hann og líf hans.

2.2 Vistfræðikenning Belskys

Belsky (1980) umbreytti vistfræðikenningu Bronfenbrenners og lagaði hana að misbresti í uppeldi barna. Belsky studdist við nærkerfi, stofnanakerfi og lýðkerfi Bronfenbrenners þegar hann þróaði sitt kerfi, en líkan Belskys skiptist í fjögur svið eins og sjá má á mynd 2. Þessi svið skiptast í einstaklingsþætti (e. *individual factors*), fjölskylduþætti (e. *family factors*), félagslega þætti (e. *social factors*) og menningarlega þætti (e. *cultural factors*). Þessir þættir innihalda allir áhættuþætti og verndandi þætti og geta allir haft áhrif hver á annan.



Mynd 1. Vistfræðilíkan Belsky (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2005, bls. 29).

Einstaklingsþættir eiga bæði við þá þætti sem snerta foreldra og börn. Einn af áhættuþáttum í einstaklingsþáttum foreldra er ef foreldri var sjálft vanrækt eða því misþyrmt í æsku. Í slíkum tilfellum eru meiri líkur á að það komi eins fram við barn sitt og er þá um svokallaða kynslóðatilfærslu að ræða. Eins er það áhættuþáttur ef foreldri á í erfiðleikum með tengslamyndun. Þessir áhættuþættir geta leitt til vanrækslu, niðurlægingar, óraunhæfra væntinga og neikvæðra áhrifa í garð barns. Ungur aldur og seinkun á líkamlegum eða andlegum þroska eru áhættuþættir barna. Skapgerð barna getur einnig aukið líkur á misbresti í uppeldi þeirra. Kyn getur einnig haft áhrif, þannig er líklegra að stúlkur séu beittar kynferðislegu ofbeldi. Vandamál foreldra og barna geta einnig spilað saman með þeim afleiðingum að foreldri gerir meira úr vandamáli barns en nauðsyn krefur. Þannig getur foreldri með þunglyndi upplifað barn sitt sem er með ADHD en þá meira krefjandi en það í rauninni er (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2005).

Fjölskylduþættir eru margvíslegir, svo sem samsetning fjölskyldunnar, stærð hennar og samskipti meðlima innan hennar. Það eru til dæmis meiri líkur á að börn einstæðra foreldra verði fyrir misbresti í uppeldi en önnur og líklegra er að stjúpfæður en feður misnoti börn sín kynferðislega. Einnig skiptir máli hvernig

tengsl milli annars vegar barns og foreldris eru og hins vegar milli foreldra (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2005).

Félagslegum þáttum má skipta í fernt, í félagslega áhættuþætti, félagslega einangrun, félagslegan stuðning og samfélagslega þætti. Félagslegir áhættuþættir fela í sér að meiri líkur eru á að börn verði fyrir misbresti í uppeldinu ef fjölskyldur glíma við fjárhagserfiðleika, meðal annars vegna atvinnuleysis. Þá eru börn tekjulágra fjölskyldna líklegri til að verða fyrir alvarlegri vanrækslu. Fleiri áhættuþættir eru meðal annarra lítil menntun og óánægja í starfi. Ef fjölskylda er félagslega einangruð eru meiri líkur á misbresti í aðbúnaði barna. Ein ástæða þess getur verið sú að það vanti félagslegt net til að styðjast við þegar vandamál koma upp. Mæður sem vanrækja börn sín geta átt í ótraustum og takmörkuðum samskiptum við samfélagið í kringum sig og það getur leitt til félagslegrar einangrunar. Hafi fjölskylda ekki nægan félagslegan stuðning, formlegan eða óformlegan, eru frekari líkur á misbresti í uppeldi barna. Stuðningurinn getur þó mögulega verið til staðar en ekki eru allar fjölskyldur tilbúnar að nýta sér hann. Með formlegum stuðningi er átt við þann stuðning sem meðal annars skólakerfið og velferðarkerfið veitir. Það er mikilvægt að stofnanir á borð við skólann veiti fjölskyldum nægilegan stuðning til þess að stuðla að betra uppeldi. Óformlegur stuðningur felst í tengslum foreldra við ættingja og vini en ekki síst í stuðningi og tengslum foreldra sín á milli. Því meiri stuðning sem foreldrar fá frá nærumhverfi sínu, þeim mun meiri líkur eru á að uppeldið gangi vel. Samfélagslegir þættir eru þau gildi, viðmið og samfélagslegar aðstæður sem hafa áhrif á uppeldi og aðbúnað barna. Þannig eru auknar líkur á misbresti í uppeldi barna í fátækari samfélögum þar sem líklegt er að færri félagsleg úrræði séu til staðar. Til dæmis getur skert heilbrigðisþjónusta aukið líkur á misbresti í aðbúnaði barna (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2005).

Með menningarlegum þáttum er átt við þau gildi og viðmið sem skapa menningu hvers samfélags fyrir sig. Staða hvernar fjölskyldu í samfélagi getur haft áhrif á tengsl innan fjölskyldunnar. Trú, kynþáttur og viðhorf til ofbeldis eru til að mynda allt þættir sem mynda hugmyndafræði samfélagsins og geta leitt til misbrests í uppeldi barna (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2005).

3 Barnavernd

3.1 Barnavernd og löggjöf

Samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 er hver sá sem er yngri en 18 ára skilgreindur sem barn. Fræðin sem tengjast barnavernd tilheyra ekki einni kenningu, heldur tvinnast saman þekking frá nokkrum faggreinum, svo sem félagsráðgjöf, félagsfræði, sálfræði, læknisfræði og lögfræði. Fagfólk innan allra þessara greina þarf að starfa saman til að geta unnið það margbrotna starf sem barnavernd felur í sér (Anni G. Haugen, 2008).

3.2 Brot úr sögu barnaverndar

Segja má að Genfaryfirlýsingin, sem samþykkt var árið 1924 af Þjóðabandalaginu, hafi markað upphaf þess að réttindi barna væru viðurkennd á alþjóðavísu. Tilgangur yfirlýsingarinnar var að vekja athygli á því að öll börn ættu rétt á umönnun og vernd (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Barnaverndarlög voru sett árið 1932 á Íslandi, þó nokkuð síðar en í nágrannalöndunum. Börn höfðu þó ekki verið algjörlega réttindalaus hér á landi, því bæði má finna erfðapátt og ómagapátt í lagabálkinum Grágás frá Þjóðveldisöld. Einnig er þar að finna kristinna laga þátt, þar sem meðal annars kemur fram að öll börn skyldu vera skírð með einum eða öðrum hætti (Grágás, 2001).

Skömmu eftir kristnitökuna var útburður bannaður. Þrátt fyrir bannið var þetta viðtekin venja, sérstaklega á meðal fátækra og útburður hélt því áfram í gegnum aldirnar. Dauðarefsing var lögð við útburði með Stóradómi árið 1564 og var hún ekki afnumin fyrr en árið 1869. Í millitíðinni hafði *Tilskipan um húsagan á Íslandi* komið út. Allir áttu að fylgja húsaganum sem gaf húsbóndanum og ættföðurnum einræðisvald yfir heimilinu. Strangur agi og líkamleg refsing var sjálfsgöður hlutur sem og hirtingskyldan sem skyldaði alla foreldra til að hýða börn sín ef þau höguðu sér ósæmilega. Þó voru aðrar barsmíðar bannaðar. Hýðingin átti að ná fram aga og undirgefni en einnig átti að refsa börnum ef þau stóðu sig ekki við vinnu. Á tímum húsagans var algengt að börn allt niður í átta ára

ygnu hörðum höndum við húsverk og útvinnu. Hreppstjórar og prestar fóru með eftirlit og áttu að koma í veg fyrir að börn væru beitt óþarfa ofbeldi. Þeim tókst stundum ekki að uppræta slíkt þar sem vitað er til þess að börn hafi dáið vegna ofbeldis og slæmrar meðferðar (Jónína Einarsdóttir, Sesselja Th. Ólafsdóttir og Geir Gunnlaugsson, 2004). Vinnuharkan þótti ekki óeðlileg á þessum tíma en nú gilda reglur sem meina börnum að 16 ára aldri að vinna, nema um sérstakar undantekningar sé að ræða og skal þá taka mið af aldri og þroska samkvæmt reglugerð um vinnu barna og unglunga nr. 426/1999.

Á 18. og 19. öld var barnadauði algengur á Íslandi og algengastur af öllum ríkjum Evrópu í byrjun 18. aldar. Ill meðferð mæðra á börnum sínum var þar talin vera helsta orsök en einnig gengu sóttir sem drógu börnin til dauða, sem og hungur. Fjölskyldur flosnuðu upp vegna fátæktar og í framhaldi voru mörg börn send í fóstur og hlutu þar oft og tíðum slæma meðferð (Jónína Einarsdóttir o.fl., 2004).

Um aldamótin 1900 varð vitundarvakning meðal Íslendinga sem rekja má til Guðmundar Hjaltasonar og hugmyndafræði hans. Hann ferðaðist um landið og flutti erindi um stöðu barna og réttindaleysi þeirra (Jónína Einarsdóttir o.fl., 2004). Árið 1932 voru svo fyrstu barnaverndarlögin á Íslandi sett, en þau hafa verið endurskoðuð fjórum sinnum síðan þá og eru núgildandi lög frá árinu 2002 (Anni G. Haugen, 2004). Lögin hafa tekið nokkrum breytingum, nú síðast voru þau endurskoðuð sumarið 2011.

Helsta markmiðið með barnaverndarlögum er að þess sé gætt að öll börn njóti umhyggju og umönnunar. Foreldrum og forsjáraðilum ber skylda til að vernda og annast börn sín samkvæmt þessum lögum og eiga jafnframt að koma fram við þau af virðingu og hafa hagsmuni þeirra í fyrirrúmi. Ef foreldrar eða forsjáraðilar bregðast skyldu sinni á einn eða annan hátt, er skylt að veita öllum börnum aðstoð sem búa á yfirráðasvæði íslenska ríkisins. Barnaverndaryfirvöld sjá um að veita þá aðstoð, en Barnaverndarstofa, kærunefnd barnaverndarmála og barnaverndarnefndir falla undir yfirvöld málaflokksins, sem heyra undir velferðarráðuneytið. Rauður þráður í gegnum barnaverndarlögin er að ávallt skuli hafa hagsmuni barnsins að leiðarljósi.

3.3 Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna

Börn eru orðin meðvitaðri um rétt sinn og er ein ástæða þess tilkoma samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, eða Barnasáttmálans eins og hann er kallaður. Enginn mannréttindasamningur hefur verið staðfestur af jafnmörgum þjóðum, en frá því hann var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1989 hefur hann verið staðfestur í 192 löndum. Barnasáttmállinn var samþykktur á Íslandi 26. janúar 1990 og var fullgiltur árið 1992. Hann hefur þó enn ekki verið lögfestur hér en með fullgildingunni er landið þó skuldbundið til að virða hann og skýra lög sín til samræmis við þennan alþjóðasamning. Með því að samþykkja sáttmálann viðurkenna þjóðir að börn þurfi sérstök réttindi, að þau séu hópur sem ekki hefur verið hlúð nógu vel að í gegnum tíðina og að þau séu sjálfstæðir einstaklingar líkt og fullorðnir (Umboðsmaður barna, e.d. a).

Í Barnasáttmálanum eru 54 greinar sem snerta réttindi barna. Í honum er mikið fjallað um þá vernd sem börn þurfa á að halda umfram fullorðna. Réttindi sem sáttmállinn fjallar meðal annars um eru tjáningarfrelsi, grunnheilsa og velferð, menntun, fjölskylduumhverfi og barnavernd. Í 3. grein sáttmálans er fjallað um barnavernd og þar kemur fram að hagsmunir barna skuli alltaf hafðir í fyrirrúmi þegar gerðar eru ráðstafanir sem varða málefni barna. Einnig er fjallað um það að börnum skuli veitt sú umönnun og vernd sem þau þurfa á að halda í samræmi við lög og reglur í hverju landi. Samkvæmt 19. grein sáttmálans er mælt til þess að aðildarríki leiði í lög skyldu til að tilkynna yfirvöldum ef barn býr við óviðunandi aðstæður eða hefur sætt illri meðferð (Umboðsmaður barna, e.d. b).

Samkvæmt sáttmálanum eiga öll börn að njóta sömu réttinda, hvar sem þau búa í heiminum burtséð frá því hvaða skoðanir þau eða foreldrar þeirra hafa. Er það skylda þeirrar þjóðar sem samþykkir sáttmálann, að fræða börn og fullorðna um hann (Umboðsmaður barna, e.d. a). Það má segja að Barnasáttmállinn sé eins konar grunnur barnaverndarlaganna, þar sem þau og önnur lög hafa verið löguð betur að sáttmálanum. Því má segja að hann styrkji löggjöfina til muna (Þórhildur Líndal, 2007).

3.4 Barnaverndaryfirvöld

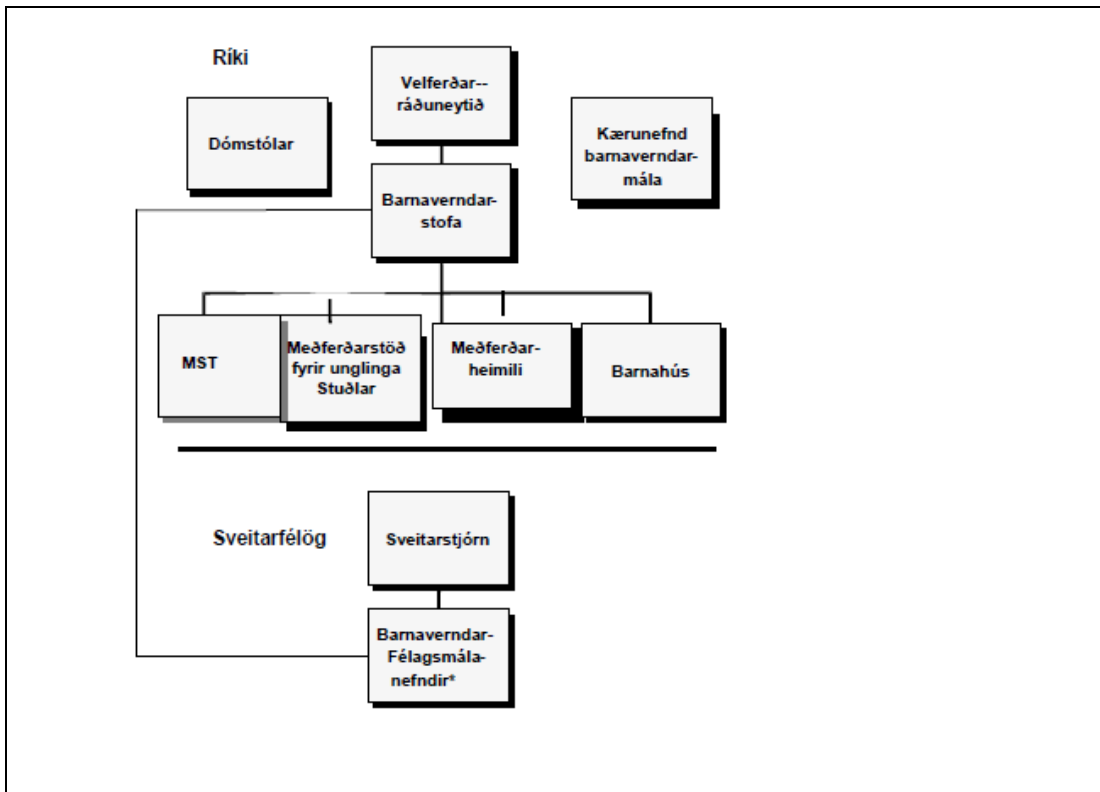
Hjá Barnaverndarstofu starfa nú 12 manns sem mynda þverfaglegan samstarfshóp. Starfsemin heyrir undir velferðarráðuneytið en er jafnframt sjálfstæð stofnun sem sér um stjórnslu barnaverndarlaga. Stofan hóf starfsemi sumarið 1995 og hefur unnið ötullega að því að efla barnavernd á landinu síðan þá (Barnaverndarstofa, e.d. a).

Barnaverndarstofa sinnir fræðslustörfum og ráðgjöf til barnaverndarnefnda og almennings í formi ráðstefna, bæklinga, námskeiða og fyrirlestra. Árlega gefur Barnaverndarstofa út ársskýrslu sína þar sem finna má upplýsingar um starfsemi fyrra árs, meðferðarúrræði, tölulegar upplýsingar sem og tölfræðilegar. Einnig er fjallað um starfsemi Barnahúss og barnaverndarnefnda landsins, þar sem fram kemur ítarlegt yfirlit yfir tölfræðilegar upplýsingar (Barnaverndarstofa, 2011).

Árið 1998 opnaði Barnaverndarstofa Barnahús. Í Barnahúsi er þeim börnum sinnt, sem grunur leikur á að beitt hafi verið kynferðislegu ofbeldi eða orðið fyrir áreitni. Þegar barnaverndarnefndir sinna slíkum málum geta þær óskað eftir þjónustu Barnahúss (Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, 2006). Þannig veitir Barnahús alla þá þjónustu sem börn þurfa á að halda á meðan mál þeirra er rannsakað, til þess að þau þurfi ekki að fara á marga mismunandi staði. Í þjónustunni felst meðal annars rannsóknarviðtal, greining, meðferð og læknisskoðun (Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, 2006).

Samkvæmt ársskýrslu Barnaverndarstofu (2012a) fyrir árin 2008-2010 eru nú 30 barnahús starfandi á Norðurlöndunum, eftir íslensku fyrirmyndinni.

Á mynd 1 má sjá hvernig skipan barnaverndarmála er og hvaða starfsemi fellur undir ríki annars vegar og sveitarfélög hins vegar.



Mynd 2. Skýringarmynd barnayfirvalda. (Barnaverndarstofa, 2012a).

3.5 Barnaverndarnefndir

Af öllum stofnunum í velferðarþjónustu hafa barnaverndarnefndir mestar heimildir til þess að safna upplýsingum um börn og aðstæður þeirra í þeim tilgangi að bæta hag barnanna (Hrefna Friðriksdóttir, 2010). Barnaverndarnefndir starfa eftir barnaverndarlögum og hafa gert síðan lögin voru fyrst sett árið 1932 (Anni G. Haugen, 2004). Alls eru 28 barnaverndarnefndir á Íslandi (Barnaverndarstofa, e.d. b) og samkvæmt barnaverndarlögum er hver nefnd skipuð fimm einstaklingum í hverju umdæmi fyrir sig, sem sveitarstjórn kýs í síðasta lagi tveimur mánuðum eftir sveitarstjórnarkosningar. Helst skal velja í hverja nefnd lögfræðimenntaða einstaklinga og einstaklinga sem eru vel að sér í réttindamálum barna, bæði konur og karla. Hver barnaverndarnefnd skal þjóna að minnsta kosti 1.500 einstaklingum og leyfilegt er að sama barnaverndarnefnd þjóni nokkrum sveitarfélögum í sama landshluta. Einnig geta starfsmenn barnaverndarnefndar verið fengnir til að sinna öðrum störfum sem sveitarstjórn felur þeim. Ef landfræðilegar eða aðrar sérstakar

aðstæður verða til þess að íbúafjöldi nái ekki 1.500 einstaklingum, þarf leyfi fyrir undanþágu frá velferðarráðherra samkvæmt barnaverndarlögum.

3.5.1 Hlutverk barnaverndarnefnda

Í barnaverndarlögum er fjallað um starfsemi og hlutverk barnaverndarnefnda en það er þríþætt og skiptist í eftirlit, úrræði og önnur verkefni. Eftirlitið felst í því að starfsmenn barnaverndaryfirvalda fylgist með því að uppvaxtarskilyrði barna séu viðunandi og að þörfum þeirra sé mætt. Nauðsynlegt er að meta fyrst skilyrði þeirra barna sem talin eru búa við óæskilegar aðstæður. Barnaverndarnefndum ber að nota þau úrræði sem eru í barnaverndarlögum ef þær telja að barn sé í hættu eða vegið sé að velferð þess, en þetta á einnig við um þungaðar mæður og ófædd börn þeirra. Það sem telst til annarra verkefna er til að mynda þau verkefni sem sveitarstjórnir fela nefndunum. Þau verkefni geta verið af margs konar tagi, en eiga það þó sameiginlegt að varða börn í viðkomandi umdæmi.

Þegar mál berst inn á borð hjá barnaverndarnefnd samkvæmt barnaverndarlögum er fyrsta skrefið að taka afstöðu til málsins en það þarf að gerast innan sjö daga. Mál verður barnaverndarmál um leið og ákvörðun hefur verið tekin um að kanna málið. Gera verður foreldrum kunnugt um málstilkynninguna, en barnaverndarnefnd hefur þó rétt til að fresta því að taka tilkynninguna fyrir ef það verndar hagsmuni barnsins og rannsóknarinnar, þó aldrei lengur en um viku. Barnaverndarnefnd ber að halda skrá yfir allar tilkynningar og upplýsingar sem við koma hverju máli. Samkvæmt Guðrúnu Marínósdóttur (munnleg heimild 28. mars 2012) sem starfar hjá Barnavernd Reykjavíkur hefur þar verið ráðinn sérstakur starfsmaður sem sér um að taka á móti tilkynningum og flokka þær. Þetta var gert meðal annars vegna mikillar fjölgunar tilkynninga og til að minnka álagið á öðrum barnaverndarstarfsmönnum. Einnig er það talið aukasamræmi í flokkun tilkynninga að einn starfsmaður sjái um að flokka þær í stað þess að margir flokki, jafnvel á mismunandi hátt. Vikulega er svo fundað og þær tilkynningar ræddar sem borist hafa þá vikuna og ákvarðanir teknar um hvort tilkynning verði að barnaverndarmáli eða ekki. Ef tilkynningar virðast þó vera um mjög alvarleg mál eru ákvarðanir teknar um leið og þær berast.

3.5.2 Ferli máls

Könnun máls felst í því að afla gagna um hagi barns og fjölskyldu, fara yfir og meta hvaða úrræði henti best hverju tilviki fyrir sig. Sú regla gildir að barnaverndarmál skuli ganga eins fljótt fyrir sig og hægt er og er miðað við að könnun máls taki í mesta lagi fjóra mánuði samkvæmt barnaverndarlögum. Ekki eru til neinar algildar reglur um hvað þurfi til þess að könnun sé hafin. Það er metið út frá hverju tilviki fyrir sig og veltur því oft á því hvernig barnaverndarstarfsmaður metur tilkynningu. Ekki er til neinn gátlisti eða annað slíkt sem farið er eftir þannig að samræmi sé í vinnu ólíkra barnaverndarnefnda (Anni G. Haugen, 2004). Slíkir gátlistar geta verið mikilvægir til þess að vinnubrögð séu eins þegar metið er hvort kanna eigi mál eða ekki. Séu slíkir listar ekki fyrir hendi er meiri hættu á að óvart sé litið framhjá atriðum sem kunna að skipta máli. Í stað þess að horfa á rökrétt atriði er frekar notast við huglægar skoðanir og farið eftir tilfinningu hvers og eins (Munro, 1999).

Samkvæmt barnaverndarlögum geta foreldrar kært inngrip barnaverndaryfirvalda til kærunefndar barnaverndarmála ef þeir eru ósáttir við ákvörðun eða úrskurð barnaverndarnefndar. Sú nefnd fæst við kærur er berast henni og er úrskurður nefndarinnar endanlegur á stjórnslustigi. Þannig er ekki hægt að áfrýja honum til æðra stjórnvalds samkvæmt barnaverndarlögum.

4 Vernd hagsmuna barna

Hlutverk umboðsmanns barna er að vernda hagsmuni barna og gæta réttinda þeirra. Hann heyrir ekki undir barnaverndaryfirvöld. Umboðsmaður barna starfar eftir lögum um umboðsmann barna nr. 83/1994 og er ráðinn til fimm ára í senn. Samkvæmt lögnum skipar ráðherra í embættið og hefur forsætisráðuneytið yfirumsjón með því. Alla jafna er lögfræðimenntaður einstaklingur skipaður í embættið. Meðal verkefna þess er að hafa frumkvæði að umræðu um málefni barna og sjá til þess að samþykktum samningum er varða málefni barna sé fylgt eftir. Til dæmis er Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna einn þeirra samninga sem umboðsmaður barna þarf að gæta að fylgt sé eftir.

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna getur hver sem er leitað til hans en einnig getur hann sjálfur ákveðið hvaða mál hann vill taka til meðferðar. Þá er heimasíða umboðsmanns barna aðgengileg fyrir börn, ef þau vilja fá ráðgjöf eða aðstoð (Umboðsmaður barna, e.d. b). Það vill oft gleymast að börn geta sjálf haft sitthvað til málanna að leggja og er eitt af hlutverkum umboðsmanns barna að hlusta á raddir þeirra. Þannig getur hann bætt hag barna og aukið réttindi þeirra í samfélaginu (Umboðsmaður barna, e.d. c).

5 Tilkynningarskylda vegna barnaverndarmála

Tilkynningarskylda hefur verið skilgreind sem þær reglur sem segja til um hverjir séu skyldugir til þess að hafa samband við barnaverndarnefnd ef grunur leikur á að barn búi við óviðunandi aðstæður (Goldman og Grimbeek, 2011). Víða hefur verið talið að virkt barnaverndarstarf byggist á því að hafa tilkynningarskyldu (Hrefna Friðriksdóttir, 2010). Tilkynningarskylda barnaverndarmála á rætur sínar að rekja til Bandaríkjanna og var hún fyrst sett í lög þar snemma á sjöunda áratugnum. Árið 1967 höfðu öll fylki Bandaríkjanna tekið upp lögbundna tilkynningarskyldu (Goldman og Grimbeek, 2011).

Tilkynningarskyldu er meðal annars ætlað að vekja upp siðferðilega ábyrgð einstaklinga á að taka þátt í því að vernda börn. Hún hefur aukið samfélagsvitund um barnavernd og fær fagaðila til þess að vera betur vakandi fyrir því að láta ekki misbrest í uppeldi barna fram hjá sér fara (Australian Government, 2010). Nauðsynlegt er að virkja alla aðila samfélagsins, bæði fagaðila og almenna borgara, til þess að taka þátt í að vernda hagsmuni barna með því að nota tilkynningarskyldu. Til þess að tilkynningarskyldan skili sem mestum árangri þurfa allir landsmenn að þekkja til hennar og vita um hvað hún snýst. Þannig taka allir þátt í því að mynda öryggisnet um hagsmuni barna.

Ekki eru öll börn þess megnug að geta leitað réttar síns. Því er tilkynningarskyldu ætlað að koma þeim börnum sem eru hjálparþurfi til aðstoðar með því að koma upplýsingum um þau til rétttra aðila sem í kjölfarið geta tryggt öryggi barnanna. Tilkynningarskylda stuðlar að því að notast sé við snemmtæka íhlutun (Hrefna Friðriksdóttir, 2010). Í snemmtækri íhlutun felst að gripið er til aðgerða snemma í lífi barns. Ef gripið er inn í fyrir sex ára aldur barns eru meiri líkur á að það hafi uppbyggjandi áhrif á líf þess (Tryggvi Sigurðsson, 2003).

Rannsóknir hafa sýnt að án tilkynningarskyldu væri samfélagið ekki jafn vel í stakk búið til að sinna barnavernd. Ekki væri hjá því komist að mál færu fram hjá yfirvöldum og fagaðilum ef enginn myndi benda þeim á tilvikin. Hætta er á að ef utanaðkomandi einstaklingar væru ekki skyldaðir til að tilkynna grun sinn til barnaverndaryfirvalda, væru líkur á að alltof mörg mál kæmust aldrei upp á

yfirborðið. Það hefur sýnt sig að þar sem tilkynningarskylda er til staðar vita yfirvöld af fleiri barnaverndartilvikum heldur en annars staðar og er því ljóst að tilkynningarskylda ber á vissan hátt ætlaðan árangur (Mathews og Bross, 2008).

5.1 Tilkynningarskylda á Íslandi

Í fyrstu barnaverndarlögnum, sem sett voru árið 1932, voru ákvæði um tilkynningarskyldu. Í þeim var almenningi gert skylt að tilkynna barnaverndaryfirvöldum ef vitneskja var um að brotið hefði verið gegn barni með einhverjum hætti eða ef velferð þess var í hættu. Árið 1947 var svo leitt í lög að fagaðilar, lögregla og dómarar voru skyldugir til að tilkynna sína vitneskju til barnaverndarnefnda ef ástæða þótti til (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Í fjórða kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002 er fjallað um tilkynningarskyldu og aðrar skyldur við barnaverndaryfirvöld. Í 16., 17. og 18. gr. laganna er fjallað um þrenns konar tilkynningarskyldur; tilkynningarskyldu almennings, tilkynningarskyldu þeirra sem afskipti hafa af börnum og tilkynningarskyldu lögreglu. Þannig ber almenningi, öllum þeim sem starfa þar sem málefni barna koma við sögu og lögreglunni skylda til að tilkynna til barnaverndarnefnda ef grunur leikur á að barn búi við óviðunandi aðstæður. Einnig þarf að láta vita ef grunur leikur á að barn verði fyrir ofbeldi eða stofni heilsu sinni, andlegri eða líkamlegri, í hættu. Þá má við þetta bæta að þeim sem starfa þar sem málefni barna koma við sögu, ber skylda til að fylgjast með því hvort eitthvað sé athugasvert við hegðun eða uppeldi barna og gera þá barnaverndarnefnd viðvart ef svo er. Lögreglan þarf einnig að tilkynna barnaverndarnefnd ef barn hefur brotið gegn lögum eða ef brotið hefur verið gegn því. Ef þagnarskylda gildir í starfi fagaðila fellur hún niður, ef upp kemur mál sem tilkynna þarf til barnaverndarnefnda. Tilkynningarskyldan er þannig ríkari en þagnarskyldan. Barnaverndarnefndir geta einnig kannað mál þar sem tilkynnt er um að þungaðar konur stofni ófæddu barni sínu í hættu með óæskilegu líferni, til dæmis með vímuefnaneyslu.

Það er mikilvægt að þeir sem afskipti hafa af börnum viti hvernig á að bregðast við þegar barn leitar til þeirra með vandamál sín. Nauðsynlegt er að

starfsmaður hafi þekkingu og öryggi til þess að bregðast rétt við (Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, 2006).

Árið 1992 var nafnleynd komið á til að auka líkur á að almenningur væri tilbúinn að veita upplýsingar, í ljósi þess að taka verður tillit til að slík upplýsingagjöf getur valdið tilkynnanda óþægindum (Hrefna Friðriksdóttir, 2010). Öllum þeim sem tilkynna mál til barnaverndarnefnda samkvæmt barnaverndarlögum ber að greina frá nafni sínu þegar tilkynnt er, en almenningur getur óskað eftir nafnleynd þannig að eingöngu barnaverndarstarfsmenn viti hver það er sem tilkynnir. Í undantekningartilvikum geta aðstæður þó orðið þannig að barnaverndarnefnd telji það nauðsynlegt að koma þurfi fram hver það var sem tilkynnti. Ef lögregla eða þeir sem starfa þar sem málefni barna koma við sögu tilkynna um mál, geta þeir ekki farið fram á nafnleynd. Ástæða þess er sú að skv. barnaverndarlögum er nafnleynd ekki veitt ef viðkomandi tilkynnir um upplýsingar sem hann fær við vinnu sína (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Þegar mál eru tilkynnt til barnaverndarnefnda samkvæmt barnaverndarlögum er tilkynningunum í flestum tilvikum beint til starfsmanna barnaverndarnefnda. Hafa þarf samband við þá barnaverndarnefnd sem starfar þar sem barn er búsett. Einnig er hægt að tilkynna til neyðarlínunnar, 112. Þar tekur starfsfólk við tilkynningum og helstu upplýsingum og kemur þeim áfram til þeirrar barnaverndarnefndar sem við á. Ef málið telst það alvarlegt að kanna þurfi málið strax gefur neyðarlínan beint samband við viðkomandi barnaverndarnefnd sem hefur strax athugun á málinu (Barnaverndarstofa, e.d. a). Þá starfrækja 16 barnaverndarnefndir bakvaktir allan sólarhringinn. Þannig er alltaf hægt að tilkynna um mál beint til þeirra barnaverndarnefnda, hvenær sem er sólarhringsins (Barnaverndarstofa, 2010). Í einstaka tilvikum hefur barnið sjálft eða foreldrar samband við barnaverndarnefndir og leggja inn barnaverndartilkynningu. Þá þarf að kanna hvort taka eigi málið til greina sem tilkynningu eða hvort í raun sé einungis verið að leita eftir aðstoð eða ráðgjöf. Líklegt er að þessum tilvikum muni frekar fjölga í framtíðinni en fækka vegna þess að börn eru til dæmis orðin meðvitaðri um rétt sinn (Barnaverndarstofa, e.d. c).

Í 96. gr. barnaverndarlaga er fjallað um hvað gerist ef tilkynningarskylda er ekki virt. Ef einstaklingur hefur ekki samband við barnaverndarnefnd þegar grunur

leikur á að brotið sé á barni á einhvern hátt eða ef röngum upplýsingum er komið til barnaverndarnefnda, getur sá hinn sami fengið sekt eða jafnvel farið í fangelsi í allt að tvö ár.

Tilkynningum hefur fjölgað mikið undanfarin ár og hafa helstu ástæður þess verið þær að skilgreiningar hafa verið bættar, skráning hefur verið markvissari og samfélagsvitund almennings hefur aukist til muna (Hrefna Friðriksdóttir, 2010). Einnig getur verið að fjármálakreppan hafi haft einhver áhrif á fjölskyldulíf fólks þar sem margar fjölskyldur hafa minna til ráðstöfunar til að sinna fjölskyldunni. Ef tafla 1 er skoðuð sést fjöldi tilkynninga til barnaverndarnefnda frá árinu 1999, en það ár voru tilkynningar um það bil 2.700. Árin 2007 og 2008 voru tilkynningarnar aftur á móti yfir 5.000 svo að sjá má að fjölgunin er mikil (Barnaverndarstofa, 2000a, 2011). Þó svo að tilkynningum hafi fjölgað þetta mikið hefur aukningin ekki haft áhrif á fjölda barna sem barnaverndarnefndir hafa vistað utan heimilis. Með þessum aukna fjölda hafa barnaverndarnefndir lagt frekari áherslu á að sinna börnum heima í stað þess að vista þau utan heimilis (Anni G. Haugen, 2004).

Tafla 1. Fjölgun tilkynninga frá 1999-2011 (Barnaverndarstofa, 2003, 2008, 2012b).

Ár	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fjöldi tilkynninga	2.683	2.728	4.075	4.665	5.012	5.555	5.952	6.893	8.417	8.241	9.353	9.259	8.661

Tilkynningarskyldan er mjög rík á Íslandi en lagaumhverfið er mismunandi eftir löndum. Í Danmörku og Svíþjóð er einnig lögbundin skylda til þess að tilkynna barnaverndarmál. Tilkynningarskyldan hefur ekki verið lögfest í Noregi en þar er þó talið siðferðilega skylt að tilkynna barnaverndarmál. Fleiri lönd eins og England, Bandaríkin og Finnland hafa ekki lögbundna tilkynningarskyldu (Guðrún Kristinsdóttir, Freydís J. Freysteinsdóttir, Guðrún Frímansdóttir, Gunnar M. Sandholt, Hrefna Friðriksdóttir og Ólöf Finnsdóttir, 2004).

5.2 Hik fagaðila við að tilkynna

Í rannsókn Anni G. Haugen (2004) um beitingu úrræða í barnaverndarmálum, kom fram nokkuð neikvæð ímynd af barnaverndarnefndum frá sjónarhorni annarra fagaðila. Þessi neikvæða ímynd leiddi til þess að aðrir fagaðilar tilkynntu seint eða tilkynntu jafnvel ekki um barnaverndarmál. Ein ástæða þess að fagaðilar höfðu seint samband var sú að þeir voru orðnir uppiskroppa með ráð við vanda barnsins. Vandinn hafði ef til vill verið lengi til staðar og þegar ýmislegt hafði verið reynt án árangurs varð tilkynning lokaúrræði.

Aðrir þættir geta haft áhrif á fagaðila og latt þá til að sinna lögbundinni skyldu sinni. Þeir eru til dæmis vanþekking á tilkynningarskyldu, vanþekking á einkennum vanrækslu og ofbeldi og trú viðkomandi fagaðila á að hans stofnun sé betur til þess fallin en barnaverndarnefnd að leysa vanda barnsins (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Samkvæmt Ragnari Gíslasyni (1995) er mikilvægt að ekki sé beðið of lengi með að tilkynna mál. Ef starfsmenn skóla reyna of lengi að leysa vandamálið innan skólans getur það ekki einungis haft áhrif á barnið heldur einnig á aðra nemendur. Betri leið er að hafa samband við barnaverndarnefnd þannig að gripið sé inn í mál áður en það verður of viðamikil. Þegar mál hefur verið tilkynnt til barnaverndarnefndar þarf skólinn engu að síður að fylgja því eftir og gæta þess að sýna nemandanum stuðning.

Í rannsókn Anni G. Haugen (2004) kom fram að starfsmenn mæðraverndar og ungbarnaeftirlits tilkynntu grun um vanrækslu sjaldan til barnaverndarnefnda og þá helst ef ástandið var mjög alvarlegt. Jafnvel var beðið sérstaklega um að málið yrði ekki gert að barnaverndarmáli. Í flestum tilvikum höfðu

barnaverndarstarfsmenn samband við þessa starfsmenn til að fá upplýsingar um mál sem voru í athugun. Einnig kom fram að fagaðilar hikuðu við að tala við barnaverndarnefndir vegna þess að þeir vildu ekki að mál færu í það ferli sem fylgdi barnaverndarmálum. Í ljós kom því viss ótti við tilkynningarskylduna vegna þess hversu afdrifaríkt málið gæti orðið fyrir fjölskylduna.

Nokkuð algengt er að fagaðilar misskilji trúnaðarskyldu sína í sambandi við tilkynningarskyldu. Ef barn segir þeim frá því að brotið hafi verið gegn því er starfsmanni skylt að tilkynna málið til barnaverndaryfirvalda, þar sem þagnarskylda nær ekki yfir refsivert brot gegn barni eða misbresti í aðbúnaði þess. Starfsmaður þarf þó að gera barni grein fyrir því að fagaðilar muni kanna málið. Þá er oft ekki skýrt innan stofnana hvernig tilkynningarskylduferlið gengur fyrir sig því hjá mörgum þeirra vantar verklagsreglur. Starfsmenn vita ekki alltaf hvert skal leita og hvað skal gera. Æskilegt er að sérstakur ábyrgðaraðili sé innan hvernar stofnunar sem starfsmenn geti rætt við um hvað skuli gera og hvaða ákvörðun skuli taka varðandi tilkynningu (Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, 2006).

Í Ástralíu hefur verið kannað hversu mikla fræðslu kennaranemar fá um tilkynningarskyldu og hvenær beri að láta vita um grun sinn. Í ljós kom að þeir fá mjög litla fræðslu og þekkja þeir því ekki einkenni vanrækslu og meðal annars þess að barn hafi orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi. Þessi vanþekking verður til þess að þeir verða ragari við að tilkynna mál. Í Suður-Ástralíu er þó ætlast til þess að allir kennarar sækji dagnámskeið til þess að fræðast um tilkynningarskyldu og þau einkenni sem börn gætu sýnt ef brotið hefur verið á þeim (Goldman og Grimbeek, 2011).

Í lögum og reglum um tilkynningarskyldu er í flestum löndum miðað við að tilkynna skuli það ef grunur leikur á að barn búi við misbrest í aðbúnaði. Óljóst er hvenær um grun er að ræða og hvenær sönnun er fyrir hendi og á það til að gera einstaklinga raga við senda frá sér tilkynningu. Ef sönnun er ekki fyrir hendi fyrir því að barnið búi við misbrest í uppeldi, þykir oft ekki nægileg ástæða til að hafa samband við yfirvöld. Rannsóknir hafa sýnt að helsta ástæða þess að fagaðilar sinna ekki tilkynningarskyldu sinni er sú að þeir hafi ekki nægar sannanir. Þá hefur einnig komið fram að fagaðilar sem vinna með börnum hika jafnvel við að tilkynna mál þeirra, vegna þess að þeir óttast að það muni hafa áhrif á yfirstandandi

meðferðarvinnu þeirra með barni. Sá ótti er þó í raun óþarfur vegna þess að það hefur sýnt sig að líklegra sé að tilkynning á þessu stigi hafi jákvæð áhrif á meðferðarvinnu en neikvæð. Einnig hefur komið í ljós að sumir fagaðilar hafa neikvæðar skoðanir á tilkynningarskyldu og finnst ekki sýnt að hún hafi raunveruleg áhrif (Bryant og Baldwin, 2010).

5.3 Sískráning tilkynninga

Í janúar árið 2005 hófst sískráning tilkynninga. Tilgangurinn var að hafa mánaðarlega yfirsýn yfir allar tilkynningar og eðli þeirra, en þessar upplýsingar höfðu áður borist seint og illa. Með þessu móti gátu barnaverndarnefndir einnig haft betri hugmynd um hvernig haga ætti störfum þeirra og hvers konar úrræði hentuðu best. Í kjölfar sískráningarinnar varð Barnaverndarstofu kleift að birta reglulega skýrslur frá barnaverndarnefndum. Þessar skýrslur innihalda ítarlegar tölfræðilegar upplýsingar um tilkynningar og mál, þar á meðal fjölda tilkynninga, fjölda barna og fjölda umsókna um meðferðir. Þá gefur Barnaverndarstofa einnig út samanburðarskýrslur eftir hvern ársfjórðung þar sem sjá má helstu fjöldatölur (Barnaverndarstofa, 2012a; 2012b).

Hver barnaverndarnefnd skráir þau gögn sem henni berast í sískráningarkerfi en það er einungis sýnilegt viðkomandi nefnd. Vangaveltur hafa verið um hvort taka ætti upp sameiginlegt kerfi fyrir allt landið þar sem allar barnaverndarnefndir gætu séð upplýsingar hver hjá annarri. Það gæti auðveldað upplýsingaflæði barnaverndarnefnda, til að mynda þegar fjölskyldur með opið mál flytja á milli sveitarfélaga. Þegar slíkar fjölskyldur flytja, getur það tafið vinnslu málsins og haft slæm áhrif á barn. Þrátt fyrir þessar vangaveltur hafa rannsóknir sýnt að barnaverndarstarfsmenn telja að betra sé að hver barnaverndarnefnd hafi sinn eigin gagnagrunn (Barnaverndarstofa, 2005).

5.4 Skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnaverndarmálum (SOF)

Kerfið sem tekið var í notkun á Íslandi árið 2005 er skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnaverndarmálum og kallast SOF-kerfið. Dr. Freydís Jóna Freysteinsdóttir útbjó kerfið fyrir Barnaverndarstofu. Tilgangur gerðar kerfisins var meðal annars að auka

samræmi á milli barnaverndarstarfsmanna á landinu þannig að alls staðar sé skilgreint og flokkað á sama hátt þegar unnið er að barnaverndarmálum. Kerfið auðveldar einnig samanburð á milli svæða, en með því að nota kerfið verður skráning mála nákvæmari og samræmdari. Einnig var gert ráð fyrir að með því yrði málsmeðferð að öllum líkindum betri (Barnaverndarstofa, 2005).

Í SOF er fjallað um tvo meginflokka, í öðrum telst barn þolandi og í hinum telst barnið gerandi. Flokknum þar sem barn telst þolandi er kerfisbundið skipt upp eftir því hvað ógnar velferð þess. Undirflokkar eru meðal annars vanræksla og ofbeldi og verður fjallað nánar um þá hér á eftir. Einnig er fjallað um tilvik þar sem heilsu eða lífi ófædds barns er stofnað í hættu í þessum flokki. Undir flokkinn þar sem barn telst gerandi fellur áhættuhegðun barna sem skiptist einnig í nokkra undirflokka (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

5.4.1 Vanræksla

Með vanrækslu er átt við aðstæður þar sem umönnun barns er það ábótavant að það getur valdið barninu skaða (Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, 2006).

Í SOF-kerfinu skiptist vanræksla í fjóra flokka; líkamlega vanrækslu, vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit, vanrækslu varðandi nám og tilfinningalega/sálræna vanrækslu (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

Líkamleg vanræksla

Undir líkamlega vanrækslu fellur það þegar foreldrar hafa ekki sinnt líkamlegum þörfum barns. Þær líkamlegu þarfir eru fæði, klæðnaður, hreinlæti, húsnæði og heilbrigðisþjónusta. Einnig fellur döfnunarfeill hér undir en hann getur komið fram þegar líkamlegum og/eða tilfinningalegum þörfum ungbarns hefur ekki verið sinnt nægilega þannig að það dregst mjög aftur úr í þroska miðað við jafnaldra (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

Vanræksla varðandi umsjón og eftirlit

Vanræksla í umsjón og eftirliti á við þegar öryggi og velferð barns hefur ekki verið gætt nægilega. Í því felst meðal annars að ekki er fylgst nógu vel með barni, það skilið eftir eftirlitslaust eða hjá óhæfum aðila eða ef foreldri vill losna undan forsjárskyldum sínum við barn sitt (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

Vanræksla varðandi nám

Vanræksla varðandi nám getur komið fram á ýmsa vegu. Til dæmis þegar foreldrar skipta sér ekki af því hvort barn mætir í skóla eða ekki, þegar foreldrar sinna ekki tilvísunum skóla í sértæka þjónustu sem barn þarf á að halda eða þegar foreldrar útvega barni sínu ekki þau áhöld sem þarf til fyrir skólann (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

Tilfinningaleg/sálræn vanræksla

Undir tilfinningalega og sálræna vanrækslu fellur það þegar foreldri sinnir tilfinningalegum þörfum barns ekki nógu vel. Foreldrið veitir barninu ekki nægilegan stuðning þegar það þarf á honum að halda og örvar hvorki hugrænan né félagslegan þroska. Einnig falla undir þennan flokk þau tilvik þegar foreldri sinnir því ekki að aga barn sitt með þeim afleiðingum að barn þróar með sér hegðunarvanda (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.)

5.4.2 Ofbeldi

Ofbeldi er einn meginflokka SOF-kerfisins þegar um börn sem þolendur er að ræða, eins og þegar hefur komið fram (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.). „Ofbeldi er vísitandi meiðandi hegðun þar sem einstaklingur eða hópur beitir valdi til að meiða eða niðurlægja aðra.“ (Umboðsmaður barna, e.d. d).

Samkvæmt SOF skiptist ofbeldi í tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi, líkamlegt ofbeldi og kynferðislegt ofbeldi (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

Tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi

Tilfinningalegu eða sálrænu ofbeldi er beitt þegar foreldri kemur illa fram við barn sitt, setur til dæmis mikið út á hegðun þess og eiginleika. Tilfinningalegt ofbeldi getur einnig komið fram í því að foreldri gerir óraunhæfar kröfur til barnsins og virðir það ekki sem sjálfstæðan einstakling. Þá á þetta einnig við um þegar barn verður vitni að ofbeldi, til dæmis á milli foreldra sinna (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

Líkamlegt ofbeldi

Með líkamlegu ofbeldi er átt við það þegar barn er meitt með vilja. Það getur t.d. átt sér stað þegar barn er slegið, sparkað í það, það brennt eða bundið. Líkamlegt ofbeldi getur einnig verið óbeint ofbeldi en það á til dæmis við um þegar að barni er byrjað eitur eða ef foreldri skáldar upp veikindaeinkenni hjá barni sínu til að fá fyrir það lyf eða læknismeðferðir. Ýmis konar áverkar verða til þegar barn er beitt ofbeldi. Það eru til dæmis marblettir, sár, brunasár og blöðrur en áverkar eru þó ekki alltaf sýnilegir (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

Kynferðislegt ofbeldi

Með kynferðislegri misnotkun á börnum er átt við þann verknað þegar eldri og valdameiri manneskja fær barn til þess að taka þátt í kynferðislegu athæfi (Umboðsmaður barna, e.d. e).

Það eru nokkrir þættir sem hafa áhrif á hverjar afleiðingar kynferðisofbeldis eru fyrir barn en þeir eru til dæmis hversu alvarlegt ofbeldið er, aldur barns og hversu nákominn gerandinn er barninu. Þá er alvarleika kynferðisofbeldis gegn börnum skipt upp í þrjú stig eftir því hversu gróft ofbeldið er (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

5.4.3 Heilsa eða líf ófæddis barns í hættu

Pungaðar konur geta stefnt ófæddu barni sínu í hættu með óæskilegu lífverni og er hættulegri hegðun sem hefur áhrif á barnið skipt í þrjá þætti. Í fyrsta lagi er það

þegar þunguð koma neytir áfengis eða vímuefna þannig að hún stefnir ófæddu barni sínu í hættu. Í öðru lagi þegar heilsu barns í móðurkviði er hætta búin vegna næringarskorts, þegar þunguð kona nærast ekki nógu vel á meðan á meðgöngu stendur. Í þriðja lagi er það þegar þunguð kona á í sambandi við ofbeldisfullan maka og sætir ofbeldi á meðan á meðgöngu stendur (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

5.4.4 Áhættuhegðun barna

Áhættuhegðun barna skiptist í fimm þætti. Þegar barn neytir áfengis eða vímuefna, eða stefnir heilsu sinni og þroska í hættu með til dæmis sjálfsskaða. Einnig þegar barn brýtur gegn lögum, beitir ofbeldi, mætir illa í skólann eða sinnir ekki heimanámi (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

5.5 Rannsókn um skilgreiningar tilkynninga

Fljótlega eftir að SOF-kerfið var tekið í notkun árið 2005 var gerð rannsókn til að kanna hvernig barnaverndarstarfsmenn skilgreindu hugtakið barnavernd með ákveðna málaflokka í huga. Barnaverndarstarfsmenn fengu spurningalista með dæmisögum sem þeir þurftu að skilgreina og í kjölfarið meta hvort þeir myndu flokka málin sem barnaverndarmál eða ekki. Niðurstöður rannsóknarinnar voru þær að samræmi var mest á meðal barnaverndarstarfsmannanna varðandi áhættuhegðun unglunga en minnst samræmi var hvað varðaði þörf á sértækum úrræðum. Einnig var talsvert ósamræmi í því hvort barnaverndarstarfsmenn skilgreindu það sem barnaverndarmál ef foreldrar leituðu sjálfir til barnaverndarnefnda. Þessar niðurstöður benda því til að þó svo að nokkuð ítarlegt skilgreiningar- og flokkunarkerfi sé til staðar, þurfi að vinna enn frekar að samræmingu milli sveitarfélaga og barnaverndarstarfsmanna (Barnaverndarstofa, 2005).

6 Samantekt á fjölda og tegundum tilkynninga á Íslandi árin 2006-2011

Eins og fram hefur komið gefur Barnaverndarstofa reglulega út skýrslur með tölfræðilegum upplýsingum um tíðni tilkynninga, hvers eðlis þær eru og fjölda umsókna um þjónustu. Hægt er að sjá upplýsingar um fjölda tilkynninga sem berast, en einnig fjölda barna og fjölda tilkynninga sem leiða til könnunar. Hér á eftir verður borinn saman fjöldi tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjöldi umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2010 og 2011. Mismunandi er hversu nýlegar tölur eru fáanlegar úr skýrslunum, í sumum tilvikum eru nýjustu uppgæfna tölur frá árunum 2009-2010 en í öðrum tilvikum hafa nú verið birtar tölur frá árinu 2011. Tölur úr samanburðarskýrslum eru þó ekki eins áreiðanlegar og tölur úr ársskýrslum (Páll Ólafsson, munnleg heimild, 11. apríl 2012).

Frá árinu 2006-2010 fjölgaði barnaverndartilkynningum um rúmlega 34%. Þó var ekki alltaf fjölgun frá ári til árs en árið 2008 fækkaði tilkynningum frá árinu áður. Eins og sjá má á mynd 3 bárust flestar tilkynningar árið 2009 eða alls 9.353 talsins (Barnaverndarstofa, 2012a). Árið 2010 voru tilkynningar samtals 9.264 og 8.661 árið 2011 (Barnaverndarstofa, 2012b).

Fjöldi barna sem tilkynnt var um árið 2009 var 5.322, sem gefur til kynna að stundum er tilkynnt um sama barnið, þar sem heildarfjöldi tilkynninga er 9.353. Hlutfallslega bárust flestar tilkynningar um börn sem bjuggu hjá einstæðri móður, en þar á eftir þar sem barnið bjó hjá báðum foreldrum. Því næst komu heimilisaðstæður þar sem barn bjó hjá móður og stjúpforeldrum. Þó að munurinn sé ekki mikill eru tilkynningar vegna pílta fleiri en tilkynningar vegna stúlkna árið 2010, eða um það bil 19% fleiri (Barnaverndarstofa, 2012a).

Ekki leiða allar tilkynningar til könnunar og verða þær því ekki allar að barnaverndarmáli. Frá árinu 2006-2009 fjölgaði tilfellum þar sem könnun var hafin um 45% og voru flest þeirra árið 2009, eins og sjá má á töflu 2. Stór hluti tilvika var mál sem þegar voru í vinnslu. Sambærilegar tölur hafa ekki borist frá árunum 2010 og 2011 þar sem breyting varð á flokkuninni, og eru nú flokkaðar saman tölur yfir fjölda barna þar sem ákveðið var að hefja könnun og/eða þau mál sem þegar eru í meðferð eða könnun (Barnaverndarstofa, 2012a)

Tafla 2. Yfirlit yfir tilkynningar árin 2006-2011 (Barnaverndarstofa 2012a; 2012b).

	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
Fjöldi tilkynninga	6.893	-	8.417	-	8.241	-	9.353	-	9.259	-	8.661	-
Fjöldi barna sem tilkynnt er um	4.693	100,0	5.038	100,0	5.032	100,0	5.322	100,0	5.256	100,0	7.158	-
Fjöldi barna þar sem ákveðið var að hefja könnun	2.122	45,2	2.379	47,2	2.569	51,1	3.086	58,0	-	-		

Á árinu 2010 bárust flestar tilkynningar til barnaverndarnefnda sem starfa í umdæmi með 5.000 eða fleiri íbúa. Athyglisvert er að sjá að eina árið þar sem ekki voru flestar tilkynningar í þess konar umdæmum, var árið 2009, en engar skýringar fylgja þessari breytingu. Það ár bárust flestar tilkynningar til barnaverndarnefnda í umdæmum með 2.000-2.999 íbúa. Tilkynningar eru aftur á móti hlutfallslega fæstar á árunum 2008-2010 hjá umdæmum barnaverndarnefnda þar sem íbúafjöldi er 1.000-1.999 (Barnaverndarstofa, 2012a).

Ef litið er á tilkynningar eftir landsvæðum má sjá að undantekningarlaust eru rúmlega tvöfalt fleiri tilkynningar frá höfuðborgarsvæðinu en frá landsbyggðinni. Árið 2011 var 71,9% tilkynninga af höfuðborgarsvæðinu (Reykjavík, Hafnarfjörður, Garðabær, Álftanes, Kópavogur, Seltjarnarnes, Mosfellsbær og Kjósarhreppur) en 28,1% af landsbyggðinni. Árið áður voru hlutföllin þó aðeins öðruvísi eða 68,4% á höfuðborgarsvæðinu og 31,6% af landsbyggðinni. Þannig hefur tilkynningum á höfuðborgarsvæðinu fjölgað en tilkynningum á landsbyggðinni fækkað (Barnaverndarstofa, 2012a; 2012b).

Ef horft er á ástæður tilkynninga voru flestar tilkynningar árið 2011 um áhættuhegðun. Þá er helst tilkynnt um það að barn fremji afbrot eða stefni eigin heilsu og þroska í hættu. Á eftir áhættuhegðun er vanræksla næst oftast tilkynnt, en þar er helst tilkynnt um vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit. Þar á eftir eru tilkynningar vegna ofbeldis en þar var helst tilkynnt um tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi. Heilsa eða líf ófædds barns rekur lestina með innan við 1% af tilkynningum árið 2011 (Barnaverndarstofa, 2012a). Þess konar tilkynningum hefur þó fjölgað nokkuð á milli ára. Árið 2007 voru einungis 29 tilkynningar í þessum flokki en árið 2011 voru þær komnar upp í 74 (Barnaverndarstofa, 2012a; 2012b). Athyglisvert er að sjá að þeim tilvikum þar sem barn var í yfirvofandi hættu þegar tilkynnt var, fjölgaði talsvert á milli áruna 2010 og 2011, þrátt fyrir að heildartilkynningum hafi fækkað (Barnaverndarstofa, 2012b).

Þeir sem helst tilkynntu um mál til barnaverndarnefndar árið 2011 voru starfsmenn lögreglunnar, en það höfðu þeir gert í 4.245 tilvikum af 8.661 tilkynningum. Næst flestar tilkynningar bárust frá almenningi eða alls 28,5% og voru það þá helst foreldrar barns sem höfðu samband við barnaverndarnefnd. Alls bárust 22,5% tilkynninga frá fagaðilum. Flestar tilkynningar meðal fagaðila bárust

frá starfsmönnum skóla, sérfræðiþjónustu, fræðslu- eða skólaskrifstofu. Í fæstum tilfellum var það barnið sem hafði sjálft samband (Barnaverndarstofa, 2012b).

6.1 Mögulegar ástæður fjölgunar tilkynninga

Árið 2009 kannaði Halldór Sig. Guðmundsson (2009) fjölgun barnaverndartilkynninga árin 2005-2009. Skoðaðar voru tölur frá þremur sveitarfélögum; Reykjavíkurborg, Reykjanesbæ og Árborg. Rannsóknin var meðal annars unnin til að sjá hvort að fjölgun tilkynninga ætti rætur sínar að rekja til aukinnar fjölmiðlaumræðu, efnahagskreppu og aukins atvinnuleysis. Niðurstöður voru þær að tilkynningum til barnaverndarnefnda á landinu öllu fjölgaði um 20-32%. Tilkynningum um vanrækslu og þá sérstaklega vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit og tilfinningalega vanrækslu fjölgaði mikið en tilkynningum um áhættuhegðun fækkaði. Ástæða þess gæti verið sú að tilkynningum frá lögreglu um andfélagslega hegðun fækkaði. Þrátt fyrir þetta voru flestar tilkynningarnar um áhættuhegðun.

Ekkert í gögnum rannsóknarinnar benti til þess að tengja mætti fjölgun tilkynninga við efnahagskreppu eða aukið atvinnuleysi foreldra. Upplýsingar um efnahags- og atvinnustöðu foreldra er ekki hægt að sjá í gögnum sískráningar og gjarnan mætti bæta úr því. Með því væri hægt að sjá hvort aðstæður foreldra hefðu áhrif. Í Finnlandi hefur komið fram að þessi tenging sé til staðar en að áhrif hennar hafi ekki komið fram fyrr en 5-7 árum eftir efnahagskreppu. Það er þó vitað að um 40% fjölskyldna sem hafa þurft á aðstoð barnaverndarnefnda að halda hafa átt við fjárhagserfiðleika að stríða, meðal annars vegna atvinnuleysis foreldra (Halldór Sig. Guðmundsson, 2009). Eins og fram hefur komið áður er atvinnuleysi foreldra einn af áhættuþáttum í misbresti í uppeldi barna samkvæmt Belsky (1980).

Talið var að aukin umræða um barnaverndarmál í fjölmiðlum hefði haft áhrif á fjölda tilkynninga á þessum árum. Það var þó ekki hægt að staðfesta það en árið 2008 var mikið fjallað á neikvæðan hátt um barnavernd og það var eina árið þar sem tilkynningum fækkaði. Þessa fækkun má mögulega útskýra með því að traust almennings til barnaverndaryfirvalda hafi dvínað í kjölfar umfjöllunarinnar (Halldór

Sig. Guðmundsson, 2009). Aukin fjölmiðlaumfjöllun um ofbeldi gegn börnum getur þó haft þau áhrif að börn segi frekar frá ef brotið hefur verið á þeim, sem getur skilað sér í auknum fjölda tilkynninga (Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, 2006).

Nokkur mismunur var á hlutföllum mála sem fóru í könnun á milli sveitarfélaga og má rekja hann til mismunandi áherslna barnaverndarnefnda. Ekki alls staðar er farið eftir sömu skilgreiningum um það hvaða mál teljast vera barnaverndarmál þó svo að allir eigi að fara eftir sama kerfinu. Þannig má segja að samræma þurfi enn frekar skráningar á milli sveitarfélaga. Einnig kom fram að mismunandi verklag var á milli lögregluumdæma og að það hafi haft áhrif á heildarfjöldann, enda komi helmingur tilkynninga frá lögreglu (Halldór Sig. Guðmundsson, 2009).

Settar hafa verið verklagsreglur, til að mynda um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks og starfsfólks skóla, og hugsanlega hafa þær reglur leitt til fjölgunar tilkynninga frá þessum fagaðilum. Hver stofnun getur sett sér verklagsreglur um framkvæmd tilkynningarskyldu þar sem meðal annars kemur fram hver skuli bera ábyrgð á því að tilkynningin skili sér til réttara aðila (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

7 Tilkynningarskylda í öðrum löndum

Tilkynningarskylda er framkvæmd með ólíkum hætti í ríkjum heims. Hér á eftir verður sagt stuttlega frá því hvernig tilkynningarskylda er háttað í fjórum öðrum vestrænum löndum: Ástralíu, Danmörku, Englandi og Noregi.

7.1 Tilkynningarskylda í Ástralíu

Í Ástralíu eru átta fylki og ber hvert fylki ábyrgð á að barnavernd þar sé sinnt og hefur hvert og eitt fylki sér löggjöf. Í öllum fylkjanna eru þó nokkur atriði sem eru undirstaða laganna. Þau eru til dæmis að hagsmunir barna séu ávallt í fyrirrúmi, að notuð sé hugmyndafræði snemmtækrar íhlutunar, að börn og unglingar séu þátttakendur í ákvörðunum um sig sjálf og að málum sé fylgt eftir (Australian Government, 2009).

Í Ástralíu kom tilkynningarskyldan til í kringum 1977 og var það í Nýja-Suður-Wales. Hvert fylki hefur sínar reglur um tilkynningarskyldu og er hún því nokkuð misjöfn eftir fylkjum. Í öllum fylkjum er þó einhvers konar lögbundin tilkynningarskylda en misjafnt er hverjir eru skyldaðir til þess að tilkynna um mál. Norður-Ástralía er eina fylkið þar sem öllum íbúum fylkisins er skylt að tilkynna að grunur leiki á að barn búi við óviðunandi aðstæður. Í Vestur-Ástralíu var tilkynningarskylda lögleidd árið 2009. Þó er einungis skylda að tilkynna að grunur leiki á að barn hafi þurft að þola kynferðislegt ofbeldi. Engin viðurlög eru við því að tilkynna ekki um annarskonar misbrest. Einungis læknum, hjúkrunarfræðingum, ljósmæðrum, kennurum og lögreglumönnum ber skylda til að tilkynna um þau tilfelli. Í Viktoríufylki eru það sömu aðilar sem hafatilkynningarskyldu en í öðrum fylkjum eru það allir sem starfa á einhvern hátt með börnum eða við málefni er varða börn. Í Queensland er misjafnt hvernig tilkynningarskyldan á við fagfólk en þar ber til dæmis kennurum einungis skylda til að tilkynna um mál þar sem starfsmaður skóla er grunaður um að hafa beitt nemanda kynferðislegu ofbeldi. Í öllum fylkjum nema tveimur er tilkynnt um börn undir 16 ára, annars staðar er miðað við 17 ára aldur (Salter, 2009).

Í Nýja-Suður-Wales í Ástralíu hefur skapast mikið samstarf á milli barnaverndaryfirvalda og þeirra sem vinna með einstaklingum sem orðið hafa fyrir heimilisofbeldi (e. *domestic violence practitioners*). Nú er þar einnig í lögum að tilkynna verði til barnaverndarstarfsmanns ef barn hefur orðið vitni að ofbeldi inni á heimili sínu. Þannig þarf sá sem vinnur með einstaklingi sem hefur orðið fyrir heimilisofbeldi, að tilkynna barnaverndaryfirvöldum um börn þess sem hann vinnur með. Þetta stafar af því að mikil tenging er á milli heimilisofbeldis og misnotkunar barna. Einnig getur barn eða unglingur sem verður vitni að ofbeldi milli foreldra sinna eða ofbeldi inni á heimili sínu orðið fyrir miklum áhrifum, meðal annars tilfinningalegum og félagslegum (Waugh og Bonner, 2002).

Rannsókn var gerð meðal barnaverndarstarfsmanna og starfsmanna sem sinna konum sem orðið hafa fyrir heimilisofbeldi. Tilgangur hennar var að skoða hvort annars vegar þeir sem starfa við að takast á við heimilisofbeldi og hins vegar barnaverndarstarfsmenn gætu unnið saman að því að vernda þau börn sem búa við slíkar aðstæður. Eitt af því sem kom fram í rannsókninni var að þegar upp kæmist um heimilisofbeldi þar sem barn byggi á heimili og tilkynna þyrfti það til barnaverndarnefndar, væri æskilegt að gera það í sem mestri samvinnu við þolanda ofbeldisins, í flestum tilvikum mæður. Þannig væri mikilvægt að tilkynna móðurinni um að samband yrði haft við barnaverndaryfirvöld og fá hana til samvinnu. Ein ástæða þess væri að gera henni fulla grein fyrir því að það væri ekki verið að refsa henni fyrir að hafa verið beitt ofbeldi (Waugh og Bonner, 2002).

7.1.1 Rannsóknir um tilkynningarskyldu í Ástralíu

Eins og kom fram hér að ofan er tilkynningarskylda frekar nýtilkomin í Vestur-Ástralíu. Árið 2001 var gerð rannsókn í Ástralíu þar sem Ainsworth (2002) skoðaði mun á tilkynningum í Nýja-Suður-Wales annars vegar, þar sem tilkynningarskylda var lögbundin og í Vestur-Ástralíu hins vegar, þar sem tilkynningarskylda var ekki lögbundin. Í ljós kom að margfalt fleiri tilkynningar bárust í Nýja-Suður-Wales heldur en í Vestur-Ástralíu, en talsvert lægra hlutfall tilkynninga leiddi til athugunar á málum í Nýja-Suður Wales. Vegna fjölda tilkynninga í Nýja-Suður-Wales voru einungis rúmlega 46% tilkynninga fullkannaðar, en rúmlega 89% tilkynninga í Vestur-Ástralíu. Ainsworth taldi að með því að hafa tilkynningarskyldu lögbundna

væri hættu aukin á að fólk tilkynnti frekar um eitthvað sem ætti sér ekki stöð í raunveruleikanum. Hann taldi að fjöldi tilkynninga væri of mikill þar sem tilkynningarskylda væri og að það myndi leiða til þess að ekki væri hægt að sinna hverju máli fyrir sig nægilega vel. Ainsworth taldi einnig að tilkynningarskylda hefði engin áhrif á fjölda sjúkrahúsinnlagna barna eða dauðsföll þeirra. Í rannsókn sinni kannaði Ainsworth líka kostnað þess að hafa tilkynningarskyldu og niðurstaða hans var sú að það væri mjög kostnaðarsamt. Of mikið fjármagn færi í að kanna allan þennan fjölda tilkynninga í stað þess að leggja meira fjármagn í úrræði og aðstoð við fjölskyldur.

Þessari rannsókn hefur verið fylgt eftir og nokkrum árum seinna kannaði Ainsworth þetta aftur ásamt félagi. Hann skoðaði tölur um fjölda tilkynninga fyrir árin 2003-2004 og aftur komst hann að sömu niðurstöðu. Niðurstöður hans voru enn þær að oft væru ekki nógu ríkar ástæður til að tilkynna um mál og oft væri það gert að ástæðulausu. Þannig væru ennþá að berast alltof margar tilkynningar sem barnaverndarstarfsmenn kæmst ekki yfir að kanna nógu vel. Einnig minntist hann aftur á hvað tilkynningarskyldan væri kostnaðarsöm vegna þessa mikla fjölda tilkynninga sem þyrfti að kanna og að hún bæri ekki nógu mikinn árangur (Ainsworth og Hansen, 2006).

7.2 Tilkynningarskylda í Danmörku

Í Danmörku falla barnaverndarlög undir lög um félagsþjónustu (d. *Serviceoven*) nr. 904/2011. Í 27. kafla laganna er fjallað um tilkynningarskyldu. Í grein nr. 152 greinir frá tilkynningarskyldu milli félagsþjónusta sveitarfélaga. Þar segir að ef fjölskylda flytur milli sveitarfélaga með ólögráða börn sem talið er að þurfi á aðstoð að halda, beri félagsþjónustu að tilkynna flutninginn til félagsþjónustunnar á þeim stað sem fjölskyldan flytur til. Grein nr. 153 fjallar um tilkynningarskyldu fagfólks. Þannig eru lækningar, kennarar og allir þeir sem starfa í félags- og heilbrigðisþjónustu skyldugir til þess að tilkynna ef þeir verða vitni að eða ef minnsti grunur leikur á að barn búi við óviðunandi aðstæður, verði fyrir ofbeldi, þurfi á sérstakri þjónustu að halda eða þurfi á sérstakri aðstoð að halda strax eftir fæðingu. Þá getur ráðherra alltaf sett nýjar reglur um það hverjir falli undir tilkynningarskyldu fagaðila. Ef aðrir hópar

fagaðila en þeir sem nefndir eru í lögnum ættu að sinna þessari sömu skyldu, getur hann bætt þeim við. Grein nr. 154 segir til um tilkynningarskyldu almennings. Sú grein segir að allir þeir sem hafa grun um að barn undir 18 ára aldri verði fyrir vanrækslu eða ofbeldi frá foreldrum eða öðrum, eða stofni heilsu sinni í hættu þurfi að tilkynna það til félagsþjónustu síns sveitarfélags.

Í 155. grein laga um félagsþjónustu er fjallað um ferli eftir að tilkynning berst til félagsþjónustunnar. Innan sex daga eftir að tilkynning berst þurfa starfsmenn félagsþjónustunnar að senda kvittunarbréf fyrir móttöku tilkynningarinnar til þeirra sem höfðu samband og því næst hefst könnun málsins.

Ætlast er til þess að heilbrigðisstarfsfólk í Danmörku þekki einkenni vanrækslu og ofbeldis og þekki hvað telja megi óviðunandi aðstæður barns. Þar til gerðar leiðbeiningar um tilkynningarskyldu eru til taks fyrir fagstéttina (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Samkvæmt starfandi félagsráðgjafa í barnavernd í Óðinsvéum í Danmörku, fer talsverður tími í að skoða tilkynningar sem eiga sér litla stoð í raunveruleikanum. Nágrannaerjur geta til að mynda leitt til þess að tilkynnt er um mál til barnaverndarnefndar. Annað sem fyrrnefndur félagsráðgjafi nefndi var að fagaðilar forðist samskipti við foreldra þegar eitthvað ami að hjá barni og hafi frekar samband við barnavernd. Þetta eigi helst við í opnum málum þar sem fagaðilinn sé þegar í samskiptum við barnavernd vegna barns (Hildigunnur Káradóttir, munnleg heimild, 18. mars 2012).

7.3 Tilkynningarskylda í Englandi

7.3.1 The Children Act 1989

Árið 1989 tóku barnalög gildi í Englandi (e. *Children Act*). Þeim svipar til barnalaga, laga um félagsþjónustu og barnaverndarlaga hér á Íslandi, þar sem þau fjalla til að mynda um fjárhags- og húsnæðisaðstoð, fósturmál, ráðgjöf og neyðarúrræði fyrir börn í hættu. Með tilkomu laganna varð það skylda sveitarstjórna Englands að veita aðstoð og úrræði þeim börnum og fjölskyldum sem þörfuðust þess. Lögin voru bundin við þau börn sem þörfuðust þess, til dæmis heilsufarslega eða proskalega. Þá bar sveitarstjórnnum einnig að setja á laggirnar eins konar

barnaverndarnefndir (e. *Area child protection committees*), til að samhæfa þá vinnu sem sneri að hagsmunum barna (Guðrún Kristinsdóttir o.fl., 2004). Í lögnum er ítarlega farið yfir hvernig taka skuli á málum sem snúa að velferð barna og hvaða ástæður séu fyrir því að hafa áhyggjur af þeim (NSPCC, 2011). Orðasambandið „að hafa áhyggjur af“ (e. *cause for concern*) er þó ekki skilgreint í lögnum (Munro og Parton, 2007).

Árið 2004 voru barnalögin (e. *Children Act*) endurskoðuð, með fáum breytingum. Ein breytinganna var að skylda yfirvöld í hverju sveitarfélagi fyrir sig til að vinna saman að velferð barna. Með þessu ákvæði var ætlunin að fá til dæmis heilbrigðisyfirvöld og lögreglu til að sameina krafta sína (NSPCC, 2011). Áhersla er lögð á að til þess að barnavernd standi undir nafni þurfi allir fagaðilar að vinna saman til að tryggja öryggi barna (Barker og Hodes, 2005). Önnur breyting var sú að barnaverndarráðssamtökin (e. *Local Safeguarding Children's Boards (LSCB)*) voru lögskipuð og tóku við af barnaverndarnefndum (e. *Area child protection committees*) sem barnaverndarnefndir, en þau samtök voru aldrei lögskipuð (NSPCC, 2011).

Í kjölfar setningar barnalaga (e. *Children Act*) var gefinn út leiðbeiningarbæklingur um hvernig skuli bregðast við þegar barnaverndarmál berst. Í bæklingnum er farið yfir skilgreiningar á ofbeldi og vanrækslu og hvaða skyldur bíði barnaverndarstarfsmanns sem fær barnaverndarmál í hendur (NSPCC, 2011). Leiðbeiningarbæklingar hafa verið gefnir út til að auðvelda barnaverndarstarfsmönnum og öðrum sérfræðingum sem vinna með börnum sem barnaverndaryfirvöld hafa afskipti af, að taka ákvarðanir í starfi sínu og má þar til dæmis nefna bækling með heitinu: "*What to do if you're worried a child is being abused*" (HM Government, 2006).

7.3.2 Tilkynningarskylda

Tilkynningarskylda er ekki lögbundin í Englandi og í raun var ekkert ákvæði í gildi sem gegndi sambærilegu hlutverki fyrr en árið 2004, þegar barnalögin (e. *Children Act*) voru endurskoðuð. Samtök á borð við LSCB leggja mikla áhersla á að leggja fram tilkynningu ef grunur leikur á að brotið sé gegn börnum yngri en 17 ára. Opinberar stofnanir og fagaðilar þurfa að hafa til staðar verkáætlun ef upp kemur grunur um að brotið sé á velferð og öryggi barns en einnig er almenningur hvattur

til að tilkynna grun um brot á börnum. Tilkynningin skal þá berast til barnaverndarnefnda viðkomandi sveitarfélags, í sérstakt neyðarsímanúmer eða til lögreglu. Tilkynningar sem berast í neyðarsímanúmerið eða til lögreglunnar eru þá sendar áfram til barnaverndarnefndar (NSCPP, 2010).

Þegar tilkynning hefur borist til barnaverndarnefndar þarf nefndin að ákveða innan sólarhrings hvert framhaldið verður. Engu máli skiptir þó að barnið sé úr öðru sveitarfélagi, því ef það er stutt í tilteknu sveitarfélagi þegar málið er tilkynnt þá skoðar viðkomandi barnaverndarnefnd tilkynninguna. Ekkert er aðhafst ef ekki er ástæða til að ætla að barn sé í hættu, en ef svo er fer af stað ferli þar sem frekari upplýsingum er safnað. Því ferli þarf að ljúka innan tíu daga frá því að tilkynningin barst. Ef nauðsyn krefur, til dæmis ef barnið er í bráðri hættu, má grípa til ráðstafana, fara beint á vettvang og taka barnið af heimilinu í allt að átta daga. Lögreglan má einnig fjarlægja barn af heimili telji hún það nauðsynlegt, en aldrei lengur en í 72 tíma, eftir það þarf að hafa réttarheimild. Líkt og á Íslandi er það alltaf velferð barnsins sem er í fyrirrúmi (NSCPP, 2010.)

7.3.3 Mögulegt tilkynningakerfi í Englandi

Í Englandi hefur verið rætt um að koma í gagn við tölvutæku tilkynningarskyldukerfi. Þannig gætu fagaðilar auðveldlega tilkynnt um börn sem þeir þekkja úr starfi sínu og hafa áhyggjur af í gegnum staðlað form á internetinu. Greint væri frá helstu upplýsingum um barn, það er nafni, heimilisfangi, aldri, fjölskylduáðstæðum og helstu upplýsingum um þá fagaðila sem starfað hafa með barninu (Munro og Parton, 2007).

Miklar gagnrýnisraddir hafa heyrst vegna þessa kerfis því talið er að það muni auka álag á barnaverndarstarfsmenn enn frekar. Þetta auðveldar tilkynningar það mikið að þeim myndi að öllum líkindum fjölga enn meira en áður, svo erfiðara væri að vinna úr þeim. Einnig er talið að barnaverndarstarfsemi yrði ópersónulegri, tilkynningar myndu einungis berast í gegnum tölvu og tilkynnandi hefði aldrei beint samband við barnaverndarstarfsmann. Í upphafi umræðunnar um innleiðingu þessa kerfis voru yfirvöld þó þeirrar trúar að þetta myndi bæta samskipti milli fagaðila og þannig skila sér í bættum aðstæðum í barnavernd (Munro og Parton, 2007).

7.4 Tilkynningarskylda í Noregi

Sveitarfélög í Noregi sinna barnaverndarstörfum og þar er bæði unnið eftir félagsþjónustulögum og barnaverndarlögum. Sérstakar reglur gilda þó í Osló. Með barnaverndarlögnum (n. *Barnevernloven*) nr. 100/1992 er unnið að því markmiði að öll börn fái þá aðstoð sem þarf til ef aðstæður þeirra eru óviðunandi. Þetta á bæði við um heilsu og þroska barna yngri en 18 ára. Í norrænum lögum er algilt að notast sé við snemmtæka íhlutun (Guðrún Kristinsdóttir o.fl., 2004).

Í Noregi er ekki lögbundin skylda til að tilkynna grun um brot gegn börnum til barnaverndaryfirvalda, en lögð er áhersla á að það sé gert ef ástæða þykir til. Þó svo að skyldan sé ekki lögbundin þá er hún siðferðileg og almenningur er duglegur við að hafa samband við barnavernd. Einnig er ætlast til þess að fagaðilar láti barnaverndaryfirvöld vita ef grunur leikur á að barn, yngri en 18 ára, sé beitt ofbeldi, það vanrækt eða það sýni alvarleg hegðunarfrávik. Þó svo að ýmsar fagstéttir hafi þagnarskyldu ber þeim ávallt að veita nauðsynlegar upplýsingar um barn til barnaverndarnefnda. Þegar tilkynning berst til barnaverndaryfirvalda ber starfsmönnum skylda til að ákveða innan viku hvort hefja skuli könnun á máli. Í norsku barnaverndarlögnum er ekkert ákvæði í gildi um það ef lífi ófædds barns er stefnt í hættu. Þó er nefnt í félagsþjónustulögnum að grípa megi inn í ef þunguð kona neytir fíkniefna (Guðrún Kristinsdóttir o.fl., 2004). Í norsku hegningarlögnum er grein sem segir að allir skuli stuðla að því að koma í veg fyrir alvarleg brot. Í því felst meðal annars að ef grunur leikur á að brotið hafi verið gegn barni skuli greina yfirvöldum frá því. Þetta hefur nýverið verið rýmkað á þann hátt að viðkomandi þarf ekki að hafa miklar upplýsingar um tilvikið og að þessi skylda gangi framur þagnarskyldu (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Ef talið er að mögulegt sé að breyta aðstæðum barns til batnaðar, skal hefja könnun á máli. Könnunin skal taka eins stuttan tíma og hægt er, ekki lengur en þrjá mánuði. Þegar ákvörðun um úrræði hefur verið tekin er málinu lokað (Guðrún Kristinsdóttir o.fl., 2004). Samkvæmt norsku barnaverndarlögnum mega barnaverndarnefndir leita aðstoðar hjá öðrum sérfræðingum áður en ákvörðun um könnun er tekin, til þess að auðvelda hana.

Samkvæmt rannsóknum sem gerðar hafa verið í Noregi um hvernig staðið er að vinnslu tilkynninga og kannana hefur komið í ljós að ekki er allsstaðar staðið eins að þessum málum. Staðir sem höfðu svipaðan íbúafjölda voru skoðaðir og í ljós kom að mismunandi var eftir staðsetningu hvernig aðferðir barnaverndarstarfsmenn notuðu. Þá kom einnig í ljós að ólíkir staðbundnir menningarþættir höfðu áhrif. Ekki er hægt að sjá samband milli alvarleika tilkynninga og ákvarðana um þær og þannig getur það komið fyrir að alvarlegustu málunum er ekki sinnt í tæka tíð. Það vekur efasemdir um að farið sé eftir sömu reglum í öllum landshlutum Noregs og þannig er efast um fræðilega hugsun í starfsemi barnaverndaryfirvalda. Þessar rannsóknir hafa sýnt að vöntun er á skipulögðum vinnubrögðum og auka þarf samræmi milli landshluta (Guðrún Kristinsdóttir o.fl., 2004).

8 Samanburður landanna

Eins og rætt hefur verið er lögbundin tilkynningarskylda á Íslandi, í Ástralíu og í Danmörku. Í Englandi og Noregi er tilkynningarskyldan siðferðileg en ekki lögbundin. Í löndunum öllum er þó nokkurn veginn gengið út frá því sama; að hagsmuna barna sé gætt. Tilkynningarskyldan er einna ríkust á Íslandi, þar sem öllum landsmönnum er að lögum skylt að tilkynna það til barnaverndarnefndar ef grunur leikur á að barn búi við óviðunandi aðstæður. Þó að skyldan til tilkynningar sé svipuð í Danmörku er áherslan á hana þó ívið meiri á Íslandi (Guðrún Kristinsdóttir o.fl., 2004). Misjafnt er hverjum er skylt að tilkynna um mál til barnaverndaryfirvalda í hverju landanna eins og sjá má á töflu 2. Alls staðar er ætlast til þess að fagaðilar sendi tilkynningar til barnaverndaryfirvalda þó svo að skyldan sé ekki lagaleg. Þó er misjafnt hvaða fagaðilar hafa tilkynningarskyldu. Á Íslandi er þessu til dæmis þannig farið að öllum fagaðilum sem starfa á einhvern hátt með börnum er skylt að tilkynna um grun á brotum, en í sumum fylkjum Ástralíu eru taldir upp ákveðnir fagaðilar sem ber að tilkynna mál til barnaverndaryfirvalda. Þá er líka misjafnt hvað skal tilkynna en á nær öllum stöðum þarf að láta vita ef grunur leikur á að barn búi við óviðunandi aðstæður. Í nokkrum fylkjum Ástralíu ber eingöngu að tilkynna ef grunur leikur á að barn hafi orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi. Í þremur af fimm löndum lýkur afskiptum við 18 ára aldur en í Ástralíu og Englandi lýkur þeim einu til tveimur árum fyrr.

Tafla 3. Samanburður landa.

	Tilkynningarskylda	Fagaðilar	Almenningur	Aldur barns við lok afskipta
Ástralía	Lagaleg	Já	Í einu fylki	16-17
Danmörk	Lagaleg	Já	Já	18
England	Siðferðileg	Nei, þó í leiðbeiningum	Nei	17
Ísland	Lagaleg	Já	Já	18
Noregur	Siðferðileg	Já	Já	18

9 Kostir og gallar tilkynningarskyldu

Tilkynningarskylda hefur verið mjög umdeild. Með tilkomu hennar hefur orðið mikil aukning á fjölda tilkynninga til barnaverndaryfirvalda. Helsta gagnrýnin hefur verið sú að fólk tilkynnir nú vægari tilfelli en áður og þannig fjölgar tilkynningum sem mögulega var ekki tilefni til að láta vita af. Gagnrýnendur telja að of mikill tími fari í að skoða allar þær tilkynningar sem berast, þar sem stór hluti þeirra sé ekki alvarlegs eðlis. Afleiðingar þess geta verið að of mikill tími fari í að kanna mál sem eru tilkynnt og þar af leiðandi sé minni tími til ráðstöfunar til að finna úrræði og vinna í hverju máli fyrir sig í þeim tilfellum sem raunverulega þarf að vinna í. Að auki hefur verið gagnrýnt hversu kostnaðarsöm tilkynningarskyldan er (Munro og Parton, 2007). Þetta eru einmitt sömu þættir og Ainsworth (2002) gagnrýndi eftir að hafa rannsakað árangur af tilkynningarskyldu í Ástralíu eins og fram hefur komið hér framar. Hér á landi hefur tilkynningum fjölgað meira en þeim börnum sem tilkynnt er um. Færri tilkynningar hafa verið teknar til athugunar og þar með hafa barnaverndarnefndir haft afskipti af færri börnum hlutfallslega séð. Líklegt er að ástæður þess séu að tilkynnt sé um léttvægari tilvik en einnig getur verið að vinnuálag hjá barnaverndarnefndum sé of mikið og þær komist ekki yfir það að kanna öll mál (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Þó svo að tilkynningar leiði ekki til könnunar þýðir það ekki að þær séu tilgangslausar eða rangar. Foreldrum er alltaf tilkynnt ef borist hefur tilkynning um barn þeirra þó svo að málið verði ekki kannað, mögulega vegna þess að tilkynningin var um léttvægt tilvik. Það að foreldrar viti til þess að einhver hafi tilkynnt barn þeirra til barnaverndar getur leitt til þess að þeir endurskoði uppeldisaðferðir sínar og styrkist þá þannig í hlutverki sínu. Þar að auki virðist í mörgum tilfellum sem foreldrar beri meira traust en áður til þeirra fagaðila sem hafa tilkynnt um börn þeirra. Þetta aukna traust getur aukið líkur á því að foreldrar leiti frekar aðstoðar og tilkynni jafnvel sjálfir um börn sín til barnaverndarnefnda (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Ekki eru öll hugtök sem tengjast aðstæðum barna mjög skýr og hægt er að túlka mörg þeirra á fleiri en einn hátt. Til að mynda eru ekki allir sammála um hvað

óviðunandi aðstæður eru og hvað felist í vanrækslu. Mikilvægt er að þessi hugtök séu þróuð til að hafa eins skýra mynd af aðstæðum barna og kostur er (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

Ætla má að tilkynningarskyldu fylgi aukin ábyrgð en raunin gæti verið önnur. Tilkynnendur og þá sérstaklega fagaðilar, gætu fallið í þá gryfju að telja að með því að hafa tilkynnt mál sé starfi þeirra lokið og ábyrgðin sé alfarið komin yfir á barnaverndaryfirvöld (Munro og Parton, 2007).

Í kjölfar fjölgunar tilkynninga hefur verið gagnrýnt að ekki séu til algildar reglur um hvenær skuli kanna tilkynningu eða hvaða skilyrði tilkynning þurfi að uppfylla svo að málið verði kannað. Þetta var meðal annars rannsakað í Svíþjóð árið 2000 og kom þar í ljós að viðmiðun, sem allir geta farið eftir, vantar. Rannsóknin leiddi í ljós að hluta þeirra tilkynninga sem höfðu ekki verið athugaðar eða að mjög takmörkuðu leyti, hefði í raun átt að kanna ítarlega. Ein helsta ástæða þess að það var ekki gert var að upplýsingaöflun barnaverndarstarfsmanna var ábótavant, til að mynda voru dæmi þess að barnaverndarstarfsmaður hringdi aðeins eitt símtal til að afla upplýsinga. Það að ákvörðun um hvort tilkynning verði könnuð velti á dómgreind barnaverndarstarfsmanns er umhugsunarvert, þar sem dómgreind er persónubundin og getur leitt til mismunandi niðurstaðna (Cocozza, Gustafsson og Sydsjö, 2006).

Það er því ljóst að með fleiri tilkynningum og þar af leiðandi fleiri verkefnum, þarf að tryggja nægilegt fjármagn til málaflokksins til þess að hægt sé að sinna honum. Einnig er mikilvægt að gott framboð sé af faglærðum barnaverndarstarfsmönnum sem hafa ríka þekkingu og reynslu í farteskinu (Hrefna Friðriksdóttir, 2010).

10 Félagsráðgjöf

Félagsráðgjöf á rætur sínar að rekja til góðgerðarstarfsemi sem einkenndist af því að hinir efnameiri aðstoðuðu þá sem minna máttu sín. Starfsemin einkenndist af góðmennsku þeirra sem gáfu af sér og þannig öðluðust þeir þekkingu á því umhverfi og þeim þáttum sem hafa áhrif á líðan og heilbrigði fólks. Félagsráðgjöf nýtir heildarsýn til að flétta saman þekkingu frá mörgum faggreinum en þar má nefna félagsfræði, lögfræði, sálfræði og stjórn málafræði (Brynja Óskarsdóttir, 2006). „Markmið félagsráðgjafar er að mæta skjólstæðingum með víðum og opnum skilningi á einstaklingsbundnum og félagslegum vanda í breytilegu umhverfi.“ (Brynja Óskarsdóttir, 2006, bls. 150)

Meðal helstu frumkvöðla á sviði félagsráðgjafar voru Jane Addams og Mary Richmond. Þær störfuðu þó ekki alveg á sömu forsendum. Jane Addams einbeitti sér að fátækum og opnaði hverfismiðstöð sem kallaðist Hull House. Hún lagði áherslu á að einstaklingar gætu komið og fengið aðstoð við að vinna sjálfir úr vandamálum sínum. Mary Richmond lagði mikla áherslu á menntun og fagleg störf. Hún var helsti frumkvöðull einstaklingsvinnu (*e. casework*) sem í fólst að meta þyrfti aðstæður hvers einstaklings fyrir sig og vinna út frá þeim (Murdach, 2007).

10.1 Félagsráðgjöf á Íslandi

Félagsráðgjafar á Íslandi starfa eftir lögum um félagsráðgjöf nr. 95/1990. Til þess að geta starfað sem félagsráðgjafi þarf leyfi frá landlækni samkvæmt sömu lögum eftir að hafa lokið fimm ára námi í Háskóla Íslands (Háskóli Íslands, 2012).

Grundvöllur félagsráðgjafar er virðing fyrir manngildi og sérstöðu hvers einstaklings og trú á getu hans til að nýta hæfileika sína til fullnustu. Markmið félagsráðgjafar er að vinna að lausn félagslegra og persónulegra vandamála og sporna við félagslegu ranglæti. Félagsráðgjafi vinnur gegn

mannréttindabrotum hvar svo sem þau eiga sér stað
(Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.).

Félagsráðgjafar á Íslandi starfa einnig eftir siðareglum sem settar voru árið 1997. Siðareglurnar byggja á frumskyldum, ábyrgðar- og hæfnisskyldum, félagslegum skyldum og systur-/bróðurlegum skyldum. Frumskyldurnar eru átta talsins og fela í sér að virða hvern og einn einstakling eins og hann er. Félagsráðgjafi gætir trúnaðar, veitir skjólstaðingum ráðgjöf og upplýsingar og einnig er mikilvægt að félagsráðgjafi misnoti ekki aðstöðu sína. Ábyrgðar- og hæfnisskyldur krefjast þess að félagsráðgjafi sé faglegur í starfi sínu og beiti heildarsýn og fræðilegri þekkingu. Nýjar hugmyndir eiga stöðugt að vera í þróun, sem haldið er virkri með rannsóknarvinnu og fræðistörfum. Félagsráðgjafi sinnir félagslegum skyldum með því að gera starf sitt sýnilegt í samfélaginu og miðla þekkingu sinni, en þannig skapar hann traust meðal almennings. Systur-/bróðurlegar skyldur fela í sér að félagsráðgjafar standi með stétt sinni og virði samstarfsfólk sitt (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.).

Flestir barnaverndarstarfsmenn eru félagsráðgjafar að mennt. Það má skýra með því að nám í félagsráðgjöf hefur þá sérstöðu að það er eina námið þar sem kennt er hvernig starfa skuli við barnavernd. Nú er jafnvel hægt að sérhæfa sig í barnavernd með þriggja anna diplómanámi við Félagsráðgjafardeild í Háskóla Íslands. Eftir því sem barnaverndarstarfsmenn eru áhugasamari og faglegri við störf sín, eru meiri líkur á að betri uppeldis- og þroskaaðstæður fyrir börn skapist. Til þess að geta sinnt daglegu starfi þurfa barnaverndarstarfsmenn að þekkja barnaverndarlögin og önnur lög sem gætu nýst í hverju máli. Einnig þarf að þekkja vel til þroska og líðan barna til að auðveldara sé að greina hvort barn búi við óviðunandi aðstæður. Þar að auki þarf starfsmaður að þekkja til ólíkra vandamála fullorðinna, svo sem þunglyndis og vímuefnamisnotkunar, og geta bent á viðeigandi úrræði. Að lokum þarf barnaverndarstarfsmaðurinn að geta unnið í samvinnu við fjölskyldu til að traust skapist og þannig verði auðveldara að bæta aðstæður fjölskyldunnar. Mikilvægt er fyrir barnaverndarstarfsmanninn að vera í góðu samstarfi við aðra fagaðila sem gætu komið að því máli sem unnið er að (Anni G. Haugen, 2008).

Ein af vinnuaðferðunum innan félagsráðgjafar kallast valdefling. Hún felst í því að virkja styrkleika einstaklings og einblína frekar á lausnina en vandamálið sjálft. Meiri líkur eru á því að einstaklingur öðlist vald yfir aðstæðum sínum og geti þannig tekist á við vandamálin ef áhersla er lögð á styrkleika hans (Farley o.fl., 2009). Félagaráðgjafar styðjast einnig við heildarsýn þar sem sjónum er beint ekki einungis að einstaklingi, heldur einnig að umhverfi hans (Hrefna Ólafsdóttir, 2006).

Félagaráðgjafar sem starfa á kvennasviði Landspítala-Háskólasjúkrahúss (LSH) taka á móti þunguðum konum í misjöfnu ástandi. Öðru hverju koma konur sem eiga við erfiðleika að stríða á meðgöngu eða eftir barnsburð og ná ekki fullum tókum á umönnun barnsins vegna þessa. Erfiðleikarnir geta stafað meðal annars af geðrænum vanda eða fíkn. Þá er mikilvægt að félagaráðgjafi veiti stuðning og sé í samvinnu við aðra fagaðila, svo sem með ungbarnaeftirliti og félagsþjónustu. Ekki er það þó alltaf nóg og því getur komið til þess að tilkynna verði einhver máttil barnaverndaryfirvalda. Þá er mikilvægt að viðkomandi fagaðilar vinni saman að málinu til að það fari á sem bestan veg. Mikil aukning hefur verið í komu þungaðra kvenna sem neytavímuefna til kvennasviðs og er nú gerð lyfjaleit með samþykki þeirra, sem auðveldar ferlið til muna (Guðbjörg Edda Hermannsdóttir og Svala Stefánsdóttir, 2006).

11 Umræða

Markmið höfunda þessarar ritgerðar var að fjalla um barnavernd á Íslandi með áherslu á tilkynningarskyldu og umfang tilkynninga. Þá var einnig ætlunin að sjá hvort mikill munur væri á tilkynningarskyldu á milli landa og hvort mikil gagnrýni beinist að tilkynningarskyldu. Rannsóknarspurningarnar voru: 1) *Hversu rík er tilkynningarskylda á Íslandi?* 2) *Hversu nauðsynlegt er að tilkynningarskylda sé lögbundin?* 3) *Hvernig er tilkynningarskyldu háttað í öðrum löndum?* 4) *Hver er helsta gagnrýnin á tilkynningarskyldu?*

Á Íslandi hefur Barnaverndarstofa yfirumsjón með barnaverndarmálum en barnaverndarnefndir í hverju umdæmi sjá um að sinna barnavernd. Þegar unnið er að barnaverndarmálum þarf að fylgja barnaverndarlögum nr. 80/2002. Samkvæmt lögnum verður mál barnaverndarmál um leið og ákvörðun er tekin um að kanna það. Hvernig sú ákvörðun er tekin er ekki lögbundið. Það veltur á dómgreind barnaverndarstarfsmanna, sem þurfa að meta hvort ástæða sé til að kanna mál. Athuga mætti hvort ekki væri hægt að endurskoða lögin þannig að ákveðin viðmið yrðu sett um það hvort kanna skuli mál eða ekki. Það er ekki víst að allir barnaverndastarfsmenn tækju sömu ákvörðun um sömu mál þegar það veltur á dómgreind, þar sem ekki er hægt að ganga út frá því að allir hugsi eins. Þetta hefur verið rannsakað og gagnrýnt þar sem í ljós kom að sumar tilkynningar sem í raun hefðl átt að athuga komust ekki svo langt í ferlinu.

Barnaverndarmál geta verið eins misjöfn og börnin eru mörg en SOF-flokkunarkerfið var búið til í þeim tilgangi að auðvelda og samræma skilgreiningar og flokkun á barnaverndarmálum. Á sama tíma og SOF-kerfið var tekið upp hófst sískráning tilkynninga. Þegar tilkynningar berast þarf barnaverndarstarfsmaður að setja hana á réttan stað innan SOF og skrá hana í sískráningarkerfi. Þetta gerir það líka að verkum að auðveldara er að hafa yfirsýn yfir öll mál og fylgjast með fjölda þeirra og tegundum. Rætt hefur verið um hvort einn gagnagrunnur ætti að vera til fyrir allt landið til þess að allar barnaverndarnefndir gætu komist í gögn hver annarrar. Við teljum að það gæti haft þá kosti í för með sér að auðveldara væri að vinna að málum, til dæmis ef fjölskyldur með opin mál flytja á milli sveitarfélaga.

Að okkar mati þyrfti þó að vanda til verks og gæta þess að ekki væri hægt að misnota kerfið, til að mynda með því að takmarka aðgang á þann hátt að einungis barnaverndarstarfsmaður sem vinnur í viðkomandi máli hafi aðgang. Við teljum vel til fundið að búa til gátlista sem barnaverndarstarfsmenn færu eftir þegar tilkynning berst og ákvörðun er tekin um hvort kanna skuli málið. Við gerum okkur grein fyrir því að ekki falla öll mál inn í sama rammann og oft er erfitt að taka ákvörðun þar sem mál geta verið af ólíkum toga. Gott væri þó að hafa einhvers konar viðmið, jafnvel í lögum, til að auka samræmi enn frekar. Enn betra væri að fara fram á að ráðherra setti viðmið um mat á alvarleika tilkynningar til barnaverndaryfirvalda í reglugerð, þar sem það gengur mun hraðar fyrir sig en lagasetning. Við teljum raunsætt að stefna að auknu samræmi í lögum og reglugerðum. Einnig teljum við mikilvægt að skilgreiningar á hugtökum innan barnaverndar séu samræmdar, til dæmis að skilgreint sé hvað átt er við með óviðunandi aðstæðum. Með þess konar samræmingu eru frekari líkur á því að tilkynningar berist um mál sem raunverulega þarf að athuga. Þannig myndi fólk síður tilkynna um léttvæga hluti sem eiga sér í raun eðlilegar skýringar. Þetta myndi bæði eiga við um almenning og fagfólk, enda eiga allir að taka sig saman um það að hindra brot gegn börnum, samkvæmt barnaverndarlögum.

Tilkynningum fjölgaði mikið árin 2006-2010, eða um 34%. Þeim fjölgaði mest árið 2009 og talið hefur verið að ein ástæða þess gæti mögulega verið efnahagskreppan sem skall á árið 2008 og aukið atvinnuleysi í kjölfar hennar. Ekki var hægt að sannreyna þessi tengsl sökum þess að þegar tilkynningar eru skráðar er ekkert sagt til um fjárhags- eða atvinnustöðu foreldra. Við teljum að þetta sé eitthvað sem mætti bæta úr því áhugavert væri að sjá hvort þessi tengsl séu raunveruleg. Eins og fram hefur komið er atvinnuleysi foreldra og slæm fjárhagsstaða áhættuþættir sem leitt gætu til misbrests í aðbúnaði barna samkvæmt Belsky (1980). Ef þessar upplýsingar koma fram þegar tilkynning er skráð getur það mögulega aðstoðað við ákvörðun um hvort kanna eigi mál eða ekki þar sem þetta telst til áhættuþáttar. Því teljum við líklegt að efnahagskreppa og aukið atvinnuleysi auki tíðni tilkynninga.

Þó svo tilkynningum hafi fjölgað jafn mikið og raun ber vitni fjölgaði börnum sem tilkynnt var um hlutfallslega ekki jafn mikið. Ástæðan fyrir þessari aukningu í

tilkynningum er því ekki endilega sú að börnum sem brotið er á sé að fjölga, heldur hefur samfélagsleg vitund almennings um barnavernd aukist þannig að jafnvel er frekar tilkynnt um léttvægari tilvik nú en áður. Einnig mætti rekja þessa aukningu til tilkomu SOF og sískráningar, þar sem meiri regla komst á skráningar tilkynninga til barnaverndarnefnda.

Á Íslandi er rík lögbundin tilkynningarskylda. Allir landsmenn bera ábyrgð á því að barnavernd sé sinnt, enda eru þeir skyldugir til þess að tilkynna grun sinn ef þá grunar að barn búi við einhvers konar óviðunandi aðstæður. Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 eru nokkrar greinar sem fjalla um tilkynningarskyldu. Í fyrsta lagi ber landsmönnum öllum skylda til að láta barnavernd vita af mögulegum brotum, í öðru lagi öllum þeim sem afskipti hafa af börnum, fagaðilum eins og til dæmis kennurum, læknum og sálfræðingum. Í þriðja lagi ber svo lögreglunni að tilkynna ef brotið hefur verið á barni eða ef barn hefur framið lögbrot. Við teljum að þetta sé mjög skýrt í lögnum en skerpa þurfi á umfjöllun um tilkynningarskyldu til þess að auka vitund um hana. Í samtölum okkar við ýmsa einstaklinga við vinnslu þessarar ritgerðar kom í ljós að margir þeirra vissu ekki af því að þeim bæri lagaleg skylda til þess að tilkynna um mál. Einnig kom í ljós að ótti við tilkynningarskyldu stafaði af því að einstaklingar vissu ekki af nafnleynd. Almennigur getur óskað eftir nafnleynd þegar hann talar við barnaverndarnefndir og í nær öllum tilvikum er farið eftir þeirri ósk. Þegar tilkynning kemur frá fagaðila gera þeir það hins vegar í nafni þeirrar stofnunar sem þeir starfa hjá og geta því ekki óskað nafnleyndar. Hið sama gildir um lögreglu.

Rætt var um hik fagaðila við gegna þessari skyldu og var ein ástæða þess að ekki þótti nægileg sönnun fyrir því að barn byggji við óviðunandi aðstæður. Fagaðilum finnst í mörgum tilvikum ekki nóg að tilkynna mál ef eingöngu grunur liggur fyrir, en engar sannanir. Við teljum því mikilvægt að fagaðilar þekki þá áhættuþætti sem geta leitt til misbrests í aðbúnaði barna og þá sérstaklega þá áhættuþætti sem Belsky (1980) hefur fjallað um. Ef fagaðilar þekkja alla helstu áhættuþætti er líklegra að þeir átti sig fyrir á því að um misbrest í uppeldi sé að ræða og tilkynni málið þá frekar. Það er því mikilvægt að allir þeir fagaðilar sem starfa með börnum fái einhvers konar fræðslu um þennan málaflokk, til dæmis um hvaða einkenni fylgja ofbeldi eða vanrækslu. Eins og er eru félagsráðgjafarnemar

þeir einu sem fá gagngert kennslu í barnavernd en við teljum að mikilvægt sé að aðrir fagaðilar fái einnig slíka kennslu. Það á til dæmis við um lögfræðinga sem margir hverjir koma einhvern tíma í starfi sínu að barnaverndarmálum, að ógleymdum umboðsmanni barna, sem alltaf er löglærður einstaklingur. Okkur þótti athyglisvert að sjá að eitt þeirra atriða sem letja fagaðila í því að tilkynna um mál er það að þeir treysta sjálfum sér betur en barnaverndarnefndum til að leysa vanda barnsins. Við teljum að bæta þurfi úr því og skapa aukið traust til barnaverndarnefnda af hálfu fagaðila. Það mætti til dæmis gera með því að fjölga starfsmönnum barnaverndarnefnda og draga þannig úr vinnuálagi og auka virkni. Einnig væri æskilegt að auka jákvæða umfjöllun um starfsemi barnaverndarnefnda, til dæmis í fjölmiðlum. Eins og staðan er í dag rata neikvæðu fréttirnar mun frekar í fjölmiðla heldur en þær jákvæðu. Gallinn á því er að barnaverndarstarfsmenn mega ekki svara fréttunum þar sem þá væru þeir að brjóta trúnað. Helsta leiðin til að breyta þessu væri sú að kynna starfsemi barnaverndar þannig að skýrt væri hvernig hún virkar. Þannig mætti mögulega koma í veg fyrir fordóma í garð barnaverndarnefnda og þannig draga úr áhrifum neikvæðra fréttu.

Mest er tilkynnt um áhættuhegðun hér á landi og þá helst ef barn hefur framið afbrot eða stefnir lífi sínu og heilsu í hættu. Næsti fjöldi tilkynninga er um vanrækslu og þá sérstaklega um vanrækslu við eftirlit og umsjón. Mest hefur verið tilkynnt um börn sem búa hjá einstæðri móður, næst flestar tilkynningar eru vegna barna sem búa hjá líffræðilegum foreldrum og þá vegna barna sem búa hjá móður og stjúpföður. Samkvæmt Belsky er líklegra að börn sem búa hjá einstæðu foreldri eða hjá stjúpföreltri verði fyrir misbresti í aðbúnaði og eru þær fjölskyldugerðir því áhættuþættir.

Innan við 1% tilkynninga berst vegna þess að heilsu eða lífi ófædds barns er stefnt í hættu. Starfsmönnum mæðraverndar og ungbarnaeftirlitsins ber skylda til að tilkynna um slíkt, en í ljós hefur komið að fáar tilkynningar berast frá þeim. Annars vegar getur ástæðan verið sú að tilvik í þessum flokki séu ekki mörg en hins vegar getur hún líka verið sú að þessir starfsmenn sinni ekki skyldu sinni. Algengt er að barnaverndarstarfsmenn þurfi að leita til starfsfólksins til að fá upplýsingar í stað þess að það sé öfugt. Starfsmenn þessara stofnana báðu þá sérstaklega um að

mál yrðu ekki gerð að barnaverndarmáli vegna þess að þeir vildu ekki, fjölskyldunnar vegna, að þau færu í þann farveg. Við teljum að þetta séu ekki réttar forsendur og að hér þurfi hugarfarsbreyting að eiga sér stað ef þetta er raunin. Guðrún Marínósdóttir (munnleg heimild, 28. mars) hjá Barnavernd Reykjavíkur sagði á fyrirlestri að nær aldrei hefði borist tilkynning frá Ungbarnaeftirlitinu til barnaverndaryfirvalda hjá Reykjavíkurborg. Að okkar mati er þetta athyglisvert og sýnir að þörf er á að skoða hvort rétt vinnubrögð séu við lýði hjá heilbrigðisþjónustunni.

Þegar við skoðuðum tilkynningarskyldu í Ástralíu, Danmörku, Englandi, Íslandi og Noregi sáum við að í öllum þessum löndum er nokkurn veginn gengið út frá því sama. Þó svo að tilkynningarskylda sé ekki lögbundin í Englandi og í Noregi, er ætlast til þess að tilkynnt sé um möguleg brot til barnaverndaryfirvalda. Í Noregi er almenningur til dæmis duglegur við að tilkynna mál þó svo að honum beri ekki lagaleg skylda til þess. Því virðist sem ekki sé nauðsynlegt að tilkynningarskylda sé lögbundin, en án þess sé þó síður hægt að treysta á að fólk hafi samband við barnaverndaryfirvöld.

Í heimildaleit okkar kom í ljós að mikið hefur verið skrifað um tilkynningarskyldu í Ástralíu. Nokkrar rannsóknir hafa verið gerðar á því hvort tilkynningarskylda beri árangur. Niðurstöður Ainsworths hafa ávallt verið þær að tilkynningarskylda auki fjölda tilkynninga um of og um leið aukist álag hjá barnaverndarstarfsmönnum. Hátt hlutfall tilkynninga eigi ekki við rök að styðjast og því fari mikill tími í að skoða tilkynningar sem eigi sér ekki stað í raunveruleikanum. Einnig hefur hann komist að því að tilkynningarskyldan sé kostnaðarsöm og að í stað þess að eyða fé í hana væri betra að leggja meira fjármagn í úrræði og aðstoð. Fleiri hafa gagnrýnt hið sama og Ainsworth svo segja má að tilkynningarskylda sé nokkuð umdeild í núverandi mynd. Við teljum að þetta geti að hluta til verið rétt en teljum þó að nokkuð nauðsynlegt sé að einhvers konar tilkynningarskylda sé til staðar. Það er betra að fá fleiri tilkynningar heldur en færri til þess að hægt sé að sinna sem flestum börnum sem á aðstoð þurfa að halda. Við teljum að mæta megi kostnaði tilkynningarskyldu með því að leggja meira fjármagn til málaflokksins. Í stað þess að gagnrýna hversu kostnaðarsamt sé að skoða allar tilkynningar ætti í raun að kanna hversu mikið fjármagn rennur til málaflokksins. Ef

fjármagnið nægir ekki til þess að sinna bæði könnun tilkynninga og úrræðum ætti gagnrýnin frekar að beinast að því. Skortur á fjármagni getur leitt til þess að hagsmunum barna sé ekki sinnt og meiri áhersla verði lögð á hvernig skuli ráðstafa því fjármagni sem til er.

Í Noregi hefur komið fram að talsvert misræmi getur orðið á milli landshluta þegar horft er til tilkynninga og barnaverndarmála. Í ljós kom að þar gátu menningarlegar og samfélagslegar aðstæður meðal annars átt í hlut. Belsky (1980) fjallar um í kenningu sinni að gildi, viðmið og aðstæður í hverju samfélagi fyrir sig geti haft áhrif á uppeldi og aðstæður barna. Í fátækari samfélögum eru til dæmis oft færri úrræði til staðar og því ekki eins góð félagsleg þjónusta. Einnig vill hann meina að menningarlegir þættir eins og trú og kynþáttur hafi áhrif á fjölskyldutengsl. Þannig geta ólíkar menningarlegar og samfélagslegar aðstæður talist til áhættuþátta.

Félagsráðgjafar spila stórt hlutverk í starfsemi barnaverndar og eru flestir starfsmenn barnaverndaryfirvalda félagsráðgjafar að mennt. Í því námi sem félagsráðgjafar stunda fá þeir mikla kennslu í barnaverndarstörfum, en félagsráðgjafarnám er eina námið hérlandis þar sem kennt er hvernig starfa skuli í barnavernd. Félagsráðgjafar nýta sér hugmyndafræði valdeflingar við störf sín og gæta þess að hafa heildarsýn á öllum mál og er þetta hvort um sig mikilvægt innan barnaverndar. Þegar unnið er við barnavernd er mikilvægt að hafa grundvallarþekkingu bæði á þeim lagaramma sem unnið er eftir og á þeim aðstæðum og einkennum sem geta komið við sögu. Því er mikilvægt fyrir félagsráðgjafa að þekkja bæði SOF-kerfið og þá áhættuþætti sem leitt geta til misbrests í aðbúnaði barna. Þannig teljum við að gott væri að félagsráðgjafar, sérstaklega þeir sem starfa hjá barnaverndaryfirvöldum þekki vistfræðikenningar Belskys (1980) og Bronfenbrenners (1979).

Svör við spurningum sem lagt var upp með í verkefni þessu, eru því þau í stuttu máli að á Íslandi er rík tilkynningarskylda þar sem ætlast er til þess að allir landsmenn tilkynni það til barnaverndarnefnda ef þá grunar að barn búi við óviðunandi aðstæður. Ekki virðist vera nauðsynlegt að tilkynningarskylda sé lögbundin eins og sjá má í Englandi og í Noregi en við teljum þó æskilegt að hún sé bundin í lög, til að auka ábyrgðarkennd. Tilkynningarskylda er mismunandi eftir

löndum þótt hún byggi í raun á því sama, að hagsmuna barna sé gætt. Þótt hún sé ekki endilega lögbundin í þeim löndum sem skoðuð voru, er alls staðar ætlast til þess að allir landsmenn taki ábyrgð á því að börn séu vernduð. Helsta gagnrýnin á tilkynningarskyldu hefur verið hversu mikið hún fjölgi tilkynningum og auki um leið álag á barnaverndarstarf. Útfæra mætti tilkynningarskyldu á þann hátt að ljósara væri hvað bæri að tilkynna um og hvað ekki, svo að álag á barnaverndarstarfsmenn ykist ekki um of eða óþarfa fé væri eytt í barnavernd. Einnig hefur verið gagnrýnt að með tilkomu tilkynningarskyldukerfis gæti þetta ferli, að tilkynna, orðið kerfisbundnara og að fagaðilar telji sinni ábyrgð lokið þegar þeir hafa tilkynnt málin og að starf þeirra verði þannig vélrænna. Okkar skoðun er sú að þetta sé ekki rétt viðhorf og þó svo að barnaverndaryfirvöld kanni mál barna þurfi fagaðilar áfram að sinna barni og sýna því áframhaldandi stuðning.

Starfsemi barnaverndar er gríðarlega mikilvæg þar sem börn eru framtíð hvers lands og því ber öllum að stuðla að því að uppeldi þeirra og aðstæður séu eins og best verður á kosið. Tilkynningarskylda barnaverndarmála er einn af þeim þáttum sem hefur mest áhrif á að barnavernd sé sinnt og því er nauðsynlegt að virkja alla til þess að kynna sér hana og sinna henni.

Heimildir

- Ainsworth, F. (2002). Mandatory reporting of child abuse and neglect: does it really make a difference? *Child and Family Social Work*, 7, 57-63
- Anni G. Haugen. (2004). *Beiting úrræða í barnaverndarmálum, mörkin milli stuðnings og þvingunar og ákvörðunarferlið. Hlutur Íslands í norrænni samanburðarrannsókn*. Reykjavík: Barnaverndarstofa.
- Anni G. Haugen. (2008). Barnaverndarstarfsmenn, kröfur og menntun. Í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstjórar), *Rannsóknir í félagsvísindum IX: félags- og mannvísindadeild, félagsráðgjafardeild, sálfræðideild og stjórn málafræðideild: erindi flutt á ráðstefnu í október 2008*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Anni G. Haugen. (2010). Samvinna í barnavernd. Sjónarhorn starfsmanns. Í Halldór S. Guðmundsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum XI: Félagráðgjafardeild: Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Australian Government. (2009). *Australian child protection legislation*. Sótt 3. apríl 2012 af <http://www.aifs.gov.au/nch/pubs/sheets/rs14/rs14.html>
- Australian Government. (2010). *Mandatory reporting of child abuse*. Sótt 3. apríl 2012 af <http://www.aifs.gov.au/nch/pubs/sheets/rs3/rs3.html>
- Barker, J. og Hodes, D. (2005). *The Child in Mind: A child protection handbook*. London: Routledge.
- Barnaverndarlög nr. 80/2002 með síðari breytingum.*
- Barnaverndarstofa. (2000a). *Barnavernd á Íslandi. Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995-1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996-1999*. Reykjavík: Barnaverndarstofa. Sótt 28. febrúar 2012 af <http://bvs.is/?ser=118&m=1>
- Barnaverndarstofa. (2000b). *Skýrsla um stöðu og starfsemi Barnahúss eftir tveggja ára tilraunaskið*. Sótt 4. mars 2012 af <http://www.bvs.is/files/file51.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2003). *Ársskýrsla 2002*. Reykjavík: Barnaverndarstofa. Sótt 10. apríl 2012 af <http://bvs.is/files/file134.pdf>

- Barnaverndarstofa. (2005). *Skilgreiningar- og flokkunarkerfi*. Sótt 29. febrúar 2012 af <http://bvs.is/?ser=265&m=>
- Barnaverndarstofa. (2008). *Ársskýrsla 2006-2007*. Reykjavík: Barnaverndarstofa. Sótt 10. apríl 2012 af <http://www.bvs.is/files/file663.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2010). *Skýrsla um fundi Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum tímabilið mars til júní 2009*. Sótt 4. apríl 2012 af <http://bvs.is/files/file922.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2011). *Handbók*. Sótt 4. apríl 2012 af <http://bvs.is/?m=1&ser=275>
- Barnaverndarstofa. (2012a). *Ársskýrsla 2008-2010*. Reykjavík: Barnaverndarstofa. Sótt 28. febrúar 2012 af <http://www.bvs.is/files/file988.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2012b). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu fyrir árin 2010 og 2011*. Sótt. 4. mars 2012 af <http://bvs.is/files/file986.pdf>
- Barnaverndarstofa. (e.d. a). *Hlutverk Barnaverndarstofu*. Sótt 1. mars 2012 af <http://bvs.is/?m=1&ser=17>
- Barnaverndarstofa. (e.d. b). *Barnaverndarnefndir eftir sveitarfélögum*. Sótt 2. mars 2012 af <http://www.bvs.is/?m=4&ser=315>
- Barnaverndarstofa. (e.d. c). *Barnaverndarnefndir*. Sótt 28. febrúar 2012 af <http://bvs.is/?m=4&ser=95>
- Barnevernloven* nr. 100/1992.
- Belsky, J. (1980). Child maltreatment: An ecological integration. *American Psychology*, 35, 320–335.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bryant, J. K. og Baldwin, P. A. (2010). School Counsellors' Perceptions of Mandatory Reporter Training and Mandatory Reporting Experiences. *Child abuse Review*, 19, 172-186.

- Brynja Óskarsdóttir. (2006). Félagsráðgjöf á sjúkrahúsum á tímum breytinga. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar). *Heilbrigði og heildarsýn. Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (141-162). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknasetur í barna og fjölskylduvernd.
- Cocozza, M., Gustafsson, P. A., og Sydsjö, G. (2006). Child protection in Sweden: Are routine assessments reliable? *Acta Paediatrica*, 95(11), 1474-1480.
- Farley, O.W., Smith, L.L. og Boyle, S.W. (2009). *Introduction to social work* (11. útgáfa). Boston: Pearson.
- Félagsráðgjafafélag Íslands. (e.d.). *Siðareglur félagsráðgjafa*. Sótt 5. mars 2012 af <http://www.felagsradgjof.is/index.php?option=content&task=view&id=8&Itemid=31>
- Freydís Jóna Freysteinsdóttir. (2005). *Risk factors for repeated child maltreatment in Iceland An ecological approach*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Freydís Jóna Freysteinsdóttir. (e.d.). *Skilgreiningar og flokkunarkerfi í barnavernd*. Sótt 5. mars 2012 af <http://bvs.is/?ser=265&m=>
- Goldman, J. G., og Grimbeek, P. (2011). Sources of knowledge of departmental policy on child sexual abuse and mandatory reporting identified by primary school student-teachers. *Educational Review*, 63(1), 1-18.
- Grágás: *Lagasafn íslenska þjóðveldisins*. (2001). Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson og Mördur Árnason sáu um útgáfuna. Reykjavík: Mál og Menning.
- Guðbjörg Edda Hermannsdóttir og Svava Stefánsdóttir. (2006). Félagsráðgjöf á kvennasviði. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar). *Heilbrigði og heildarsýn. Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (199-211). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknasetur í barna og fjölskylduvernd.
- Guðrún Kristinsdóttir, Freydís J. Freysteinsdóttir, Guðrún Frímansdóttir, Gunnar M. Sandholt, Hrefna Friðriksdóttir og Ólöf Finnsdóttir. (2004). Barnaverndarmál: Skilgreining hugtaksins og samanburður nágrannalönd. Reykjavík: Félagsþjónustan í Reykjavík.
- Halldór Sig. Guðmundsson. (2009). *Fjölgun barnaverndartilkynninga 2005-2009*. Rannsóknarstofnun í barna- og fjölskylduvernd (RBF). Sótt 2. apríl 2012 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Fjolgun_barnaverndartilkynninga_2005-2009081209.pdf

- Háskóli Íslands. (2012). *Félagsráðgjafardeild: Nám*. Sótt 7. mars 2012 af http://www.hi.is/felagsvisindasvid_deildir/felagsradgjafardeild/nam/nam
- Hansen, P. og Ainsworth, F. (2009). *The 'best interest of the child' thesis: Some thoughts from Australia*. *International Journal Of Social Welfare*, 18(4), 431-439
- HM Government. (2006). *What to do if you're worried a child is being abused*. London: Department for Education and Skills (DfES). Sótt 29. mars 2012 af <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/6840-DfES-IFChildAbuse.pdf>
- Hrefna Ólafsdóttir. (2006). Börn og geðræn vandamál. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar), *Heilbrigði og heildarsýn: Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (bls. 111-127). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknasetur í barna og fjölskylduvernd.
- Hrefna Friðriksdóttir (2010). Trúnaðarskylda og tilkynningarskylda fagstétta. *Tímarit lögfræðinga* 3. hefti 2010, bls. 217-266
- Jónína Einarsdóttir, Sesselja Th. Ólafsdóttir og Geir Gunnlaugsson. (2004). *Heimilisofbeldi gegn börnum á Íslandi. Höggva, hýða, hirta, hæða, hóta, hafna, hrista, hræða*. Reykjavík: Umboðsmaður barna.
- Lög um umboðsmann barna nr. 83/1994 með síðari breytingum.*
- Mathews, B. P. og Bross, D. C. (2008) Mandated reporting is still a policy with reason: empirical evidence and philosophical grounds. *Child Abuse and Neglect*, 32(5) 511-516.
- Munro, E. (1999). Common errors of reasoning in child protection work. *Child abuse and neglect*, 23(8), 745-758.
- Munro, E. og Parton, N. (2007). How far is England in the process of introducing a mandatory reporting system? *Child Abuse Review* 16, 5–16 .
- Murdach, A. D. (2007). Situational Approaches to Direct Practice: Origin, Decline, and Re-emergence. *Social Work*, 52(3), 211-218.
- NSPCC. (2010). *The child protection system in the UK*. Sótt 29. mars 2012 af http://www.nspcc.org.uk/Inform/research/questions/child_protection_system_wdf76008.pdf

- NSPCC. (2011). *An introduction to child protection legislation in the UK*. Sótt 29. mars 2012 af http://www.nspcc.org.uk/Inform/research/questions/child_protection_legislation_in_the_uk_pdf_wdf48953.pdf
- Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir. (2006). *Verndum þau*. Reykjavík: Mál og Menning.
- Ragnar Gíslason. (1996). Menntunarleg staða barna og unglunga: félagslegir erfiðleikar í skólum. *Ritröð Barnaheilla, 2*. Barnaheill.
- Reglugerð um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 426/1999.*
- Salter, P. (2009). *Child protection legislation in Australia and New Zealand. Ansvar Insurance*. Sótt 19. mars 2012 af <http://www.ansvar.com.au/Assets/Files/Child%20Protection%20in%20AustraliaV2.pdf>
- Serviceleven nr. 904/2011*
- Tryggvi Sigurðsson. (2003). *Snemmtæk íhlutun: markmið og leiðir*. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Sótt 2. apríl 2012 af <http://www.greining.is/media/banner/Snemmtaek%20ihlutun.pdf>
- Umboðsmaður barna. (e.d. a). *Barnasáttmálinn*. Sótt 2. mars 2012 af <http://barn.is/barn/adalsida/barnasattmalinn/>
- Umboðsmaður barna. (e.d. b) *Unglingasíða*. Sótt 7. mars 2012 af <http://www.barn.is/barn/unglingasida/forsida/>
- Umboðsmaður barna. (e.d. c) *Um embættið*. Sótt 7. mars 2012 af http://www.barn.is/barn/adalsida/um_embattid/
- Umboðsmaður barna (e.d. d). *Ofbeldi*. Sótt 29. febrúar 2012 af <http://www.barn.is/adalsida/malaflokkar/ofbeldi/>
- Umboðsmaður barna (e.d. e). *Kynferðisofbeldi*. Sótt 29. febrúar 2012 af <http://www.barn.is/adalsida/malaflokkar/ofbeldi/kynferdisofbeldi/>
- Velferðarráðuneytið. (e.d.) *Kærunefnd barnaverndarmála*. Sótt 2. mars 2012 af <http://www.velferdarraduneyti.is/kaerunefndir/barnaverndarmal/>
- Waugh, F., og Bonner, M. (2002). Domestic Violence and Child Protection: Issues in Safety Planning. *Child Abuse Review, 11*, 282-295.

Pórhildur Líndal. (2007). *Barnasáttmálinn: Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík: Unicef Ísland.