



BA ritgerð
Félagsráðgjöf

Barnaverndarstarf á Íslandi

Hefur þróun barnaverndarlöggjafar haft áhrif á þróun úrræða
í barnavernd?

Heiðís Hafþórsdóttir

Gyða Hjartardóttir
Júní 2018



HÁSKÓLI ÍSLANDS

FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

FÉLAGSRÁÐGJAFARDEILD

Barnaverndarstarf á Íslandi

Hefur þróun barnaverndarlöggjafar haft áhrif á þróun úrræða í barnavernd?

Heiðdís Hafþórsdóttir

190194-3379

Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf

Leiðbeinandi: Gyða Hjartardóttir

12 einingar

Félagsráðgjafardeild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2018

Barnaverndarstarf á Íslandi: *Hefur þróun barnaverndarlöggjafar haft áhrif á þróun úrræða í barnavernd?*

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Heiðdís Hafþórsdóttir, 2018

Reykjavík, Ísland, 2018

Útdráttur

Í ritgerðinni er fjallað um sögu og þróun íslenskrar barnaverndarlöggjafar auk úrræða í barnavernd á Íslandi. Markmið hennar er að skoða hvort þróun barnaverndarlöggjafar hefur haft áhrif á þróun úrræða í barnavernd. Til að komast að því er farið yfir sögu og þróun barnaverndarlöggjafarinnar frá því áður en heildstæð barnaverndarlög komu fram og til núgildandi barnaverndarlaga nr. 80/2002. Unnið er eftir umfangsmikilli barnaverndarlöggjöf til að veita börnum viðeigandi vernd en hún hefur tekið verulegum breytingum í gegnum tíðina. Vernd barna er í höndum barnaverndaryfirvalda, sem starfa eftir núgildandi barnaverndarlögum, og gerð er grein fyrir því hvernig þau standa hér á landi eftir stöðuga þróun barnaverndarlaganna. Farið er yfir það hvernig úrræði í barnavernd hafa hliðstætt barnaverndarlöggjöfinni þróast og breyst auk þess að fjallað er um hvernig úrræðum í barnavernd er háttað í dag. Um er að ræða stuðningsúrræði sveitarfélaga annars vegar og úrræði ríkisins, eða Barnaverndarstofu, hins vegar. Helstu niðurstöður ritgerðarinnar gefa til kynna að þróun barnaverndarlöggjafarinnar og þróun úrræða í barnavernd eru nátengdar og hafa haft einhver áhrif hvor á aðra frá upphafi. Oftar en ekki hafa þó barnaverndarúrræði komið til á undan sem síðar hafa verið lögbundin, en ekki öll. Erfitt er á köflum að draga ályktanir um hvort kemur á undan.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 eininga (ECTS) lokaverkefni til BA-prófs í félagsráðgjöf við Félagráðgjafardeild Háskóla Íslands. Fyrst og fremst vil ég þakka leiðbeinandanum mínum, Gyðu Hjartardóttur aðjúnkt og doktorsnema við Félagráðgjafardeild Háskóla Íslands fyrir góða leiðsögn og uppbyggilega gagnrýni við skrif þessarar ritgerðar. Gyða sýndi efnisvali mínu áhuga og veitti það mér mikinn innblástur og hvatningu við skrifin. Þá vil ég þakka fjölskyldu minni og vinum fyrir þann stuðning sem þau hafa veitt mér við vinnslu þessarar ritgerðar. Sérstakar þakkir fær góð vinkona mín, Berglind Jóna Þorlákssdóttir, fyrir yfirllestur á einstaka köflum og sömuleiðis fyrir góðar ábendingar. Að lokum vil ég þakka prófarkalesaranum mínum, Jónínu Hrönn Símónardóttur, fyrir yfirllestur á ritgerðinni í heild sinni.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Formáli	4
Efnisyfirlit	5
1 Inngangur	7
1.1 Uppbygging ritgerðar.....	8
2 Fræðilegur bakgrunnur	9
2.1 Félagsráðgjöf og barnavernd	9
2.2 Kerfis- og vistfræðikenning.....	11
2.3 Vinnuaðferðir.....	12
3 Saga og þróun barnaverndarlöggjafar	15
3.1 Forveri barnaverndarlöggjafar.....	15
3.2 Lög um barnavernd nr. 43/1932.....	16
3.3 Lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947.....	17
3.4 Lög um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966.....	18
3.5 Lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992.....	19
3.5.1 <i>Barnasáttmálinn</i>	20
3.5.2 <i>Umboðsmaður barna</i>	21
3.6 Barnaverndarlög nr. 80/2002	22
3.6.1 <i>Helstu nýmæli laganna</i>	22
4 Skipulag barnaverndaryfirvalda	25
4.1 Velferðaráðuneytið.....	25
4.2 Úrskurðarnefnd velferðarmála	25
4.3 Barnaverndarstofa.....	26
4.4 Barnaverndarnefndir sveitarfélaga.....	27
5 Stuðningsúrræði sveitarfélaga	29
6 Úrræði Barnaverndarstofu	31
6.1 Meðferðarheimili.....	31
6.1.1 <i>Saga meðferðarheimila</i>	31
6.1.2 <i>Breytingar frá og með árinu 2000</i>	33
6.1.3 <i>Staða meðferðarheimila í dag</i>	34
6.2 Fjölkerfameðferð MST	36
6.3 Fósturráðstafanir	38

6.3.1 Saga fósturráðstafana.....	38
6.3.2 Fósturráðstafanir í dag.....	39
6.4 Barnahús.....	40
7 Niðurstöður og umræða	43
8 Lokaorð	47
Heimildaskrá.....	48

1 Inngangur

Hugtakið barnavernd vísar til verndun barna, eins og það gefur til kynna. Meginmarkið nógildandi barnaverndarlaga nr. 80/2002 er að öll börn á Íslandi búi við viðunandi uppeldisaðstæður. Jafnframt að þau fái þá umönnun og vernd sem þau eiga rétt á og þarfnast hverju sinni. Samkvæmt þeim lögum eru börn skilgreind sem einstaklingar undir 18 ára aldri. Barnavernd á Íslandi er háð stefnumótun stjórnvalda og er vernd barna þar með í höndum barnaverndaryfirvalda sem starfa eftir nógildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002 (barnaverndarlög nr. 80/2002). Þegar kemur að réttindum og vernd barna hafa ýmis konar lög verið sett hér á landi í gegnum árin, auk stofnana og embætta. Öll hafa þau það sameiginlega markmið að gæta hagsmuna og réttinda barna auk þess að vernda þau. Þar má meðal annars nefna barnalög, Barnaverndarstofu, embætti umboðsmanns barna, Barnasáttmálann og barnaverndarlögin sjálf. Nógildandi barnalög tóku gildi árið 2003 og taka á velferð, réttindum og vernd barna. Fram kemur í 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 að barn á rétt til að lifa og þroskast, njóta verndar, umönnunar auk annarra réttinda (barnalög nr. 76/2003). Barnaverndarstofa var sett á fót árið 1995 en hún heyrir undir Velferðarráðuneytið. Hún fer með yfirumsjón barnaverndarmála í landinu auk þess að vinna að eflingu barnaverndarstarfs. Einnig veitir hún barnaverndarnefndum leiðbeiningar, hefur umsjón með stofnunum fyrir börn og unglunga á vegum ríkisins og veitir barnaverndarnefndum aðstoð í fósturmálum, svo dæmi séu tekin (reglugerð um barnaverndarstofu nr. 264/1995). Embætti umboðsmanns barna var einnig sett á fót árið 1995 og meginmarkið embættisins er að tryggja velferð barna. Umboðsmaður barna er talsmaður barna og unglunga í landinu og stendur vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra (lög um umboðsmann barna nr. 83/1994; Umboðsmaður barna, e.d.). Ísland skrifaði undir samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, eða Barnasáttmálann, árið 1990. Hann tók gildi árið 1992 og var lögfestur árið 2013. Markmið Barnasáttmálans er að vernda og efla réttindi barna en hann hefur haft töluverð áhrif á stöðu barna í landinu (lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013; Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.).

Að lokum eru það barnaverndarlögin sjálf sem eru megininntak þessarar ritgerðar. Fyrstu heildstæðu barnaverndarlögin hér á landi voru sett árið 1932 og hafa verið í stöðugri þróun síðan. Fyrir tíma laganna tók *Tilskipan um húsaðgang á Íslandi* tillit til barnaverndar hér á landi. Núgildandi barnaverndarlög nr. 80/2002 fjalla um vernd barna og er markmið þeirra að veita þeim börnum sem búa við óviðunandi aðstæður, eða þeim sem stofna eigin heilsu eða þroska í hættu, viðeigandi aðstoð. Lögin eru umfangsmikil heildarlög og taka á öllum þeim þáttum sem koma að velferð barns (barnaverndarlög nr. 80/2002). Eins og fram kom í útdrætti er markmið þessarar ritgerðar að leita svara við því hvort þróun barnaverndarlöggjafar hefur haft áhrif á þróun úrræða í barnavernd. Rannsóknarspurning ritgerðarinnar er: *Hefur þróun barnaverndarlöggjafar haft áhrif á þróun úrræða í barnavernd?*

Þróun barnaverndarlöggjafarinnar hér á landi er mikil og áhugaverð saga en lögin hafa verið að þróast í marga áratugi og hafa stöðugar breytingar gert lögin að þeim sem þau eru í dag. Úrræði í barnavernd hafa hliðstætt löggjöfinni einnig þróast í marga áratugi og hafa breytingar átt sér stað sem áhugavert er að skoða.

1.1 Uppbygging ritgerðar

Ritgerðinni er skipt í átta kafla og í þeim fyrsta er framangreindur inngangur. Í öðrum kafla er fjallað um fræðilegan bakgrunn ritgerðarinnar svo sem félagsráðgjöf, barnavernd, kenningar og vinnuaðferðir. Í þriðja kafla er farið yfir sögu og þróun íslenskrar barnaverndarlöggjafar, allt frá tímunum fyrir gildi fyrstu heildstæðu barnaverndarlaganna að núgildandi barnaverndarlögum. Í þeim fjórða er farið yfir skipulag barnaverndaryfirvalda í dag og fléttast efnið saman við þróunina í málaflokknum. Í fimmta kafla er farið stuttlega yfir úrræði barnaverndarnefnda sveitarfélaga og í þeim sjötta er farið ítarlega í sögu og þróun úrræða ríkisins, eða Barnaverndarstofu, auk stöðu þeirra í dag. Í kafla sjö er að finna niðurstöður og umræður auk lokaorða í þeim áttunda. Í þessum tveimur lokaköflum er efnið dregið saman og rannsóknarspurningu svarað auk þess að dregnar eru ályktanir og vangaveltur um málaflokkinn settar fram.

2 Fræðilegur bakgrunnur

Í kaflanum er farið yfir sögu félagsráðgjafar í stuttu máli. Sögu félagsráðgjafar á erlendri grundu sem og á Íslandi, og hvernig hún tengist barnavernd. Auk þess er farið yfir kenningar og vinnuaðferðir sem félagsráðgjafar styðjast gjarnan við í vinnu sinni. Einblínt verður á kenningar og vinnuaðferðir sem gagnast við barnavernd. Í félagsráðgjöf eru margar ólíkar kenningar sem notaðar eru í vinnu með skjólstæðingum en þær eru mikilvægur bakgrunnur í faglegu starfi félagsráðgjafa. Í starfi sínu einblína félagsráðgjafar ekki á að finna eina kenningu til að leggja grunn að faglegu starfi sínu heldur er lögð áhersla á að þeim kenningum sem eiga við hverju sinni sé beitt. Hvort heldur um eina eða fleiri kenningu er að ræða og þar með er unnið eftir hugmyndafræði sem byggir á heildarsýn. Með því að beita heildarsýn skoðar félagsráðgjafinn ávallt alla þætti í umhverfi skjólstæðings síns sem kunna að hafa áhrif á hann, en með því er hægt að aðstoða skjólstæðinginn á hans forsendum á sem árangursríkastan hátt. Kerfiskenningar eru einar af þeim kenningum sem félagsráðgjafar geta stuðst við. Þær ganga út frá því að einstaklingar verði fyrir áhrifum frá mörgum kerfum í daglegu lífi sínu. Félagsráðgjafar notast einnig við ákveðnar vinnuaðferðir í barnaverndarmálum, sem eru þeim góð hjálpartæki, og hafa ýmist foreldra- og barnamiðaðar nálganir verið notaðar en þær hafa tekið áhugaverðum breytingum í gegnum tíðina (Sigrún Júlíusdóttir, 2001).

2.1 Félagsráðgjöf og barnavernd

Upphaf félagsráðgjafar má rekja til mikilla umbótahreyfinga og stofnun kristilegra góðgerðafélaga í Evrópu og Bandaríkjunum í byrjun 20. aldar. Áður en félagsráðgjöf kom til sögunnar var það í höndum stórfjölskyldunnar að takast á við þau vandamál sem við blöstu. Með iðnbyltingunni tók það fyrirkomulag breytingum en með henni fluttist fólk úr sveit í borg og mikil fólksfjölgun átti sér stað. Með slíkum breytingum spruttu upp félagsleg vandamál í samfélaginu, á borð við fátækt, heimilisleysi og veikindi. Í kjölfarið var skipulagðri góðgerðarstarfsemi komið á laggirnar og út frá góðgerðarfélögum varð félagsráðgjöf til, en hægt var að leita sér aðstoðar hjá slíkum góðgerðarfélögum (Farley,

Smith og Boyle, 2006). Það var ekki fyrr en árið 1917 sem hlutirnir fóru að þróast og félagsráðgjöf var talin sérfræðigrein. Það ár gaf kona að nafni Mary Richmond út bók sína, *Social Diagnosis*, sem átti verulegan þátt í því að þróa félagsráðgjöf í átt að þeirri grein sem hún er orðin í dag. Í bókinni lagði Richmond grunninn að „case work“ sem er hin viðurkennda starfsaðferð félagsráðgjafa í dag. Mary Richmond er því talin vera einn af frumkvöðlum félagsráðgjafar en ekki er hægt að komast hjá því að nefna Jane Addams, þegar kemur að frumkvöðlum félagsráðgjafar. Richmond og Addams, sem báðar voru bandarískar, voru áhrifamiklar baráttukonur og börðust meðal annars fyrir auknum réttindum kvenna gegn fátækt og almennu óréttlæti (Farley, Smith og Boyle, 2006; Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.-a).

Félagsráðgjöf á Norðurlöndunum er hægt að rekja þó nokkra áratugi aftur í tímann. Upp úr 1920 hófst kennsla í félagsráðgjöf í Svíþjóð og skömmu síðar bæði í Danmörku og í Noregi. Fyrstu íslensku félagsráðgjafanir komu heim til Íslands í kringum árið 1960 eftir að hafa sótt félagsráðgjafarnám til Norðurlandanna. Guðrún Jónsdóttir var fyrsti félagsráðgjafinn til að koma til landsins, en hún sótti nám sitt til Svíþjóðar. Í kjölfarið á heimkomu Guðrúnar, og annarra félagsráðgjafa sem heim komu, hófst umræða um að koma þyrfti slíku námi á hér á landi og var Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa stofnað árið 1964. Eftir stöðuga baráttu meðlima þess félags um að koma náminu á fót tókst það að lokum og voru fyrstu félagsráðgjafarnir frá Háskóla Íslands útskrifaðir árið 1982 (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.-a). Félagsráðgjöf er starfstétt sem hefur það að markmiði að hjálpa skjólstæðingum að leita lausna við félagslegum og persónulegum vandamálum sínum. Í siðareglum félagsráðgjafa er að sjá að grundvöllur félagsráðgjafa er að bera virðingu fyrir manngildi allra einstaklinga auk þess að hafa trú á honum og hvetja hann til að nýta hæfileika sína til hins ítrasta. Félagsráðgjafar hafa það einnig að markmiði að vinna gegn hvers kyns mannréttindabrotum. Starfssvið félagsráðgjafa er afar fjölbreytt en þeir vinna meðal annars í félagsþjónustu, á sjúkrahúsum og heilsugæslum og í réttakerfinu, svo fátt eitt sé nefnt. Að ógleymdri barnavernd en stór hluti starfsmanna í barnavernd eru félagsráðgjafar að mennt. Félagsráðgjafar búa yfir faglegri þekkingu til að geta unnið með börn sem búa við óviðunandi uppeldisaðstæður, verða fyrir einhvers konar ofbeldi eða stefna heilsu sinni og þroska í hættu, svo dæmi séu nefnd. Að vinna við barnavernd krefst góðrar þekkingar á barnaverndarlögum og öðrum lögum sem við koma málefnum barna á einn eða annan hátt. Fjallað er hér á eftir

frekar um barnavernd, barnaverndarlöggjöf og barnaverndarúrræði (Embætti landlæknis, e.d.; barnaverndarlög nr. 80/2002; Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.-b).

2.2 Kerfis- og vistfræðikenning

Kerfiskenningar ganga út frá því að einstaklingur sé ávallt í tengslum við nokkur mismunandi kerfi í umhverfi sínu í daglegri rútinu. Ludvig Von Bertalanffy (1901-1972), líffræðingur og heimspekingur, kom fram með slíka kenningu (e. *general systems theory*) en hann er einn af upphafsmönnum kerfiskenninga (e. *systems theory*). Von Bertalanffy lagði áherslu á heildræna nálgun á samvirkni ólíkra þátta í lífi einstaklings og umhverfi hans. Hann túlkaði sem svo að allir einstaklingar tilheyru ákveðnum kerfum og skoðaði hann hegðun þeirra út frá áhrifum frá umhverfinu og þá aðallega út frá þremur þáttum. Tegund, fjöldi og tengslum (Payne, 2005). Kerfiskenning hentar félagsráðgjöfum vel þar sem Von Bertalanffy einblíndi einna helst á heildræna nálgun í lífi einstaklinga. Þessi heildræna nálgun er nátengd heildarsýn, sem er einkennandi fyrir félagsráðgjöf eins og áður var fjallað um (Farley, Smith og Boyle, 2009; Payne, 2005).

Proskasálfræðingurinn Urie Bronfenbrenner (1917-2005) tók kenningu Von Bertalanffy og hélt áfram að þróa hana. Í kjölfarið kom hann fram með kenningu sem nefnd er vistfræðikenning eða vistfræðileg kerfiskenning (e. *ecological systems theory*). Samkvæmt kenningu Bronfenbrennar hafa þó nokkuð margir þættir áhrif á þroska einstaklings svo sem félagslegir, menningarlegir og umhverfislegir þættir. Hann taldi því best að skoða einstaklinginn út frá öllum þessum þáttum og setti fram vistkerfislíkan (e. *ecology model*) til að útfæra vinnu sína. Þar er að finna fjögur vistkerfi sem hann setur í kringum einstaklinginn. Kerfin eru nærkerfi (e. *micro system*), millikerfi (e. *meso system*), stofnanakerfi (e. *exo system*) og lýðkerfi (e. *macro system*), en sambandið á milli kerfanna er umhverfi einstaklingsins. Nærkerfið tekur til sálfræðilegra, líffræðilegra og félagslegra þátta, sem eru þættir sem einstaklingur getur orðið fyrir áhrifum frá, eins og til að mynda fjölskylda, heimili og vinir. Millikerfið tekur til minni hópa eins og vínahópa, kennara og íþróttafélaga en hópanir eiga það sameiginlegt að tengjast daglegum athöfnum einstaklingsins að öllu jöfnu. Stofnanakerfið tilheyrir umhverfi og aðstæðum einstaklings sem hann verður fyrir óbeinum áhrifum frá en er ekki raunverulegur þátttakandi. Dæmi um slíkt getur verið vinnustaður foreldra eða fjölskyldumeðlima. Fjórða og síðasta kerfið, lýðkerfið, tekur til mun stærri hópa en þeirra framangreindu,

eins og stofnana, heilbrigðisþjónustu og almenningþjónustu. Bronfenbrenner segir að öll þessi kerfi sem hér hafa verið nefnd tengist og hafi veruleg áhrif hvert á annað (Bronfenbrenner, 1979; Jóhanna Einarsdóttir, 2007). Til að setja vistfræðilíkan Bronfenbrenner í samhengi við efni ritgerðarinnar geta barnaverndarlög verið gott dæmi um lýðkerfi, en þau geta haft töluverð áhrif á einstaklinginn eða barnið í þessu tilviki (barnaverndarlög nr. 80/2002).

2.3 Vinnuaðferðir

Þegar kemur að vinnuaðferðum félagsráðgjafa við vinnslu barnaverndarmála er litið til tveggja þekktra nálgana. Um er að ræða foreldramiðaða nálgun (e. *adult-directed practice*) og barnamiðaða nálgun (e. *child-directed practice*). Ef farið er mörg ár aftur í tímann tíðkaðist það að leggja meiri áherslu á að veita foreldrum stuðning fremur en að leggja áherslu á barnið sjálft. Foreldramiðuð nálgun var því ríkjandi hér á landi um margra ára skeið og notast var við hana í vinnslu barnaverndarmála. Þegar unnið var eftir slíkri nálgun voru börnin engir þátttakendur í vinnslu mála sem þau varðaði heldur eingöngu foreldrarnir, en einungis var unnið eftir þeirra þörfum og hagsmunum (Fern, 2008). Fram kom í rannsókn Guðrúnar Kristinsdóttur frá árinu 1991 að við vinnslu barnarverndarmála fékk móðirin ævinlega meiri athygli starfsmanna barnaverndar heldur en faðirinn. Algengt var að móðirin ein og sér tæki ákvörðun fyrir alla fjölskylduna og hlutverk feðra var mjög takmarkað. Slík vinnubrögð tíðkast ekki í vinnslu barnaverndarmála í dag sem hægt er að telja jákvæða þróun (Guðrún Kristinsdóttir, 1991).

Síðustu áratugi hafa töluverðar breytingar orðið í íslensku samfélagi, þar með talið jákvæðar breytingar í barnaverndarmálum. Má þar nefnda lög um réttindi barna og vinnuaðferðir félagsráðgjafa. Staða barna hefur tekið breytingum og er orðin betri en áður fyrr, en til að mynda eru það orðin sjálfsgöð mannréttindi barna að vera þátttakendur í eigin barnaverndarmáli. Barnamiðuð nálgun kom til sögunnar og er ein þeirra aðferða sem byggir á þátttöku barna, sem og foreldra, í eigin barnaverndarmáli. Samkvæmt þeirri hugmyndafræði er barnið þátttakandi og hefur tækifæri til að tjá sig auk þess að áherslan er á barnið sjálft og réttindi þess. Leitast er eftir því að finna lausnir á vandamáli barnsins og taka foreldrar og börn, í þeim tilvikum sem það á við, bæði þátt í því að komast að niðurstöðu í málinu. Slíkt fyrirkomulag þekktist ekki þegar unnið var

eftir foreldramiðaðri nálgun. Það var þó ekki fyrr en árið 2002, með barnaverndarlögum nr. 80/2002, sem það var bundið í lög að barn sem er orðið 15 ára gamalt sé aðili að eigin barnaverndarmáli (barnaverndarlög nr. 80/2002; Fern, 2008; Hervör Alma Árnadóttir, 2010; María Gunnarsdóttir, 2011).

3 Saga og þróun barnaverndarlöggjafar

Í þessum kafla er farið yfir sögu og þróun barnaverndarlaga á Íslandi. Frá ákvæðum í elstu lagabókum Íslendinga og allt til núgildandi barnaverndarlaga nr. 80/2002. Fyrstu heildstæðu barnaverndarlögin voru sett árið 1932 og voru þau endurskoðuð þó nokkrum sinnum næstu áratugin og ný lög sett fjórum sinnum, fram að núgildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002. Með undirskrift Íslands á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins árið 1992 og stofnun Barnaverndarstofu árið 1995 urðu töluverðar breytingar í barnaverndarmálum á Íslandi og verður gerð grein fyrir þeim breytingum og áhrifum þeirra á málaflokkinn barnavernd.

3.1 Forveri barnaverndarlöggjafar

Hægt er að rekja einhvers konar útgáfu af vernd barna allt aftur til tíma þjóðveldisaldar. Í lagasafni Íslendinga frá þeirri öld, sem nefnist *Grágás*, var lögð áhersla á erfðarétt barna og tryggði hann þeim þau réttindi að erfa foreldra sína eftir andlát. Erfðarétturinn var settur fram með þeim hætti að synir tóku arf foreldra sinna nema þeir væru óhæfir erfingjar af einhverjum ástæðum. Ef svo var þá var það í höndum dóttur að taka arfinn. Í *Grágás* var einnig að finna sérstakan ómagabálk þar sem hugað var að þeim börnum sem áttu engan að og þá sérstaklega að þeim sem höfðu engan til að framfæra sig (Grágás, 1992). Á þessum tímum, fyrir tíma heildstæðra barnaverndarlaga, voru fáein ákvæði um vernd barna og ungmenna á víð og dreif í íslenskri löggjöf. Hið opinbera fékk einnig heimild til þess að hafa eftirlit og afskipti af börnum og ungmennum ef talin var þörf á. Lagaákvæðin sem hægt var að finna í löggjöfinni voru talin ófullnægjandi þegar kom að því að tryggja börnum og ungmennum viðeigandi og nauðsynlega vernd (Bragi Guðbrandsson, 2008). Árið 1746 kom *Tilskipan um húsagann á Íslandi* út en í henni varð uppeldi barna viðfangsefni löggjafar í fyrsta sinn og markaði hún því ákveðin tímamót í lagasetningu um uppeldi barna. Segja má að hún sé forveri barnaverndarlöggjafar hér á landi. Í *Tilskipuninni* kom fram að foreldrar voru skyldugir til að refsa börnum sínum ef þau hegðuðu sér illa eða hlýddu þeim ekki. Ef til þess kom að börn hegðuðu sér illa eða hlýddu foreldrum sínum ekki var foreldrum leyfilegt að hýða þau með hendi, en tekið

var fram að ekki mátti beita börn neins konar ofbeldi að ástæðulausu. *Tilskipan um húsagann á Íslandi* féll formlega úr gildi árið 1932, með setningu fyrstu barnaverndarlaganna (Loftur Guttormsson, 1983).

3.2 Lög um barnavernd nr. 43/1932

Árið 1932 markaði ákveðin tímamót í sögu barnaverndar á Íslandi en þá voru fyrstu heildstæðu barnaverndarlögin samþykkt á Alþingi, með lögum um barnavernd nr. 43/1932. Meginmarkmið laganna var að koma kerfisbundinni barnaverndarlöggjöf á laggirnar og að fela þeim einstaklingum starfið, sem höfðu áhuga á að starfa á sviði barnaverndar. Fyrirmynd laganna var sótt til Noregs en Norðmenn voru fyrst Norðurlandþjóða að samþykkja barnaverndarlög árið 1896 (Anni G. Haugen, 2004; Bragi Guðbrandsson, 2008). Með lagasetningunni urðu miklar breytingar á lagaumhverfi barnaverndarmála í landinu en fram að þessu höfðu barnaverndarmál ekki verið skipulögð með kerfisbundnum hætti. Barnaverndarnefndir sveitarfélaga voru settar á laggirnar auk þess að skipuð var svokölluð yfirbarnaverndarnefnd, sem síðar með lögum um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947 hlaut nafnið Barnaverndarráð Íslands. Yfirbarnaverndarnefnd var skipuð, af ráðherra, einstaklingum sem höfðu áhuga á barnaverndarstarfi en nefndin átti að sjá um daglega stjórn barnaverndarstarfs í landinu. Meðal annars að sinna eftirliti með barnaverndarnefndum og vera þeim innan handar þegar þörf var á, auk þess að taka á móti ársskýrslum frá þeim. Þar með var öll stjórn barnaverndarmála komin í hendur stjórnvalda, sem höfðu málefni barnaverndar að atvinnu sinni, í fyrsta sinn á Íslandi. Þessar breytingar á lagaumhverfi barnaverndar lögðri grunn að skipulagi barnaverndarstarfs eins og það þekkist í dag (Bragi Guðbrandsson, 2008; lög um barnavernd nr. 43/1932).

Í 1. gr. laga um barnavernd nr. 43/1932 var kveðið á um að barnaverndarnefnd, skipuð fimm mönnum, skyldi vera til staðar í öllum „kaupstöðum“ eða „hreppum“ landsins. Átti þetta við um kaupstaði sem höfðu 300 íbúa eða fleiri. Í þeim kaupstöðum sem íbúafjöldi náði ekki 300 manns var það í höndum skólanefnda að sjá um vernd barna. Hlutverk barnaverndarnefndar á þessum tíma samkvæmt 7. gr. laganna var að hafa eftirlit með uppeldi barna sem bjuggu við einhvers konar óviðunandi aðstæður. Á þessum tímum var einstaklingur barn þangað til hann náði 16 ára aldri, sem síðar breyttist í 18 ára með gildistöku lögræðislaga nr. 71/1997. Auk þess var það hlutverk

barnaverndarnefndar að hafa eftirlit með „barnahælum“ og „dagheimilum“ sem staðsett voru í kaupstaðnum, rannsaka kærur og kvartanir sem bárust, sjá um fræðslu og aðstoð við uppeldi barna og síðast en ekki síst útvega barni viðeigandi úrræði ef þörf var á. Í 9. gr. laganna kemur fram að barnaverndarnefnd var heimilt að taka barn af heimili sínu við ákveðnar aðstæður, og ráðstafa því þá utan heimilis. Ef brotið hafði verið á barni með einhvers konar ofbeldi eða vanrækslu, allt frá óviðunandi heimilisaðstæðum upp í líkamlegt ofbeldi af hálfu foreldra eða forsjáraðila, var barnaverndarnefnd heimilt að taka barn af heimili. Ef barn hafði brotið af sér eða komist í kast við löginn með einhverjum hætti var barnaverndarnefnd einnig heimilt að taka barn af heimili sínu. Barnaverndarnefnd var þó ekki heimilt að ráðast í þessar aðgerðir gegn vilja foreldra eða forsjáraðila barns. Ef ekki náðist samþykki við foreldra eða forsjáraðila var hægt að fá undanþágu, einungis ef meirihluti nefndarinnar var sammála um að rétt væri að taka barn af heimili sínu. Nefndin gat þá borið það undir yfirbarnaverndarnefnd og fengið leyfi fyrir aðgerðinni, en þetta kemur fram í 11. gr. laganna. Að taka barn af heimili sínu og ráðstafa því utan heimilis var eina úrræðið sem kveðið var á í lögum um barnavernd nr. 43/1932. Í þessum fyrstu heildstæðu barnaverndarlögum var að finna ákvæði um tilkynningarskyldu en í þeim var kveðið á um skyldu almennings að tilkynna barnaverndaryfirvöldum ef vitneskja var um að brotið hefði verið gegn barni á einhvern hátt (Bragi Guðbrandsson, 2008; Hrefna Friðriksdóttir, 2010; lög um barnavernd nr. 43/1932).

3.3 Lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947

Næstu barnaverndarlög sem samþykkt voru á Alþingi voru lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947. Vegna mikilla breytinga í þjóðfélaginu var ráðist í að endurskoða löginn frá árinu 1932, en á árunum 1932 til 1947 kom fjölmennt herlið til landsins og aukin fólksfjölgun í þéttbýlum landsins átti sér stað. Þjóðfélagsbreytingarnar urðu töluverðar á þessum tímum og fólk hafði áhyggjur af börnum og ungmennum landsins, meðal annars vegna aukins skemmtanahalds og drykkju sem fylgdu þessari þróun. Þessar aðstæður sem upp voru komnar voru taldar neikvæðar og ekki ásættanlegar fyrir börn og ungmenni. Í kjölfarið var umfjöllun um málefni ungmenna tekin fyrir á Alþingi árið 1941, en á þessum tíma voru einstaklingar börn þangað til þau náðu 16 ára aldri og svokölluð ungmenni upp að 18 ára aldri. Í kjölfar umræðunnar voru sett lög um eftirlit

með ungmennum o.fl. nr. 62/1942. Með setningu þeirra laga var eftirlit með ungmennum eftt til muna, meðal annars með þeim hætti að sett var skylda á löggæslu landsins að aðstoða barnaverndarnefndir við að sinna eftirliti með ungmennum (Bragi Guðbrandsson, 2008).

Árið 1947 voru lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947 loks samþykkt og áttu þau að bregðast betur við þeim þjóðfélagsbreytingum sem höfðu orðið þessi síðastliðnu ár. Með lagasetningunni hlaut yfirbarnaverndarnefnd nafnið Barnaverndarráð Íslands og störfum og starfsháttum barnaverndarnefnda og Barnaverndarráðs Íslands voru gerð ítarleg skil. Tilkynningarskylda lögreglu og annarra opinberra starfsmanna til barnaverndarnefnda var leitt í lög, en hægt er að rekja þá breytingu til laga um eftirlit með ungmennum o.fl. nr. 62/1942, þar sem skylda var sett á löggæslu landsins að aðstoða barnaverndarnefndir. Í ákvæðinu kom fram að herða þyrfti skyldu þeirra að tilkynna barnaverndarnefnd tafarlaust, ef þeir vissu um heimili þar sem grunur léki á um einhvers konar misbrest í uppeldi væri að ræða. Í 26. og 28. gr. laganna kemur fram að ef barnaverndarnefnd fær tilkynningu, eða verður vör við, að barn búi við óviðunandi aðstæður af einhverjum ástæðum, til dæmis vegna andlegra veikinda foreldra eða forráðamanna, skuli nefndin grípa til viðeigandi aðgerða. Einnig skal hún grípa til viðeigandi aðgerða ef hegðun barns er óásættanleg af einhverjum ástæðum, til dæmis vegna drykkju. Algengustu aðgerðir barnaverndarnefnda á þessum tímum voru að leiðbeina foreldrum og forráðamönnum í uppeldishlutverki sínu. Í fyrsta skipti var að finna ákvæði í lögum þessum þar sem mælt var fyrir skyldu stjórnvalda að setja á stofn meðferðarheimili eða einhvers konar stofnun fyrir þau börn og ungmenni, undir 18 ára, sem glímdu við hegðunarvanda, drykkju eða þau sem höfðu komist í kast við lög. Eitt heimili fyrir stúlkur og annað fyrir drengi. Fyrsta lagastoðin um meðferðarheimili var því komin sem voru töluverðar breytingar á úrræðum og skyldum hins opinbera. Vert er að segja frá því að meðferðarheimilið sem opnað var í kjölfarið fyrir drengi var hið víðfræga Breiðavíkurheimili, en ekki verður fjallað um það heimili í þessari ritgerð (Bragi Guðbrandsson, 2008; lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947).

3.4 Lög um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966

Árið 1966 voru þriðju heildarlögin um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966 sett en með þeim fylgdu engar stórvægilegar breytingar. Ein helsta breytingin var sú að

málsmeðferð barnaverndarnefnda og Barnaverndarráðs Íslands var gerð skýrari. Fleiri ákvæði voru einnig gerð skýrari og fáein nýmæli komu inn í lög. Meðal nýrra ákvæða í lögnum ber helst að nefna það sem varðaði skyldur sveitarfélaga, að koma á fót og reka meðferðarheimili eða annars konar stofnun fyrir börn og ungmenni sem þurftu á slíku að halda. Með þessu varð verkaskipting ríkis og sveitarfélaga varðandi vistun barna utan heimilis skýrari. Nýtt ákvæði kom fram í 14. gr. laganna og tók það vanhæfi nefndarmanna fyrir, sem mikilvægt er að hafa í lögum en seinna meir var það sett inn í stjórnslulögin. Nýtt ákvæði var einnig að finna í 39. gr. laganna en þar var kveðið á um bann við líkamlegum refsingum á börnum, á heimilum þeirra sem og á öðrum stöðum, eins og á meðferðarheimilum og stofnunum (Bragi Guðbrandsson, 2008; lög um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966; stjórnslulög nr. 37/1993).

3.5 Lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992

Eftir tiltölulega hæga þróun áttu miklar breytingar sér stað í kjölfar setningar laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992. Eins og fram kom í inngangi skrifaði Ísland undir samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992 árið 1992 og óhætt er að segja að hann hafi haft áhrif á þróun barnaverndarmála í landinu. Samningurinn tekur á mannréttindum barna og er gjarnan nefndur Barnasáttmálinn, en stutt umfjöllun verður um hann hér að neðan. Íslensk stjórnvöld héldu áfram að horfa til Norðurlandanna, hvernig skipulag þeirra væri, og var yfirstjórn barnaverndarmála færð frá Menntamálaráðuneytinu yfir til Félagsmálaráðuneytisins, sem í dag er Velferðarráðuneytið. Barnaverndarmál höfðu verið undir sama hatti og félagsmálin um nokkurt skeið á Norðurlöndunum sem virtist ganga vel og ákváðu íslensk stjórnvöld að gera slíkt hið sama (Barnaverndarstofa, 2000; lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013).

Hingað til hafði Barnaverndarráð Íslands gegnt tveimur hlutverkum, að veita ráðgjöf til barnaverndarnefnda í landinu og að vera úrskurðaraðili í barnaverndarmálum, en því var breytt með þessum lögum. Áhrifarík nýmæli laganna voru meðal annars þau að barnaverndarumdæmi voru stækkuð, ákvæði um fósturráðstafanir og málsmeðferð barna voru gerð ítarlegri, svo dæmi séu nefnd. Töluverðar breytingar í barnaverndarmálum höfðu átt sér stað síðustu áratugi og var kominn tími á heildarendurskoðun barnaverndarmála og var það í höndum þáverandi

félagsmálaráðherra. Hann fól Hagsýslu ríkisins það hlutverk að kanna stöðu málaflokksins. Eftir ítarlega athugun var niðurstaða skýrslu Hagsýslu ríkisins sú að endurskoða þyrfti skipulag barnaverndarmála í landinu. Stjórnsýsla málaflokksins væri ekki nógu vel skipulögð, samhæfing á milli stofnana ábótavant auk þess að verkaskipting ríkis og sveitarfélaga var ekki talin nægilega góð. Fram kom í skýrslunni að þáverandi meðferðarkerfi væri gallað og verulega ábótavant, en farið er ítarlega í meðferðarkerfið hér á landi síðar í ritgerðinni, sögu þess og þróun. Í kjölfarið var komið fram með tillögum um endurskipulagningu barna- og unglíngamála sem leiddi til ákvörðunar um að koma á fót stjórnsýslustofnun, sem færi með yfirumsjón barnaverndarmála í landinu auk daglegrar stjórnar. Stjórnsýslustofnunin sem sett var á fót, hlaut nafnið Barnaverndarstofa, og tók til starfa 1. júní árið 1995, en fjallað er nánar um þá stofnun á eftir. Með tilkomu Barnaverndarstofu átti starfsemi málaflokksins að skýrast og ganga betur. Helstu breytingarnar voru á meðferðarkerfi landsins, en komið er nánar inn á þær í kaflanum um úrræði Barnaverndarstofu hér að neðan (Bragi Guðbrandsson, 2008).

Árið 1998 varð merkileg breyting í sögu barnaverndarlöggjafar en þá var heiti laganna breytt yfir í barnaverndarlög. Þær lagabreytingar urðu í kjölfar hækkunar sjálffræðisaldurs, en hann var hækkaður úr 16 ára í 18 ára með lögræðislögum nr. 71/1997, og því einstaklingar talin vera börn upp að 18 ára aldri. Þar með var ekki lengur þörf á því að nefna lögin, um vernd barna og ungmenna, heldur einungis barnaverndarlög (Barnaverndarstofa, 2000). Þegar komið er til þessa tíma má sjá mikla þróun í málefnum barna, hvað varðar lög, stofnanir og embætti. Öll þau lög, stofnanir og embætti sem sett höfðu verið á fót höfðu það að meginmarkmiði að gæta hagsmuna og réttinda barna, auk þess að vernda þau. Barnasáttmálann og embætti umboðsmann barna eru þar á meðal, sem líttilega verður fjallað um í næstu köflum.

3.5.1 Barnasáttmálinn

Árið 1989 var samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992, eða Barnasáttmálinn, samþykktur á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Skrifað var undir samninginn hér á landi árið 1990 og var hann fullgiltur árið 1992. Loks var hann lögfestur árið 2013 með lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013. Samningurinn markaði ákveðin tímamót en hann átti eftir að hafa jákvæð áhrif á réttarstöðu barna í landinu. Í samningnum er að finna ítarlegan inngang og 54

enn ítarlegri efnisgreinar. Með samningnum kom loks alþjóðleg viðurkenning á því að börn séu sá hópur samfélagsins sem þurfi á sérstakri vernd og umönnun að halda, meira en hópur þeirra fullorðnu. Í samningnum er kveðið á um vernd tiltekinna grundvallarmannréttinda, þar á meðal rétt til lífs, friðhelgis og skoðana- og tjáningafrelsis. Samningurinn leggur ákveðnar skyldur á aðildarríki hans, að tryggja börnum velferð þegar kemur að heilbrigði, menntun og félagsmálum (lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013; Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.).

3.5.2 Umboðsmaður barna

Árið 1995 var embætti umboðsmanns barna stofnað en embættið vinnur að bættum hag barna upp að 18 ára aldri. Sett voru lög um umboðsmann barna nr. 80/1994 og starfar því umboðsmaður barna eftir þeim lögum. Hann stendur vörð um hagsmuni barna, þarfir þeirra og réttindi, auk þess að gæta þess að stjórnvöld, einstaklingar og félagasamtök taki fullt tillit til þessa markhóps, til hagsmuna og þarfa þeirra. Umboðsmaður barna berst einnig fyrir því að börnum sé ekki mismunað á einn né neinn hátt. Umboðsmaður barna sér til þess að tekið sé mið af hagsmunum barna við lagasetningu og ákvarðanatöku í þjóðfélaginu og að koma viðhorfum barna fram á sjónarsviðið. Nauðsynlegt er að koma viðhorfum barna fram í sviðsljósið þar sem raddir barna eru mikilvægar þegar kemur að málefnum þeirra, en eiga það til að gleymast í umræðunni (lög um umboðsmann barna nr. 80/1994; Umboðsmaður barna, e.d.). Umboðsmaður barna hefur til þessa haft jákvæð áhrif á réttindi barna í landinu og auðvelt er að tengja hann við barnaverndarmál. Umboðsmaður barna hefur barist fyrir því að tryggja rétt barna til að tjá sig í einstaka barnaverndarmálum. Samkvæmt núgildandi barnaverndarlögum er það undir barnaverndarnefnd komið hverju sinni hvort að skipa eigi barni svokallaðan talsmann í eigin máli. Talsmaður er ávallt hlutlaus einstaklingur sem kemur skoðunum barns á framfæri og gætir þess að réttur barns sé virtur í málsmeðferð. Umboðsmaður barna talar með því að barn hafi talsmann í eigin barnaverndarmáli, að það verði skylda og að hlutverk talsmanns verði gert skýrt í lögum (Umboðsmaður barna, 2016).

3.6 Barnaverndarlög nr. 80/2002

Núgildandi barnaverndarlög nr. 80/2002 voru sett á Alþingi 1. júní árið 2002 og voru ákveðin umbylting í barnaverndarstarfi á Íslandi. Umtalsverðar breytingar voru gerðar á lögnum með nýjum ákvæðum, sem fjallað verður sérstaklega um hér neðar, en ákvæði fyrri laga voru einnig gerð skýrari. Með setningu laganna var loksins lögð meiri áhersla á viðhorf og sjónarmið barns í vinnslu barnaverndarmála, sem hægt er að rekja til áhrifa frá Barnasáttmálanum. Í 1. og 2. grein barnaverndarlaga nr. 80/2002 kemur fram að öll börn eigi rétt á vernd og umönnun. Meginmarkmið laganna er því að tryggja að þau börn sem búa við einhvers konar óviðunandi aðstæður, eða börn sem stofna sinni eigin heilsu og þroska í hættu, fái þá aðstoð sem nauðsynleg er hverju sinni. Hlutverk barnaverndarnefnda til þessa hafði aðallega verið að bjarga börnum úr einhvers konar óviðunandi aðstæðum hjá foreldrum eða forráðamönnum, og koma þeim einhversstaðar fyrir, óháð því hvað þeim væri fyrir bestu. Í dag vinnur barnavernd út frá því hvað er best fyrir barnið og hagsmunir barnsins hafðir í fyrirrúmi við málsmeðferð. Ef starfsmenn barnaverndarnefnda þurfa að grípa inn í leitast þeir ávallt fyrst við að hjálpa fjölskyldum og styrkja þær í uppeldishlutverk. Ef það dugar ekki til leita starfsmenn til annarra úrræða til að vernda börnin. Í fjórða kafla laganna er tilkynningarskyldan tekin fyrir en fjallað er um þrenns konar tilkynningarskyldur. Tilkynningarskyldu almennings, tilkynningarskyldu þeirra sem hafa afskipti af börnum og tilkynningarskyldu lögreglu. Tilkynningarskyldan er stór partur af barnaverndarstarfi í landinu en til að barnaverndarnefndir geti aðstoðað börn þarf þeim að berast tilkynning svo hægt sé að kanna málið og þegar þörf er á, vernda börn fyrir hvers kyns aðstæðum sem þau eru í (barnaverndarlög nr. 80/2002; Barnaverndarstofa, 2002).

3.6.1 Helstu nýmæli laganna

Fjölmörg nýmæli er að finna í lögnum. Ein veigamesta breytingin sem finna má í lögnum er ákvæði um 1.500 íbúa lágmarksfjölda í umdæmi hvernar barnaverndarnefndar. Með þessu ákvæði var verið að halda áfram þeirri vinnu sem hófst með lögum um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, að stækka umdæmi hvernar barnaverndarnefndar og um leið fækka þeim. Nýja ákvæði laganna frá 2002 fór fram á að þau sveitarfélög sem náðu ekki tilsettum íbúafjölda ættu að sameinast og vinna saman við vernd barna. Sameining ætti að gera það að verkum að samanlagður

íbúafjöldi væri að lágmarki 1.500 manns hjá hverri barnaverndarnefnd. Sveitarfélög fóru strax í að vinna að þessum breytingum og í lok árs 2003 voru barnaverndarnefndir í landinu 32 talsins. Til að gera grein fyrir þessari miklu þróun er vert að nefna að árið 1996 voru barnaverndarnefndir í landinu 82 talsins. Í dag, 2018, hefur þeim fækkað enn meir og eru 27 talsins en sveitarfélögin eru 74 talsins (barnaverndarlög nr. 80/2002; Barnaverndarstofa, 2003; Barnaverndarstofa, 2017a). Fleiri breytingar áttu sér stað með tilkomu þessara laga og ber þar helst að nefna að Barnaverndarráð Íslands var lagt niður. Í stað þess var kærunefnd barnaverndarmála stofnuð, sem síðar sameinaðist fimm öðrum nefndum í úrskurðarnefnd velferðarmála, með lögum nr. 85/2015. Samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 og reglugerð um kærunefnd barnaverndarmála nr. 1007/2013 var hlutverk kærunefndar að skera úr og taka afstöðu í tilteknum ágreiningsmálum sem upp koma á milli barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu við ákvarðanatöku við vinnslu barnaverndarmála, sem í dag er hlutverk úrskurðarnefndar velferðarmála (barnaverndarlög nr. 80/2002; lög um úrskurðarnefnd velferðarmála nr. 85/2015; reglugerð um kærunefnd barnaverndarmála nr. 1007/2013).

Fleiri mikilvæg nýmæli komu með lagasetningunni og þar ber helst að nefna ákvæði sem tekur til réttinda barns við málsmeðferð. Barn sem er orðið 15 ára gamalt er orðið aðili að eigin barnaverndarmáli og tryggir það réttarstöðu barnsins til muna. Barnið hefur rétt á því að fá aðgang að gögnum málsins ef vilji er fyrir hendi. Auk þess hlýtur barnið rétt til að tjá sig í máli sínu. Til að mynda þarf barn sem hefur náð 15 ára aldri að samþykkja ráðstöfun utan heimilis. Með þeirri breytingu er barni gefinn kostur á að taka þátt í eigin barnaverndarmáli, í fyrsta sinn í sögunni hér á landi. Auk þess kemur fram að ræða skuli við yngri börn ef þau hafa náð nægilegum þroska. Þetta er fyrsti vísir í lögum að raunverulegri þátttöku barna í barnaverndarmálum. Með slíku fyrirkomulagi er unnið eftir barnamiðaðri nálgun en ekki foreldramiðaðri nálgun, sem fjallað var um í kafla tvö hér að ofan. Með barnaverndarlögum nr. 80/2002 var frumúrskurðarvald í forsjársviptingum og öðrum þvingunarráðstöfunum fært frá barnaverndarnefndum yfir til almennra dómstóla. Auk þeirra nýmæla sem fram koma hér að ofan, má nefna ákvæði um framkvæmdaráætlun í barnaverndarmálum, en ríki og sveitarfélög voru með lögum gerð skyldug til að útbúa slíka áætlun í málaflokknum til fjögurra ára í senn. Lögin gera einnig ráð fyrir skýrari meginreglum barnaverndarstarfs

og ítarlegri málsmeðferðarreglum fyrir barnaverndarnefndir. Að lokum er afskipti barnaverndarnefnda af þunguðum konum, ef þörf er á, eitt af áhugaverðum nýjum ákvæðum í lögunum. Ef grunur leikur á um að þunguð kona stefnir heilsu eða lífi ófædds barns síns í hættu á einhvern hátt skal barnaverndarnefnd grípa til nauðsynlegra aðgerða tafarlaust (barnaverndarlög nr. 80/2002; Barnaverndarstofa, 2002).

4 Skipulag barnaverndaryfirvalda

Hér á eftir er farið í stjórn barnaverndarmála á Íslandi. Hvernig skipulag málaflokksins er háttað en eftir stöðuga þróun í málaflokknum getur verið gagnlegt að sjá hvernig barnaverndaryfirvöld standa í dag. Samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 samanstanda barnaverndaryfirvöld af Velferðarráðuneytinu, úrskurðarnefnd velferðarmála, Barnaverndarstofu og síðast en ekki síst barnaverndarnefndum sveitarfélaga. Greint er stuttlega frá stofnununum, hvernig þær standa og hver hlutverk þeirra eru í málaflokknum (barnaverndarlög nr. 80/2002).

4.1 Velferðarráðuneytið

Velferðarráðuneytið er efst í píramídanum yfir stjórn barnaverndarmála í landinu og ber ábyrgð á stefnumótun í málaflokknum. Velferðarráðuneytið hóf störf í ársbyrjun 2011 eftir að Félags- og Tryggingamálaráðuneytið og Heilbrigðisráðuneytið var sameinað í eitt ráðuneyti, Velferðarráðuneytið. Verkefni Velferðarráðuneytisins eru mörg og má þar nefna heilbrigðisþjónustu, húsnæðismál og velferðar- og fjölskyldumál. Varðandi velferðar- og fjölskyldumál ber ráðuneytið ábyrgð á rekstri og eftirliti Barnaverndarstofu, sem er ein af undirstofnunum ráðuneytisins. Einnig er það í verkahring Velferðarráðuneytisins að skipa úrskurðarnefnd velferðarmála sem vinnur eftir reglugerð frá ráðherra. Að lokum hefur Velferðarráðuneytið eftirlit með úrræðum sem eru á ábyrgð ríkisins, hvort þeim sé ekki fylgt eftir samkvæmt barnaverndarlögum og uppfylli allar kröfur laganna (barnaverndarlög nr. 80/2002; Velferðarráðuneytið, e.d.).

4.2 Úrskurðarnefnd velferðarmála

Úrskurðarnefnd velferðarmála, sem áður var kærunefnd barnaverndarmála, gegnir því hlutverki að skera úr í tilteknum ágreiningsmálum sem upp geta komið í ákvarðanatöku hjá barnaverndarnefndum og Barnaverndarstofu. Ósáttum aðilum einstakra barnaverndarmála er heimilt að skjóta ákvörðunum eða úrskurðum, hvort sem þær eða

Þeir eru frá barnaverndarnefnd eða Barnaverndarstofu, til nefndarinnar, samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002. Úrskurðarnefnd velferðarmála fer með endanlegan úrskurð, og því ekki hægt að skjóta úrskurði hennar til æðra settra stjórnvalda. Hvað varðar skipun nefndarinnar, er hún sett saman af tólf nefndarmönnum. Ráðherra skipar formann úrskurðarnefndar og þrjá nefndarmenn til fimm ára, og átta aðra nefndarmenn og jafnmarga til vara til fjögurra ára í senn. Af þessum tólf nefndarmönnum skal einn hafa sérstaka þekkingu á barnaverndarmálum (barnaverndarlög nr. 80/2002; lög um úrskurðarnefnd velferðarmála nr. 85/2015).

4.3 Barnaverndarstofa

Eins og áður hefur komið fram var Barnaverndarstofa sett á fót eftir að breytingar urðu í málaflokknum í kjölfar setningar laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992. Barnaverndarstofa, sem er sjálfstæð stofnun, hóf starfsemi sína 1. júní 1995 og heyrir undir ráðherra. Barnaverndarstofa annast alla stjórnsýslu barnaverndarmála hér á landi, hefur eftirlit með daglegum rekstri barnaverndarmála, vinnur að eflingu barnaverndarstarfs í landinu auk þess að vera ráðherra innan handar þegar kemur að stefnumótun í málaflokknum. Meginhlutverk Barnaverndarstofu eru að sinna annars vegar eftirliti og hins vegar ráðgjöf. Að sjá um og sinna eftirliti með rekstri stuðningsúrræða og meðferðarheimila fyrir börn og unglunga ásamt því að annast eftirlit með störfum barnaverndarnefnda sveitarfélaganna. Það sem felst einna helst í því að hafa eftirlit með störfum barnaverndarnefnda er að fylgjast með því hvort þær vinni samkvæmt núgildandi barnaverndarlögum. Jafnframt veitir Barnaverndarstofa barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf við vinnslu barnaverndarmála. Barnaverndarstofa tekur við kvörtunum og kærnum frá einstaklingum sem koma inn á borð vegna vinnslu mála barnaverndarnefnda. Að lokum tekur hún við sískráningum og ársskýrslum frá barnaverndarnefndum, en með þeim skýrslum er hægt að að fylgjast með þróun og stöðu mála í barnavernd á Íslandi (barnaverndarlög nr. 80/2002; Barnaverndarstofa, 2017a). Barnaverndarstofa er barnaverndarnefndum einnig innan handar þegar kemur að fósturráðstöfunum og vinnslu slíkra mála, eins og til dæmis með því að halda námskeið fyrir verðandi fósturforelda. Síðast en ekki síst er það hlutverk Barnaverndarstofu að veita fagfólki og almenningi fræðslu og upplýsingar um málefni barnaverndar og barna almennt. Þau úrræði sem Barnaverndarstofa rekur eru meðal

annars meðferðarstöð ríkisins, Stuðlar, auk tveggja meðferðarheimila sem staðsett eru úti á landi. Einnig eru það fjölkerfameðferð (MST), Barnahús og fósturráðstafanir. Seinna í þessari ritgerð er fjallað nánar um þessi tilteknu úrræði og þeim gerð góð skil (barnaverndarlög nr. 80/2002; Barnaverndarstofa, 2017a).

4.4 Barnaverndarnefndir sveitarfélaga

Barnaverndarnefndir sveitarfélaga hafa gegnt veigamiklu hlutverki þegar kemur að barnavernd allt frá upphafi hennar á Íslandi. Eins og áður hefur komið fram í þessari ritgerð og var kveðið á um í lögum um barnavernd nr. 43/1932, var það skylda sveitarfélaga að hafa starfandi barnaverndarnefnd í þeim „kaupúnum“ sem íbúafjöldi náði 300 manns. Með núgildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002 var lagt til að íbúafjöldi að baki hvers barnaverndarumdæmis væri að lágmarki 1.500 manns. Eins og einnig hefur áður komið fram eru 27 starfræktar barnaverndarnefndir á landinu í dag og af þeim eru 14 sem starfa saman sem barnaverndar- og félagsmálanefnd (Barnaverndarstofa, e.d.-a). Barnaverndarnefnd skal vera skipuð fimm mönnum og fimm varamönnum, af báðum kynjum, en sveitarstjórn kýs í barnaverndarnefnd og tilkynnir Barnaverndarstofu um skipan sína. Í núgildandi barnaverndarlögum er kveðið á um að mikilvægt sé að nefndarmenn hafi einhvers konar sérþekkingu á málefnum barna sem er þó ekki nauðsynlegt. Öll grunnþjónusta barnaverndarstarfs í landinu fer fram hjá barnaverndarnefndum sveitarfélaga og er helsta hlutverk þeirra að annast eftirlit með uppeldi og aðbúnaði barna og grípa til viðeigandi aðgerða ef ætla má að þess þurfi. Þegar þörf er á að starfsmenn barnaverndarnefnda beiti úrræðum skal ávallt beita meðalhófi og grípa til nauðsynlegs úrræðis sem hentar best hverju sinni og gætir að hagsmunum barnsins. Fjallað er stuttlega um helstu úrræði barnaverndarnefnda sveitarfélaga hér í næsta kafla (barnaverndarlög nr. 80/2002).

5 Stuðningsúrræði sveitarfélaga

Í nágildandi barnaverndarlögum er að finna þrens konar tegundir af möguleikum barnaverndarnefnda sveitarfélaga til afskipta af börnum. Úrræði með samþykki foreldra, úrræði utan heimilis með samþykki foreldra og barns og úrræði án samþykkis foreldra. Auk þessara úrræða er hægt að grípa til stuðningsúrræða á grundvelli annarra laga þegar það á við, þar má nefna Barna- og unglingsgeðdeild (BUGL) og Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Eins og áður kom fram í ritgerðinni fer öll grunnþjónusta barnaverndarstarfs fram hjá sveitarfélögum og helsta hlutverk þeirra er að hafa eftirlit með uppeldi og aðbúnaði barna og grípa til viðeigandi aðgerða þegar þörf er á. Ef vandi barna og unglinga er orðinn fjölþættur og alvarlegur er algengt að leita þurfi til Barnaverndarstofu og sérhæfðari úrræða (barnaverndarlög nr. 80/2002; Barnaverndarstofa, e.d.-b). Helstu og algengustu stuðningsúrræði sveitarfélaga eru meðal annars þau að leiðbeina foreldrum um uppeldi og aðbúnað barns og að útvega barni og fjölskyldu þess tilsjónarmann, persónulegan ráðgjafa eða stuðningsfjölskyldu. Þessi tilteknu stuðningsúrræði krefjast samþykkis foreldra, og taka skal tillit til sjónarmiða og óska barns ef aldur og þroski þess gefur tilefni til. Einnig eru úrræði utan heimilis sem krefjast samþykkis foreldra og barns, sem er orðið 15 ára gamalt. Þau úrræði eru meðal annars þau að barnaverndarnefnd taki við forsjá barns og visti barn á meðferðarheimili eða ráðstafi því í fóstur, en það fer eftir því hvað hentar barni hverju sinni. Að lokum eru það úrræði sem gripið er til, og krefjast ekki samþykkis foreldra né barns, þegar vægari úrræði hafa ekki skilað tilteknum árangri. Dæmi um slíkt er að hafa eftirlit með heimili fjölskyldunnar og aðbúnaði barns og bann við því að fara með barn af landinu. Barnaverndarnefnd er einnig heimilt að krefjast forsjárviptingar, ef hún telur vera þörf á, en hennar þarf að krefjast fyrir dómi (barnaverndarlög nr. 80/2002).

Það sem átt er við með því þegar barnaverndarnefnd útvegar barni og fjölskyldu þess tilsjónarmann er að útvega einstakling, svokallaðan tilsjónarmann. Hann aðstoðar foreldra við að sinna forsjár- og uppeldisskyldum sínum á sem bestan hátt. Persónulegur ráðgjafi er svo aftur á móti einstaklingur sem veitir barninu sjálfu, ekki fjölskyldunni í heild sinni, ráðgjöf. Persónulegur ráðgjafi hjálpar barni að styrkjast á þeim sviðum sem

það þarf, hvort sem það er félagslega, siðferðislega og tilfinningalega, eða á öðru sviði. Einnig að aðstoða barnið við að sinna því sem það tekur sér fyrir hendur, sem getur verið vinna, menntun eða tómstundir, svo fátt eitt sé nefnt. Stuðningsfjölskylda er fjölskylda, eða einstaklingur, sem tekur á móti barni á heimili sínu, nokkra daga í mánuði í þeim tilgangi að minnka álag og streitu hjá barninu sjálfu, eða fjölskyldunni í heild sinni (Barnaverndarstofa, e.d.-d). Þegar barnaverndarnefnd þarf að grípa til þeirra aðgerða að vista barn utan heimilis, þá er algengt að meðferðarheimili eða fósturráðstöfun verði fyrir valinu. Tvö meðferðarheimili eru starfrækt á landinu í dag, eins og áður hefur komið fram, Laugaland og Lækjarbakki, auk greiningar- og meðferðarstöðvarinnar Stuðla. Barnaverndarnefnd, auk Barnaverndarstofu, geta falið fósturforeldrum umsjá barns tímabundið eða varanlegt. Fjallað er ítarlegar um meðferðarheimili og fósturráðstafanir í næstu köflum (barnaverndarlög nr. 80/2002; Barnaverndarstofa, e.d.-c).

6 Úrræði Barnaverndarstofu

Lögð er meiri áhersla á helstu sérhæfðu úrræði Barnaverndarstofu fremur en stuðningsúrræði sveitarfélaga, og þeim gerð ítarleg skil hér. Líkt og barnaverndarlöggjöfin, hafa úrræði í barnavernd þróast töluvert í gegnum árin og eru úrræði Barnaverndarstofu engin undantekning þar á. Meðal úrræða Barnaverndarstofu sem tekin eru fyrir hér eru meðferðarheimili, þar sem sögu og þróun þeirra, aðallega frá tímum Barnaverndarstofu, verða gerð góð skil. Auk þess er greint ítarlega frá þeim meðferðarheimilum sem starfrækt eru í dag. Fjallað er um fjölkerfameðferð (MST) sem er einungis tæplega 10 ára gamalt meðferðarúrræði hér á landi, en farið er yfir stutta sögu þess. Jafnframt er komið inn á það hverju það hefur breytt í meðferðarkerfinu í landinu, en með innleiðingu MST fækkaði meðferðarheimilum hverju á fætur öðru. Farið er yfir fósturráðstafanir, en að senda barn í fóstur er ein elsta barnaverndarráðstöfun á Íslandi. Fjallað er um sögu og þróun þeirra og skoðað hvernig þeim er háttað í dag. Að lokum er greint frá Barnahúsi, þar sem farið er yfir sögu, þróun og hlutverk þess í gegnum árin. Áhersla er því lögð á sögu og þróun úrræðanna, fram til núverandi skipulags sem þekkist hér á landi í dag og hvernig hægt er að tengja þessa þróun við þróun barnaverndarlöggjafarinnar. Sálfræðiþjónusta vegna óviðeigandi kynhegðunar barna og PMTO (e. *parent management training, oregon model*) foreldrafærni eru einnig úrræði á vegum Barnaverndarstofu, en ekki er farið yfir þau í þessari ritgerð (Barnaverndarstofa, e.d.-c).

6.1 Meðferðarheimili

6.1.1 Saga meðferðarheimila

Saga og þróun meðferðarheimila að núverandi skipulagi hefur vægast sagt verið áhugaverð. Í gamla daga, fyrir tíma núverandi uppbyggingar íslensks meðferðarkerfis og stofnun Barnaverndarstofu árið 1995, var um nokkur meðferðarheimili eða annars konar vistheimili að ræða hér á landi. Sem dæmi má nefna uppeldisstofnunina Kumbaravog við Stokkseyri sem tók til starfa árið 1945 og var fyrsta stofnunin sem rekin var allt árið um kring. Hún var fyrir börn sem höfðu náð grunnskólaaldri og allt upp að

14 ára aldri (Forsætisráðuneytið, 2009). Rétt rúmum áratug síðar var starfsemi stofnunarinnar flutt í Mosfellssveit og var starfandi þar á árunum 1956 til 1972. Upptökuheimili ríkisins var rekið frá árinu 1945 og árið 1978 fékk það heimili nýtt nafn, Unglingaheimili ríkisins. Um leið og það fékk nýtt nafn var starfsemin þar tekin til heildarendurskoðunar og var í kjölfarið endurbætt og var starfrækt til ársins 1994. Heimavistarskólinn að Jaðri var rekinn frá árinu 1946-1973, Silungapollur frá árinu 1950-1969 og Skólaheimilið Bjarg frá árinu 1965-1967. Ekki má gleyma að nefna Breiðavíkurheimilið fræga en það var svokallað uppeldisheimili og var starfrækt á árunum 1952-1979. Heimilið var fyrir drengi sem voru á aldrinum 14-18 ára og voru þeir sendir þangað af margvíslegum ástæðum (Forsætisráðuneytið, 2010; Forsætisráðuneytið, 2011).

Eins og áður hefur komið fram var yfirstjórn barnaverndarmála flutt frá Menntamálaráðuneytinu yfir til Félagsmálaráðuneytisins, eða Velferðarráðuneytisins eins og það heitir í dag, árið 1992. Með þeim breytingum var gerð heildarúttekt á barnaverndarmálum á Íslandi, eins og einnig hefur komið fram hér að ofan. Hagsýsla ríkisins gerði ítarlega úttekt á málaflokknum og leiddi hún í ljós að brýn þörf væri á endurskipulagningu barnaverndarmála, sérstaklega á meðferðarkerfi landsins. Barnaverndarstofa var sett á fót og hófst strax handa við að bæta stöðu barnaverndarmála í landinu með sérstaka áherslu á meðferðarkerfið. Allt til ársins 1995 voru ríkisrekin meðferðarheimili á Íslandi þó nokkur, en með tilkomu Barnaverndarstofu breyttist það til muna. Tímabundnir þjónustusamningar við meðferðarheimili voru meðal þeirra breytinga sem gerðar voru en með þeim var talið að meðferðarkerfið yrði árangursríkara (Barnaverndarstofa, 2000). Unglingaheimili ríkisins, sem nefnt var hér að ofan, var lagt niður árið 1994 og meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga sett á fót. Meðferðarstöð veitti skammtímavistun í neyðar- og bráðatilvikum, sérhæfða meðferð eins og vímuefna meðferð auk eftirmeðferðar að lokinni vistun (reglugerð um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga nr. 271/1995). Þrjú meðferðarheimili voru hluti af meðferðarstöð ríkisins á þessum tíma en tvö þeirra voru staðsett í Reykjavík, að Efstasundi og í Sólheimum 17, ásamt meðferðarheimilinu Tindum á Kjalarnesi. Auk þess hafði meðferðarstöð ríkisins umsjón með nokkrum langtímameðferðarheimilum og var eitt þeirra staðsett í Reykjavík en hin þrjú á landsbyggðinni. Að Torfastöðum í Biskupstungu, að Árbót í Aðaldal og á Stóru-Gröf í Skagafirði. Með tilkomu

Barnaverndarstofu árið 1995 áttu breytingar sér stað í meðferðarkerfinu. Meðferðarstöðin Tindar á Kjalarnesi var lögð niður það ár vegna lélegrar nýtingar á því heimili og því ekki ástæða til að halda rekstri áfram, samkvæmt Barnaverndarstofu. Sama ár var meðferðarheimilið að Stóru-Gröf í Skagafirði lagt niður en það var einungis gert til þess að færa starfsemina yfir í stærra og betra húsnæði. Það húsnæði var að Bakkaflöt í Skagafirði og þar var pláss fyrir fleiri til vistunar en var að Stóru-Gröf. Fleiri breytingar áttu sér stað þetta ár en nýr samningur var gerður við heimilið Árbót í Aðaldal og rýmum fjölgað um leið, en þá hafði Árbót verið starfrækt frá árinu 1992 (Barnaverndarstofa, 2000).

Árið 1996 átti viðburðarrík breyting sér stað í meðferðarkerfinu í landinu. Meðferðarstöð ríkisins flutti í nýtt og sérhannað húsnæði fyrir slíkt meðferðarheimili og hlaut um leið nýtt nafn, Stuðlar. Meðferðarheimilið Stuðlar er staðsett í Reykjavík og er enn starfrækt í dag en nánar er fjallað um Stuðla hér á eftir. Með þessum breytingum var starfseminni að Efstasundi hætt og stuttu seinna lauk starfseminni í Sólheimum 17 einnig. Árið 1997 var gripið til þeirra aðgerða að koma á fót nýju meðferðarheimili, Varpholti í Eyjafirði, sem síðar átti eftir að flytja um set, að Laugalandi í Eyjafirði. Auk þess var rýmum fjölgað bæði í Árbót í Aðaldal og í Bakkaflöt í Skagafirði. Ári seinna hóf meðferðarheimili á Hvítárbakka í Borgarfirði starfsemi sína og þá voru langtímameðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu orðin sex talsins með alls 36 rýmum. Þegar komið var fram til þessa árs hafði rýmum fjölgað um meira en helming, frá því að Barnaverndarstofa tók við málaflokknum. Meðferðarheimilið að Bakkaflöt í Skagafirði var lagt niður árið 1998 og Háholt í Skagafirði sett á laggirnar og hóf starfsemi í byrjun árs 1999. Árin 1998 og 1999 varð mikil aukning á umsóknum um vistun barna á meðferðarheimilum. Hægt er að rekja aukninguna til hækkunar sjálfræðisaldurs úr 16 ára upp í 18 ára með núgildandi lögræðislögum nr. 71/1997, en með þeim breytingum bættust tveir árgangar inn í kerfið og fjölgun umsókna eðlilega útskýrð. Í kjölfarið var orðin þörf á fjölgun rýma og ákveðið var að bæta við heimili í Aðaldal og hóf Berg í Aðaldal starfsemi sína árið 1999 (Barnaverndarstofa, 2000; lögræðislög nr. 71/1997).

6.1.2 Breytingar frá og með árinu 2000

Þegar komið er til ársins 2000 voru rekin átta meðferðarheimili á Íslandi, á grundvelli þjónustusamnings við Barnaverndarstofu. Þau voru Árbót og Berg í Aðaldal, Laugaland í

Eyjafirði sem áður var Varpholt, Háholt í Skagafirði, Hvítárbakki í Borgarfirði, Torfastaðir í Biskupstungum, Geldingarlækur á Rangárvöllum, Jökuldalur á Héraði og Árvellir, sem Götusmiðjan rak. Meðferðarheimilin Jökuldalur á Héraði og Árvellir voru sett á fót í ársbyrjun 2000 og því hafa þau ekki verið nefnd hér áður. Auk þessara meðferðarheimila er það meðferðarstöð ríkisins, Stuðlar. Meðferðarrými sem Barnaverndarstofa hafði til staðar í lok árs 2000 voru 66 talsins auk fjögurra rýma í neyðarvistun Stuðla (Barnaverndarstofa, 2001). Árið 2002 var starfsemi Jökuldals á Héraði lögð niður vegna lélegrar nýtingar á heimilinu og það sama á við um Torfastaði í Biskupstungum árið 2004, samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu (Barnaverndarstofa, 2003). Starfsemi meðferðarheimilanna sem nefnd hafa verið hér að ofan hélt áfram næstu árin en frá og með árinu 2008 fóru töluverðar breytingar að eiga sér stað. Meðferðarheimilin að Hvítárbakka, Geldingarlæk og Berg voru lögð niður það ár vegna þess að umsóknum um meðferð utan heimilis hafði fækkað verulega. Árið 2010 lokaði meðferðarheimilið Árbót en meðferðarheimilið Lækjarbakki að Geldingarlæk á Rangárvöllum hóf starfsemi í staðinn. Meðferðarheimili Götusmiðjunnar, Árvellir, hætti störfum árið 2010 (Barnaverndarstofa, 2012a). Árið 2013 voru meðferðarheimili sem rekin voru af Barnaverndarstofu orðin fjögur talsins, Lækjarbakki, Laugaland og Háholt, auk Stuðla. Þegar komið er til ársins 2013 hafði margt breyst í meðferðarkerfinu, aðallega frá árinu 2008. Hægt er að rekja þessar miklu og hröðu breytingar til innleiðingar á fjölkerfameðferð (MST) sem Barnaverndarstofa hófst handa við árið 2008. Óhætt er að segja að fjölkerfameðferð (MST) hafi breytt meðferðarkerfinu á Íslandi til muna, en nánar er fjallað um fjölkerfameðferð (MST) hér að neðan (Barnaverndarstofa, 2014a).

6.1.3 Staða meðferðarheimila í dag

Eftir mikla og stöðuga þróun í meðferðarkerfinu á Íslandi síðustu áratugi hefur meðferðarheimilum fækkað verulega vegna minnkandi eftirspurnar, samkvæmt Barnaverndarstofu. Meðferðarheimilin sem starfrækt eru í dag, árið 2018, eru tvö talsins, að Laugalandi í Eyjafirði og Lækjarbakki að Geldingarlæk á Rangárvöllum. Auk þess er einnig greiningar- og meðferðarstöðarstöðin Stuðlar (Barnaverndarstofa, 2017a).

Stuðlar, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga, hefur verið starfrækt frá árinu 1996 og er greiningar- og meðferðarstöð 12 til 18 ára gamalla unglunga sem glíma við alvarleg

vandamál. Stuðlar er rekið af Barnaverndarstofu en eins og áður hefur verið komið inn á og kemur einnig fram í barnaverndarlögum nr. 80/2002, fer Barnaverndarstofa með yfirstjórn slíkra úrræða sem eru á vegum ríkisins. Á Stuðlum eru tvær deildir, meðferðardeild og lokuð deild, eða svokölluð neyðarvistun. Á meðferðardeildinni er vandi barnsins fyrst og fremst greindur en einnig fer meðferð barns þar fram, sem að öllu jöfnu er gert ráð fyrir að taki sex til átta vikur. Aðferðir sem notast eru við á deildinni eru atferlismótandi þrepa- og stigakerfi og ART þjálfun (e. *aggression replacement training*) en í henni felst þjálfun í félagsfærni, sjálfstjórn og siðferðisþroska. Í meðferðinni er unnið með einstaklings- og fjölskylduviðtöl og sálfræðiathuganir og er líðan barns og viðhorf mikilvægir þættir í meðferðarvinnunni. Á meðan meðferð stendur stundar barnið skólanám daglega auk þess að sækja útivist, tómstundir eða íþróttir. Þegar kemur að útskrift barns fer fram aðlögun að sínu fyrra umhverfi og er það gert í samráði við foreldra, barn, skóla og barnaverndarstarfsfólk. Að útskrift lokinni metur barnavernd, í samráði við foreldra, hvort barnið þurfi á frekari úrræðum að halda eða geti farið beint til síns heima. Frekari úrræði væru meðferðarheimili, fjölkerfameðferð (MST) eða fósturráðstöfun, svo fátt eitt sé nefnt. Á lokaðri deild eða neyðarvistun eru unglingar vistaðir vegna mjög alvarlegra hegðunarerfiðleika, meintra afbrota eða vímuefnaneyslu, svo dæmi séu nefnd. Barnaverndarnefndir og lögregla eru þau einu sem geta vistað unglunga á þessa deild og er hámarkstími vistunar þar 14 dagar. Í þeim tilvikum sem gripið er til neyðarvistunar gefst barnaverndaryfirvöldum tækifæri til að skoða málið ítarlega og finna viðeigandi úrræði fyrir unglinginn. Unglingar sem koma á Stuðla eiga það flestir sameiginlegt að glíma við margvísleg vandamál og hafa komið inn til margra sérfræðinga í gegnum árin, áður en endað er á Stuðlum. Sumir þeirra hafa leiðst út í áfengis- og vímuefnaneyslu á meðan aðrir búa við erfiðar og óviðunandi aðstæður heima fyrir (Barnaverndarstofa, e.d-e; Barnaverndarstofa, 2008).

Meðferðarheimilið Laugaland í Eyjafirði er fyrir unglunga á aldrinum 13 til 18 ára en undanfarin ár hafa einungis stelpur verið sendar á heimilið. Stelpur sem glíma við alvarlega hegðunarröskun, eru í vímuefnaneyslu eða eiga við aðra erfiðleika að etja. Markmið meðferðarinnar eru meðal annars þau að stelpurnar öðlist jákvæða reynslu af heilbrigðum lífsstíl. Unnið er að því að styrkja tengsl stelpnanna við fjölskyldur sínar og vini en algengt er að þær hafi misst sambönd við þau. Meðferðin getur tekið allt að níu

mánuði, ef góðum árangri á að ná. Hún er byggð upp á fimm þrepum en með slíku fyrirkomulagi er verið að skapa hvetjandi kerfi fyrir stelpurnar, þær hafa ávinning af því að sýna góða hegðun en einnig eru afleiðingar fyrir að haga sér ekki vel. Í meðferð á Laugalandi er stelpunum boðið að stunda nám eða vinnu. Þær sem eru á grunnskólaaldri fara í sérdeildina í Hrafnagilsskóla en þeim sem lokið hafa grunnskólagöngu stendur til boða dagskóli eða fjárnám frá Verkmenntaskólanum á Akureyri (Barnaverndarstofa, 2016a).

Meðferðarheimilið Lækjarbakki á Rangárvöllum er ætlað unglíngum sem glíma við alvarlegan og fjölþættan hegðunarvanda, samhliða annars konar vanda, eins og vímuefnavanda eða ofbeldisvanda. Meðferðin á Lækjarbakka getur tekið allt upp í sex mánuði og algengt er að þá taki við svokölluð eftirmeðferð, sem getur tekið nokkrar vikur. Algengt er að unglíngur sem kemur í meðferð á Lækjarbakki, hafi áður lokið meðferð á Stuðlum. Meðferð á Lækjarbakka er einstaklingsbundin og horft er til aðstæðna hvers og eins og í kjölfarið eru sett raunhæf markmið. Meðferðin er þrepaskipt þar sem byrjað er á þrepi eitt og færast svo á milli þrepa þegar vel hefur tekist til. Meginmarkmið meðferðarinnar eru að efla félagsfærni og sjálfstjórn og í því er unnið með ART þjálfun (e. *aggression replacement training*). Mikilvægt er að unglíngurinn sætti sig við dvölinna á Lækjarbakka og vinni að því að efla sínar jákvæðu hliðar og draga úr þeim neikvæðu sem hafa verið til staðar. Einnig er mikilvægt að unglíngurinn styrki tengsl við fjölskyldu sína og vini en það ætti að gera honum auðveldara fyrir að flytja aftur til síns heima að lokinni meðferð. Unglíngar sem koma í meðferð á Lækjarbakka stunda nám á meðan meðferð stendur yfir og er það stór partur í daglegu lífi þeirra og mikilvægur þáttur í endurhæfingu (Barnaverndarstofa, e.d.-d; Yngvi Karl Jónsson, 2011).

6.2 Fjölkerfameðferð MST

Fjölkerfameðferð (e. *multisystemic therapy*) eða MST, eins og hún er kölluð hér eftir, er fjölskyldumiðað meðferðarúrræði. MST er fyrir börn og unglínga, 12 til 18 ára, sem glíma við fjölþættan hegðunar- og/eða vímuefnavanda, og fjölskyldur þeirra. Meðferðarúrræðið er á vegum Barnaverndarstofu sem hófst handa við innleiðingu þess í ársbyrjun 2008 með samningi við þjónustumiðstöð MST í Bandaríkjunum. Samningurinn veitti leyfi fyrir MST meðferð á Íslandi auk aðstoðar við innleiðingu, menntunar og þjálfunar fyrir starfsfólks. Starfsemin hófst síðar sama ár og fyrst um sinn

var MST einungis í boði fyrir börn og unglunga sem búsett voru á höfuðborgarsvæðinu og nokkur önnur svæði á suðvesturhorni landsins sem síðar breyttist í þjónustu á landsvísu, árið 2015 (Barnaverndarstofa, 2008; Barnaverndarstofa, 2012a, Barnaverndarstofa, 2017b). MST er eins og áður sagði fjölskyldumiðað meðferðarúrræði, sem byggt er á gagnreyndum rannsóknaraðferðum. MST meðferð tekur mið af helstu áhættuþáttum sem valda fjölþættum hegðunarvanda hjá barn eða unglingi. MST varð til út frá kerfiskenningu (e. *general system theory*) Bertalanffy og vistfræðikenningu Bronfenbrenner (e. *ecological systems theory*), sem teknar voru fyrir hér að ofan. Vandamál barnsins eða unglingsins eru skoðuð út frá öllum kerfum sem kunna að hafa einhver áhrif, eins og fjölskyldu, vinum, skóla og nánasta umhverfi. Auk þess eru skoðuð þau kerfi sem kunna að hafa óbein áhrif á barnið eða unglinginn. Með slíkri aðferð er verið að beita kenningunum tveimur við þessa tilteknu meðferðarvinnu. Í MST meðferð er lögð áhersla á foreldrahæfni þar sem meðferðaraðilinn leiðbeinir foreldrum í uppeldishlutverki sínu og reynir að efla fjölskylduna í heild sinni. Þar með er beitt áður nefndum kenningum og heildarsýn, sem félagsráðgjafar styðjast gjarnan við. Auk þess er unnið að því að draga úr eða minnka áhættuhegðun barnsins eða unglingsins og sambandi hans við einstaklinga sem glímir við slík vandamál. Meðferðin fer fram á heimili fjölskyldunnar og í nærumhverfi einstaklingsins og tekur um þrjá til fimm mánuði. Foreldrar eða forráðamenn hafa aðgengi að meðferðaraðila sínum allan sólarhringinn alla daga á meðan meðferðin stendur yfir (Barnaverndarstofa, 2017a; Henggeler, Schoenwald, Borduin, Rowland og Chunningham, 2009).

Hægt er að segja að innleiðing fjölkerfameðferðar (MST) hafi breytt miklu hér á landi í meðferð barna og unglunga sem glíma við fjölþættan hegðunar- og/eða vímuefnavanda. Eins og áður hefur verið nefnt hófst starfsemin seinni hluta árs 2008 og verður því 10 ára á þessu ári. Fyrsta árið bárust Barnaverndarstofu alls 19 umsóknir um MST meðferð (Barnaverndarstofa, 2009). Ári seinna, árið 2009, voru þær umsóknir sem bárust komnar upp í 56 talsins. Vegna mikillar fjölgunar á milli ára er vert að taka það fram að þjónustan var ekki í boði nema í nokkra mánuði fyrsta árið (Barnaverndarstofa, 2010). Frá árinu 2010 og til ársins 2013 voru umsóknirnar á bilinu 77 til 82 á hverju ári (Barnaverndarstofa, 2011, 2013; Barnaverndarstofa, 2012b; Barnaverndarstofa, 2014b). Árið 2014 jukust umsóknir um MST meðferð töluvert, eða upp í 95 talsins en árið 2015 fóru þær niður í 86. Það ár varð þjónustan loks í boði á landsvísu en ekki einungis á

höfuðborgarsvæðinu og á suðvesturhorni landsins, eins og var frá árinu 2008 (Barnaverndarstofa, 2015; Barnaverndarstofa, 2016b). Árið 2016 fjölgaði umsóknunum í 91 og svo 92 árið 2017 (Barnaverndarstofa, 2017b; Barnaverndarstofa, 2018). Eins og áður kom fram hefur eftirspurn eftir meðferðarheimilum fyrir þennan markhóp minnkað verulega og þá sérstaklega árin 2012 og 2013, samkvæmt gögnum frá Barnaverndarstofu. Hægt er að rekja þessa minnkandi eftirspurn á vistun barns utan heimilis til tilkomu fjölkerfameðferðar (MST), að vinna í vandamálum unglingsins á heimavelli en ekki senda hann út á land (Barnaverndarstofa, 2014a; Barnaverndarstofa, 2017a; Barnaverndarstofa, 2017b).

6.3 Fósturráðstafanir

6.3.1 Saga fósturráðstafana

Þrátt fyrir að ráðstöfunin að senda barn í fóstur sé ein sú elsta hér á landi er hún enn mikið notuð, þrátt fyrir stöðuga þróun nýrra barnaverndarúrræða. Hægt er að rekja sögu fósturráðstafana aftur til tíma landnámsaldar árin 874 til 930. Á þeim árum tíðkaðist að senda barn í fóstur til höfðingja en ástæða þess var sú að þar var hægt að fá menntun. Síðar varð það að ákveðinni hefð að ættingjar barns í fjórða lið tæku það ef foreldrarnir sáu ekki fyrir framfærslu barnsins eða höfðu fallið frá. Á tímum þjóðveldisaldar, árin 930-1262, kom Grágás, elsta lögbók okkar Íslendinga, út og í henni var að finna ákvæði sem snéru að skyldum foreldra til barna sinna og öfugt. Fósturráðstafanir á þessum tímum voru með þeim hætti að fósturi lauk þegar barn náði 16 ára aldri en þá fór það aftur heim í foreldrahús. Einnig lauk fósturi barns um leið ef það hegðaði sér ósæmilega og er það í raun gjörólíkt kerfinu sem þekkist á Íslandi í dag, sem verður komið inn á hér á eftir. Í íslenskum fornsögum frá landnámsöld koma fram nokkrar gerðir fósturs, svo sem ómagafóstur og frjálst fóstur en þau fóru fram utan heimilis foreldra. Svo var það þjónustufóstur en það fór fram inn á heimili foreldra (Gunnar Karlsson, 1974; Gunnar Karlsson, 2005).

Húsaगतilskipunin kom út um miðja 18. öld og markaði hún tímamót í sögunni, en í henni var að finna fyrstu lagasetninguna sem náði til allra barna óháð efnahag og stöðu foreldra (Hildur Biering, 2006). Eins og áður hefur verið nefnt, voru fyrstu heildstæðu barnaverndarlögin staðfest hér á landi árið 1932 og voru lögin endurnýjuð árin 1947 og

1966. Á þeim tímum mátti ráðstafa barni fyrir utan heimili sitt ef þörf var talin á og því útvegað viðeigandi heimili til lengri eða skemmri tíma. Hert var skylda opinberra starfsmanna að gera barnaverndarnefnd viðvart ef það vissi af barni sem byggði við óæskilegar uppeldisaðstæður svo sem bág kjör (lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947; lög um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966). Enn og aftur voru ný lög sett árið 1992 og með þeim komu fyrstu skýringarnar á hugtakinu fóstur. Það sem átt er við með fóstri er að barnaverndarnefnd feli fósturforeldrum, sem Barnaverndarstofa sér um að meta hvort séu hæfir og að útvega þá, að lágmarki þrjá mánuði. Ástæður þess að barni er komið fyrir í fóstri geta verið margvíslegar, til dæmis ef foreldrar afsala sér forsjá eða umsjá barnsins til barnaverndar og samþykkja fósturráðstöfun, ef foreldrar eru sviptir forsjá barns og ef barn er forsjárlaust vegna andláts foreldris eða af öðrum ástæðum. Í dag getur fóstur verið tímabundið, varanlegt eða styrkt og er markmið þess ávallt það sama, að tryggja barni uppeldi og umönnun hjá fósturforeldrum og í því fóstri sem hentar þeim hvað best, en fjallað er frekar um það í næsta kafla (barnaverndarlög nr. 80/2002).

6.3.2 Fósturráðstafanir í dag

Eins og kom fram fyrir í þessari ritgerð aðstoðar Barnaverndarstofa barnaverndarnefndir sveitarfélaga við fósturráðstafanir. Barnaverndarstofa heldur til að mynda námskeið fyrir þá einstaklinga sem vilja gerast fósturforeldrar, metur hæfni þeirra og annast leyfisveitingar. Námskeiðið heitir *Foster Pride* og er bandarískt kennsluefni fyrir verðandi fósturforeldra (barnaverndarlög nr. 80/2002; reglugerð um barnaverndarstofu nr. 264/1995). Ráðstöfun barns í fóstur getur verið tímabundin eða varanleg. Einnig getur fóstrið verið styrkt. Í tímabundnu fóstri er barni komið í fóstur til að tryggja því góðar uppeldisaðstæður á erfiðum tímum en markmiðið er að barn fari aftur til síns heima að fóstri loknu. Tímabundið fóstur er í takmarkaðan tíma og ekki er gerður samningur sem gildir lengur en eitt ár í senn. Samningur er ekki endurnýjaður oftár en einu sinni nema með sérstökum undantekningum. Gripið er til þeirrar ráðstöfunar ef barn eða foreldrar þess glíma við einhvers konar vandamál. Einnig er þessu úrræði beitt ef verið er að bíða eftir öðru úrræði fyrir barnið, eins og til að mynda vistun á meðferðarheimili (reglugerð um fóstur nr. 804/2004).

Þegar gert er ráð fyrir því að barn geti ekki farið aftur heim til foreldra sinna vegna óviðunandi aðstæðna er varanlegu fóstur beitt. Í varanlegu fóstur er barn í fóstur þangað til það nær 18 ára aldri, svokölluðum sjálfræðisaldri. Algengt er að fósturforeldrar fari með forsjárskyldur barns nema í þeim tilvikum sem það þykir ekki henta hagsmunum barnsins. Markmið með varanlegu fóstur er að tryggja að barn geti búið gott uppeldi, að það finni fyrir öryggi og stöðugleika í daglegu lífi sínu. Áður en varanlegt fóstur er samningsbundið er byrjað á svokölluðu reynslufóstur sem varir í allt frá þremur mánuðum upp í eitt ár. Með því er verið að athuga hvort fósturforeldrarnir og fósturheimilið sem um ræðir henti barninu og sé því fyrir bestu varðandi hagsmuni og þarfir. Samningur er svo gerður um varanlegt fóstur að loknu reynslufóstur, ef svo er metið (barnaverndarlög nr. 80/2002; reglugerð um fóstur nr. 804/2004). Styrkt fóstur er ætlað börnum sem glíma við alvarlega hegðunarerfiðleika sem til hafa komið vegna geðrænna og/eða tilfinningalegra vandamála. Börn sem fara í styrkt fóstur eiga það öll sameiginlegt að uppfylla skilyrði sem þarf til þess að vera vistuð á meðferðarstofnun, en fósturráðstöfun talin henta betur í þeirra tilviki. Þegar um styrkt fóstur er að ræða þarf barnið sérstaka umönnun og þá er annað fósturforeldrið heimavinnandi og sinnir þörfum viðkomandi barns, sem geta verið gríðarlegar. Venjulega varir styrkt fóstur ekki lengur en eitt ár þó með undantekningum. Markmiðið er að veita barninu, og foreldrunum, stuðning og að á endanum geti barnið snúið aftur heim til foreldra sinna (Barnaverndarstofa, 2017a; reglugerð um fóstur nr. 804/2004).

6.4 Barnahús

Mikil tímamót urðu í þróun barnaverndarúrræða með tilkomu Barnahúss. Árið 1998 hóf Barnahús starfsemi sína og var starfsemin fyrst um sinn tveggja ára tilraunaverkefni. Á þeim tveimur árum nutu yfir 200 börn þjónustu í Barnahúsi og því ljóst að verulega þurfti á úrræðinu að halda og að bæta meðferð kynferðisbrotamála gegn börnum hér á landi. Í kjölfarið var tilraunaverkefnið framlengt um ár og vr svo í kjölfarið ákveðið að þörf væri á starfseminni og að hún yrði fest í sessi (Barnaverndarstofa, 2000; Barnaverndarstofa, 2017a). Barnahús tekur á málefnum barna sem hafa sætt kynferðislegri áreitni eða ofbeldi. Í dag tekur það einnig á málefnum þar sem börn hafa orðið fyrir ofbeldi af einhverju tagi, en komið verður inn á þá breytingu hér að neðan. Í Barnahúsi skapast vettvengur fyrir samstarf og samhæfingu stofnana sem bera ábyrgð á

rannsókn og meðferð mála er varða kynferðisofbeldi gegn börnum. Barnaverndarnefndir sveitarfélaga sjá um vinnslu þessara mála og leita til Barnahúss og óska eftir þjónustu þegar talin er þörf á. Í Barnahúsi fara fram viðtöl við þolendur kynferðisbrota, framkvæmdar eru læknisskoðanir auk þess að aðstandendum er boðið upp á ráðgjöf. Þegar um sterkan grun er að ræða, að barn hafi orðið fyrir kynferðisáreitni eða kynferðisofbeldi, er sérfræðingur í Barnahúsi sem tekur svokallað rannsóknarviðtal við barn. Rannsóknarviðtal hjá Barnahúsi er annars vegar skýrslutaka fyrir dómi og hins vegar könnunarviðtal. Skýrslutökur fyrir dómi í Barnahúsi eru einungis teknar af börnum sem eru 14 ára eða yngri. Þegar taka þarf skýrslu af eldri börnum er það í höndum lögreglunnar. Þegar um ræðir skýrslutöku fyrir dómi eru það oftast alvarleg mál sem eru til rannsóknar hjá lögreglu. Könnunarviðtöl eru viðtöl sem tekin eru fyrir barnaverndarnefndir í málum sem ekki eru til rannsóknar hjá lögreglu. Til dæmis þegar grunur er um kynferðislegt ofbeldi vegna kynferðislegrar hegðunar hjá barni eða vegna kynferðislegrar teikningar hjá barni, svo fá dæmi séu nefnd. Auk þess eru tekin könnunarviðtöl við þau börn sem hafa orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi af hendi einstaklinga sem ekki hafa náð 15 ára sakhæfisaldri á Íslandi (Barnaverndarstofa, e.d-d.; Barnaverndarstofa, 2013).

Töluverðar breytingar hafa orðið í Barnahúsi frá árinu 2010. Tekið var upp sérstakt meðferðarmódel sem kallast TF-CBT eða áfallamiðuð hugræn atferlismeðferð og henni beitt í meðferðarvinnu með börnum. Fleiri breytingar hafa átt sér stað frá upphafi Barnahúss, en árið 2015 hófust skýrslutökur vegna líkamlegs- og heimilisofbeldis og Barnahús því ekki lengur einungis fyrir börn sem orðið hafa fyrir kynferðislegri áreitni eða kynferðisofbeldi. Mikilvægt er að geta tekið á móti þeim börnum sem orðið hafa fyrir ýmiss konar ofbeldi og jafnvel einungis orðið vitni að ofbeldi, eins og heimilisofbeldi. Barnahús hefur í gegnum tíðina vakið athygli um allan heim og verið fyrirmynd annarra þjóða í málefnum barna, sem hafa sætt ofbeldi. Fjöldmörg Barnahús hafa verið opnuð að íslenskri fyrirmynd á Norðurlöndunum og víðar, svo dæmi séu tekin (Barnaverndarstofa, 2017a).

7 Niðurstöður og umræða

Í þessum kafla er rýnt í niðurstöður heimildarritgerðarinnar en þær gefa tilefni til umræðu og ályktana. Rannsóknarspurning ritgerðarinnar sem lagt var upp með í byrjun var: *Hefur þróun barnaverndarlöggjafar haft áhrif á þróun úrræða í barnavernd?* Af niðurstöðum má sjá að umfangsmikil þróun hefur átt sér stað, bæði í barnaverndarlöggjöf og í barnaverndarúrræðum. Ljóst er að þróun beggja þátta er nátengd hvor öðrum, en svo virðist þó vera sem að barnaverndarúrræði hafi mörg komið fyrst til sögunnar, á undan lögum um slíkt. Úrræðin hafi á seinni stigum verið bundin í lög. Úrræði hafa verið sett á fót sem með tímanum hafa sýnt sig að þörf var á og í kjölfarið hafa sum þeirra verið lögbundin. Í einstaka tilvikum er þó erfitt að draga ályktanir hvort kemur á undan. Höfundur þótti niðurstöðurnar áhugaverðar en hefði, fyrir gerð ritgerðarinnar og rannsóknarvinnunnar henni tengdri, talið að ferli þróunarinnar væri öfugt farið. Hér er verið að vitna um sértæk úrræði Barnaverndarstofu, en lögð var meiri áhersla á þau við gerð ritgerðarinnar heldur en stuðningsúrræði sveitarfélaga.

Fram að tímum fyrstu heildstæðra barnaverndarlaga voru ákvæði um vernd barna og ungmenna frábrugðin þeim sem eru í gildi í dag. Tímamót voru í sögu barnaverndar árið 1932 þegar fyrstu heildstæðu barnaverndarlögin voru samþykkt, en allt frá setningu þeirra og fram til dagsins í dag hafa lögin margoft verið endurskoðuð og ný lög sett, eins og fram kom í ritgerðinni. Öll hafa lögin haft það að meginmarkmiði að hafa eftirlit með börnum og beita viðeigandi úrræðum til að vernda einstök börn, ef þörf er á. Í lögum um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947 er að finna fyrstu lagastoðina um meðferðarheimili, þá varð það skylda stjórnvalda að koma á fót meðferðarheimili fyrir börn og ungmenni. Það eitt og sér voru töluverðar breytingar á úrræðum og skyldum hins opinbera. Hægt er að segja að sú löggjöf hafi komið meðferðarkerfinu í landinu almennilega í gang, þrátt fyrir að einhver meðferðarheimili hafi verið starfrækt áður en fyrsta lagastoðin kom til. Frá því að ítarleg úttekt á vegum Hagsýslu ríkisins var gerð árið 1993 og stofnun Barnaverndarstofu árið 1995, hefur orðið bylting í barnaverndarmálum hér á landi. Margt verulega gott hefur átt sér stað en þó er enn hægt að gera betur. Til að mynda áttu breytingar sér stað í meðferðarkerfinu í kjölfar úttektar Hagsýslu ríkisins.

Fjölmörg meðferðarheimili höfðu verið starfrækt fram að þeim tíma og héldu því áfram, nema með breyttu sniði. Í kjölfarið gerðu meðferðarheimilin sem starfrækt voru, þjónustusamninga við Barnaverndarstofu, með það að markmiði að meðferðarkerfið yrði árangursríkara. Árið 2000 voru rekin átta meðferðarheimili á grundvelli slíks samnings sem gekk vel framan af. Eftir árið 2008 fóru breytingar að eiga sér stað og voru fjölmörg meðferðarheimili lögð niður, sem samkvæmt Barnaverndarstofu var rakið til minnkandi eftirspurnar á vistun barna utan heimilis. Árið 2008 innleiddi Barnaverndarstofa fjölkerfameðferðina MST sem breytti miklu í meðferðarkerfinu hér á landi. Hægt er að rekja minnkandi eftirspurn á vistun barna utan heimilis til tilkomu fjölkerfameðferðar MST að einhverju leyti. Fjölkerfameðferðin fer fram á heimavelli fjölskyldunnar sem líklegt er að heilli marga. Jafnframt er það í takt við lögin að láta reyna á það að laga ástandið í nærumhverfi fjölskyldunnar frekar en að vista einn einstakling hennar utan heimilis. Fjölkerfameðferð MST er meðferðarúrræði á vegum Barnaverndarstofu sem ekki er bundið í nein lög. Barnaverndarstofa innleiddi meðferðina og hefur barnaverndarlöggjöfin því ekki áhrif á þróun þessa úrræðis. Í dag er þó búið að setja fram tillögur um breytingar á barnaverndarlögum þar sem nefnt er að festa meðferðina í sessi og tryggja að úrræðið verði til staðar um ókomna tíð. Eins og fram kom í ritgerðinni var Barnahús stofnað árið 1998 og var fyrst um sinn tilraunaverkefni sem framlengt var. Mikill árangur náðist með tilkomu Barnahúss og var því í kjölfarið ákveðið að festa starfsemi í sessi, án tilheyrandi lagastoðar. Barnahús var sett á fót í kjölfar könnunar á umfangi kynferðisbrota gegn börnum sem Barnaverndarstofa sá um. Hve oft opinberir aðilar, eins og barnaverndarnefndir og lögregla, hefðu haft afskipti af málefnum barna þar sem grunur léki á að barn hefði orðið fyrir einhvers konar kynferðisbroti. Barnahús er því dæmi um úrræði sem kemur til án þess að hafa orðið fyrir áhrifum þróun löggjafarinnar í málaflokknum, einhvers konar „grasrótaverkefni“. Vert er þó að segja frá því að líkt og með fjölkerfameðferðina (MST) er verið að vinna að því að breytingarnar á barnaverndarlögum styðji við starfsemi Barnahúss með því að gera úrræðið lögbundið.

Þrátt fyrir þessar ályktanir er hægt að nefna úrræði sem hægt er að tengja beint við þróun barnaverndarlöggjafarinnar og það eru fósturráðstafanir, en þær eru ein elsta barnaverndarráðstöfun á Íslandi. Saga fósturráðstafana er áhugaverð og hægt er að rekja þær aftur til landnámsaldar. Að senda barn í fóstur hefur þó breyst mikið í gegnum

tíðina. Áður fyrr var algengt að senda barn í fóstur til höfðingja en í dag er ekki um slíkt að ræða, heldur til fósturforeldra sem sækja um að gerast slíkir. Það sem gerst hefur í gegnum þessa miklu þróun er að forsendur fósturs hafa breyst. Ef barn hagaði sér illa í fóstri var það tafarlaust sent aftur til síns heima, á meðan börn í dag eru ekki send aftur heim, nema um ákveðna hegðun sé að ræða, eða eins og áður hefur komið fram, fjölþættan og alvarlegan vanda. Börn eru ekki send heim úr fóstri nema að markmiðum hafi verið náð eða að annað úrræði sé barninu fyrir bestu. Þrátt fyrir þetta tiltekna dæmi er óhætt að segja að þróun íslenskrar barnaverndarlöggjafar hefur ekki haft bein áhrif á þróun úrræða í barnavernd á Íslandi.

8 Lokaorð

Á seinni árum hefur tiltölulega lítið verið skrifað um þróun barnaverndarlöggjafar og barnaverndarúrræða á Íslandi. Það hefur því verið ákveðin áskorun að leggja í þessa vegferð. Að velja þetta efni og að skrifa ritgerðina var krefjandi en jafnframt gefandi ferli frá upphafi til enda. Ég lærði mjög mikið af skrifunum og áttaði mig á því hversu erfiður og umfangsmikill málaflokkur barnavernd er. Í ritgerðinni var leitað svara við rannsóknarspurningunni sem lögð var upp í byrjun: *Hefur þróun barnaverndarlöggjafar haft á áhrif á þróun úrræða í barnavernd?* Eins og greina má eftir umræður í kaflanum hér að ofan er freistandi að draga þær ályktanir að þróun barnaverndarlöggjafar og þróun barnaverndarúrræða séu nátengdar, en hafa ekki alltaf haft bein áhrif hvor á aðra. Ljóst er að svo virðist sem að í gegnum tíðina hafi barnaverndarúrræði hér á landi verið sett á fót, oft sem tilraunaverkefni til að byrja með, sem þróast hafa svo út í afar tryggt og nauðsynlegt úrræði. Það sem hægt er að setja út á núgildandi barnaverndarlög eins og er, er að brýn þörf er á því að koma þeim úrræðum sem ekki eru lögbundin í lög, sem lítur út fyrir að vera í vinnslu um þessar mundir. Hvað varðar barnaverndarúrræði á Íslandi í dag er um mörg úrræði að ræða sem hægt er að nýta sér þegar þörf er á. Þrátt fyrir að úrræðin séu mörg talsins er mikil þörf á fjölgun sérhæfðari úrræða. Málafni þessa efnis hefur farið hátt í samfélaginu á líðandi ári og hefur það átt fullan rétt á sér. Staða barna og unglunga í samfélaginu er mikið áhyggjuefni og er brýn þörf á því að koma sérhæfðari úrræðum sem hentar hverju og einu barni á fót.

Hvað varðar framtíðina er áhugavert að rannsaka hvernig þau sérhæfðu úrræði sem stefnan er að koma á fót hér á landi muni ganga. Eru börn og unglunga fljótari að ná bata með slíkum sérhæfðum úrræðum? Ég tel að sérhæfðari úrræði geti skilað betri árangri og er það rannsóknarefni því afar áhugavert eftir nokkur ár, þegar reynt hefur verið á slíkar ráðstöfunarbreytingar, sem verið er að vinna að í málaflokknum um þessar mundir. Áhugasvið mitt liggur hjá málafnum barna og í barnavernd og mun þessi ritgerðarvinna því koma mér að afar góðum notum, bæði hvað varðar áframhaldandi nám og í starfi í framtíðinni.

Heimildaskrá

Anni G. Haugen. (2004). *Beiting úrræða í barnaverndarmálum, mörkin milli stuðnings og þvingunar og ákvörðunarferlið. Hlutur Íslands í norrænni samanburðarrannsókn*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/rannsoknir-i-bv/Beiting-urraeda-i-barnaverndarmalum,-.....og-akvordunarferlid-Anni-Haugen.pdf>

Barnalög nr. 76/2003.

Barnaverndarlög nr. 80/2002.

Barnaverndarstofa. (2000). *Barnavernd á Íslandi. Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995-1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996-1999*. Sótt af <http://www.bvs.is/files/file54.pdf>

Barnaverndarstofa. (2001). *Ársskýrsla 2000*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/Arsskyrsla-2000.pdf>

Barnaverndarstofa. (2002). *Ársskýrsla 2001*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/Arsskyrsla2001.pdf>

Barnaverndarstofa. (2003). *Ársskýrsla 2002*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/Arsskyrsla-2002---lokaeintak.pdf>

Barnaverndarstofa. (2008). *Ársskýrsla 2006-2007*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/Arsskyrsla-06-07---ENDANLEG-UTGAFA.pdf>

Barnaverndarstofa. (2009). *Ýmsar tölulegar upplýsingar um barnaverndarmál árið 2008*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/file818.pdf>

Barnaverndarstofa. (2010). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2008 og 2009*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/file852.pdf>

Barnaverndarstofa. (2011). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2009 og 2010*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/file912.pdf>

Barnaverndarstofa. (2012a). *Árskýrsla 2008-2011*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/arsskyrslur/Arsskyrsla-2008-2011.pdf>

- Barnaverndarstofa. (2012b). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2010 og 2011*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/skjol/samanburdur-2010-og-2011.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2013). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2011 og 2012*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Skyrsla-um-samanburd-2011og-2012---leidrett.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2014a). *Árskýrsla 2012-2013*. Sótt af http://www.bvs.is/media/arsskyrslur/Barnaverndarstofa_2012-2013.pdf
- Barnaverndarstofa. (2014b). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2012 og 2013*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Skyrsla-um-samanburd-2012-og-2013.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2015). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2013 og 2014*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Skyrsla-um-samanburd-aranna-2013-og-2014.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2016a). *Meðferðarheimilið Laugaland, Eyjafjarðarsveit. Árskýrsla 2016*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/almeningur/Laugaland-Arskyrsla-2016.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2016b). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu árin 2014 og 2015*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Skyrsla-um-samanburd-aranna-2014-og-2015.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2017a). *Árskýrsla 2014-2015*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/arsskyrslur/ARSSKYRSLA-2014-2015-LOKAEINTAK.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2017b). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu á árunum 2014-2016*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/almeningur/Skyrsla-um-samanburd-aranna-2014-og-2016-okt.-2017.pdf>
- Barnaverndarstofa. (2018). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu á árunum 2015-2017*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Skyrsla-um-samanburd-aranna-2015,-2016-og-2017.pdf>
- Barnaverndarstofa. (e.d.-a). *Barnaverndarnefndir*. Sótt af <http://www.bvs.is/almeningur/barnaverndarnefndir/>
- Barnaverndarstofa. (e.d.-b). *Stuðningsúrræði á grundvelli annarra laga*. Sótt af <http://www.bvs.is/almeningur/urraedi/studningsurraedi-sveitarfelaga/>.

- Barnaverndarstofa. (e.d.-c). Úrræði Barnaverndarstofu. Sótt af <http://www.bvs.is/fagfolk/urraedi-barnaverndarstofu/>
- Barnaverndarstofa. (e.d.-d). Stuðningsúrræði sveitarfélaga. Sótt af <http://www.bvs.is/almenningur/urraedi/studningsurraedi-sveitarfelaga/>
- Barnaverndarstofa. (e.d.-e). Úrræði Barnaverndarstofu. Stuðlar. Sótt af <http://www.bvs.is/fagfolk/urraedi-barnaverndarstofu/medferdarheimili/studlar/>
- Barnaverndarstofa. (e.d.-f). Úrræði Barnaverndarstofu. Lækjarbakki. Sótt af <http://www.bvs.is/fagfolk/urraedi-barnaverndarstofu/medferdarheimili/laekjarbakki/>
- Barnaverndarstofa. (e.d.-g). Barnahús. Sótt af <http://www.bvs.is/fagfolk/urraedi-barnaverndarstofu/barnahus/>
- Bragi Guðbrandsson. (2008). *Könnun á starfsemi Breiðavíkurreimilisins 1952-1979. Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007.* Sótt af <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Breidavikurskyrsla.pdf>.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Embætti landlæknis. (e.d.). Siðareglur félagsráðgjafa. Sótt af <https://www.landlaeknir.is/gaedi-og-efartil/heilbrigdisstarfsfolk/starfsleyfi/sidareglur/item13340/>
- Farley, O. W., Smith, L. L. og Boyle, S. W. (2006). *Introduction to Social Work* (10. útgáfa). Boston: Allyn og Bacon.
- Farley, O. W., Smith, L. L. og Boyle, S. W. (2009). *Introduction to Social Work* (11. útgáfa). Boston: Pearson/Allyn and Bacon.
- Fern, E. (2008). *The implications of how social workers conceptualise childhood, for developing child-directed practice: An action research study in Iceland* (doktorsritgerð, háskólinn í Warwick, Bretlandi). Sótt af [www.http://wrap.warwick.ac.uk/2225/1/WRAP_THESIS_Fern_2008.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2225/1/WRAP_THESIS_Fern_2008.pdf)
- Félagsráðgjafafélag Íslands. (e.d.-a). Um félagið. Sótt af <https://felagsradgjof.is/felagid1/>
- Félagsráðgjafarfélag Íslands. (e.d.-b). Siðareglur íslenskra félagsráðgjafa. Sótt af <https://felagsradgjof.is/sidareglur-islenskra-felagsradgjafa/>
- Forsætisráðuneytið. (2009). *Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 1.* Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/2009-09-afangaskyrsla1-konnun-barnaheimila.pdf>
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2.* Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/afangaskyrsla2.pdf>

- Forsætisráðuneytið. (2011). *Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 3*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/afangaskyrsla-vistheimilanefndar-3.pdf>
- Grágás. (1992). *Lagasafn íslenska þjóðveldisins*. Í Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson og Mördur Árnason (sáu um útgáfu). Reykjavík: Mál og menning.
- Guðrún Kristinsdóttir. (1991). *Child welfare and professionalization*. Umeå: Umeå Universitets Tryckeri.
- Gunnar Karlsson. (1974). *Frá þjóðveldi til konungsríkis*. Saga Íslands II (bls. 3–54). Reykjavík: Bókmenntafélagið.
- Gunnar Karlsson. (2005). *Barnfóstrur á Íslandi að fornu*. Í Ármann Jakobsson og Torfi H. Tulinius (ritstjórar), Miðaldabörn (bls. 37–61).
- Henggeler, S. W., Schoenwald, S. K., Borduin, C. M., Rowland, M. D. og Chunningham, P. B. (2009). *Multisystemic Therapy for Antisocial Behavior in Children and Adolescents*. New York: The Guilford Press.
- Hervör Alma Árnadóttir. (2010). *Fjölskyldusamráð: Leið barna til virkrar þátttöku*. Í Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar), Rannsóknir í félagsvísindum XI: Félagsráðgjafardeild (bls. 1–9). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Hildur Biering. (2006). Tilskipun um húsagann á Íslandi. Í Már Jónsson (ritstjóri), *Barnauppeldisins heilaga skylda: Barnavernd á fyrri hluta 19. aldar* (bls. 13–32). Reykjavík: Sögufélag.
- Hrefna Friðriksdóttir. (2010). Trúnaðarskylda og tilkynningarskylda fagstétta. *Tímarit lögfræðinga*, 60(1), 217–266.
- Jóhanna Einarsdóttir. (2007). *Lítil börn með skólatöskur – Tengsl leikskóla og grunnskóla*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Loftur Guttormsson. (1983). *Bernskan, ungdómur og uppeldi á einveldisöld*. Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013.
- Lög um umboðsmann barna nr. 83/1994.
- Lög um úrskurðarnefnd velferðarmála nr. 58/2015.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1932.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 43/1947.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992.

Lögræðislög nr. 71/1997.

Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.). Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Sótt af <http://www.humanrights.is/is/mannrettindi-og-island/helstu-samningar-og-yfirlýsingar/sameinudu-thjodirnar/samningur-sameinudu-thjodanna-um-rettindi-barnsins>

María Gunnarsdóttir. (2011). *Stuðningsúrræðið tilsjón í barnaverndarmálum* (meistararitgerð). Sótt af <https://skemman.is/bitstream/1946/9937/1/MARITGER%C3%B0%202011.pdf>

Payne, M. (2005). *Modern social work theory: A critical introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Reglugerð um barnaverndarstofu nr. 264/1995.

Reglugerð um fóstur nr. 804/2004.

Reglugerð um kærunefnd barnaverndarmála nr. 1007/2013.

Reglugerð um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga nr. 271/1995.

Sigrún Júlíusdóttir. (2001). *Fjölskyldur við aldahvörf*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Umboðsmaður barna. (2016). *Skýrsla umboðsmanns barna 2016*. Sótt af <https://www.barn.is/media/489162/sub-2016.pdf>

Umboðsmaður barna. (e.d.). Um embættið. Sótt af <https://www.barn.is/um-empaettid/>

Velferðarráðuneytið (e.d.). Um ráðuneytið. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/velferdarraduneytid/um-raduneytid/>

Yngvi Karl Jónsson. (2011). *Meðferðar- og skólaheimilið Lækjarbakki á Rangárvöllum. Ársskýrsla Lækjarbakka 2010-2011*. Sótt af <http://www.bvs.is/media/eydyblod-v-medferdar/Laekjarbakki-arsk2010-11.pdf>