



**BA ritgerð**  
**Félagsráðgjöf**

**Barnvæn sveitarfélög**

Innleiðing Barnasáttmálans í sveitarfélögum

Inga Rún Jónsdóttir

**Leiðbeinandi: Hervör Alma Árnadóttir**  
**Júní 2018**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**  
**FÉLAGSVÍSINDASVIÐ**

---

FÉLAGSRÁÐGJAFARDEILD



**Barnvæn sveitarfélög**  
***Innleiðing Barnasáttmálans í sveitarfélögum***

Inga Rún Jónsdóttir

200490-3399

Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf  
Leiðbeinandi: Hervör Alma Árnadóttir  
Stærð ritgerðar í ECTS einingum: 12 einingar

Félagsráðgjafardeild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2018

Barnvæn sveitarfélög  
*Innleiðing Barnasáttmálans í sveitarfélögum*

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA í félagsráðgjöf  
og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.  
© Inga Rún Jónsdóttir, 2018

Prentun: Svansprent  
Reykjavík, Ísland, 2018

## Ágrip

*Barnvæn sveitarfélög* (e. Child friendly cities) er alþjóðlegt verkefni UNICEF sem styður við innleiðingarferli Barnasáttmálans í sveitarfélögum. Barnasáttmállinn var lögfestur á Íslandi árið 2013 og í kjölfar þess fór að aukast eftirspurn eftir markvissri aðgerðaáætlun um hvernig ætti að innleiða sáttmálann í íslensku samfélagi. Var því farið af stað með þróunarverkefni UNICEF á Íslandi í samstarfi við Akureyrarbæ sem verður væntanlega fyrsta barnvæna sveitarfélagið hér á landi. Markmið ritgerðarinnar var að kanna hvað einkennir barnvæn sveitarfélög og hvaða þýðingu verkefnið hefur haft fyrir réttindi barna hérlendis sem og erlendis. Með áherslu á barnvæn sveitarfélög var varpað ljósi á sögu og árangur Barnasáttmálans sem er grundvöllur fyrir réttindi barna og voru rannsóknarspurningar því eftirfarandi:

- Hvað er barnvænt sveitarfélag?
- Hvaða merkingu hafa barnvæn sveitarfélög fyrir réttindi barna?

Helstu niðurstöður voru á þann veg að barnvæn sveitarfélög eru samfélög þar sem öll börn fá jöfn tækifæri, eru mikils metin og rödd þeirra fær að heyrast. Markvisst er unnið að því í barnvænum sveitarfélögum að innleiða réttindi barna. Sveitarfélög eru mikilvægur hlekkur í innleiðingarferli Barnasáttmálans þar sem þau vinna daglega að málefnum barna. Yfir 20 ára reynsla alþjóðlega verkefnisins hefur sýnt fram á umtalsverða vitundarvakningu á réttindum barna. Það að innleiða Barnasáttmálann í smáum samfélögum hjálpar til við innleiðingu á landsvísu og jafnvel alþjóðlega. Í dag eru um 3000 sveitarfélög víða um heim sem hafa innleitt líkan *Child friendly cities* eða vinna eftir hugmyndafræði þess.

Lykilhugtök: Barnvæn sveitarfélög, Child friendly cities, Barnasáttmállinn, réttindi barna.

## Formáli

Þessi heimildaritgerð er 12 ECTS eininga lokaverkefni til BA-prófs í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Sérstakar þakkir vil ég færa leiðbeinanda mínum Hervöru Ölmu Árnadóttur, lektor hjá félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands og Hjördísi Evu Þórðardóttur, sérfræðingi í réttindafræðslu hjá UNICEF á Íslandi, fyrir ráðleggingar og aðstoð varðandi vinnslu ritgerðarinnar. Einnig vil ég þakka Höllu Jónsdóttur og Tinnu Frímann Jökulsdóttur fyrir yfirlestur og einstaka þolinmæði í minn garð.

## Efnisyfirlit

Ágrip.....	3
Formáli .....	4
Efnisyfirlit .....	5
<b>1 Inngangur .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Fræðileg umfjöllun .....</b>	<b>8</b>
2.1 Bernska .....	8
2.2 Bernskufræði .....	9
2.3 Barnasáttmálinn.....	9
2.3.1 Saga Barnasáttmálans.....	10
2.3.2 Grundvallaráherslur Barnasáttmálans .....	11
2.3.3 Barnasáttmálinn á Íslandi.....	13
<b>3 Barnvæn sveitarfélög.....</b>	<b>17</b>
3.1 Innleiðing og stefnur .....	17
3.1.1 Hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga.....	18
3.2 Child friendly cities.....	19
3.2.1 Child friendly cities í Finnlandi.....	21
3.3 Barnvæn sveitarfélög á Íslandi.....	22
3.4 Þátttaka og lýðræði barna .....	23
3.4.1 Fyrri rannsóknir.....	25
<b>4 Félagsráðgjöf.....</b>	<b>27</b>
4.1 Félagsráðgjöf á Íslandi.....	27
4.2 Vinnuaðferðir í félagsráðgjöf .....	28
<b>5 Samantekt og umræða .....</b>	<b>30</b>
<b>6 Lokaorð .....</b>	<b>32</b>
<b>Heimildaskrá.....</b>	<b>33</b>

## 1 Inngangur

Eftir lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (nr. 18/1992), hér eftir nefndur Barnasáttmálinn, á Íslandi árið 2013 hefur þörfin aukist á markvissum aðferðum og leiðbeiningum við innleiðingu hans í íslensku samfélagi. Verkefnið *Barnvæn sveitarfélög* er skilgreint út frá alþjóðlegu verkefni UNICEF *Child friendly cities* sem styður við innleiðingarferli Barnasáttmálans í sveitarfélögum (Barnvæn sveitarfélög, e.d.-c). Barnasáttmálinn er grundvöllur fyrir réttindi barna og á sér um þriggja áratuga sögu og reynslu.

Markmið þessarar ritgerðar er að kanna hvað einkennir barnvæn sveitarfélög og hvaða þýðingu verkefnið hefur haft fyrir réttindi barna hérlendis sem og erlendis. Í þeim tilgangi er varpað ljósi á sögu og árangur Barnasáttmálans, með áherslu á barnvæn sveitarfélög. Rannsóknarspurningar höfundar eru því eftirfarandi:

- Hvað er barnvænt sveitarfélag?
- Hvaða merkingu hafa barnvæn sveitarfélög fyrir réttindi barna?

Að meðtöldum inngangi eru kaflar ritgerðarinnar sex talsins. Á eftir inngangi kemur fræðileg umfjöllun sem skiptist í þrjá hluta. Í fyrsta hluta verður fjallað um hugtakið *bernskuna* og þar á eftir, í öðrum hluta, um *bernskufraði*. Í lok kaflans verður farið yfir tilurð Barnasáttmálans erlendis og hérlendis auk þess sem fjallað verður um grundvallaráherslur hans.

Þriðji kafli, megin kafli ritgerðarinnar, er um barnvæn sveitarfélög (e. child friendly cities) og er honum skipt í fjóra hluta. Þar verður meðal annars farið yfir alþjóðlega verkefnið *Child friendly cities* og íslenska þróunarverkefnið *Barnvæn sveitarfélög*. Einnig verður stuttlega fjallað um hugtakið *innleiðingu* sem og hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga í tengslum við málefni barna og ungmenna. Í lok kaflans verður fjallað um hugtökin *þátttöku barna* og *lýðræði* sem jafnframt koma til sögunnar í einni af grundvallarreglum Barnasáttmálans (12. gr.).

Fjórði kafli snýst um félagsráðgjöf í tveimur hlutum, annars vegar um félagsráðgjöf á Íslandi og hins vegar almennt um vinnuaðferðir í félagsráðgjöf, með áherslu á



barnavernd og réttindi barna. Þar á eftir verður farið yfir helstu niðurstöður rannsóknarspurninga ásamt umræðu þess efnis en af umfjöllun ritgerðarinnar má draga þá ályktun að verkefnið barnvæn sveitarfélög er árangursrík leið til að innleiða réttindi barna jafnt í fámennum og fjölmennum samfélögum. Að lokum verður stuttur kafli þar sem höfundur lýkur verkinu.

## 2 Fræðileg umfjöllun

Samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (nr. 18/1992) er barn einstaklingur undir 18 ára aldri og þ.a.l. hefur samningurinn fengið viðurnefnið Barnasáttmálinn. Eftirfarandi kafli er fræðilegur hluti ritgerðarinnar og skiptist í þrjá hluta þar sem fyrstu tveir fjalla um hugtökin bernsku og bernskufræði. Segja má að Barnasáttmálinn hafi orðið að veruleika vegna þess að börn eru hópur berskjaldaðra einstaklinga sem þurfa sérstaka vernd. Barnvæn sveitarfélög byggja á grundvallaráherslum Barnasáttmálans og því verður fjallað um þær ásamt sögu, tilurð og árangri sáttmálans í þriðja hluta, fyrst í alþjóðlegu samhengi og svo um sáttmálann á Íslandi.

### 2.1 Bernska

Philippe Ariès rannsakaði sögu bernsku (e. childhood) út frá myndrænum og munnlegum heimildum og var það túlkun hans að einungis hafi verið litið á börn sem smækkaða fullorðna einstaklinga fram á 17. öld. Hann hélt því jafnframt fram að hugtakið bernska hafi ekki verið til fram að þeim tíma. Samskiptaháttum barna og fullorðinna var svo háttað að börn tóku þátt í öllum daglegum athöfnum, hvort sem um ræddi vinnu eða gleðskap og lærðu af þeim fullorðnu. Sambúð nokkurra kynslóða og þröngur húsakostur gerðu það að verkum að takmarkanir voru á einkalífi fólks og lítil sem enginn greinarmunur gerður á ungum og öldnum (Loftur Guttormsson, 1983).

Talið var að breytingar gætu hafa átt sér stað í kjölfar þess að trúaðir uppeldisspekingar komu til sögunnar og vöktu athygli á því að börn þyrftu minna dekur en meiri vernd og uppbyggingu. Þá urðu til siðferðislegar reglur eins og að börn ættu ekki að sýna nekt eða verða vitni að kynferðislegum athöfnum. Vísbendingar um fyrstu breytingar í þessum efnum má finna frá 17. öld, til að mynda á málverkum þar sem börn klæddust öðruvísi en fullorðnir, þeim var augljóslega sýnd ástúð og athygli og voru glettileg á meðan fullorðnir voru alvarlegir. Einnig má nefna þann sið í Bretlandi, sem lengi var við lýði, að senda börn í vistun um átta ára aldur þar sem þau voru þjálfuð til að vinna. Í kjölfarið fór að koma í ljós greinarmunur á börnum og fullorðnum þar sem hlutverk húsbóndans var að kenna barninu og refsa því fyrir mistök og þannig var ljóst að hinir fullorðnu voru í ákveðnu ráðgjafahlutverki (Loftur Guttormsson, 1983).

## 2.2 Bernskufræði

Sú hugmynd um að hugtakið bernska hafi ekki verið til fyrr en á 17. öld átti eftir að hafa mikil áhrif á félagsfræðina. Ekki voru allir sammála þeirri hugmynd heldur var því einnig haldið fram að einungis viðhorf til hennar hefði breyst. Það var í raun talið eðlilegt að viðhorf til bernskunnar hefði breyst á síðustu öldum þar sem mikil þróun hafði orðið á samfélagi og fólki, meðal annars vegna efnahagslegra og menningarlegra þátta. Fram undir lok 20. aldar var þroski barna aðallega úskýrður með sálfræðilegum kenningum en eftir 1970 voru gagnrýnisraddir félagsfræðinga þó farnar að heyrast um slíkar útskýringar. Með aukinni tækni, þekkingu og rannsóknum varð auðveldara að skilja félagslega þætti bernskunnar. Sú staðreynd að börn eru óþroskaðir einstaklingar er líffræðileg en mismunandi getur verið hvernig fólk kýs að útskýra hana, til að mynda eftir mismunandi menningarþáttum og fleira. Þess vegna urðu til hin svokölluðu bernskufræði (e. childhood studies) eða félagsfræði bernskunnar (e. sociology of childhood) (James og Prout, 1990).

Hugtökin að *vera* (e. being) og að *verða* (e. becoming) hafa verið áberandi innan bernskufræða á síðustu áratugum. Barnið sem *er* tekur fullan þátt í bernskunni og er talið vera leikmaður í eigin lífi og hafa skoðanir. Barnið sem *verður* er einstaklingur sem er á leið sinni í að verða fullmótaður en vantar enn færni og þekkingu. Þessi hugtök hafa oft verið talin ramma inn fræðin þrátt fyrir að vera umdeild þar sem það hefur þótt óþarfi að setja slíkan stimpil á einstaklinga. Bernskufræðin viðurkenna að bernskan er mikilvægur og mótandi þáttur í lífi einstaklings sem hann þarf að ganga í gegnum til að öðlast vitsmunalegan þroska. Á sama tíma er það þó mikilvægt að njóta bernskunnar á meðan hún varir í stað þess að lifa í framtíðinni sem erfitt er að spá fyrir um. Millivegurinn á því að *vera* og að *verða* er því talinn við hæfi þar sem vissulega er það óhjákvæmileg staðreynd að börn verða á endanum fullorðin (James og Prout, 1990; Uprichards, 2008).

## 2.3 Barnasáttmálinn

Nær 30 ár eru liðin frá því að Barnasáttmálinn var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna. Hann hefur það fram yfir aðrar mannréttindayfirlýsingar að vera skuldbindandi en með því að *fullgilda* samninginn skuldbinda aðildarríki hans sig til að tryggja börnum innan viðkomandi lögsögu þau réttindi sem samningurinn kveður á um

og upplýsa barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna um það hvernig honum er framfylgt. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna er skipuð tíu sérfræðingum á sviði þeirra málefna sem Barnasáttmálinn nær til. Nefndin skal fylgjast með hverju aðildarríki sáttmálans með því að rýna í skýrslur frá þeim á fimm ára fresti. Þá hefur nefndin tækifæri til þess að koma með tillögur að úrbótum ef þurfa þykir (Arts 2014; Þórhildur Líndal, 2007a; Þórhildur Líndal, 2007b).

Flest aðildarríki Sameinuðu þjóðanna hafa skrifað undir sáttmálann og í mörgum þeirra hefur hann verið lögfestur. *Löggfesting* Barnasáttmálans þýðir að ákvæði hans séu fest við lög og felur t.a.m. í sér að sveitarfélög í samstarfi við stjórnvöld og frjáls félagasamtök skuldbindi sig til þess að beita markvissum aðferðum við að tileinka sér réttindi barna við störf sín og hafi ávallt hagsmuni þeirra að leiðarljósi. 42. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (nr. 18/1992) kveður á um að með undirritun hans skuldbindi aðildarríki sig til að kynna íbúum, fullorðnum sem börnum, reglur og ákvæði hans með virkum hætti. Enginn vafi er á því að réttindi barna hafa breyst og batnað eftir tilurð Barnasáttmálans og er samningurinn talinn merkilegur að því leyti að samkvæmt honum skulu öll börn búa við mannréttindi hvort sem það er í venjulegum eða óvenjulegum aðstæðum. Svo vítt er viðfangsefni hans (Arts, 2014; Nour, 2013; Þórhildur Líndal, 2007a).

### 2.3.1 Saga Barnasáttmálans

Á 7. og 8. áratug síðustu aldar, áður en Barnasáttmálinn varð að veruleika, hafði mannréttindabarátta minnihlutahópa verið áberandi í Bandaríkjunum og í stríðshrjáðum Evrópulöndum. Stjórnvöld höfðu áður verið gagnrýnd fyrir skort á lagalegum réttindum barna og þá sérstaklega munaðarlausra barna en athygli var vakin á því 2. áratug aldarinnar að öll börn ættu rétt á lífi og bjarti framtíð, virðingu, því að vera elskuð og að rödd þeirra fengi að heyrast. Róttækar aðgerðir áttu sér þó ekki stað fyrr en eftir að *Save the Children*, ein fyrstu alþjóðlegu mannréttindasamtök í heimi sem störfuðu í þágu barna, voru stofnuð í Bretlandi árið 1919. Sama ár voru samtökin einnig stofnuð í Svíþjóð og ári síðar var, á vegum samtakanna, alþjóðlegt bandalag stofnað í Genf (Peters og Johansson, 2012).

Í fyrstu voru samtökin *Save the children* einungis góðgerðarsamtök til að styðja við börn og mæður þeirra en fljótlega var farið að leggja áherslu á mikilvægi þess að festa

vernd og rétt barna í lög. Í kjölfarið voru gerð drög að yfirlýsingu um réttindi barnsins árið 1923 sem kölluð var Genfaryfirlýsingin. Svipuð yfirlýsing var síðar samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1959, sem talið er hafa verið stórt skref í átt að tilurð Barnasáttmálans. Á síðari hluta 20. aldarinnar var farið að vekja athygli á því að börn þyrftu, líkt og konur og aðrir hópar sem eiga það til að verða undir í samfélaginu, á réttindabaráttu að halda. Ástæðan fyrir því að réttindabarátta barna byrjaði seint var mögulega vegna þagnar þeirra, þau gátu ekki barist fyrir réttindum sínum sjálf. Þeir fullorðnu þurftu að veita börnum rödd til að hægt væri að sjá heiminn með þeirra augum (Ebbeck, 2006; James og Prout, 1990; Peters og Johansson, 2012).

Árið 1979 var tilnefnt sem ár barnsins af Sameinuðu þjóðunum og kom því tillaga frá pólsku ríkisstjórninni að framkvæmdur yrði sáttmáli sem tæki sérstaklega til réttinda barna. Á þeim tíma stóðu stríðsátök milli Austur- og Vesturlanda sem hæst og ríktu mismunandi sjónarmið milli þjóða um hvernig best væri að skilgreina hugtakið barn og réttindi barna. Einnig þótti mörgum óþarfi að búa til samning sem aðeins tæki til barna þar sem til voru sáttmálar sem fjölluðu um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og náðu jafnt til barna og fullorðinna. Þrátt fyrir það setti Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, í kjölfar tillögu pólsku ríkisstjórnarinnar, saman starfshóp fulltrúa frá 43 ríkjum til að draga upp sáttmála um réttindi barna með aðstoð frá UNICEF og öðrum samtökum sem tengdust málefnum þeirra. Áratug síðar eða árið 1989 var Barnasáttmálinn samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og tók hann gildi tæpu ári síðar (Þórhildur Líndal, 2007b).

### **2.3.2 Grundvallaráherslur Barnasáttmálans**

Barnasáttmálinn fjallar í meginatriðum um að öll börn hafi jöfn tækifæri til frelsis, réttlætis og friðar eða með öðrum orðum að öll börn búi við grundvallarmannréttindi. Börn eru samfélaginu mikilvæg og þau eiga að fá að alast upp við ást og hamingju því að heimurinn hagnast á því að börn alist upp í það að verða jákvæðir og heilsteyptir einstaklingar. Ástæðan fyrir því að Barnasáttmálinn varð að veruleika er sú að börn eru hópur berskjaldaðra einstaklinga og viðkvæmari en fullorðnir fyrir áreiti, misnotkun og ofbeldi (samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992; Þórhildur Líndal, 2007a).

Barnasáttmálinn skiptist í þrjá meginhluta. Fyrsti hluti fjallar um réttindi barna, annar hluti um pólitískar skuldbindingar aðildarríkja samningsins og sá þriðji fjallar um löggildingu samningsins. Samkvæmt barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna eru grundvallarreglur Barnasáttmálans greinar 2, 3, 6 og 12. Einkunnarorð hans eru stundum talin vera *umhyggja* (e. provision) sem vísar til réttar barna á heilsugæslu og lágmarkslífsskilyrða eins og næringu, vatni og húsnæði, *vernd* (e. protection) gegn misnotkun eða ofbeldi og *þátttaka* (e. participation) sem vísar t.a.m. til tjáningarfrelsis og réttar á skoðunum og ákvarðanatöku. Þessi flokkun á grundvallarreglum á að auðvelda almenningi og fagaðilum að túlka aðrar greinar samningsins og líta á hann með yfirsýn sem gjarnan hefur verið kallað að setja á sig svokölluð *Barnasáttmálagleraugu* en þýðir ekki að aðrar greinar sáttmálans séu síður mikilvægar (Hjördís Eva Þórðardóttir, munnleg heimild, 27. nóvember 2017; samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992, Þorhildur Líndal, 2007a; Þorhildur Líndal, 2007b).

Samkvæmt 2. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (nr. 18/1992) skal tryggja börnum þau réttindi sem fram koma í honum án mismununar. Þá er átt við að börn eigi að fá jöfn réttindi óháð þjóðerni, lit, kynþætti, fötlun, trúarbrögðum eða öðrum ástæðum sem kunna að hafa áhrif á barnið eða fjölskyldu þess. Samkvæmt 3. gr. samningsins er stjórnvöldum, dómstólum eða öðrum stofnunum og frjálsum félagasamtökum skylt að setja ávallt þær ákvarðanir sem bestar eru fyrir barnið í forgang og gæta hagsmuna þess. 6. gr. Barnasáttmálans leggur áherslu á meðfæddan rétt barns til lífs og þroska og 12. gr. fjallar um að barn sem getur myndað skoðanir eigi rétt á að láta þær í ljós í málefnum er það varðar, þó í samræmi við aldur þess og þroska.

Gagnrýnd hefur verið eftirfylgni við 2. gr. sáttmálans um mismunun þar sem mörg aðildarríki Sameinuðu þjóðanna hafa ekki fest þetta ákvæði sáttmálans í lög, þrátt fyrir að hann hafi verið til í tæpa þrjá áratugi. Mörg börn upplifa enn mismunun af einhverju tagi, til dæmis vegna kynþáttar, fátæktar eða fötlunar en þar sem sú mismunun er ekki einungis á ábyrgð stjórnvalda heldur líka almennings er um að ræða vandamál sem erfitt er að eiga við. Hvað varðar 3. gr. Barnasáttmálans um að setja hagsmuni barna í forgang er aftur á móti talið að vitundarvakning hafi orðið í heiminum í þeim málefnum. Fyrirmæli sáttmálans um að allar stofnanir, ríkisreknar eða einkareknar og jafnvel frjáls

félagasamtök skuli tileinka sér það ákvæði eru skýr og því er auðvelt að fara eftir þeim (Arts, 2014).

Stjórnvöld geta tryggt réttindi barna til lífs, afkomu og þroska, sem fólgin eru í 6. gr. sáttmálans, með löggjöf um t.d. menntun, tómstundir og heilsugæslu þar sem þroski barna getur verið andlegur, líkamlegur, félagslegur og fleira. Einnig spilar fjölskyldan stórt hlutverk í að tryggja þennan rétt en í sáttmálanum er þó tekið fram að börn eru ekki eign foreldra sinna heldur skulu þau hafa sín eigin réttindi. Foreldrar eiga að vera ábyrgðaraðilar og ráðgjafar og vinna að þessum skilyrðum í sameiningu með börnunum (Hjördís Eva Þórðardóttir, munnleg heimild, 27. nóvember 2017; Nour, 2013; Þórhildur Líndal, 2007a)

Evrópulönd hafa á síðustu árum verið að festa Barnasáttmálann í lög og um leið lagt áherslu á 12. gr. sáttmálans varðandi rétt barna til skoðana. Sem dæmi er í norskum barnaverndarlögum ákvæði þess eðlis að börn eldri en sjö ára hafi rétt á að hafa rödd í málefnum er þau varða. Kveðið er líka á um að börn yngri en sjö ára hafi þessi sömu réttindi, hafi þau aldur eða þroska til. Eins má nefna íslensk barnaverndarlög (nr. 80/2002) en samkvæmt 55. gr. þeirra á barn rétt á að því sé gefið tækifæri til að tjá sig um barnaverndarmál, sé það aðili málsins og hafi til þess aldur og þroska. Í kjölfar lögfestingar Barnasáttmálans gildir það ákvæði í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga (nr. 40/1991) að barn eigi rétt á að tjá sig um málefni er það varðar. Þegar miða á við aldur og þroska barna er réttur barnsins í öllum tilvikum matsatriði þeirra fullorðnu og þar með má segja að réttur þess til ákvörðunar og tjáningarfrelsis sé að mörgu leyti takmarkaður (Bruce, 2014).

### **2.3.3 Barnasáttmálinn á Íslandi**

Barnasáttmálinn var undirritaður fyrir Íslands hönd árið 1990 og tók gildi síðla árs 1992. Var þá helstu málaflokkum er vörðuðu réttindi barna skipt á milli þriggja ráðuneyta; dómsmálaráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og menntamálaráðuneytis. Á nokkrum árum var íslensk löggjöf aðlöguð að grundvallarþáttum Barnasáttmálans hvað varðaði börn og barnavernd, menntamál og heilbrigðismál (Dómsmálaráðuneytið, 2000; Innanríkisráðuneytið, 1998).

Ný lög um vernd barna og ungmenna (nr. 58/1992), síðar barnaverndarlög (nr. 80/2002), tóku gildi og fór félagsmálaráðuneytið með yfirumsjón þeirra mála sem áður

var hlutverk menntamálaráðuneytis. Markmið laganna var meðal annars að veita börnum góð uppeldisskilyrði og tryggja þeim réttindi sem kveðið var á um í Barnasáttmálanum auk þess sem félagsmálaráðuneytið fór með yfirumsjón barnaverndarmála þar sem þau mál tengdust á margvíslegan hátt félagslegri þjónustu (Dómsmálaráðuneytið, 2000; Innanríkisráðuneytið, 1998).

Talað hefur verið um hinn svokallaða þriðja geira sem mikilvægan hlekk í velferðarkerfinu. Þriðji geirinn samanstendur af sjálfseignarstofnunum, samtökum og félögum sem ekki hafa fjárhagslegan gróða að markmiði. Öllu heldur rennur tekjuafgangur gjarnan til almannahagsmuna eða til þess málstaðar sem stofnanirnar standa fyrir. Stofnanir þriðja geirans hafa frumkvæði til að mæta samfélagslegri þörf sem ekki hefur verið mætt áður og til að miðla umhyggju, mannúð og réttlæti til samfélagsins. Ýmis slík samtök og félög stuðla að hagsmunum barna á Íslandi (Innanríkisráðuneytið, 1998; Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir, 2011).

Samtökin Barnaheill - Save the children á Íslandi eru frjálfs félagasamtök sem stofnuð voru árið 1989. Fyrirmynd Barnaheilla eru hin alþjóðlegu samtök *Save the children* og þau sænsku, *Rädda barnen*. Þau stuðla að aukinni velferð barna meðal annars með vitundarvakningu í samfélaginu á réttindum barna. Samtökin leggja áherslu á líf og þroska, menntun, vernd gegn ofbeldi og þátttöku og starfa eftir áherslum Barnasáttmálans. Samtökin Barnaheill hafa tekið þátt í margvíslegum verkefnum og unnu meðal annars hart að því að vekja athygli á að lögfesta sáttmálann á Íslandi (Barnaheill, e.d.; Innanríkisráðuneytið, 1998).

Mannréttindaskrifstofa Íslands var stofnuð í Reykjavík 1994 að fyrirmynd frá öðrum Norðurlöndum og er óháð stofnun. Að stofnun skrifstofunnar stóðu Íslandsdeild Amnesty International, Barnaheill - Save the children á Íslandi, Biskupsstofa, Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, Lögmannafélag Íslands, Hjálparstofnun Kirkjunnar, Rauði Krossinn, Kvenréttindafélag Íslands, Jafnréttisráð og UNIFEM á Íslandi, sem ýmist eru frjálfs félagasamtök eða óháðar stofnanir. Hlutverk skrifstofunnar er meðal annars að stuðla að mannréttindum á Íslandi, ekki síst réttindum barna (Innanríkisráðuneytið, 1998; Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.)

Embætti umboðsmanns barna var stofnað í ársbyrjun 1995 með setningu laga nr. 83/1994. Fyrirmynd embættisins var hið norska embætti umboðsmanns barna sem



stofnað var árið 1981. Tilgangur embættisins var aðallega sá að koma á stofnun þar sem unnið væri að því að standa vörð um lagaleg réttindi barna óháð stjórnvöldum eða einkaaðilum. Börn hafa ekki lagalegan rétt til þess að hafa áhrif á löggjöf eða aðrar ákvarðanatökur um málefni sem þau varða og þar með er umboðsmaður barna talsmaður þeirra, meðal annars gagnvart stjórnvöldum. Helstu verkefni embættisins eru leiðbeiningar, fræðsla og ráðgjöf til einstaklinga, fagfólks og stofnana sem láta sig málefni barna varða en einnig getur umboðsmaður barna verið ráðgjafi Alþingis varðandi þingsályktunartillögur og frumvörp er varða börn. Embættið sér einnig um að gefa út skýrslur og annað efni sem vekur athygli á réttindum barna á Íslandi (Umboðsmaður barna, e.d.; Þórhildur Líndal, 2007a).

Með lögræðislögum nr. 71/1997 var sjálfræðisaldur barna hækkaður úr 16 árum í 18 ár í samræmi við skilgreiningu Barnasáttmálans á hugtakinu barn. Sú ákvörðun var gagnrýnd meðal annars af barnaverndaryfirvöldum vegna skorts á úrræðum fyrir 16-18 ára einstaklinga. Skv. áður gildandi lögum um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 voru þeir einstaklingar taldir til ungmenna en voru nú orðin börn með meiri réttindi sem barnaverndaryfirvöld þurftu að uppfylla. Að öðru leyti þótti það jákvætt að sjálfræðisaldur hækkaði sem hafði þær afleiðingar að einstaklingar 16-18 ára öðluðust réttindi og vernd hvað varðaði foreldraumsjá og hegningarlög nr. 19/1940 svo dæmi séu nefnd (Dómsmálaráðuneytið, 2000; Innanríkisráðuneytið, 1998).

1. kafli barnaverndarlaga (nr. 80/2002) fjallar meðal annars um markmið laganna og stendur í 1. gr. að börn eigi rétt á vernd og umönnun. Samkvæmt lögnum er öllum umönnunaraðilum skylt að sjá til þess að börn fái það sem hentar best hag þeirra og þörfum en þar má fyrst og fremst nefna viðunandi uppeldisaðstæður. Þar með er markmið laganna að tryggja rétt barnsins, búi það við óviðunandi aðstæður eða þurfi fjölskylda á félagslegri aðstoð að halda. Vísar þetta meðal annars í 3. gr. og 6. gr. Barnasáttmálans (samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992)

Samkvæmt 4. gr. barnaverndarlaga (nr. 80/2002) um meginreglur barnaverndarstarfs skal ávallt beita ráðstöfunum sem taldar eru barni í hag og skulu barnaverndarstarfsmenn gæta hagsmuna þess, sbr. 3. gr. Barnasáttmálans. Á sama tíma skal þá reynt að taka tillit til sjónarmiða og skoðana barns hafi það þroska til þess sem

vísar í 12. gr. sáttmálans (samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992).

Í nýjustu skýrslu barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna til stjórnvalda á Íslandi kom nefndin með ábendingar um það sem þótti ófullnægjandi. Bent var meðal annars á að skortur væri á gagnasöfnunarkerfi og að mikið brottfall væri úr skóla meðal barna innflytjenda. Nefndin hafði í fyrri skýrslum bent á að lögleiða þyrfti sáttmálann á Íslandi en það þótti mikilvægt vegna þeirrar reglu um að alþjóðlegir samningar, jafnvel fullgiltir, eru ekki sjálfkrafa bundnir við lög. Barnaréttarnefndin fagnaði þeirri staðreynd að áætlað væri að festa sáttmálann í lög en hvatti stjórnvöld til samþykkja aðgerðaáætlun varðandi innleiðingu hans til að styrkja réttarstöðu barna á Íslandi enn frekar, meðal annars með því að auka fjárveitingar til málaflokksins og auka fræðslu um réttindi barna til almennings og fagaðila (United Nations, 2011; Þórhildur Líndal, 2007a).

Þrátt fyrir að Barnasáttmálinn hafi verið fullgildur var því sjaldan hægt að vitna í hann varðandi úrskurð mála hjá dómstólum og stjórnvöldum þar sem hann hafi ekki verið lögleiddur. Frumvarp til laga um lögfestingu Barnasáttmálans var birt árið 2009 (Umboðsmaður barna, 2010) auk þess sem sett voru lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (nr. 19/2013) sem staðfestu að Barnasáttmálinn væri festur í löggjöf á Íslandi. Þegar löggin tóku gildi bættust málsliðir um réttindi barna við önnur lög sem tengdust málaflokknum, til að mynda í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga (nr. 40/1991).

### 3 Barnvæn sveitarfélög

Í þessum kafla verður fjallað um barnvæn sveitarfélög eða *Child friendly cities* sem er alþjóðlegt verkefni UNICEF. Hugmyndin kemur frá ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um mannréttindasáttmála árið 1996 en *Child friendly cities* er líkan til stuðnings við innleiðingu Barnasáttmálans í sveitarfélögum. Um það bil tuttugu ára reynsla er á verkefninu og hefur það verið innleitt eða notað sem fyrirmynd í yfir 3000 sveitarfélögum víðs vegar um heiminn. Skilgreining UNICEF á sveitarfélagi (e. local government) er stjórnarfarslega afmarkað landsvæði, hvort sem um er að ræða stórborg, smábæ eða önnur smærri samfélög. Eftir lögfestingu Barnasáttmálans á Íslandi árið 2013 krafðist barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna þess að stjórnvöld framkvæmdu markvissa áætlanagerð um innleiðingu hans (Hjördís Eva Þórðardóttir, munnleg heimild, 27. nóvember 2017; Nour, 2013; UNICEF, 2018).

Hér verður byrjað á að fjalla um innleiðingu og stefnur sem og hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga. Alþjóðlega hugmyndin *Child friendly cities* verður skilgreind og fjallað um samsvarandi verkefni í Finnlandi. Í lok kaflans er íslenska þróunarverkefnið *Barnvæn sveitarfélög* tekið til umræðu en það byggir á hugmynd alþjóðlega hugtaksins auk þess sem það er innblásið frá Finnlandi og Svíþjóð.

#### 3.1 Innleiðing og stefnur

Opinber stefna (e. policy) getur meðal annars verið skjalfest í lögum, reglugerðum og alþjóðlegum samningum og er allt frá því að vera vel afmörkuð í að vera umfangsmikil. Oftast byggir hún á erlendri fyrirmynd en mótast eftir því sem tími líður og reynslu. Í víðu samhengi er stefna röð ákvarðana og atburða sem eiga sér stað á ákveðnu, oftast löngu, tímabili (Forsætisráðuneytið, 2010; Hill, 2009).

Til að innleiðing (e. implementation) stefnu geti átt sér stað þarf að móta hana og skilgreina hver markmið hennar eru. Innleiðing miðar að því að ná settum markmiðum og því þarf að framkvæma aðgerðaáætlun um hversu langan tíma innleiðingin eigi að taka og hverju hún eigi að skila. Að innleiða stefnu er hringlaga ferli (e. policy cycle) þar sem hringurinn felst í röð samverkandi þátta og ákvarðana. Stefnan er í sífelldri endurskoðun í gegnum ferlið þar sem ýmislegt getur staðið í vegi fyrir að markmiðum verði náð, til að mynda fólk sem hefur ákvarðanavald og fjármagn. Hringnum er lokið þegar markmiðum hefur verið náð en þó er ferlinu aldrei lokið þar sem haldið er áfram

annan hring og stefnan heldur áfram að mótast (De Marchi, Lucertini og Tsoukiàs, 2016; Ettelt, Mays og Allen, 2015; Forsætisráðuneytið, 2010).

Áður en félagsmálastefna er mótuð er sá félagslegi vandi sem um ræðir gjarnan kortlagður. Sú hugmynd að félagsmálastefnur séu viðbrögð við félagslegum vanda er þó gagnrýnd, þar sem það er ekki alltaf staðreyndin. Mismunandi getur verið hvernig félagslegur vandi er túlkaður milli einstaklinga og samfélaga og þá bæði hvort og hvenær eitthvað teljist sem félagslegur vandi. Það má þó fullyrða að stærsti félagslegi vandi í heimi sé fátækt og hvers kyns ofbeldi, vanræksla og misnotkun (Spicker, 2008).

### **3.1.1 Hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga**

Samkvæmt 7. gr. sveitarstjórnarlaga (nr. 138/2011) er sveitarfélögum skylt að annast verkefni sem þeim eru sett samkvæmt lögum. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti gefur út á hverju ári hver verkefni sveitarfélaga eru, hvort sem um er að ræða skyldubundin verkefni eða ekki auk þess sem sveitarfélög eiga eftir fremsta megni að vinna að velferð íbúa.

Fram á miðja 20. öld fjölgaði sveitarfélögum umtalsvert á Íslandi vegna þéttbýlismyndunar í kjölfar iðnvæðingar og voru þau orðin 229 talsins árið 1950. Eftir það fóru kröfur íbúa og ekki síst ríkisvalds um velferðarþjónustu að aukast og þótti það ljóst að sveitarfélögin voru orðin vanmáttug gagnvart því að standa undir þeim væntingum. Þekkt er að sveitarstjórnarkerfi þurfi sífelld að aðlagga sig eftir því sem þjóðfélag þróast en með því að fækka sveitarfélögum er hægt að auka skilvirkni og hagkvæmni þjónustunnar (Grétar Þór Eypórsson, 2012).

Aukin ábyrgð sveitarfélaga auðveldar ríkisvaldi að hafa eftirlit með verkefnum sveitarfélagsins ásamt því að þjónustan verður persónubundnari. Sameining sveitarfélaganna, sérstaklega eftir árið 1990, hafði þær afleiðingar að árið 2010 voru sveitarfélög Íslands orðin 76 talsins. Eftir það varð umfangsmikil breyting á verkefnum og ábyrgðum þeirra á aðeins nokkrum árum en þar á meðal var ábyrgð á skólamálum og málefnum fatlaðra og aldraðra færð yfir á sveitarfélög með það að leiðarljósi að gera þjónustuna afmarkaðri (Grétar Þór Eypórsson, 2012).

Markmið laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (nr. 40/1991) er að tryggja íbúum félagslegt og fjárhagslegt öryggi auk þess að stuðla að velferð þeirra sem m.a. er gert með því að tryggja börnum og ungmennum þroskavænleg uppeldisskilyrði.

Félagsþjónusta er samkvæmt lögum þessum þjónusta, ráðgjöf og aðstoð í ákveðnum málaflokkum. Má þar nefna *málefni barna og ungmenna og þjónustu við unglinga*. Félagsmálanefnd skal í samvinnu við foreldra og aðra aðila sem koma að uppeldi, fræðslu eða heilsugæslu barna, gæta velferðar og hagsmuna þeirra. Börn eiga að njóta hollra og þroskavænlegra uppeldisskilyrða, líkt og leikskóla og tómstunda og félagsmálanefnd stendur einnig vörð um það að ekki stafi hætta af aðstæðum eða umhverfi barna.

Á vegum sveitarfélagsins skal vera skipulagt forvarnarstarf fyrir unglinga með þeim tilgangi að leiðbeina þeim í átt að heilbrigðri æsku. Að sama skapi skal sveitarfélagið hafa umsjón með tómstundum unglinga, til dæmis með því að reka íþróttamannvirki og félagsmiðstöðvar (lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991). Jafnframt bera sveitarfélög ábyrgð á að útvega almenn stuðningsúrræði í barnavernd, til að mynda persónulega ráðgjafa og stuðningsfjölskyldur (barnaverndarlög nr. 80/2002).

Sveitarfélög eru ábyrg fyrir því að taka þátt í verkefninu *Child friendly cities* en þar sem þau eru jafn mismunandi og þau eru mörg er mikilvægt að hvert og eitt þeirra geri eigin framkvæmdaáætlun um hvernig líkan henti viðkomandi samfélagi. Á sama hátt getur verið mismunandi hvers ríkisstjórnir í aðildarríkjum sáttmálans krefjast af sveitarfélögum landsins. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur varað við því að færa ábyrgð ríkis yfir á sveitarfélög. Misræmi er á fjárhagsstöðu og forgangsöröðun málefna á milli sveitarfélaga og getur það haft neikvæðar afleiðingar í réttindabaráttu barna. Þrátt fyrir það telur nefndin að sveitarfélög séu ómissandi hlekkur í innleiðingarferli Barnasáttmálans (UNICEF, 2017b; Þórhildur Líndal, 2007b).

### **3.2 Child friendly cities**

Hugmyndin um *Child friendly cities* byggir á fjórum grundvallaráherslum Barnasáttmálans sem finna má í greinum 2, 3, 6 og 12. UNICEF hefur skilgreint níu grunnþætti (e. building blocks) *Child friendly cities* sem önnur ríki geta byggt á en aðlagð að eigin umhverfi. Grunnþættirnir, sem unnir eru út frá Barnasáttmálanum og barnvæn sveitarfélög ættu að hafa, eru; *þátttaka barna, löggjöf aðlöguð réttindum barna, markviss stefna í réttindamálum barna út frá Barnasáttmálanum, stofnun sem sem snýr að réttindum barna, jafnræði, fjárhagsáætlun fyrir málaflokkinn, gagnasöfnun,*

*vitundarvakning á réttindum barna og óháð stofnun eða óháður aðili sem er talsmaður barna* (Nour, 2013; UNICEF, 2018).

Barnvænt sveitarfélag er samfélag sem er skuldbundið því að vinna markvisst að þeim réttindum barna sem kveðið er á um í Barnasáttmálanum. Barnvænt sveitarfélag tekur tillit til réttinda barna í löggjöf, stefnumótun og ákvarðanatöku og er það talið gagnast fullorðnum jafnt sem börnum. Barnvæn sveitarfélög hafa þá hugsjón (e. vision) að öll börn fái að njóta æskunnar sem og réttinda og jafnræðis til fullnustu í samfélaginu sem þau búa í. Talað hefur verið um fimm þumalfingurreglur til að ná fram sýn barnvænna sveitarfélaga en þær eru; *réttur einstaklings til þess að vera mikils metinn og komið fram við af virðingu, réttur hans á að rödd hans fái að heyrast, réttur á félagslegri þjónustu, réttur á öryggi og réttur á fjölskyldu, leik og tómstundum* (UNICEF, 2018).

Þegar ákveðið er að innleiða verkefnið í sveitarfélagi krefst það formlegs undirskriftarsamnings á milli sveitarfélagsins og UNICEF í viðkomandi ríki. Með samningnum staðfesta því UNICEF og sveitarfélagið samstarf til ákveðins tíma, að jafnaði allt frá einu ári upp í fimm ár. Næst greina fulltrúar sveitarfélagsins stöðu á réttindum barna í samfélaginu og skilgreina í kjölfarið aðgerðaáætlun og innleiðingarskref. Þar á eftir er hægt að framkvæma það sem áætlað var og í lokin þarf að endurmeta ferlið. UNICEF metur ferlið og veitir sveitarfélaginu alþjóðlega viðurkenningu fyrir að vera barnvænt, hafi ákveðin skilyrði verið uppfyllt. Mismunandi getur verið hversu lengi viðurkenningin varir en sveitarfélagið þarf að byrja nýtt ferli til að viðhalda henni, sem hvetur til jákvæðrar þróunar. Skilyrðin sem þarf að uppfylla eru fyrirfram ákveðin af UNICEF og snúast um það að hafa sýnt fram á markvissar aðferðir til að stuðla að réttindum barna. Er það gert meðal annars með því að koma í veg fyrir mismunun með stefnumótun og löggjöf og stuðla að þátttöku barna á mismunandi vegu (UNICEF, 2018).

Á vefsíðu *Child friendly cities* má finna skjal sem kallað hefur verið verkfærakista (e. toolkit) en það hefur að geyma hagnýtar upplýsingar og leiðbeiningar fyrir innleiðingarferli allra aðildarríkja Barnasáttmálans. *Child friendly cities* er markviss aðferð til að styrkja innleiðingu og vitundarvakningu á réttindum barna og á vefsíðunni má einnig finna gátlista fyrir hvernig eigi að ná fram markmiðum allra grunnþátta. Verkfærakistan gefur aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna tækifæri til að sameinast í

réttindamálum barna í annars stórum heimi. Hún hefur meðal annars að geyma megináherslur barnvænna sveitarfélaga, innleiðingarskref og leiðbeiningar um hvernig er hægt að finna líkan sem hentar hverju ríki. Einnig er fjallað um hvernig verkefnið er endurmetið og árangur þess mældur (UNICEF, 2017b).

Reynsla síðustu 20 ára hefur sýnt fram á að mikilvægt er að hafa alþjóðlegan staðal á því hvaða kröfur barnvænt sveitarfélag skuli uppfylla. Það er ríkur þáttur í ferlinu að hafa sameiginlegar áherslur um allan heim og hefur alþjóðleg viðurkenning UNICEF komið sér vel þar sem hún er hvetjandi fyrir sveitarfélög til að halda stöðugri þróun í réttindamálum barna. Á sama tíma og það er mikilvægt að hafa sameiginlegar áherslur er einnig lögð áhersla á að sveitarfélög hafi frelsi til að aðlaga innleiðingu Barnasáttmálans að umhverfi og aðstæðum. Reynslan hefur einnig sýnt fram á að vitundarvakning á réttindum barna hefur leitt til aukinnar þátttöku þeirra og styrkt stöðu þeirra barna sem standa höllum fæti (UNICEF, 2018).

### **3.2.1 Child friendly cities í Finnlandi**

Í lok árs 2011 var ákveðið að fara af stað með tveggja ára tilraunaverkefni í 68.000 manna sveitarfélagi í Finnlandi. Rennt var nokkuð blint í sjóinn að því leyti að ekki var vitað hvernig það myndi þróast eða hvort það yrði í lok þess innleitt á landsvísu. Að verkefninu vann hópur sérfræðinga í málefnum barna í samvinnu við samtök og stofnanir. Finnska líkanið byggir á tíu grunnþáttum (e. building blocks) sem eru að einhverju leyti byggðir á þeim alþjóðlegu frá UNICEF en grunnþættir finnska líkansins eru; *vitundarvakning á réttindum barna, jafnrétti, víður þekkingargrunnur sveitarfélagsins og starfsmanna þeirra og markviss stefnumótun og áætlanagerð*. Þar að auki eru sex grunnþættir sem snúa að mismunandi leiðum til *þátttöku* barna (UNICEF, 2017a).

Á meðan að á þróunarverkefninu stóð skráðu þrjú sveitarfélög sig að auki til þátttöku og árið 2017 voru 13 sveitarfélög sem tóku þátt í *Child friendly cities*. Fjögur þeirra hafa hlotið formlega viðurkenningu UNICEF um að vera barnvæn sveitarfélög en það þýðir að um 20% barna finnsku þjóðarinnar búi í barnvænu sveitarfélagi. Ekki var gert ráð fyrir að innleiða líkanið í öll 313 sveitarfélög Finnlands í þróunarferlinu þar sem það er óraunsætt markmið að geta fylgst með slíkum fjölda sveitarfélaga auk þess sem ferlið getur verið kostnaðarsamt. Það að innleiða Barnasáttmálann í smáum

samfélögum hjálpar til við að innleiða hann á landsvísu og jafnvel alþjóðlega. Niðurstaða finnska verkefnisins er því að *Child friendly cities* er árangursrík leið til að hafa áhrif á líf og réttindi barna. Ekki er hægt að fullyrða að eitthvað hafi verið gert rangt í ferlinu heldur er reynslan ríkur þáttur í stöðugri þróun verkefnisins. Ljóst er að þrátt fyrir að verkefnið sé enn í þróun hefur ferlið opnað augu almennings fyrir þeirri staðreynd að víða er vegið að rétti barna og hjálpar það til við að kortleggja vanda sem jafnvel var áður óþekkjanlegur (UNICEF, 2017a).

### 3.3 Barnvæn sveitarfélög á Íslandi

Tilraunaverkefnið *Barnvæn sveitarfélög* á Íslandi var kynnt í október árið 2016 og vefsíðan *barnvaensveitarfelog.is* var sett í loftið. Vefurinn hefur að geyma fróðleik, gátlista og líkan til að styðja við innleiðingarferlið en verkefnið er unnið í samstarfi við Akureyrarbæ og er enn í vinnslu. Á vefsíðunni geta öll íslensk sveitarfélög skráð sig til þátttöku í verkefninu sem krefst pólitískrar skuldbindingar. Í nóvember 2017 var Akureyrarbær þó eina sveitarfélagið skráð til þátttöku. Þrátt fyrir að stjórnvöld beri meginábyrgð á innleiðingu Barnasáttmálans á Íslandi þótti ekki síður mikilvægt að búa til fræðslufni sveitarfélögum til hagnýtingar þar sem þau vinna daglega að málefnum barna og unglinga (Barnvæn sveitarfélög, e.d.-c; Hjördís Eva Þórðardóttir, munnleg heimild, 27. nóvember 2017).

Fyrirmynd líkansins er eins og áður sagði hið alþjóðlega líkan *Child friendly cities* en einnig er það innblásið frá Finnlandi og Svíþjóð. Frá Finnlandi er komin reynslan af innleiðingu þar sem verkefnið hefur verið þar í landi um nokkurt skeið en markmiðin eru að mörgu leyti komin frá Svíþjóð. Í Svíþjóð hefur Barnasáttmálinn ekki verið lögleiddur þrátt fyrir að mörg sænsk sveitarfélög séu komin langt í réttindamálum barna. Úr varð því hið íslenska líkan *Barnvæn sveitarfélög*. Fimm grunnþættir (e. building blocks) þess vísa beint í greinar Barnasáttmálans sem eru *þekking á réttindum barna* (42. gr.), *það sem barni er fyrir bestu* (3. gr.), *jafnræði* (2.gr.), *þátttaka* (12. gr.) og *barnvæn nálgun* (Barnvæn sveitarfélög, e.d.-a; Barnvæn sveitarfélög, e.d.-b; Hjördís Eva Þórðardóttir, munnleg heimild, 27. nóvember 2017).

Innleiðingarskrefin eru átta; *staðfesting, kortlagning, fræðsla, aðgerðaáætlun, framkvæmd, skýrsla, mat og viðurkenning og endurmat og ný markmið*. Ferlið hefst þegar sveitarstjórn staðfestir að innleiða líkanið. Þá er stýrihópur stofnaður sem ber



ábyrgð á innleiðingarskrefunum sem á eftir koma, með aðstoð frá UNICEF á Íslandi. Næst þarf hópurinn að ákveða þau markmið sem verkefnið á að ná. Eftir að hafa fengið ráðgjöf frá fagaðilum þeirra málefna sem leggja skal áherslu á gerir hópurinn áætlun og þar á eftir er hægt að hefja framkvæmd. Fyrri ár ferlisins fer í það að skipuleggja framkvæmdina og það seinna í framkvæmdina sjálfa. Eftir tvö ár gerir stýrihópurinn skýrslu um verkefnið og sendir niðurstöður til UNICEF á Íslandi. Þar er metið hvort markmið sveitarfélagsins um að bæta réttindi barna hafi náðst. Ef það hefur tekist fær sveitarfélagið viðurkenningu fyrir að vera barnvænt sveitarfélag. Áttunda og síðasta skrefið er að endurmeta ferlið og setja sér ný markmið til að bæta réttindi barna enn frekar (Barnvæn sveitarfélög, e.d.-b; Hjördís Eva Þórðardóttir, munnleg heimild, 27. nóvember 2017).

Í nóvember 2017 var tilraunaverkefnið *Barnvæn sveitarfélög* á stigi tvö, sem er kortlagning. Hún er mikilvægt og tímafrekt skref í ferlinu sem felur í sér mikla gagnasöfnun um börn í sveitarfélaginu. Með því að leggja ríka áherslu á kortlagningu er hægt að finna út hvaða málefni sveitarfélagið þarf að einblína á og þannig er hægt að búa til eins konar mælikvarða fyrir velferð barna sem hægt verður að fara eftir í framtíðinni. Áætlað var að halda ungmennaping á Akureyri til að hjálpa til við kortlagningu en þar áttu 300 til 400 börn taka þátt, ræða hvernig er að vera barn í sveitarfélaginu og koma með tillögur um það sem má betur fara. Einnig var áætlað að taka svokölluð sérfræðiviðtöl við einstaklinga sem standa á einhvern hátt höllum fæti, til dæmis börn með einhvers konar greiningar, börn inni í barnaverndarkerfinu eða börn af erlendum uppruna. Eftir að Barnasáttmálinn var lögfestur má segja að mikil vitundarvakning hafi orðið á réttindum barna og viðhorfum og þekkingu á sáttmálanum sjálfum. Þegar það viðhorf ríkir að í röddum og reynslu barna séu verðmæti er sveitarfélagið orðið barnvænna (Hjördís Eva Þórðardóttir, munnleg heimild, 27. nóvember 2017).

### **3.4 Þátttaka og lýðræði barna**

Almennt er þátttaka barna skilgreind sem réttur til að taka þátt í ákvörðunum er varða eigið líf. Réttur barns til að taka þátt snýst ekki um að þvinga það heldur hvetja til að læra að finna til ábyrgðar á eigin lífi. Lýðræði ríkir í stjórnkerfi þar sem almenningur fær að taka þátt í ákvarðanatöku en þar er ákvörðunartaka almennings í raun takmörkuð að

Því leyti að yfirvöld gefa fólki val á fyrirframákveðnum kostum. Lýðræði barna þarf þó ekki alltaf að vera formleg kosning, heldur getur það einfaldlega verið fólgið í að hlusta á sjónarmið þeirra og taka tillit til þess við ákvarðanatöku. Lögð hefur verið rík áhersla á að hlusta á raddir barna á síðustu áratugum sem rekja má til 12. gr. Barnasáttmálans (Gunnar Helgi Kristinsson, 2008; Hrefna Friðriksdóttir og Hafdís Gísladóttir, 2015; samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992).

Félagsfræði bernskunnar hefur meðal annars haft þau áhrif að rannsóknir hafa breyst úr því að vera á börnum í það að vera með börnum. Tilgangur valdeflingar (e. empowerment) er að gefa minnihlutahópum tækifæri til þess að tjá sig um reynslu og sjónarmið. Áður fyrr var ekki endilega horft á börn sem eiginlega þátttakendur í rannsóknum en þau eru þó í dag talin mikilvægir þátttakendur. Á þetta ekki aðeins við um rannsóknir heldur einnig starfshætti og stefnumótun í málaflokkum barna og ungmenna. Það hefur reynst vel að leyfa börnum að taka þátt í að skapa umhverfi sem þeim sjálfum finnst eftirsóknarvert og er það jákvætt fyrir sjálfsmynd barna að leyfa þeim að taka þátt í ákvarðanaferli (James og Prout, 1990; Jóhanna Einarsdóttir, 2012; McAllister, 2008).

Roger Hart kom með þá kenningu að börn gætu aðeins í gegnum beina þátttöku þróað með sér lýðræðislega hugsun og sjálfstæðar skoðanir. Þá komi börn til með að vera sterkari einstaklingar framtíðar og bera meiri ábyrgð á umhverfinu. Á þeim tíma sem Hart gaf út bók sína *Children's Participation* hafði lítið verið skrifað um þátttöku barna í samfélagslegum málefnum. Hann greindi þátttöku barna í átta mismunandi stig eða svokallaðan þátttökustiga (e. ladder of participation). Engin þátttaka er neðst í stiganum en eftir því sem klifið er ofar er þátttakan meiri. Þrjú neðstu þrepin eru óásættanleg ef virða á rétt barna til þátttöku. Hart lagði áherslu á að hann vildi ekki auka völd barna með þátttökustiganum heldur auka réttindi þeirra til að taka þátt og samvinnu milli barna og fullorðinna. Hann byggði jafnframt kenningu sína á sambærilegum hugmyndum Arnstein á þátttöku, valdeflingu og lýðræði (Hart, 1997; Hrefna Friðriksdóttir og Hafdís Gísladóttir, 2015).

Fyrstu þrjú þrep stigans einkennast af takmarkaðri, ómeðvitaðri eða engri þátttöku. Þau kallast *stjórnun* (e. manipulation), *skreyting* (e. decoration) og *tákn* (e. tokenism). Hann taldi það ekki alltaf nauðsynlegt að komast upp í efsta þrep stigans heldur færi það

eftir aðstæðum. Fjórtá stigið kallast *úthlutuð en upplýst þátttaka* (e. assigned but informed), fimmta stigið *ráðgefandi og upplýst þátttaka* (e. consulted and informed), sjötta stigið er *frumkvæði fullorðinna, sameiginleg ákvörðunartaka* (e. adult-initiated, shared decisions with children) og sjöunda stigið kallast *frumkvæði barna og stjórnun barna* (e. child-initiated and child directed). Að lokum er það áttunda þepið sem er *frumkvæði barna en sameiginleg ákvörðun með fullorðnum* (e. child-initiated, shared decisions with adults) (Hart, 1997).

Lansdown hefur flokkað þátttöku barna í þrjú mismunandi stig. Fyrsta stigið er *ráðgefandi ferli* (e. consultative participation) þar sem leitað er eftir sjónarmiðum barna en ákvörðun er tekin af fullorðnum. Annað stigið kallast *samstarf* (e. collaborative participation) sem einkennist af því að börn fá að hafa áhrif á ákvörðunarferli í samvinnu við fullorðna. Þriðja og síðasta stigið er *þátttaka stýrð af börnum* (e. child-led participation) þar sem börn hafa frelsi til að koma með hugmyndir, ráðleggja hverju öðru og koma á framfæri því sem skiptir þau mestu máli (Hrefna Friðriksdóttir og Hafdís Gísladóttir, 2015).

### 3.4.1 Fyrri rannsóknir

Samkvæmt rannsókn sem framkvæmd var í sveitarfélagi í Ástralíu er þátttaka ungra barna í ákvarðanatöku enn í dag takmörkuð þrátt fyrir að það sé ríkjandi viðhorf í heiminum að lýðræði og þátttaka barna í ákvarðanatöku eigi rétt á sér vegna Barnasáttmálans. Sáttmálinn kveður á um að börn eigi á öllum aldri að hafa borgaraleg réttindi, þó eftir aldri þeirra og þroska. Rannsóknin sem um er að ræða var spurningakönnun sem fullorðnir tóku þátt í og voru spurðir um viðhorf til þátttöku ungra barna í ákvarðanatöku. Þegar talað er um ung börn er átt við börn undir átta ára aldri. Niðurstöður voru á þann veg að eftir því sem barnið er yngra, sé erfiðara að leyfa því að taka ákvarðanir (Bartholomaeus, Gregoric og Krieg, 2016).

Talið var að breytinga væri þörf í Ástralíu hvað varðar lýðræði ungra barna og fengnir voru sérfræðingar til að meta ástandið í sveitarfélögum. Þeirra á meðal var Carla Rinaldi, forstjóri *Reggio Children* sem eru höfuðstöðvar skólastefnunnar *Reggio Emilia*. Stefnan segir til að mynda að börn eigi að hafa borgaraleg réttindi allt frá fæðingu eða með öðrum orðum að börn séu einnig borgarar nútímans en ekki aðeins framtíðarinnar. Kom þá í ljós að þrátt fyrir að margir séu hlyntir því að leyfa börnum að vera

Þátttakendur í pólitískum ákvörðunum þá sé ekki endilega tekið mark á sjónarmiðum þeirra þegar endanleg ákvörðun er tekin. Samkvæmt *Reggio Emilia* er lykilatriði að börn séu ekki aðeins synir eða dætur einhvers eða eign foreldra heldur eigi þau að hafa eigin skoðanir og sjónarmið. Jafnvel aðeins með gráti geti barn fengið að láta skoðanir sínar í ljós. Vissulega má þó færa rök fyrir að takmarkanir séu á því hversu mikið ungt barn geti tekið þátt í pólitískum ákvörðunum en fullorðnir hafa gjarnan áhyggjur af því að börn hafi ekki þroska til þess (Bartholomaeus, Gregoric og Krieg, 2016).

Fleiri rannsóknir hafa verið gerðar á lýðræðisþátttöku barna í Ástralíu. Til að mynda skoðuðu Whitzman og félagar fimm barnvæn sveitarfélög (e. Child friendly cities) árið 2010. Þeir töldu að þrátt fyrir að íbúar í þessum sveitarfélögum væru almennt meðvitaðri um réttindi barna til þátttöku væru börnin í raun og veru ekki að taka mikinn þátt í pólitískum ákvörðunum sveitarfélaganna. Þeir komust einnig að því að það vantaði töluvert upp á vitneskju um hvaða aðferðir væri hægt að nota til að auka þessi réttindi (Bartholomaeus, Gregoric og Krieg, 2016).

## 4 Félagsráðgjöf

Samkvæmt siðareglum félagsráðgjafa eru það frumskyldur þeirra að sækja starf sitt án manngreiningarálits og virða réttindi hvers og eins. Fyrst og fremst snýst félagsráðgjöf um að vinna að félagslegu réttlæti og almennum mannréttindum en brot á réttindum barna er stórt vandamál í heiminum. Erfitt eða jafnvel ómögulegt hefur reynst að útrýma þeim vanda. Félagsráðgjöf felur í sér að hjálpa einstaklingum, fjölskyldum, hópum og samfélögum. Börn eru þar engin undantekning en vinna með börnum er eitt af helstu sviðum félagsráðgjafa (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.; Sigrún Júlíusdóttir, 2004; Young, McKenzie, Omre, Schjelderup og Walker, 2014). Þessi kafli fjallar um félagsráðgjöf og vinnuaðferðir félagsráðgjafa með börnum. Hann skiptist í tvo hluta þar sem í fyrri hlutanum verður fjallað stuttlega um félagsráðgjöf á Íslandi og í þeim seinni verður farið yfir vinnuaðferðir félagsráðgjafa í tengslum við börn, með áherslu á barnavernd.

### 4.1 Félagsráðgjöf á Íslandi

Upphaf félagsráðgjafa á Íslandi má rekja til þeirrar eftirspurnar sem varð eftir félagslegri þjónustu þegar mikil þéttbýlismyndun átti sér stað eftir árið 1950. Félagsleg þjónusta á Íslandi hafði fram að því verið á formi sjálfboðavinnu og vinnu innan félagasamtaka. Fyrstu félagsráðgjafar Íslands útskrifuðust sem slíkir frá Háskóla Íslands árið 1982 en allt frá árinu 1975 voru nokkrir félagsráðgjafar á Íslandi sem höfðu sótt sér menntun erlendis, aðallega á öðrum Norðurlöndum (Sigrún Júlíusdóttir, 2004).

Barnaverndarstofa er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir velferðarráðuneytið og annast stjórnslu á sviði mála sem barnaverndarlög (nr. 80/2002) ná til. Barnaverndarstofa sér um fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu og hefur eftirlit með störfum nefndanna. Þá hefur Barnaverndarstofa heimild til að afla upplýsinga og skýringa hjá barnaverndarnefndum telji hún ástæðu til, til að mynda á grundvelli kvartana. Stofan hefur heimild til að gefa nefndum ábendingar um það sem betur má fara og um leið skal láta viðkomandi sveitarstjórn og velferðarráðuneyti vita um slíkt. Sveitarstjórnnum er skylt að vanrækja ekki slíkar ábendingar.

## 4.2 Vinnuaðferðir í félagsráðgjöf

Heildarsýn er hugmyndafræði sem allir félagsráðgjafar eru þjálfaðir í að tileinka sér í námi og starfi. Hugmyndin byggir á því að líta á einstaklinga út frá öllu hans umhverfi og samfélaginu í heild. Fagmenn sem unnið hafa með fjölskyldum í barnaverndarstarfi hafa lagt áherslu á það að ekki megi vanmeta sjónarhorn barna. Þau búi yfir sakleysi og hreinskilni og hafi mikilvægt sjónarhorn á stöðu fjölskyldunnar. Félagsráðgjöf í barnavernd einkennist af því að styðja við börn til að verða heilsteyptir einstaklingar og um leið styrkja fjölskyldur þeirra (Bruce, 2014; Lára Björnsdóttir, 2006; Young, McKenzie, Omre, Schjelderup og Walker, 2014).

Ákvarðanataka í barnaverndarmálum getur verið áskorun fyrir félagsráðgjafa. Mikil ábyrgð fylgir þeim ákvörðunum sem oft hafa umfangsmikil áhrif á líf barnsins og fjölskyldu þess. Ákvörðunum í barnaverndarmálum fylgir einnig óvissa og áhætta þar sem þær þarf að taka innan ákveðins tímaramma auk þess sem fulltrúar barnaverndarnefndar eru utanaðkomandi aðilar og hafa mögulega ekki allar upplýsingar sem þeir þurfa um fjölskylduna. Það er því ekki nóg að félagsráðgjafar taki ábyrgð á vernd barna einungis á innsæi eða almennri þekkingu. Því hefur reynst best í barnaverndarvinnu að styðjast við kerfislegar aðferðir sem byggja á kenningum, í bland við túlkun félagsráðgjafans á aðstæðum skjólstæðingsins (Stokes og Schmidt, 2012).

Young o.fl. (2014) telja að barnaverndarvinna þurfi að vera eftir ákveðnum kenningaramma en nota þurfi mismunandi vinnuaðferðir sem henta hverri og einni fjölskyldu. Talað er um tvær tegundir kenninga sem hægt er að vinna eftir í barnavernd, skýringarkenningar (e. explanatory theories) og íhlutunarkenningar (e. intervention theories). Út frá skýringarkenningum má segja að félagsráðgjafinn vilji skilja umhverfi og aðstæður áður en leitað að lausnum. Fólk vill skilja af hverju heimurinn er eins og hann er og skýringarkenningar geta gefið fólki hugmyndir um hvernig hlutir eiga eða eiga ekki að vera. Íhlutunarkenningar líkjast skýringarkenningum að því leyti að það má tengja þær við að skilja aðstæður og umhverfi. Út frá íhlutunarkenningum má þó hugsa félagslega kerfið eins og markað og hvernig eigi að finna lausnir fyrir bestu útkomuna. Félagsráðgjafar vilja augljóslega að ákvarðanir sem teknar eru í barnaverndarvinnu eigi við rök að styðjast en á sama tíma vilja þeir finna bestu lausnina fyrir fjölskylduna. Það má segja að þessar tvær tegundir kenninga séu samspil hugsana og aðgerða.

Young o.fl. (2014) bjuggu til líkan fyrir aðferðir barnaverndarvinnu út frá kenningaramma skýringarkenninga og íhlutunarkenninga. Líkanið er hugsað út frá því að vera með réttindi barna að leiðarljósi. Fyrsta aðferðin er *barnamiðuð* (e. child-centered) og er algjörlega hugsuð út frá rétti barnsins. Börn eru borgarar og hlustað er á sjónarmið þeirra á eigin lífi og aðferðir notaðar til að styrkja barnið í stað þess að fræða það. Barnamiðuð aðferð er sveigjanleg. Næsta aðferð er *samhengið* (e. contextual) þar sem horft er á barnið í öllu þess samhengi. Aðferðin er hugsuð út frá stöðu, menningu og sögu barnsins. Þar á eftir er *fjölskyldan* (e. family capital) þar sem litið er til sögu, menningar og stöðu fjölskyldunnar og styrkleikar hennar skoðaðir. Næst kemur *heildin* (e. collective action) þar sem litið er á fjölskylduna sem heild eða kerfi og ekki er verið að horfa á einingar. Að lokum er það *gagnkvæmni* (e. reciprocity) en sú aðferð einkennist af trausti, virðingu, samvinnu og sameiginlegri ábyrgð.

## 5 Samantekt og umræða

Á öldum áður var ekki alltaf litið á bernskuna með sömu augum og í dag. Gjarnan var því haldið fram að börn væru aðeins smækkuð mynd af þeim fullorðnu. Í dag er það þó ljóst að börn eru hópur berskjaldaðra einstaklinga sem þurfa á sérstakri vernd að halda. Félagsfræði bernskunnar (e. sociology of childhood) eða bernskufræði (e. childhood studies) varð síðar til þegar fræðimenn fóru að benda á að mismunandi túlkun gæti verið á þróun bernskunnar í kjölfar þróunar á samfélögum, fólki og menningu svo dæmi séu nefnd. Ríkjandi viðhorf bernskufræðinnar í dag er að börn verða óhjákvæmilega fullorðin en eiga á sama tíma að fá að njóta æskunnar og vera fullir þátttakendur í því ferli.

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna er grunnurinn að verkefninu *Child friendly cities*. Hann á sér yfir þriggja áratuga sögu og hefur verið undirritaður í flestum ríkjum Sameinuðu þjóðanna. Hann fjallar í meginatriðum um að öll börn eigi að búa við grundvallarmannréttindi og kveður á um rétt barna, hvort sem það er í venjulegum eða óvenjulegum aðstæðum. Að því sögðu er mikilvægt að sáttmálinn sé auðskiljanlegur börnum og almenningi og því hefur verið talað um fjórar grundvallaráherslur hans sem eru; *mismunun* (2. gr.), *það sem barni er fyrir bestu* (3. gr.), *réttur til lífs og þroska* (6. gr.) og *réttur til þátttöku í ákvarðanatöku í málefnum er þau varðar* (12. gr.)

Þegar Barnasáttmálinn var undirritaður fyrir Íslands hönd árið 1992 tók íslensk löggjöf að aðlagast áherslum sáttmálans. Hafði það einnig í för með sér stofnun á samtökum og félögum er létu sig réttindi barna varða. Stórt skref var stigið árið 2013 þegar sáttmálinn var formlega lögfestur eftir ítrekaðar ábendingar frá barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna. Lögfesting sáttmálans var mikilvæg fyrir íslensk börn að því leyti að áður var ekki hægt að styðjast við rök sáttmálans þegar kom að dómsúrskurðum og öðrum ákvörðunum á stjórnarsýslustigi. Þegar lögfesting hafði átt sér stað óskaði barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna eftir því að markviss áætlun yrði gerð um hvernig ætti að innleiða sáttmálann í íslensku samfélagi. Var því hafist handa við þróunarverkefnið *Barnvæn sveitarfélög* þar sem fyrirmyndin var hið alþjóðlega verkefni UNICEF *Child friendly cities*. *Child friendly cities* er líkan til stuðnings við innleiðingu Barnasáttmálans í sveitarfélögum og er byggt á grundvallarreglum hans. *Child friendly cities* er alþjóðlegur grundvöllur fyrir aðildarríki Sameinuðu þjóðanna til að sameinast í



baráttunni fyrir réttindum barna og eru rúmlega 20 ár liðin frá því að hugmyndin um líkanið varð til. Í dag hefur það verið innleitt í yfir 3.000 sveitarfélögum víða um heim.

Í upphafi þessarar ritgerðar var lagt upp með tvær rannsóknarspurningar. Fyrri spurningin var; *hvað er barnvænt sveitarfélag?* Segja má að barnvænt sveitarfélag sé samfélag sem skuldbindur sig til að vinna markvisst að réttindum barna samkvæmt grundvallaráherslum Barnasáttmálans. Barnvænt sveitarfélag tekur tillit til réttinda barna í opinberum stefnum, ákvörðunum og löggjöf og þar fá öll börn jöfn tækifæri, eru mikils metin og rödd þeirra fær að heyrast.

Seinni rannsóknarspurningin var; *hvaða merkingu hafa barnvæn sveitarfélög fyrir réttindi barna?* Sveitarfélög eru talin vera mikilvægur hlekkur í innleiðingarferli Barnasáttmálans þar sem sveitarfélög vinna daglega að málefnum er varða börn og ungmenni. Reynsla barnvænna sveitarfélaga hefur sannað að vitundarvakning hefur orðið á réttindum barna víða um heim. Að vinna markvisst að því að innleiða réttindi barna í starf á stjórnarsýslustigi hefur mikla þýðingu fyrir börn, ekki síst þau börn sem standa höllum fæti einhverra hluta vegna. Barnvæn sveitarfélög hafa opnað augu almennings fyrir þeirri staðreynd að víða er brotið á rétti barna. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur þó varað við því að setja of mikla ábyrgð á sveitarfélög þar sem misræmi getur verið milli sveitarstjórna. Slíkt geti stuðlað að ójöfnuði og mismunun sem ekki er í takt við grundvallaráherslur Barnasáttmálans.

Aukin vitundarvakning á réttindum barna hefur leitt til aukinnar þátttöku þeirra í pólitískum ákvörðunum þrátt fyrir að niðurstöður rannsókna hafi sýnt fram á að enn í dag er slík þátttaka víða takmörkuð. Almenn er talið að fólk sé meðvitað um rétt barna til þátttöku en hún takmarkast oftast við aldur barna. Eftir því sem barnið er yngra er erfiðara að leyfa því að taka þátt í lýðræði.

Félagsráðgjafar vinna á hverjum degi að félagslegu réttlæti og er því viðeigandi að vinna með börnum er eitt af helstu sviðum fagsins. Félagsgjafar eru þjálfarir til að líta á einstaklinga út frá umhverfi, aðstæðum og samfélaginu út frá hugmyndafræði heildarsýnar. Félagsgjöf í barnavernd einkennist af því að styðja við börn og fjölskyldur þeirra og er mikilvægt að finna réttu vinnuaðferðirnar í þeirri vinnu. Þeir sem hafa unnið með fjölskyldum leggja áherslu á að ekki megi vanmeta sjónarhorn barna þar sem þau koma oft með gagnleg sjónarhorn á stöðu fjölskyldunnar.

## 6 Lokaorð

Frá upphafi ferils míns í ritgerðarskrifum þessum var markmið mitt að fjalla um réttindi barna. Ég hef unnið með börnum í yfir fimm ár og hafa málefni barna alltaf verið mér hugleikin. Ég er þakklát fyrir að læra nýja hluti á degi hverjum. Hlutverk okkar sem umönnunaraðilar er að vera fyrirmynd þeirrar kynslóðar sem koma skal og því er það gríðarlega mikilvægt að koma fram við börn af virðingu og huga að velferð þeirra.

Upphaflega átti ritgerðin mín að mestu leyti að fjalla um barnvæn sveitarfélög á Íslandi. Það kom þó fljótt í ljós að ekki er við margar íslenskar heimildir að styðjast þar sem þróun verkefnisins er aðeins nýhafin hér á landi. Verkefnið á sér þó rúmlega 20 ára reynslu erlendis og í dag eru yfir 3000 sveitarfélög víðs vegar um heiminn sem hafa innleitt líkanið með góðri reynslu. Tel ég verkefni UNICEF á Íslandi *Barnvæn sveitarfélög* vera frábært framtak og ég hlakka til að fylgjast með því þróast í fleiri sveitarfélögum í náinni framtíð.

---

Inga Rún Jónsdóttir

## Heimildaskrá

- Arts, K. (2014). Twenty-five years of the United nations convention on the rights of the child: Achievements and challenges. *Netherlands international law review*, 61(3), 267-303. doi:<http://dx.doi.org/10.1017/S0165070X14001272>
- Barnaheill. (e.d.). Ágrip. Sótt af <https://www.barnaheill.is/is/um-okkur/saga-okkar/agrip>
- Barnaverndarlög nr. 80/2002.
- Barnvæn sveitarfélög. (e.d.-a). Grunnþættir barnvænna sveitarfélaga. Sótt af <http://barnvaensveitarfelog.is/barnvaen-samfelog/grunnthaettir-barnvaenna-sveitarfelaga/>
- Barnvæn sveitarfélög. (e.d.-b). Innleiðingarferlið. Sótt af <http://barnvaensveitarfelog.is/barnvaen-samfelog/hvad-eru-barnvaen-samfelog/>
- Barnvæn sveitarfélög. (e.d.-c). Um verkefnið. Sótt af <http://barnvaensveitarfelog.is/um-verkefnid/>
- Bartholomaeus, C., Gregoric, C. og Krieg, S. (2016). Young children as active citizens in local government: Possibilities and challenges from an Australian perspective. *International journal of early childhood*, 48(1), 79-93. doi:<http://dx.doi.org/10.1007/s13158-016-0158-0>
- Bruce, M. (2014). The voice of the child in child protection: Whose voice? *Social Sciences*, 3(3), 514-526. doi:<http://dx.doi.org/10.3390/socsci3030514>
- De Marchi, G., Lucertini, G. og Tsoukiàs, A. (2016). From evidence-based policy making to policy analytics. *Annals of operations research*, 236(1), 15-38. doi:<http://dx.doi.org/10.1007/s10479-014-1578-6>
- Dómsmálaráðuneytið. (2000). *Önnur skýrsla Íslands um framkvæmd samnings á vegum Sameinuðu þjóðanna frá 20. nóvember 1989 um réttindi barnsins*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2000/05/06/Onnur-skyrsla-Islands-um-framkvaemd-samnings-a-vegum-Sameinudu-thjodanna-fra-20-november-1989-um-rettindi-barnsins/>
- Ebbeck, M. (2006). The challenges of global citizenship: Some issues for policy and practice in early childhood. *Childhood education*, 82(6), 353-357. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/210389860?accountid=28822>
- Ettelt, S., Mays, N. og Allen, P. (2015). The multiple purposes of policy piloting and their consequences: Three examples from national health and social care policy in

England. *Journal of social policy*, 44(2), 319-337.  
doi:<http://dx.doi.org/10.1017/S0047279414000865>

Félagsráðgjafafélag Íslands. (e.d.) Siðareglur íslenskra félagsráðgjafa. Sótt af  
<https://felagsradgjof.is/sidareglur-islenskra-felagsradgjafa/>

Forsætisráðuneytið. (2010). *Viðbrögð stjórnáráðsins við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis - skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins*. Sótt af  
<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>

Grétar Þór Eypórsson. (2012). Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir. *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 8(2), 431-450.  
doi:<http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2012.8.2.12>

Gunnar Helgi Kristinsson. (2008). Lýðræði: Drög að greiningu. *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 4(1), 89-111. doi:<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2008.4.1.4>

Hart, R. A. (1997). *Children's Participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. London: Earthscan Publications.

Hill, M. (2009). *The public policy process*. Harlow, England: Pearson Education Limited.

Hrefna Friðriksdóttir og Hafdís Gísladóttir. (2015). Skipan talsmanns fyrir börn - grundvöllur ákvörðunar og framkvæmd. *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 11(2), 313-332.  
doi:<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2015.11.10>

Innanríkisráðuneytið. (1998). *Fyrsta skýrsla Íslands um framkvæmd samnings á vegum Sameinuðu þjóðanna frá 20. nóvember 1989 um réttindi barnsins*. Sótt af  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/skyrslur-er-varda-mannrettindamal/skyrslur-birting/1998/05/05/Fyrsta-skyrsla-Islands-um-framkvaemd-samnings-a-vegum-Sameinudu-thjodanna-fra-20.-november-1989-um-rettindi-barnsins/>

James, A. og Prout, A. (1997). A new paradigm for the sociology of childhood? Provenance, promise and problems. Í James, A. og Prout, A. (ritstjórar), *Constructing and reconstructing childhood: Contemporary issues in the sociological study of childhood* (bls. 7–33). London: Falmer Press.

Jóhanna Einarsdóttir. (2012). Raddir barna í rannsóknum. Í Jóhanna Einarsdóttir og Bryndís Garðarsdóttir (ritstjórar), *Raddir barna* (bls. 13-27). Reykjavík: RannUng og Háskólaútgáfan.

Lára Björnsdóttir. (2006). Heildrænt skipulag í heilbrigðis- og félagsþjónustu. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar). *Heilbrigði og heildarsýn: félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (bls. 49-61). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknasetur í barna- og fjölskylduvernd.

- Loftur Guttormsson. (1983). *Bernska, ungdómur og uppeldi á einveldisöld: Tilraun til félagslegrar og lýðfræðilegrar greiningar*. Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.
- Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnins nr. 19/2013.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992.
- Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.). Saga. Sótt af <http://www.humanrights.is/is/um-okkur/saga-og-samthyktir>
- McAllister, C. (2008). Child friendly cities and land use planning: Implications for children's health. *Environments*, 35(3), 45-61. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/207690975?accountid=28822>
- Nour, O. E. H. M. (2013). Building child friendly cities in the MENA region. *International review of education/Internationale zeitschrift fur erziehungswissenschaft/Revue Internationale De l'Education*, 59(4), 489-504. doi:<http://dx.doi.org/10.1007/s11159-013-9373-1>
- Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir. (2011). Félagasamtök og sjálfseignarstofnanir sem starfa að velferðarmálum á Íslandi. *Stjórnun og stjórnsýsla*, 2(1), 445-464. doi:<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2011.7.2.13>
- Peters, M. A. og Johansson, V. (2012). Historicizing subjectivity in childhood studies. *Linguistic and philosophical investigations*, 11(1), 42-61. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/1030745653?accountid=28822>
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992.
- Sigrún Júlíusdóttir. (2004). Iceland. Í A. Campanini og E. Frost (ritstjórar), *European social work: Commonalities and differences*. Roma: Carocci.
- Spicker, P. (2008). *Social policy. Themes and approaches*. Bristol: Policy press.
- Stokes, J. og Schmidt, G. (2012). Child protection decision making: A factorial analysis using case vignettes. *Social Work*, 57(1), 83-90. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/1022692267?accountid=28822>
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.
- Umboðsmaður barna. (2010). *Skýrsla til barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna 2010*. Sótt af [https://www.barn.is/media/19029/ub\\_skyrsla\\_til\\_barnarettarnefndar\\_sth\\_2010.pdf](https://www.barn.is/media/19029/ub_skyrsla_til_barnarettarnefndar_sth_2010.pdf)
- Umboðsmaður barna. (e.d.) Um embættið. Sótt af <https://www.barn.is/um-embattid/verkefni/>

- UNICEF. (2017a). *Child friendly cities and communities initiative: The Child-friendly city initiative in Finland*. Sótt af <http://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-Finland.pdf>
- UNICEF. (2017b). *Child friendly cities and communities initiative: Toolkit for national committees*. Sótt af [http://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/03/CFCI\\_TOOLKIT\\_24.02.17.pdf](http://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/03/CFCI_TOOLKIT_24.02.17.pdf)
- UNICEF. (2018). *Child friendly cities and communities: Handbook*. Sótt af <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/04/unicef-child-friendly-cities-and-communities-handbook.pdf>
- United Nations. (2011). *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention*. Sótt af <https://www.barn.is/media/296636/Lokaathugasemdir-Barnarettarnefndar-um-framkvaemd-BSSth-2011-droeg-ad-thydingu-innanrikisraduneyti.pdf>
- Uprichard, E. (2008). Children as "being and becomings:" Children, childhood and temporality. *Children and society*, 22(4), 303-313. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/61976521?accountid=28822>
- Young, S., McKenzie, M., Omre, C., Schjelderup, L. og Walker, S. (2014). Practicing from theory: Thinking and knowing to "do" child protection work. *Social sciences*, 3(4), 893-915. doi:<http://dx.doi.org/10.3390/socsci3040893>
- Þórhildur Líndal (ritstjóri). (2007a). *Barnasáttmálinn: Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík: UNICEF Ísland.
- Þórhildur Líndal. (2007b). *Skýrsla um dóma mannréttindadómstóls Evrópu þar sem vísað er til barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, o.fl.* Sótt af [https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla\\_um\\_doma\\_Mannrettindadomstols\\_Evropu.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla_um_doma_Mannrettindadomstols_Evropu.pdf)