



# **TILKYNNINGARSKYLDA SAMKVÆMT BARNAVERNDARLÖGUM NR. 80/2002**

Áslaug Heiða Gunnarsdóttir

2010

ML í lögfræði

Höfundur/höfundar: Áslaug Heiða Gunnarsdóttir

Kennitala: 120983-3429

Leiðbeinandi: Davíð Þór Björgvinsson

Lagadeild

School of Law



## Tilkynningarskylda samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002

Í þessari ritgerð er fjallað um tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum og ítarlega gerð grein fyrir hverju ákvæði fyrir sig. Í því samhengi er fjallað um uppruna barnaverndarlaga, Barnasáttmálann og starfsemi barnaverndaryfirvalda.

Greint er frá ástæðum þess að tilkynningarskylda stofnast og fjallað ítarlega um hverja ástæðu. Réttarstaðan á Íslandi er stuttlega borin saman við Norðurlönd, og leiðir í ljós að tilkynningarskyldan hér á landi er einna víðtækust.

Fjallað er um regluna um nafnleynd tilkynnanda samkvæmt barnaverndarlögum og mikilvægi þeirrar reglu fyrir virkni barnaverndarstarfsemi hér á landi. Farið er í verklagsreglur um tilkynningarskyldu fagaðila sem starfa með börnum og heilbrigðisstarfsmanna ásamt því að fjalla um siðareglur tilkynningarskyldra aðila. Greint er frá trúnaðarskyldu fagaðila sem hafa afskipti af börnum og hvernig reglan vegast á við tilkynningarskyldu fagaðila, en trúnaðarskyldan kemur fram í flestum siðareglum og lögum tilkynningarskyldra aðila. Greint er frá því hvaða atriði aftri einstaklingum frá því að tilkynna og hvaða ástæða geti legið þar að baki.

Greint er frá fjölda tilkynninga sem bárust á tímabilinu 2005 til 2009 og fyrstu níu mánuði ársins 2010, meðal annars í því skyni að sjá hverjir tilkynni oftast og afhverju. Samanburður á fjölda tilkynninga á fyrrgreindu fimm ára tímabili leiðir í ljós að tilkynningum fer mjög fjölgandi milli ára, en ljóst er að það er ekki vegna fólksfjölgunar á landinu. Lögregla er sá tilkynningarskyldi aðili sem tilkynnir oftast á þessu tímabili. Auk þess má sjá að margar tilkynningar lögreglu leiða ekki til könnunar máls. Ekki er skýrt hvaða ástæður liggja að baki þess að lögregla tilkynnir oftast, ein skýring gæti verið sú að vinnubrögð lögreglu leiða til þess að of smávægileg tilvik eru tilkynnt auk þess sem ákvæði barnaverndarlaga um tilkynningarskyldu lögreglu er afar víðtækt.

Vanræksla á tilkynningarskyldu á sér ýmsar skýringar svo sem regluna um trúnaðarskyldu, óöryggi tilkynningarskyldra aðila eða hræðslu við að nafnleynd verði aflétt.

Notification to child protection authorities according to the Child Protection Act no. 80/2002.

Notification according to the Child Protection Act is discussed in this thesis. Moreover, notification is discussed in connection with the origin of the Child Protection Act and the Convention on the Rights of the Child. The legal status on the duty of notification in Iceland is compared to Nordic countries, which reveals that the notification duty in Iceland is extensive.

A thorough examination is made of the importance of anonymity of notifying parties for the function of the child protection services in the country. A focus on the responsibilities of professionals who deal with children, their working methods and ethical codes and codes of silence in relation with rules of notification. The conflict of the rules of notification and codes of silence is discussed.

The frequency and reasons for each type of notification to child protection committees is listed and defined for the period 2005 until September 2010. A comparison of the frequency of all notifications during the above five year period reveals an increase in notifications every year. The examination of the number of notifications shows that the police is the main notifying party. The reason probably being that according to the Child Protection Act, the police has a comprehensive duty to notify. Many of those police-notifications do not become child protection cases, possibly because the notifications are too insignificant. The increase of the total notifications pr. year is not evident and cannot be explained by an increase in population but may be due to an over-notification on the part of the police.

A neglect of duty regarding notification has various explanations such as the insecurity of the notifier, fear of breaking the code of silence, fear of the termination of the rule of anonymity or ignorance of the rule of notification.

## EFNISYFIRLIT

1 Inngangur .....	3
2 Barnavernd, löggjöf og framkvæmd hennar .....	5
2.1 Þróun barnaverndar og þjóðréttarsamningar .....	7
2.2 Barnaverndarlög nr. 80/2002 og uppruni þeirra .....	9
2.3 Barnasáttmálinn og Ísland .....	11
3 Barnaverndaryfirvöld og upphaf barnaverndarmáls .....	12
3.1 Barnaverndaryfirvöld.....	13
3.1.1 Félags- og tryggingamálaráðuneytið.....	13
3.1.2 Barnaverndarstofa.....	13
3.1.3 Barnaverndarnefndir .....	14
3.1.4 Kærunefnd barnaverndarmála .....	16
3.2 Barnaverndarmál skilgreint .....	16
3.2.1 Upphaf barnaverndarmáls.....	17
3.2.2 Meðferð barnaverndarmála.....	19
4 Tilkynningarskylda og tilkynningarskyldir aðilar .....	20
4.1 Tilkynningarskylda á Norðurlöndum.....	21
4.2 Tilkynningarskyldar aðstæður .....	22
4.3 Hvernig ber að tilkynna? .....	24
4.4 Tilkynningarskylda almennings - Ákvæði 16. gr. laga nr. 80/2002.....	26
4.5 Tilkynningarskylda þeirra sem afskipti hafa af börnum - Ákvæði 17. gr. laga nr. 80/2002.....	28
4.6 Tilkynningarskylda lögreglu - Ákvæði 18. gr. laga nr. 80/2002 .....	29
4.7 Nafnleynd tilkynnanda - Ákvæði 19. gr. laga nr. 80/2002 .....	32

4.8 Tilkynningar um þungaðar konur - Ákvæði 3. mgr. 21. gr. laga nr. 80/2002 ...	36
4.9. Nánari umfjöllun á ástæðum tilkynningarskyldu og fjöldi þeirra tilkynninga á tímabilinu 2005-2010 .....	38
4.9.1 Vanræksla .....	39
4.9.2 Ofbeldi.....	42
4.9.3 Áhættuhegðun barns.....	46
4.9.4 Tilkynning vegna þungaðra kvenna .....	47
5 Reglur tilkynningarskyldra fagaðila, helstu tilkynnendur og tilkynningarskylda vanrækt .....	48
5.1 Verklagsreglur tilkynningarskyldra aðila.....	48
5.2 Siðareglur tilkynningarskyldra aðila .....	52
5.3 Trúnaðarskylda fagaðila .....	53
5.3.1 Mörkin á milli trúnaðar- og tilkynningarskyldu fagaðila.....	56
5.4 Hverjir eru oftast tilkynnendur? .....	60
5.5 Tilkynningarskylda vanrækt .....	65
6 Lokaorð .....	67
Heimildaskrá .....	70

## 1 Inngangur

Í inngangi Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins eða Barnasáttmálans, eins og samningurinn er iðulega nefndur, er kveðið á um rétt barns til þess að alast upp innan fjölskyldu, við hamingju, ást og skilning, til þess að persónuleiki þess geti mótast á heilsteypnan og jákvæðan hátt<sup>1</sup>. Sú staðreynd að Sameinuðu þjóðirnar tileinka börnum sérstakan sáttmála segir nokkuð um mikilvægi barna og mikilvægi þess að staðinn sé vörður um velferð þeirra. Börn eru berskjaldaður hópur einstaklinga sem þarf á vernd og leiðsögn hinna fullorðnu að halda. Það er undir foreldrum, umönnunaraðilum og samfélaginu í heild komið að börn nái að vaxa og dafna og verða að heilbriðgum sjálfstæðum einstaklingum.

Hlutverk barnaverndaryfirvalda í vestrænum menningarsamfélögum er í anda Sameinuðu þjóðanna og felst meðal annars í því að tryggja að börn séu vernduð og hagsmuna þeirra sé gætt. Verkefni barnayfirvalda er ekki aðeins mikilvægt heldur umfangsmikið þar sem fjöldi barna býr við óviðunandi uppeldisskilyrði og mörg börn verða fyrir misnotkun, vanrækslu og áreitni dag hvern. Á Íslandi eru barnaverndarnefndir hluti af barnaverndaryfirvöldum og hafa það hlutverk að kanna aðbúnað, hátterni og uppeldisskilyrði barna og beita þeim úrræðum sem best eiga við hverju sinni, skv. 1. mgr. 12. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, (bvl.). Ár hvert hafa barnaverndaryfirvöld afskipti af hundruðum barna sem njóta ekki viðunandi uppeldisskilyrða. Í sumum tilfellum eru misbrestir svo alvarlegir að taka þarf börn úr umsjá foreldra.

Barnaverndarmál hefjast iðulega á því að að lögregla, almenningur eða fagaðilar sem hafa afskipti af börnum tilkynna um ofbeldi gegn börnum eða misbresti í uppeldi barna til barnaverndarnefnda. Sá sem hefur ástæðu til þess að ætla að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, verði fyrir áreitni eða ofbeldi, eða stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu, skal tilkynna um það til barnaverndarnefndar. Þessi tilkynningarskylda kemur fram í IV. kafla bvl. og er eitt af grundvallaratriðum í barnavernd á Íslandi.

Ýmsir þættir geta þó hamlað því að barnaverndarnefndum berist viðeigandi tilkynningar. Þessir þættir eru til að mynda reglur um trúnaðarskyldu fagaðila sem starfa með börnum, vanþekking tilkynningarskyldra aðila á ákvæðum bvl., nafnleynd sbr. 19. gr. bvl., meginregla mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) um friðhelgi

---

<sup>1</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, 27. nóvember 1992. *Stjórnartíðindi*, C-deild, nr. 18/1992.

heimilis og fjölskyldu,<sup>2</sup> og fleira. Allir þessir þættir geta komið í veg fyrir að málefni barns í vanda berist með tilkynningu til barnaverndaryfirvalda.

Meginefni þessarar ritgerðar er eftirfarandi:

- Tilkynningarskylda á Íslandi samkvæmt barnaverndarlögum.
- Hvert ákvæði þeirra um tilkynningarskyldu er skoðað sérstaklega
- Sjónum er meðal annars beint að ákvæði 19. gr. bvl. um nafnleynd tilkynnanda.
- Skoðað er samspil tilkynningarskyldu við trúnaðarskyldu fagaðila sem hafa afskipti af börnum í starfi sínu.
- Siðareglur og verklagsreglur tilkynningarskyldra aðila skv. 17. og 18. gr. bvl., þ.e. fagaðila og lögreglu.
- Greint er frá tíðni og tegund tilkynninga til barnaverndarnefnda á Íslandi á tímabilinu 2005-2009, auk þess sem litið verður til fjölda tilkynninga fyrstu mánuði ársins 2010.
- Í því samhengi er jafnframt greint frá því hvaða aðilar tilkynna oftast og hvers vegna.
- Á tilkynningarskylduna reynir af mismunandi ástæðum. Þar getur komið til vanræksla á börnum, ofbeldi gegn börnum og áhættu hegðun barna, og verður fjallað um hvern lið fyrir sig.
- Greint er frá því hvaða ástæður kunna að liggja að baki því að aðilar láta hjá líða að tilkynna mál til barnaverndarnefnda.

Ritgerðin skiptist í sex kafla og undirkafla þeirra. Efni kaflanna er sem hér segir:

Fyrsti kafli er inngangur.

Annar kafli fjallar um barnavernd og hlutverk barnaverndar á Íslandi. Gerð er grein fyrir íslensku lagaumhverfi sem tengist barnavernd, barnaverndarlögum, tilurð laganna og helstu nýmælum. Að lokum er fjallað um Barnasáttmálann og grundvallarákvæði hans.

Þriðji kafli fjallar um barnaverndaryfirvöld og hlutverk þeirra og skipulag barnaverndarmála á Íslandi. Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir eru þau

---

<sup>2</sup> Mannréttindasáttmáli Evrópu, 4. nóvember 1950. *Stjórnartíðindi*, C-deild, nr. 62/1994.



yfirvöld sem taka á móti tilkynningum, skrá þær og bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd barnaverndarstarfsemi á landinu. Gerð er stutt grein fyrir upphafi og meðferð barnaverndarmála og þeirri tilkynningarskyldu sem tengist þeim.

Fjórði kafli fjallar um tilkynningarskyldu almennt og tilkynningarskylda aðila samkvæmt bvl. Greint er frá öllum ákvæðum laganna um tilkynningarskyldu og merkingu þeirra. Réttarstaðan á öðrum Norðurlöndum er skoðuð stuttlega í þessu samhengi og sjónum beint að því meðal annars í hvaða ríkjum tilkynningarskyldan er lögbundin og hvar hún er víðtækust. Þá er fjallað um þær mismunandi aðstæður þegar reynir á tilkynningarskylduna. Sú umfjöllun tekur mið af barnaverndarlögum og SOF flokkunarkerfinu um misfellur á umönnun og uppeldisskilyðum barna sem Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir styðjast við í skráningu tilkynninga.<sup>3</sup>

Í fimmta kafla er gerð grein fyrir lögum og reglum fagaðila sem eru tilkynningarskyldir skv. 17. og 18. gr. bvl. Fjallað er um verklagsreglur og siðareglur þessara aðila og hvernig reglurnar tengjast tilkynningarskyldunni. Sérstaklega er gerð grein fyrir verklagsreglum starfsmanna leik-, grunn- og framhaldsskóla og verklagsreglum heilbrigðisstarfsfólks um tilkynningarskyldu til barnaverndarnefnda. Einnig er greint frá því hvernig trúnaðarskylda fagaðila getur vegist á við tilkynningarskylduna og mörkin þar á milli. Greint er frá tíðni tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 2005 til 2009 og fyrstu níu mánuði ársins 2010. Auk þess kemur fram hverjir eru helstu tilkynnendur barnaverndarmála og hvaða ástæður liggja þar að baki. Þá er fjallað um vanrækslu á tilkynningarskyldu og helstu þætti sem virðast aftra aðilum frá því að tilkynna, s.s. trúnaðarskyldan og nafnleynd.

Í sjötta kafla er síðan að finna samatekt og lokaorð.

## **2 Barnavernd, löggjöf og framkvæmd hennar**

Barnavernd, í stjórnfarslegum og lagalegum skilningi, fjallar um þau lög er varða velferð barns og þá aðila sem hafa ábyrgð á framkvæmd þeirra. Barnavernd felur í sér verndun og umsjá barna í því skyni að tryggja börnum viðeigandi uppeldisskilyrði, fyrst og fremst með því að styðja foreldrana í uppeldishlutverki sínu.<sup>4</sup> Helstu réttarheimildir í íslenskum rétti á sviði barnaverndar eru barnaverndarlög, en lögunum er ætlað að veita börnum vernd og stuðla að því að

<sup>3</sup> Freydís Jóna Freysteinsdóttir, „Flokkunarkerfi SOF“, 12. september 2010., <http://www.bvs.is/files/file468.pdf>.

<sup>4</sup> Páll Sigurðsson, (ritstj.), *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík 2008, bls. 50.

börn þurfi ekki að lifa í ótta og við óviðunandi aðstæður. Markmið bvl. er að öll börn á Íslandi búi við viðunandi aðstæður samanber 2. gr. bvl.:

Markmið laga þessara er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Leitast skal við að ná markmiðum laganna með því að styrkja fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og beita úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við.

Barnavernd er á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga, þ.e. hjá barnaverndarnefndum annars vegar og Barnaverndarstofu hins vegar. Í barnaverndarstarfi er miðað að því að styrkja fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og gera ráðstafanir sem barni eru fyrir bestu. Þegar aðbúnaði og umönnun barna er verulega ábótavant er möguleiki á því að vandinn verði að barnaverndarmáli sem fer samkvæmt ákvæðum bvl. og skyldum og heimildum opinberra aðila.<sup>5</sup> Gerð er grein fyrir skipulagi og stjórn barnaverndarmála í II. kafla bvl.

Barn merkir iðulega einstaklinga sem er yngri en 18 ára, sbr. 1. mgr. 3. gr. bvl., og með foreldrum er að jafnaði átt við þá sem fara með forsjá barns, sbr. 3. mgr. 3. gr. sömu laga. Mismunandi aldursviðmið eru notuð eftir því hvaða lög er stuðst við.<sup>6</sup> Um inntak forsjár fer aftur samkvæmt ákvæðum barnalaga nr. 76/2003. Ekki er skilgreint með skýrum hætti í barnalögum hvað *barn* merkir,<sup>7</sup> en í 1. mgr. 1. gr. lögræðislaga nr. 71/1997 (Irl.) er það skilgreint sem einstaklingur undir 18 ára aldri og í lögum nr. 83/1994 um umboðsmann barna segir í 2. mgr. 1. gr. að með börnum í lögunum sé átt við einstaklinga allt að 18 ára aldri. Barnavernd felur því almennt í sér vernd einstaklinga undir 18 ára aldri. Barnaverndaryfirvöld geta þó ákveðið, með samþykki ungmennis, að ráðstafanir sem gerðar eru á grundvelli bvl. haldist þar til einstaklingur nær 20 ára aldri, sbr. síðari málslíð 1. mgr. 3. gr. bvl.

Í þeim skilningi sem ofan greinir er barnavernd víðtækari á Íslandi og hinum Norðurlöndunum heldur en til að mynda í Bandaríkjunum.<sup>8</sup> Sem dæmi telst áhættuhegðun barna ekki vera barnaverndarmál í Bandaríkjunum heldur er unnið að þeim málum í dómskerfi eða félagsþjónustu þar vestra. Hér á landi aftur á móti, felur

<sup>5</sup> Barnaverndarstofa, Handbók Barnaverndarstofu.

<sup>6</sup> Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, *Réttindi barna á Íslandi. Fyrsta skýrsla um framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins*. Reykjavík 1995, bls. 22.

<sup>7</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *Barnaréttur*. Reykjavík 1995, bls. 69.

<sup>8</sup> Guðrún Kristinsdóttir (ritstj.). *“Barnaverndarmál Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalönd”* Félagsþjónustan í Reykjavík. Reykjavík, 2004, bls. 10-12.

hugtakið meðal annars í sér vernd gegn misbrestum í uppeldi barna, svo sem áhættuhegðun barna, ofbeldi og vanrækslu.<sup>9</sup>

Hins vegar sýnir sagan að þótt barnavernd sé nú tiltölulega víðtæk á Íslandi var það ekki alltaf svo. Viðhorf um skyldur þjóðfélagsins gagnvart börnum og ungmennum breyttust verulega á 19. öld og í kjölfarið kom ný löggjöf um barnavernd á Norðurlöndunum.<sup>10</sup> Fyrr á öldum var því haldið fram að börn væru með óhreina anda í sér og að hlutverk umönnunaraðila væri að hemja þessa illu anda. Sú var trúin að með kristinni skírni væru slíkir andar hreinsaðir út og því þótti öruggast að skírni færi sem fyrst fram eftir fæðingu barns. Þann 3. júní 1746 var gefin út svokölluð Húsagatilskipun en í henni segir meðal annars að fara skuli með nýbura til kirkju ekki seinna en viku eftir fæðingu svo heilagur andi megi vitja nýburans.<sup>11</sup> Húsagatilskipunin fól einnig í sér heimild foreldra til þess að refsa börnum sínum og leggja hendur á þau.<sup>12</sup> Gamalt máltæki úr Njáls sögu segir að „fjórðungi bregði til fósturs“, sem merkir að bæði erfðir og atlæti hafa áhrif á mótun barns.

Þessi sannindi gilda enn í dag þótt hlutfall erfða og umhverfis sé álitid jafnara í dag en tímum Njálu. Börn bregðast misjafnlega við hinum margvíslegu aðstæðum og má skýra það með flóknu samspili aðstæðna, erfðapátta og einstaklingamunar.<sup>13</sup> Rannsóknir sálfræðinga sýna að umhverfi hefur áhrif á mótun persónuleika og andlegs heilbrigðis barna, auk þess sem reynsla úr æsku hefur áhrif á tilfinningalíf fólks.<sup>14</sup> Þessar og aðrar svipaðar rannsóknir segja til um mikilvægi þess að vernda barnið allt frá ungaaldri og benda á mikilvægi löggjafar um barnavernd og markvissa framkvæmd hennar.

## 2.1 Þróun barnaverndar og þjóðréttarsamningar

Á síðustu áratugum hefur orðið veruleg þróun í barnavernd á Íslandi.<sup>15</sup> Helsti lagabálkur á sviði barnaverndar hér á landi eru barnaverndarlög eins og fram hefur komið, en ýmislegt hefur mótað þau lög. Lagaumhverfið hefur verið í sífelldri

<sup>9</sup> Freydís Jóna Freysteinsdóttir, „Flokkunarkerfi SOF“, 12. september 2010., <http://www.bvs.is/files/file468.pdf>.

<sup>10</sup> Dögg Pálsdóttir, „Störf barnaverndarnefnda“. *Úlfjótur* 1980, bls. 169.

<sup>11</sup> Loftur Guttormsson, *Bernska, ungdómur og uppeldi á einveldisöld*. Reykjavík, 1983, bls. 67.

<sup>12</sup> Guðrún Erlendsdóttir, „Barnaréttindi“. *Tímarit lögfræðinga* 1976, 26 (1), bls. 11.

<sup>13</sup> R. Christophersen, Edward og L. Mortweet, Susan. *Uppeldisbókin – að byggja upp færni til framtíðar*. Reykjavík 2004, bls. 15.

<sup>14</sup> Aldís Guðmundsdóttir. *Sálfræði, vöxtur og þroski*. Reykjavík 1992, bls. 244.

<sup>15</sup> Guðrún Erlendsdóttir, „Barnaréttindi“, bls. 8.

endurnýjun, meðal annars með breytingum á barnaverndarlögum, setningu reglugerða og reglna og við gildistöku Barnasáttmálans.<sup>16</sup>

Lagaákvæði um barnavernd voru ekki mörg á Íslandi fram að 20. öldinni. Fram að því var barnavernd einungis lögfest í refsilöggjöfinni með nokkrum ákvæðum.<sup>17</sup> Barnaverndarlögin hafa tekið þó nokkrum breytingum í áranna rás og með lögfestingu þeirra árið 2002 komu fram ýmis mikilvæg nýmæli varðandi tilkynningarskyldu, svo sem 3. mgr. 21. gr. bvl. sem kveður á um tilkynningarskyldu allra einstaklinga ef þeir verða vitni að því að þunguð kona stofni lífi eða heilsu ófædds barns síns í hættu með óviðunandi eða háskalegu lífernri sínu.

Af öðrum mikilvægum nýmælum barnaverndarlaga má nefna 6. gr. bvl., en með ákvæðinu var Kærunefnd barnaverndarmála sett á laggirnar. Kærunefndin kom í stað Barnaverndarráðs sem var lagt niður samhliða því. Auk þess voru barnaverndarumdæmi landsins stækkuð og efld, sbr. 10. og 11. gr. bvl. Stækkun á umdæmunum var liður í að mæta umræmum um barnaverndarmál hér á landi, en því var haldið fram að barnaverndarnefndir væru of margar og ósjálfstæðar og að smæð umdæmanna kæmi í veg fyrir virkt barnaverndarstarf.<sup>18</sup> Sjálfstæði barnaverndarnefnda og góð virkni eykur m.a. líkur á að mál barna í vanda tefjist síður og skaði verði sem minnstur.

Þegar þetta er ritað liggur fyrir á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum og er markmið breytingarlaganna það að efla barnaverndarstarf í landinu og bæta réttarstöðu barna. Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu á síðasta löggjafarþingi en hefur verið endurflutt af félags- og tryggingarmálaráðherra. Breytingarlögin voru samin með hliðsjón af þróun barnaverndarréttar á alþjóðavettvangi, einkum Barnasáttmálanum.<sup>19</sup>

Af þeim þjóðréttarsamningum á sviði mannréttinda sem Ísland er aðili að eru það aðallega þrír sem helst hafa þýðingu fyrir barnavernd.

Í fyrsta lagi skal nefna Evrópuráðssamninginn um verndun mannréttinda og mannfrelsis, frá árinu 1954, sem lögfestur var hér á landi með lögum um

---

<sup>16</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, 27. nóvember 1992. *Stjórnartíðindi*, C – deild, nr. 18/1992.

<sup>17</sup> Guðrún Erlendsdóttir, „Barnaréttindi“, bls. 11.

<sup>18</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, bls. 53. [Sótt á vefinn 12.09.2010]

<sup>19</sup> Frumvarp til breytingu á barnaverndarlögum, með síðari breytingum, þskj. 57, 56. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html>. [sótt á vefinn 28.10.2010].

mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62 frá 19. maí 1994 (MSE).<sup>20</sup> Ákvæði MSE eiga við um allt fólk. Í sáttmálanum eru börn vernduð á sama hátt og fullorðnir gagnvart brotum á grundvallarmannréttindum.<sup>21</sup> Í barnaverndarmálum reynir alloft á ákvæði 8. gr. sáttmálans um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu<sup>22</sup> enda varða þau viðkvæm málefni um rétt foreldra og barna.

Í öðru lagi er það Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna sem samþykkt var á allsherjarþingi þeirra, þann 10. desember 1948. Yfirlýsingin er ekki bindandi þjóðréttarsamningur, en er mikilvæg engu að síður. Í yfirlýsingunni er að finna nokkur ákvæði sem snerta hagsmuni barna, svo sem 12. gr. sem kemur í veg fyrir að ákvarðanir teknar af geðþótta raski heimilisfriði manna og 3. mgr. 16. gr. sem kveður á um það að fjölskyldan sé frumeining þjóðfélagsins og beri þjóðfélagi og ríki að vernda hana.

Í þriðja lagi er Ísland aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, eða Barnasáttmálanum, sem er helsti alþjóðasamningurinn sem fjallar um réttindi barna. Barnasáttmálinn var fullgiltur hér á landi 28. október 1992 og fullgildingunni fylgdu tvær yfirlýsingar varðandi 9. og 37. gr. sáttmálans. Ýmsar lagabreytingar áttu sér stað hér á landi í kjölfar fullgildingar Íslands á Barnasáttmálanum vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins.<sup>23</sup> Til að mynda voru ný ákvæði lögfest í barnaverndarlögum, svo sem um rétt barna til að tjá sig við úrlausn barnaverndarmála sbr. 2. mgr. 46. gr. bvl., og um rétt barna til að fá talsmann þegar sérstaklega stendur á sbr. 2. mgr. 22. gr. bvl. Barnasáttmálinn hefur ekki enn verið lögfestur hér á landi en fyrir Alþingi hefur verið lögð fram þingsályktunartillaga um lögfestingu hans.<sup>24</sup> Nánar verður fjallað um helstu þætti sáttmálans og ákvæði sem tengist tilkynningarskyldu í kafla 2.3.

## 2.2 Barnaverndarlög nr. 80/2002 og uppruni þeirra

Barnaverndarlög eru helsta réttarheimildin á sviði barnaverndar á Íslandi, eins og fram hefur komið í upphafi í kafla 2. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. bvl. eiga börn rétt á vernd og umönnun og skulu njóta réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. bvl. ber foreldrum að sýna börnum sínum umhyggju og

<sup>20</sup> Mannréttindasáttmáli Evrópu, 4. nóvember 1950. *Stjórnartíðindi*, C–deild, nr. 62/1994.

<sup>21</sup> Council of Europe publishing, *Eliminating corporal punishment. A human rights imperative for Europe's children*. Belgía 2007, bls. 5.

<sup>22</sup> Lög um mannréttindasáttmála Evrópu. nr. 62/1994

<sup>23</sup> Sigurður Línal, *Um lög og lögfræði*. Reykjavík 2002, bls. 85.

<sup>24</sup> Tillaga til þingsályktunar um lögfestingu Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, 135. löggjafarþing, þskj. 7, 7. mál. Vefútgáfa: <http://www.althingi.is/alttext/135/s/0007.html>

nærfærni og gegna forsjár- og uppeldisskyldum við þau, og gæta hag þeirra og velfarnaðar í hvítvetna. Sambærilega reglu var að finna í 17. gr. bvl. frá nr. 58/1992 og er einnig að finna í ákvæði 28. gr. barnalaga nr. 76/2003.

Sá hluti ákvæðis 2. mgr. 1. gr. bvl. sem felur í sér skyldu til að gæta hagsmuna barna og velfarnaðar hefur verið lengi í lögunum. Hins vegar eru ákvæði um bann við líkamlegum refsingum gegn börnum nýlegri eða frá 2009. Var þá gerð viðbót við ákvæði 2. mgr. 1. gr. bvl. með lögum nr. 52/2009 um breytingu á bvl.og var lögfest 1. maí 2009.

Þessi almenna skylda foreldra varðandi forsjár- og uppeldisskilyrði er grundvallarregla allrar löggjafar sem varðar börn og tryggir að hagsmunir og þarfir barna séu forgangsatriði.<sup>25</sup> Gildandi barnaverndarlög felldu úr gildi lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 sem byggðu að miklu leyti á ákvæðum eldri laga nr. 43/1932 um vernd barna og ungmenna, sem voru fyrstu heildarlög um barnavernd á Íslandi.

Fyrir gildistöku laga nr. 58/1992 voru lagaákvæði um vernd barna á víð og dreif í hinum ýmsu lögum,<sup>26</sup> til dæmis í fátækralögunum og lögum um óskilgetin börn.<sup>27</sup> Lögin um vernd barna og ungmenna frá árinu 1932 voru felld úr gildi með lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna, en með þeim lögum var Barnaverndarráð Íslands stofnað. Tæpum tveimur áratugum síðar tóku gildi ný lög í þessum málaflokki nr. 53/1966 og voru þau viðameiri en áður gildandi lög.

Rúmur aldarfjórðungur leið þar til samþykkt voru lög nr. 58/1993 um vernd barna og ungmenna og var markmið laganna var að styrkja réttarstöðu barna, svo sem með því að lögfesta rétt þeirra til þess að tjá sig.<sup>28</sup> Með endurskoðun eldri barnaverndarlaga frá árinu 1966 var ætlunin að mæta breyttum kröfum og öðrum aðstæðum í þjóðfélaginu.<sup>29</sup> Með gildistöku þeirra laga urðu viðamiklar breytingar á réttarsviðinu. Á meðal nýmæla laganna var til dæmis sú breyting að yfirstjórn barnaverndarmála var flutt úr menntamálaráðuneytinu yfir í félagsmálaráðuneytið. Auk þess var ákvæði um starfshætti barnaverndarnefnda og málsmeðferð sett í sérstakan kafla laganna í stað þess að vera í lagaákvæðum hér og þar í lögunum.

<sup>25</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altxt/127/s/0403.html>, bls. 44. [Sótt á vefinn 18.09.2010]

<sup>26</sup> Sama heimild, bls. 31-32.

<sup>27</sup> Alþingistíðindi 1931-32, 45. lögþing. B. :1569-1570.

<sup>28</sup> Sigríður Ingvarsdóttir, „ Ný lög um vernd barna og ungmenna“. *Tímarit lögfræðinga* 1992 (42), bls. 254.

<sup>29</sup> Sama heimild, bls. 249.

Lögum 58/1992 var breytt með lögum nr. 22/1995 og lögum nr. 160/1998 og urðu þá mikilvægar breytingar á skipulagi barnaverndarmála, til dæmis var Barnaverndarstofa sett á fót með lögnum frá árinu 1995. Gildandi barnaverndarlög felldu lög nr. 58/1992 úr gildi.

### 2.3 Barnasáttmálinn og Ísland

Barnasáttmálinn var samþykktur á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York sem haldið var þann 20. nóvember 1989. Samningurinn öðlaðist formlega gildi gagnvart Íslandi þann 27. nóvember 1992.<sup>30</sup> Sáttmálinn er einn víðtækasti alþjóðasamningur sem gerður hefur verið og verndar stóran og viðkvæman hóp einstaklinga. Auk þess hefur hann mótað nýjan siðferðislegan grundvöll varðandi framkomu gagnvart börnum og viðhorf til þeirra.<sup>31</sup> Barnasáttmálinn er hafður að leiðarljósi í barnaverndarstarfi í heiminum og veitir hann börnum víðtæka vernd og réttindi.<sup>32</sup> Sáttmálinn hefur sérstöðu á meðal annarra alþjóðasáttmála því hann mælir fyrir um grundvallarréttindi barna yngri en 18 ára, alveg óháð réttindum fullorðinna.<sup>33</sup> MSE veitir einnig börnum víðtæka vernd en ekki á sama hátt og Barnasáttmálinn því hann gildir bæði um réttindi fullorðinna og barna, en er ekki sér sáttmáli um börn.

Ýmislegt hefur verið gert til þess að aðlagja íslenskan rétt að ákvæðum Barnasáttmálans allt frá því að hann var fullgiltur. Nefna má að í fyrsta sinn var sett ákvæði í stjórnarskrá Íslands nr. 33/1944 (stjskr.) sem varðar börn sérstaklega, sbr. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið var lögfest með 14. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 og kveður á um það að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Þetta er eitt af fáum ákvæðum í íslenskum lagabálkum sem kveða skýrt á um barnavernd, fyrir utan ákvæði barnaverndarlaganna frá árinu 2002. Áður voru hvorki í stjórnarskránni né í MSE ákvæði sem vernduðu réttindi barna sérstaklega umfram aðra.<sup>34</sup>

Barnavernd á Íslandi grundvallast aðallega á barnaverndarlögnum og að hluta til á Barnasáttmálanum, þegar íslensk lög eru skýrð til samræmis við

<sup>30</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, 27. nóvember 1992. *Stjórnartíðindi*, C-deild, nr. 18/1992.

<sup>31</sup> UNICEF, „Um Barnasáttmálann“. *Útgefið efni*. 3. september 2010, [http://www.unicef.is/utgefid\\_efni\\_barnasattmalinn\\_island](http://www.unicef.is/utgefid_efni_barnasattmalinn_island).

<sup>32</sup> Hrefna Friðriksdóttir, „Samningur um réttindi barnsins“. Í Björg Thorarensen (ritstj.), *Mannréttindasamningur Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2009, bls. 289-290.

<sup>33</sup> Þórhildur Línadal, *Barnasáttmálinn. Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík 2007, bls. 6.

<sup>34</sup> Sigríður Ingvarsdóttir, „Ný lög um vernd barna og ungmenna“, bls. 249.

sáttmálann samkvæmt þjóðréttarlegum skuldbindingum. Markmið Barnasáttmálans og barnaverndarlaga eru svipuð að mörgu leyti og eru grundvöllur frelsis, réttlætis og verndar barna. Barnasáttmálinn er ekki fyrsti alþjóðasamningurinn sem varðar börn en hann er talinn sá mikilvægasti.<sup>35</sup>

Í 19. gr. Barnasáttmálans má finna ákvæði sem felur í sér að sambærilegt efni og ákvæði barnaverndarlaga um tilkynningarskyldu. Samkvæmt 19. gr. sáttmálans ber aðildarríkjum skylda til þess að setja lög sem fela í sér vernd barna gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, vanrækslu, misnotkun og fleiru á meðan það er í umsjá beggja foreldra, lögráðamanns eða lögráðamanna, eða einhvers annars sem hefur það í sinni umsjá. Þær verndarráðstafanir sem aðildarríkjum ber skylda til að framkvæma eru meðal annars að koma á fót félagslegri þjónustu til þess að veita barni og þeim sem hafa það í sinni umsjá nauðsynlegan stuðning og/eða koma á öðrum forvörnum. Einnig ber skylda til að greina, *tilkynna*, *vísa áfram*, rannsaka, taka til meðferðar og fylgjast með tilfellum þegar barn hefur sætt illri meðferð, sbr. 2. mgr. 19. gr. sáttmálans. Ákvæðið felur í sér tilkynningarskyldu aðildarríkja.

Samkvæmt sáttmálanum ber öllum aðildarríkjum að hafa í lögum sínum ákvæði sem varða tilkynningarskyldu vegna sambærilegra atriða og hefur Ísland fullnægt þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum svo sem með setningu IV. kafla barnaverndarlaga. Með orðalaginu *vísa áfram*, þegar barn hefur sætt illri meðferð, er átt við það að ef grunur vaknar um að barn verði fyrir ofbeldi eða vanrækslu, sé mikilvægt að tilkynna það til viðeigandi aðila, til dæmis barnaverndaryfirvalda eða lögreglu.<sup>36</sup> Tilkynningarskylda skv. IV. kafla bvl. myndast við sambærilegar aðstæður og nefndar eru í 19. gr. Barnasáttmálans.

### **3 Barnaverndaryfirvöld og upphaf barnaverndarmáls**

Í þessum kafla er greint frá barnaverndaryfirvöldum, hlutverki þeirra og samspili með tilkynningarskyldu, auk þess sem fjallað er um upphaf barnaverndarmáls í kjölfar tilkynningar. En mikilvægt er að þekkja helstu barnaverndaryfirvöld og starfsemi þeirra því umfjöllun um tilkynningarskyldu er samofin hlutverki þeirra yfirvalda, einkum barnaverndarnefnda landsins.

<sup>35</sup> Davíð Þór Björgvinsson. *Barnaréttur*, bls. 31.

<sup>36</sup> Þórhildur Línadal. *Barnasáttmálinn. Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*, bls. 38-39.



### **3.1 Barnaverndaryfirvöld**

Barnaverndarstarf er bæði á vegum ríkis og sveitarfélaga, þ.e. hjá barnaverndarnefndum annars vegar og Barnaverndarstofu hins vegar. Með barnaverndaryfirvöldum er átt við félags- og tryggingarmálaráðuneytið, Barnaverndarstofu, kærunefnd barnaverndarmála og barnaverndarnefndir, sbr. 2. mgr. 3. gr. bvl. Sú skylda hvílir á barnaverndaryfirvöldum að veita ávallt aðstoð og grípa inn í ef ljóst er að uppeldisskilyrði barna séu ekki fullnægjandi. Í II. og III. kafla bvl. er fjallað ítarlega um skipulag stjórnarsýslu í barnaverndarmálefnum, þar sem tiltekin eru sérákvæði um hvert yfirvald fyrir sig.

Önnur yfirvöld og stofnanir hafa mikilvægu hlutverki að gegna í barnavernd. Þar má nefna Barnahús sem sinnir málefnum barna sem grunur leikur á að hafi sætt kynferðislegri misnotkun.<sup>37</sup> Húsið er sérsmíðað með börn og skýrslutöku af börnum í huga og veitir góða aðstöðu til þess. Einnig er það embætti umboðsmanns barna sem stofnað var með lögum nr. 83/1994 og er stjórnvald sem heyrir stjórnskipulega undir forsætisráðuneytið og hefur mikilvægu hlutverki að gegna í barnaverndarstarfsemi hér á landi.

#### **3.1.1 Félags- og tryggingarmálaráðuneytið**

Barnavernd heyrir undir félags- og tryggingarmálaráðuneytið, samkvæmt 1. mgr. 5. gr. bvl. Í ákvæðinu segir: „Um verkaskiptingu ráðuneytisins og stofnana þeirra sem undir ráðuneytið heyra fer samkvæmt ákvæðum laga þessara og reglna sem settar eru með stoð í þeim.“ Félagsmálaráðuneytið hefur mikilvægu hlutverki að gegna einkum vegna þess að það ber ábyrgð á stefnumótun í barnavernd, sbr. 2. mgr. 5. gr. bvl., og hefur eftirlit með starfi Barnaverndarstofu, sbr. 4. mgr. 5. gr. sömu laga.

#### **3.1.2 Barnaverndarstofa**

Barnaverndarstofa er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir yfirstjórn félags- og tryggingarmálaráðherra samkvæmt 1. mgr. 7. gr. bvl. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. sömu laga ber Barnaverndarstofu að vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu og vera félags- og tryggingarmálaráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum, ásamt því að hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar. Stofnunin fer með yfirumsjón og stjórnarsýslu þess hluta

---

<sup>37</sup> Barnaverndarstofa, „Um Barnahús“, 4. október 2010, <http://www.bvs.is/?m=2&ser=70>.

barnaverndarstarfs sem er á ábyrgð og verksviði ríkisins.<sup>38</sup> Stofan hefur meðal annars það hlutverk að veita almenna fræðslu til almennings og fagfólks með fyrirlestrahaldi, ráðstefnum, útgáfu handbókar o.fl., samkvæmt 7. og 8. gr. bvl. Stofan heldur fyrirlestra og málstofur í samstarfi við félags- og tryggingamálaráðuneytið, barnavernd Reykjavíkur og félagsráðgjöf við Háskóla Íslands og er það hluti af eftirlits- og fræðsluhlutverki Barnaverndarstofu.<sup>39</sup>

Með slíkri fræðslu getur Barnaverndarstofa til að mynda veitt tilkynningarskyldum aðilum fræðslu um það hvaða skylda hvíli á þeim samkvæmt barnaverndarlögum og hvernig þeim beri að bregðast við. Þurfa tilkynningarskyldir aðilar til að mynda að vera upplýstir um að ekki liggi við refsing eða sekt fyrir það eitt að tilkynna óviljandi um grun sem ekki reynist á rökum reistur. Talsvert er leitað til starfsmanna Barnaverndarstofu um kennslu frá ólíkum faghópum sem þarfnast fræðslu um barnavernd og reynir stofnunin að sinna þeim beiðnum eftir föngum. Auk þess er möguleiki á að senda inn fyrirspurnir á netinu og er þeim svarað eins fljótt og auðið er.<sup>40</sup> Allt slíkt er liður í að fræða þá aðila sem tilkynningarskyldir eru og þá sem af eigin frumkvæði vilja auka þekkingu sína á barnavernd.

Auk ákvæða í barnaverndarlögum, er fjallað um Barnaverndarstofu og hlutverk hennar í reglugerð um barnaverndarstofu nr. 264/2995. Barnaverndarstofa er nokkurs konar opinber málsvari fyrir barnaverndarmál hér á landi og er það yfirvald sem oftast kemur fram í fjölmiðlum miðað við önnur barnaverndaryfirvöld, og ber því mikla ábyrgð því barnaverndarmál eru vandmeðfarin og vekja jafnan mikla eftirtekt.

### 3.1.3 Barnaverndarnefndir

Með barnaverndarlögum eru barnaverndarnefndum ætluð margvísleg verkefni varðandi meðferð barnaverndarmála. Í 12. gr. bvl. er ítarlega greint frá hlutverki nefndanna sem greinist í þrennt, það er; eftirlit, úrræði og önnur verkefni. Barnaverndarnefndir hafa myndað grundvöll að skipulagi barnaverndarmála á Íslandi, allt frá því að lögin frá árinu 1932 tóku gildi.<sup>41</sup> Barnaverndarnefndir eru 31 talsins þegar þetta er ritað og ná sumar til fleiri en eins sveitarfélags. Nánar er mælt

<sup>38</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>, bls. 50. [Sótt á vefinn 13.10.2010]

<sup>39</sup> Barnaverndarstofa, „Fræðsla og ráðgjöf“, 5. október 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=58>

<sup>40</sup> Sama heimild.

<sup>41</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>, bls. 53. [Sótt á vefinn 13.10.2010]

fyrir um kosningu og skipan í barnaverndarnefndir, sjálfstæði þeirra og hæfi í reglugerð nr. 56/2004 um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd.

Eitt meginhlutverk barnaverndarnefnda er að taka við tilkynningum frá aðilum sem hafa grunsemdir um að barn sæti vanrækslu eða illri meðferð. Þegar tilkynningar berast er nefndum skylt að taka á móti þeim. Starfsmenn leggja mat á tilkynninguna og taka ákvörðun um það hvort úr verði barnaverndarmál eða ekki.<sup>42</sup>

Einkum eru yfirgripsmikil og að sama skapi viðkvæm í framkvæmd þau ákvæði barnaverndarlaga sem kveða á um inngrip barnaverndarnefnda í fjölskyldulíf þegar foreldrar sinna ekki uppeldisskyldum sínum og börn búa við óviðunandi aðstæður.<sup>43</sup> Barnaverndaryfirvöld þurfa í sumum tilfellum að ganga á rétt einstaklinga til friðhelgis einkalífs og fjölskyldu. Meginreglan um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu er í 71. gr. stj.skr. og 1. mgr. 8. gr. MSE auk þess sem kveðið er á um sambærileg réttindi í 12. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og í 16. gr. Barnasáttmálans.

Friðhelgi einkalífs er meðal annars skilgreint svo<sup>44</sup>: „Í friðhelgi einkalífsins felst fyrst og fremst réttur manns til að ráða yfir lífi sínu og líkama og til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Jafnframt er litið svo á að tilfinningalíf og tilfinningasambönd við aðra njóti verndar samkvæmt ákvæðinu.[...]“<sup>45</sup> Meginreglan verndar sérstaklega gegn aðgerðum ríkisins. Barnaverndaryfirvöld brjóta stundum á þessum rétti í því skyni að vernda hagsmuni barna og bjarga meiri hagsmununum fyrir minni. Er slíkt heimilt samkvæmt undantekningareglu meginreglunnar um friðhelgi einkalífsins, en þær eru í 2. og 3. mgr. 71. gr. stj.skr.

Í 3. mgr. 71. gr. stj.skr. er almenn regla um takmarkanir á friðhelgi réttinda sem falla undir ákvæðið.<sup>46</sup> Samkvæmt reglunni má með sérstakri lagaheimild takmarka friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu, ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Þær aðgerðir barnaverndaryfirvalda, s.s. barnaverndarnefnda, sem takmarka friðhelgi einkalífsins og fjölskyldu eru því lögmætar svo lengi sem þær eru

<sup>42</sup> Barnaverndarstofa, „Barnaverndarnefndir“, 18. september 2010, <http://bvs.is/?m=4&ser=95>.

<sup>43</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, bls. 50-52. [Sótt á vefinn 13.10.2010]

<sup>44</sup> Frumvarp til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, athugasemd með 9. gr.

<sup>45</sup> Ragnheiður Thorlacius, „Réttur barna til friðhelgi einkalífs. Réttur barna til trúnaðar af hálfu opinberra starfsmanna“. Umboðsmaður barna. Reykjavík 2003, bls. 4.

<sup>46</sup> Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. Reykjavík 2008, bls. 294.

gerðar af brýnni nauðsyn<sup>47</sup>, eru í samræmi við lögin og hafa lögmæt markmið, til dæmis að vernda hagsmuni barns, sbr. 1. mgr. 4. gr. bvl.

### 3.1.4 Kærunevnd barnaverndarmála

Kærunevnd barnaverndarmála var sett á fót með gildandi barnaverndarlögum. Nefndin kom í stað Barnaverndarráðs sem var áfrýjunar- og eftirlitsaðili sem náði til landsins alls. Með ákvæðum barnaverndarlaga var markmiðið að kveða á um hlutverk Kærunevndar, með áherslu á sérstöðu barnaverndarmála og finna góða leið til þess að deila verkefnum á milli barnaverndaryfirvalda.<sup>48</sup> Kærunevnd barnaverndarmála er skipuð af félags- og tryggingarmálaráðherra til fjögurra ára í senn og skjóta má úrskurðum og einstökum ákvörðunum barnaverndarnefnda til nefndarinnar, sbr. 1. mgr. 6. gr. bvl. Í nefndinni sitja þrjú menn sem hafa sérþekkingu á málefnum barna, sbr. 2. mgr. 6. gr. bvl. og eru úrskurðir nefndarinnar endanlegir á stjórnarsýslustigi, sem þýðir að þeim verður ekki skotið til æðra stjórnvalds. Frá því að nefndin var sett á laggirnar árið 2003 hefur hún fengið 125 mál til meðferðar.<sup>49</sup> Ákvæði IX. kafla barnaverndarlaga gilda um málsmeðferð fyrir kærunevndinni, til að mynda um málskot og málsmeðferðina sjálfa. Nefndinni ber að kveða upp úrskurð í málum eins fljótt og kostur er og ekki síðar en innan þriggja mánaða frá því að henni barst mál. Málsmeðferð er aðilum að kostnaðarlausu.<sup>50</sup>

### 3.2 Barnaverndarmál skilgreint

Mál telst barnaverndarmál þegar barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um að hefja könnun á málefni er snertir barn, sbr. 5. mgr. 21. gr. bvl.<sup>51</sup> Í máli umboðsmanns Alþingis nr. 5186/2007 kemur fram merking hugtaksins barnaverndarmál samkvæmt barnaverndarlögum en þar segir:

Með „barnaverndarmáli“ í skilningi barnaverndarlaga er átt við stjórnarsýslumál sérstaks eðlis sem miðar að því marki að afla nauðsynlegra upplýsinga um aðstæður barns og meta hvort þörf sé á að beita þeim sérstöku úrræðum sem kveðið er á um í VI. og VII. kafla barnaverndarlaga. Barnaverndarmál hefst með formlegri ákvörðun barnaverndarnefndar um könnun máls og lýkur ýmist þegar barnaverndarnefnd telur ekki þörf á frekari afskiptum eða þegar barn er orðið 18 ára gamalt.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Samkvæmt 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

<sup>48</sup> Hrefna Friðriksdóttir „Hlutverk kærunevndar barnaverndarmála“. Í Stefán Már Stefánsson (ritstj.), *Afmælisrit helgað Birni P. Guðmundssyni í tilefni sjötugsafmælis hans 13. júlí 2009*. Reykjavík 2009, bls. 195.

<sup>49</sup> Viðtal höfundar við Guðrúnu Ernu Hreiðarsdóttur, 3. nóvember 2010.

<sup>50</sup> Félags- og tryggingarmálaráðuneytið, „Kærunevnd barnaverndarmála“, 10. október 2010, <http://www.felagsmalaraduneyti.is/kaerunefndir/barnaverndarmal/>.

<sup>51</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*. Reykjavík 2009, bls. 18.

<sup>52</sup> Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5186/2007, 9. nóvember 2009.

Eins og ofangreind skilgreining gefur til kynna þá hefjast barnaverndarmál iðulega með upplýsingaöflun og afskiptum af heimilum barna í kjölfar tilkynninga vegna gruns um illa meðferð eða vanrækslu á börnum. Málin snúast einkum um það að meta hegðun, ástand og líðan barna og aðstæðurnar sem það býr við.

Erfitt getur verið við meðferð máls að meta hvaða úrræði eru best fyrir barnið og þarf vernd barnsins að vera í fyrirrúmi. Við meðferð barnaverndarmála ber að fara eftir þeim þeim reglum sem fram koma í barnaverndarlögum.<sup>53</sup> Barnaverndaryfirvöld eiga alltaf að beita þeim ráðstöfunum sem eru barni fyrir bestu og eiga að hafa hagsmuni barnsins að leiðarljósi, í samræmi við meginreglu 1. mgr. 4. gr. bvl., sbr. einnig 9. gr. reglugerðar nr. 56/2004 um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd.

### 3.2.1 Upphaf barnaverndarmáls

Þegar barnaverndarnefnd berst tilkynning ber þeim að bregðast skjótt við og taka afstöðu til hennar án tafar, og eigi síðar en innan sjö daga frá því að henni berst tilkynningin. Í kjölfarið ákveður nefnd hvort ástæða sé til þess að hefja könnun á málinu eða ekki. Þessi tímafrestur var lögfestur með gildandi barnaverndarlögum, en fyrir þann tíma var ekkert slíkt ákvæði í barnaverndarlögum.<sup>54</sup>

Upphaf barnaverndarmála er einkum með tvennum hætti. Í fyrsta lagi þegar tilkynning berst barnaverndarnefnd frá almenningi, aðilum sem hafa afskipti af börnum eða frá lögreglu. Í öðru lagi hefjast barnaverndarmál með því að barnaverndarnefnd tekur upp mál að eigin frumkvæði. Slíkt frumkvæði á sér stað þegar starfsmenn nefnda verða varir við aðstæður sem gefa tilefni til þess að hefja könnun máls. Af þessum tveimur upphafsleiðum barnaverndarmála er mun algengara að þau hefjist með tilkynningu frá tilkynningarskyldum aðila, skv. 1. mgr. 21. gr. bvl. og 16., 17. og 18. gr. sömu laga.<sup>55</sup> Í 1. mgr. 21. gr. bvl. er mælt fyrir um málsmeðferð vegna tilkynninga, þar segir:

Þegar barnaverndarnefnd fær tilkynningu eða berast upplýsingar með öðrum hætti um að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska geti verið hættu búin vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra, áreitni eða ofbeldis af hendi annarra eða eigin hegðunar þess, skal hún taka afstöðu til þess án tafar, og eigi síðar en innan sjö

<sup>53</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 5.

<sup>54</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, bls. 66. [Sótt á vefinn 20.09.2010]

<sup>55</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *Barnaréttur*, bls. 333.

daga frá því að henni barst tilkynning eða upplýsingar, hvort ástæða sé til að hefja könnun á málinu. (Leturbreyting höfundur).

Í kjölfar tilkynninga sem berast, er tekin ákvörðun um hvort hefja skuli könnun máls. Könnun markar upphaf barnaverndarmáls. Hins vegar ef ákvarðað er að hefja ekki könnun, telst málið ekki barnaverndarmál eins og fram hefur komið í kafla 3.2. Ákvörðun um könnun máls er hvorki kæránleg til kærunefndar barnaverndarmála né annars stjórnvalds, sbr. 4. mgr. 21. gr. bvl. Könnun máls getur leitt til ákvarðana um beitingu alvarlegra úrræða svo sem ráðstöfun barna í fóstur eða vistun utan heimilis. Ákvörðun um að hefja *ekki* könnun máls getur einnig verið afdrifarík, ef hún leiðir til þess að barni verði ekki bjargað úr óviðunandi aðstæðum. Ákvörðun um könnun ber að taka á grundvelli innihalds tilkynningar og hversu alvarlegar þær ávirðingar eru sem fram koma, hve nákvæm tilkynningin er og þess háttar.<sup>56</sup> Eldri tilkynningar sama aðila og efni þeirra getur haft áhrif ákvarðanatöku nefndar. Nefndin má ekki hafa samband við aðra aðila en tilkynnanda eða afla upplýsinga um barn og fjölskyldu þess áður en formleg ákvörðun er tekin um könnun máls og verður rökstuddur grunur að liggja að baki ákvörðunarinnar.<sup>57</sup>

Næsta skref eftir að tilkynning hefur borist og barnavernd tekið ákvörðun um að kanna málið er sú að barnaverndarnefnd tilkynnir foreldrum eða forráðamönnum að tilkynning hafi borist og um ákvörðun sína í tilefni af henni, sbr. 4. mgr. 21. gr. bvl. Þetta er í samræmi við 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.), og tryggir reglan að foreldrar eða forráðamenn geti neytt andmælaréttar síns. Barnaverndarnefnd getur frestað því að tilkynna foreldrum eða forráðamönnum vegna ríkra rannsóknarhagsmuna, sbr. 3. málslíður 4. mgr. 21. gr. bvl., svo sem ef hætta er á því að foreldrar geti eyðilagt rannsókn lögreglu og meðferð málsins með vitneskju sinni.<sup>58</sup> Reglan um að fresta tilkynningu til foreldra er undantekning frá meginreglunni um að tilkynna foreldrum strax um ákvörðun barnaverndarnefndar og ber því að túlka hana þröngt.<sup>59</sup>

*Rökstuddur grunur* verður að liggja að baki ákvörðunar um könnun máls. Mál telst orðið barnaverndarmál þegar barnaverndarnefnd hefur tekið formlega ákvörðun um það að hefja könnun, sbr. 5. mgr. 21. gr. laganna. Ekki má skýra hugtakið

<sup>56</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, bls. 67. [Sótt á vefinn 4.09.2010]

<sup>57</sup> Sama heimild, bls. 63.

<sup>58</sup> Sama heimild, bls. 67.

<sup>59</sup> Róbert R. Spanó, *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007, bls. 267 og 332.

rökstuddur grunur of þröngt því barnaverndarnefndir hafa mjög takmarkaðar heimildir til athugunar á máli áður en ákvörðun er tekin um könnun máls.<sup>60</sup> Ákvörðun um að hefja könnun máls er sem slík ekki stjórnarsýsluákvörðun í skilningi stjórnarsýslulaga.<sup>61</sup> Það þýðir að ákvæði barnaverndarlaga um málsmeðferð fyrir barnavernd og málsmeðferð fyrir kæruneftnd og stjórnarsýslulög eiga ekki við um undirbúning ákvörðunarinnar um könnun máls.<sup>62</sup> Ef hins vegar barnaverndarneftnd hefur ákveðið að hefja könnun máls, er næsta skref að kanna hagi barns á heimili þess eða utan heimilis, til þess að fylgjast með hegðun barns eða til athugunar á barninu, sbr. 43. gr. bvl. Könnun máls skal hraðað svo sem kostur er og ber ekki að taka lengri tíma en þrjá mánuði, eða fjóra mánuði frá því ákvörðun lá fyrir um að hefja könnun máls. sbr. 2. mgr. 41. gr. bvl.

### 3.2.2 Meðferð barnaverndarmála

VIII. kafli bvl. fjallar um málsmeðferð fyrir barnaverndarneftnd. Meðferð og könnun máls skal fara fram í samráði og samvinnu við foreldra, sbr. 1. mgr. 43. gr. bvl. Eftir atvikum skal meðferð máls einnig fara fram í samvinnu við barn, hafi það náð 15 ára aldri. Í barnavernd er samvinna eitt mikilvægasta atriðið til þess að ná árangri varðandi breytingar á umönnun og uppeldisaðstæðum barna og þarf hún að vera til staðar á öllum stigum málsins.<sup>63</sup> Hafa ber í huga að samstarf aðila snýst um hagsmuni barnsins en ekki um vilja foreldra.<sup>64</sup>

Barnaverndarlögin gera til dæmis greinarmun á annars vegar úrræðum barnaverndarneftnda sem beitt er með samþykki aðila og hins vegar þvingunarúrræðum sem beitt er gegn vilja aðila. Eftir því sem inngrip í líf barns verður alvarlegra/víðtækara, þeim mun mikilvægara er að réttarstaða og vernd þess sé í forgangi.<sup>65</sup> Veigamikið atriði er að við meðferð barnaverndarmáls sé meðalhófsreglan höfð til viðmiðunar um beitingu úrræða, skv. 7. mgr. 4. gr. bvl., en hún felur í sér að ekki skuli beita úrræðum sem ganga lengra en þörf er á og ávallt skuli beit þeim úrræðum fyrst sem skemmra ganga áður en gripið er til þeirra sem

<sup>60</sup> Guðrún Kristinsdóttir, *Barnaverndarmál. Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalöndin*. Reykjavík 2004, bls. 70.

<sup>61</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnarsýslulögin, skýringarrit*. Reykjavík 1994, bls. 44.

<sup>62</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>, bls. 66. [Sótt á vefinn 4.09.2010]

<sup>63</sup> Anni G. Haugen, „Samvinna við gerð áætlaða um meðferð máls í barnaverndarstarfi“. Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X. Félagsráðgjafardeild og stjórnmálafræðideild*. Reykjavík 2009, bls. 21-29.

<sup>64</sup> Handbók Barnaverndarstofu, bls. 31.

<sup>65</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>, bls. 69. [Sótt á vefinn 29.08.2010]

lengra ganga. Meðalhófsreglan er grundvallarregla í beitingu úrræða og er í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. ssl.<sup>66</sup> Ef niðurstaða barnaverndarmáls er sú að þörf sé á stuðningi við barn og jafnvel fjölskylduna alla þaf að gera skriflega áætlun um málið. Ákvæði þar að lútandi má finna í VI. kafla barnaverndarlaga og í VI. kafla reglugerðar um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 56/4002.

Barnaverndarmáli getur lokið á hvaða stigi sem er. Könnun máls getur til dæmis leitt í ljós að ekki sé þörf á frekari afskiptum barnaverndaryfirvalda og þar með er málinu lokið á frumstigi. En könnun máls getur einnig leitt til frekari afskipta barnaverndaryfirvalda af barni og fjölskyldu, til dæmis með úrskurði um vistun barns utan heimils á grundvelli 27. gr. bvl. Að minnsta kosti fjórir nefndarmenn í barnaverndarnefnd skulu standa að úrskurði og eru úrskurðir skriflegir og rökstuddir samkvæmt 49. gr. bvl. Ef aðilar neita að hlýða lögmætum ákvörðunum barnaverndarnefnda, þá skal lögregla veita atbeina sinn við fullnustu ákvörðunar samkvæmt 2. mgr. 50. gr. bvl.

#### **4 Tilkynningarskylda og tilkynningarskyldir aðilar**

Tilkynningarskylda til barnaverndarnefnda samkvæmt barnaverndarlögum er einn af hornsteinum barnaverndarstarfs á Íslandi. Í barnaverndarlögum er ekki skilgreint berum orðum hvað tilkynning merkir en tilkynningar fela í sér mismunandi upplýsingar, breytilegar eftir aðstæðum barna. Ekki er alltaf ljóst hvenær og hvar tilkynningarskyldan liggur, en greint verður frá því í köflum 4.2-4.9. Í augum barnaverndarnefnda skiptir ekki meginmáli með hvaða hætti nefndum barst vitneskja um aðstæður barns heldur öllu fremur hverjar aðstæðurnar eru.

Öllum þeim sem hafa grun um að barn búi við óviðunandi uppeldisskilyrði ber lagaleg skylda til þess að tilkynna um það til barnaverndarnefnda hið fyrsta. Sú lagalega skylda á bæði við um almenning og þá fagaðila sem hafa með málefni barna að gera í starfi sínu. Barnaverndarnefndir hafa þörf á því að fá utanaðkomandi vitneskju um það að börn búi við slæmar aðstæður, til þess að hafa möguleika á því veita þeim vernd. Börn eru meira og minna háð forsjá foreldra sinna eða

---

<sup>66</sup> Gaukur Jörundsson, „Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnslurétti“. Í Páll Skúlason (ritstj.), *Afmælisrit helgað Gizuri Bergsteinssyni í tilefni nírræðs afmælis hans 18. apríl 1992*. Reykjavík 1992, bls. 207.



aðstandenda og eiga að geta treyst þeim.<sup>67</sup> Börn geta yfirleitt ekki gætt hagsmuna sinna sjálf og er tilkynningarskyldan meðal annars byggð á þeim rökum.<sup>68</sup>

Væntanlegum tilkynnendum ber að ákvarða merkingu lagatextans í því skyni að fylgja lögnum eftir. „Við ákvörðun á merkingu lagatexta er það meginregla að lagaleg merking textans eða einstakra orða er ákvörðuð í samræmi við almenna málvenju eða venjubundinn skilning í mæltu máli.“<sup>69</sup> Það verður að leggja lagalega málvenju til grundvallar því merking lagaákvæði er háð vitneskju túlkandans hverju sinni.<sup>70</sup>

Lagaleg merking ákvæða barnaverndarlaga felur skýrlega í sér hvaða skylda er lögð á hendur tilkynningarskyldra aðila. Hins vegar er ekki eins skýrt hvenær sú skylda á við, þ.e. hvaða aðstæður nákvæmlega falli undir ákvæðin. Dæmi er orðalagið *óviðunandi uppeldisaðstæður*, en hugtakið er matskennt og felur það í sér að tilkynnandi ber að meta hvort aðstæður barns séu óviðunandi. Má leggja almenna málvenju til grundvallar við beitingu lagaákvæða barnaverndarlaga sem fela hugtakið í sér og hafa í huga að mörg mismunandi tilfelli gætu fallið þar undir.

Það fer eftir mati viðkomandi hverju sinni hvað telst fullnægjandi ástæða til þess að tilkynna um aðstæður barns til barnaverndarnefndar.<sup>71</sup> Hver og ein tilkynning er tekin til meðferðar hjá barnaverndarnefndum og ákvörðun tekin í hvert skipti sem tilkynning berst. Hins vegar er einungis eitt mál í einu til umfjöllunar um hvert barn, þannig að ef nokkrar tilkynningar berast um sama barn er ekki litið á það sem nýtt mál í hvert skipti.<sup>72</sup> Öll mál og tilkynningar eru skráðar hjá barnaverndarnefnd á kerfisbundinn hátt, sbr. 39. gr. bvl.

#### 4.1 Tilkynningarskylda á Norðurlöndum

Ákvæði um tilkynningarskyldu í löggjöf nágrannaríkjanna á Norðurlöndum eru mismunandi víðtæk en markmið ákvæðanna eru sambærileg og snúast um að vernda börn gegn vanrækslu og eða ofbeldi.<sup>73</sup>

<sup>67</sup> Hrefna Friðriksdóttir, „Sifja- og erfðaréttur“. Í Róbert R. Spanó (ritstj.), Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði. Reykjavík 2009, bls. 488.

<sup>68</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, [Sótt á vefinn 09.09.2010]

<sup>69</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar. Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*. Reykjavík 2008, bls. 84.

<sup>70</sup> Róbert Spanó, *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007, bls. 68.

<sup>71</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *Barnaréttur*, bls. 330.

<sup>72</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 18-19.

<sup>73</sup> Guðrún Kristinsdóttir (ritstj.) „*Barnaverndarmál Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalönd*“, bls. 62.

Þar sem hefð er fyrir því að löggjöf annarra Norðurlanda sé tekin til fyrirmyndar við lagasetningu á Íslandi er tilkynningarskylda í þessum löndum skoðuð hér nánar. Í því samhengi má nefna að árið 2003 var skipaður starfshópur af félagsmálastjóranum í Reykjavík til að afla upplýsinga um barnaverndarmál í nokkrum löndum og var markmiðið að bera niðurstöðurnar saman við skipulag barnaverndarmála á Íslandi. Niðurstöður starfshópsins sýna að tilkynningarskyldan er ekki lögfest á sama hátt alls staðar á Norðurlöndunum.<sup>74</sup>

Í Svíþjóð og Danmörku er tilkynningarskylda almennings lögfest. Í Noregi og Finnlandi er tilkynningarskylda almennings ekki lögbundin en almenningi er heimilt að tilkynna. Við samningu íslensku barnaverndarlaganna var m.a. höfð hliðsjón af norsku barnaverndarlögunum, sem eru nr. 100/1992.<sup>75</sup> Í Danmörku eru ekki sérstök barnaverndarlög, en þar eru ákvæði um barnavernd í sérkafla í lögum um félagsþjónustu, enda heyrir barnavernd undir félagsþjónustu sveitarfélaganna. Í þeim lögum í Danmörku er kveðið á um tilkynningarskyldu almennings og lögreglu en um tilkynningarskyldu fagaðila, er kveðið á um í sérstökum dönskum reglum.

Í Svíþjóð gilda ekki mismunandi reglur um tilkynningarskyldu almennings annars vegar og fagstétta sem afskipti hafa af börnum hins vegar. Þar eru allir tilkynningarskyldir eins og á Íslandi. Á Norðurlöndunum er tilkynningarskyldan því víðtækust í Svíþjóð og á Íslandi.<sup>76</sup> Sem dæmi eru leikskólastarfsmenn í Svíþjóð tilkynningarskyldir án sérstakra skilyrða, þ.e.a.s., þeim ber að tilkynna við allar aðstæður. Það er svo ábyrgð barnaverndaryfirvalda í framhaldinu að rannsaka hvort grunur þeirra er á rökum reistur frekar en leikskólastarfsmanna sjálfra.<sup>77</sup> Slík regla gildir einnig á Íslandi.

## 4.2 Tilkynningarskyldar aðstæður

Barnaverndarlög kveða skýrt á um þær ástæður sem valda því að tilkynningarskylda stofnast, og hvílir skyldan á öllum í samfélaginu.<sup>78</sup> Má greina aðstæðurnar í fjóra hluta, það er ef grunur leikur á að; 1) barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, 2) barn verði fyrir áreitni eða ofbeldi, 3) barn stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega

<sup>74</sup> Guðrún Kristinsdóttir (ritstj.) *“Barnaverndarmál Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalönd”*, bls. 6.

<sup>75</sup> Sjá m.a. frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altxt/127/s/0403.html>, bls. 105[Sótt á vefinn 09.09.2010]

<sup>76</sup> Guðrún Kristinsdóttir (ritstj.) *“Barnaverndarmál Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalönd”*, bls. 65-66.

<sup>77</sup> Sundell, „Knut, Child-care personnel’s failure to report child maltreatment: some Swedish evidence“. *Child abuse & neglect* 1997 (1), bls. 93.

<sup>78</sup> Hrefna Friðriksdóttir, „Sifja- og erfðaréttur“, bls.488.

hættu með hegðun sinni eða lífverni og 4) þunguð kona stofni lífi ófæddis barns síns í hættu. Fyrstu þrjú liðirnir koma fram í 16., 17. og 18. gr. bvl. og síðastnefndi flokkurinn um þungaða konu, í 3. mgr. 21. gr. bvl., en fjallað verður um þau ákvæði í köflum 4.4.-4.8.

Ákvæðin fela ekki í sér tæmandi talningu af atriðum sem leiða til tilkynningarskyldu enda væri slík upptalning löng og erfitt í lagaákvæðum að geta til um allar aðstæður sem upp kunna að koma. Helstu aðstæður eru þó nefndar, sbr. þá fjóra flokka sem nefndir eru í ákvæðunum, og má ætla að tilkynningarskyldir aðilar geti gert sér grein fyrir því hvaða tilvik falli undir aðstæður lagaákvæðanna.

Mismunandi er eftir orðalagi og efni í ákvæðum bvl. um tilkynningarskyldu hvort mælt er fyrir um að tilkynningarskyldir aðilar þurfi að verða *varir við* ástæðurnar sem leiða til tilkynningarskyldu eða hvort nægilegt sé að þeir *hafi ástæðu til að ætla* að ástæður séu svo að tilkynna beri um það. Orðalag 16. gr. bvl. annars vegar og 17. og 18. gr. bvl. hins vegar er ólíkt að þessu leyti, miðað við upphaf ákvæðanna. Í 16. gr. segir; að hver sá skuli tilkynna sem *hefur ástæðu til að ætla* að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður og fleira, en í 17. og 18. gr. er talað um að tilkynna skuli ef aðili *verður var við* að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður eða því um líkt.

Orðalag 16. gr. bvl. að *hafa ástæðu til að ætla*, er í raun vægara orðalag og felur í sér víðtækari skyldu að því leyti að nægilegt er að almenningur hafi ástæðu til að ætla að aðstæður séu á þann veg að tilkynna beri. Aftur á móti er orðalag 17. og 18. gr. sterkara því samkvæmt ákvæðunum verða menn að *hafa orðið varir við aðstæðurnar*, þ.e. þeir verða að vera vitni að slíkum aðstæðum sem leiða til tilkynningarskyldu en það nægir ekki að þeir aðilar hafi einhverja ástæðu til að ætla að aðstæður séu með þeim hætti að tilkynna beri um þær. Munurinn á orðalagi ákvæðana gefur því til kynna að tilkynningarskylda samkvæmt 16. gr. sé ekki eins ströng og að vægari grunur sé nóg miðað við 17. og 18. gr. Þar með er ákvæði 16. gr. víðtækara. En aftur á móti nær ákvæði 16. gr. einnig til þeirra aðila sem nefndir eru í 17. og 18. gr. líka, því fagaðilar eru almenningur líka,<sup>79</sup> og þar með tilkynningarskylda allra aðila jafn víðtæk.

---

<sup>79</sup> Guðrún Kristinsdóttir (ritstj.) *“Barnaverndarmál Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalönd”*, bls. 66.

Hér á landi er notast við skráningarkerfi á ástæðum tilkynninga sem kallað er SOF-flokkunarkerfi sem stendur fyrir orðin *skilgreiningar og flokkun*. Með því eru tilkynningar flokkaðar í fjóra flokka eftir því hver ástæða tilkynningar er. Flokkarnir eru; vanræksla, ofbeldi, áhættuhegðun barns og tilkynning vegna ófædds barns.<sup>80</sup> Hver flokkur greinist síðan í undirflokk.<sup>81</sup> Fyrstu tveir flokkar tilkynninga, þ.e. vanræksla og ofbeldi, eru tveir meginflokkarnir sem falla undir óviðunandi umönnunar- og uppeldisaðstæður,<sup>82</sup> sem nefndar eru berum orðum í 16., 17. og 18. gr. bvl. Síðarnefndir tveir flokkar tilkynninga, þ.e. áhættuhegðun barns og tilkynning vegna ófædds barns, eru fátíðari.<sup>83</sup>

Þær aðstæður sem lýst er í 16. gr. bvl. og leiða til tilkynningarskyldu eru ekki tæmandi en teljast algengustu flokkar barnaverndarmála.<sup>84</sup>

SOF flokkunarkerfið hjálpar starfsmönnum barnaverndaryfirvalda að flokka tilkynningar við móttöku og skráningu þeirra og leiðbeinir þeim við ákvarðanatöku um könnun máls í kjölfarið.<sup>85</sup> Barnaverndarstofa skráir tilkynningar meðal annars eftir þeim ástæðum sem liggja að baki tilkynningum.<sup>86</sup>

### 4.3 Hvernig ber að tilkynna?

Tilkynningar til barnaverndarnefnda þurfa ekki að berast með formlegum hætti. Þær geta borist á marga vegu svo sem símleiðis, skriflega, með tölvupósti, á fundi, með SMS skilaboðum og fleiri leiðum. Nefndum ber að skrá niður tilkynningar sérstaklega ef þær koma ekki skriflega, í því skyni að halda upplýsingunum til haga.<sup>87</sup>

Barnaverndarnefndir halda málaskrá þar sem allar tilkynningar sem koma til meðferðar hjá nefndunum eru skráðar sbr. 39. gr. bvl. Einnig skrá þær upplýsingar um málsatvik sem geta haft þýðingu fyrir úrlausn mála samkvæmt 42. gr. laganna. Barnaverndarnefndum ber skylda til þess að skrá niður allar tilkynningar sem berast, þ.e.a.s. ef þær berast ekki skriflega og eiga að halda slíkum upplýsingum til haga.<sup>88</sup>

<sup>80</sup> Freydísi J. Freysteinsdóttur. „Flokkunarkerfi SOF“, 12. október 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=117>

<sup>81</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 26.

<sup>82</sup> Freydís J. Freysteinsdóttir, „Flokkunarkerfi SOF“, bls. 2, 12. október 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=117>

<sup>83</sup> Ársskýrsla barnaverndarstofu, 2004-2005, bls. 91, 2006-2007 og 2008-2009, bls. 50.

<sup>84</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 27. [sótt á vefinn 30.10.2010]

<sup>85</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 44.

<sup>86</sup> Sjá meðal annars Ársskýrslu Barnaverndarstofu, 2008-2009, bls. 50.

<sup>87</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 21.

<sup>88</sup> Sama heimild.

Tilkynningar eiga almennt að berast til starfsmanns barnaverndarnefndar í því umdæmi þar sem barn er búsett. Ef tilkynning berst ekki til viðeigandi barnaverndarnefndar er tilkynningin framsend á réttan aðila.

Upplýsingar um starfsmenn barnaverndarnefnda, símanúmer, starfsstöðvar og lista yfir nefndir landsins er að finna á heimasíðu Barnaverndarstofu.<sup>89</sup> Stundum getur barnaverndarnefnd ekki komist að því hver tilkynnandi er vegna nafnlausra tilkynninga og kemur það ekki í veg fyrir að barnaverndarnefnd hefji rannsókn máls og aðhafist í samræmi við það.<sup>90</sup>

Margar tilkynningar berast fyrir milligöngu Neyðarlínunnar sem tekur við tilkynningum og kemur þeim til viðeigandi barnaverndarnefndar. Það fyrirkomulag hófst í byrjun árs 2004 með samvinna barnaverndaryfirvalda og Neyðarlínunnar gegnum símanúmerið 112. Verkefnið vakti mikla athygli og var nýtt af nálinni, en sambærileg samvinna er ekki fyrir hendi í öðrum löndum.<sup>91</sup> Markmið þessarar samvinnu var að auðvelda almenningi að rækja tilkynningarskyldu sína með því að hringja beint í númerið 112.

Ef um neyðartilvik er að ræða, taka neyðarverðir við upplýsingum frá tilkynnanda og senda upplýsingarnar umsvifalaust til þeirra nefndar í umdæmi barnsins sem um ræðir. Ef símtalið berst á skrifstofutíma getur tilkynnandi fengið beint samband við viðeigandi barnaverndarnefnd hvar sem hún er staðsett á landinu.<sup>92</sup> Þeir aðilar sem svara símtölum sem berast Neyðarlínunni sjá um að meta hvert erindi fyrir sig og forgangsraða erindum.

Árið 2008 bárust 409 tilkynningar vegna barna til Neyðarlínunnar eða um 5% af öllum tilkynningum það árið. Flestar eða um 75% barnaverndartilkynninga sem berast til Neyðarlínunnar eru frá Reykjavík.<sup>93</sup>

Eins og áður segir skiptir engu máli á hvaða formi tilkynning berst og ekki skiptir heldur máli eftir hvaða leið hún berst, hvort haft er beint samband við barnaverndarnefnd eða hringt í neyðarlínuna. Allar leiðir eru gildar og er hver tilkynning metin fyrir sig og mat lagt á hvort hefja skuli könnun máls eða ekki.

---

<sup>89</sup> Barnaverndarstofa, „Barnaverndarnefndir“, 1.september 2010, <http://bvs.is/?m=4&ser=96>

<sup>90</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>. bls. 63. [Sótt á vefinn 10.09.2010]

<sup>91</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 10.

<sup>92</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 21.

<sup>93</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 49.

#### 4.4 Tilkynningarskylda almennings - Ákvæði 16. gr. laga nr. 80/2002

Í 16. gr. bvl. er kveðið á um tilkynningarskyldu almennings, eins og fram hefur komið í kafla 4.2. Reglan felur í sér skyldu allra samfélagsþegna á Íslandi til þess að tilkynna til barnaverndaryfirvalda grun um tilvik sem þarfnast afskipta barnaverndaryfirvalda. Ákvæðið hljóðar svo:

Hverjum þeim sem hefur ástæðu til að ætla að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu er skylt að tilkynna það barnaverndarnefnd. Annars er hverjum manni rétt að gera barnaverndarnefnd viðvart um hvert það tilvik sem telja má að hún eigi að láta sig varða.

Tilkynningarskyldan stofnast við þær aðstæður sem fram koma í ákvæðinu, en sömu eða sambærilegar aðstæður eru tilgreindar í 17. og 18. gr. laganna og eru flokkaðar eftir fyrrgreindu SOF flokkunarkerfi. Lýsingin aðstæðunum er ekki tæmandi en þó mun ítarlegri en í lögum um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 sem giltu áður en núverandi barnaverndarlög tóku gildi.<sup>94</sup>

Þegar þetta er ritað liggur fyrir Alþingi frumvarp um breytingu á barnaverndarlögum og er ætlunin m.a. að gera ákvæði um tilkynningarskyldu enn skýrari með nánari lýsingu á aðstæðum sem leiða til tilkynningarskyldu.<sup>95</sup> Á meðal þeirra atriða sem frumvarpið mælir fyrir um eru breytingar á fyrirkomulagi um tilkynningarskyldu *almennings*., sbr. 6. gr. frumvarpsins. Ákvæðið felur í sér skýrari framsetningu á lýsingu aðstæðna sem leiða til skyldu til þess að tilkynna. Þar eru aðstæðurnar greindar í þrjá liði, í stað þess að mæla fyrir um efnið í einni óaðgreindri málsgrein, eins og í 1. mgr. 16. gr. gildandi barnaverndarlaga. Frumvarpið kveður á um að tekið verði sérstaklega fram í 16. gr. bvl. að tilkynningarskyldan taki til þess ef grunur leikur á því að barn sé beitt *ofbeldi* eða því sýnd önnur vanvirðandi háttsemi. Er það í samræmi við breytingarlög nr. 50/2009.<sup>96</sup> Ákvæðið má finna í 6. gr. frumvarpsins og hljóðar það svo:

<sup>94</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>. [Sótt á vefinn 10.09.2010]

<sup>95</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 15. [sótt á vefinn 30.10.2010]

<sup>96</sup> Sbr. lög nr. 52/2009 um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002, Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/stjt/2009.052.html>. [sótt á vefinn 3.10.2010.]

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo: Öllum er skylt að tilkynna til barnaverndarnefndar ef þeir hafa ástæðu til að ætla að barn:

a. búi við óviðunandi uppeldisaðstæður

b. verði fyrir ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi eða

c. stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu.<sup>97</sup>

Í frumvarpinu eru aðstæður greindar í þrjá liði, í stað þessa að mæla fyrir um efnið í einni óaðgreindri málsgrein, eins og nú er í 16. gr. bvl., en liðir a, b og c í 6. gr. fela í sér grunnflokka algengustu barnaverndarmála á Íslandi, eins of fram kom í kaflanum á undan.<sup>98</sup> Með þessu móti er efnið afmarkaðra og gæti auðveldað almenningi að fylgja lögbundinni tilkynningarskyldu. Sjálft efni 6. gr. frumvarpsins er að mestu leyti það sama og í 1. mgr. 16. gr. bvl., fyrir utan uppsetninguna og áhersluna á ofbeldi.

Ákvæði 16. gr. felur ekki í sér tæmandi lýsingu á þeim aðstæðum sem leiða til tilkynningarskyldu almennings, en nánari útlistun á þeim aðstæðum verður að byggjast á túlkun lagaákvæðanna með hliðsjón af rannsóknum á þörfum barna í vanda og almennri þekkingu á málefnum.<sup>99</sup> Almennur hefur ekki sérstakar verklagsreglur um tilkynningarskyldu til að styðjast við, eins og á við um tilkynningarskyldu fagaðila, bæði heilbrigðisstarfsfólk og starfsmenn leikskóla- og skólafirvalda. Ákvæði 16. gr. bvl. ætti því einna helst að vera skýrt til þess að auðvelda almenningi að fylgja lögbundinni skyldu sinni.

Frumvarp til breytinga á bvl. sem nú er til meðferðar á Alþingi var samið af starfhópi skipuðum af félags- og tryggingarmálaráðherra. Verkefni starfshópsins var meðal annars að meta reynslu af gildandi barnaverndarlögum, ásamt því að gera tillögur til breytinga eftir því sem ástæða væri til. Ekki er ljóst hvort frumvarpið tekur gildi eða hvenær en það hefur farið í gegnum fyrstu umræðu á Alþingi. Má ætla að ef frumvarpið tekur gildi muni ákvæði um tilkynningarskyldu almennings veita almenningi meira öryggi en áður um það *við hvaða aðstæður* þeim beri skylda til þess að tilkynna illa meðferð barna til barnaverndarnefnda.

<sup>97</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 2. [sótt á vefinn 30.10.2010]

<sup>98</sup> Sama heimild, bls. 27.

<sup>99</sup> Sama heimild.

#### **4.5 Tilkynningarskylda þeirra sem afskipti hafa af börnum - Ákvæði 17. gr. laga nr. 80/2002**

Skylda um tilkynningu til barnaverndarnefndar hvílir á almenningi en skyldan er sérstaklega rík, varðandi þá sem afskipti hafa af börnum í starfi sínu.<sup>100</sup> Kveðið er á um tilkynningarskyldu þeirra í 17. gr. bvl. Á það við um fagaðila sem vegna starfa síns annað hvort vinna með börnum reglulega, kenna þeim í skóla eða leikskóla, eða hafa afskipti af börnum af og til. Ákvæði 1. mgr. 17. gr. hljóðar svo: „Hverjum þeim sem stöðu sinnar og starfa vegna hefur afskipti af málefnum barna og verður í starfi sínu var við að barn búi við óviðunandi uppeldisskilyrði, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu er skylt að gera barnaverndarnefnd viðvart.“ Ákvæðið er samhljóða 1. mgr. 16. gr. bvl. að því leyti að sömu aðstæður eru nefndar. Munurinn á lagaákvæðunum felst í því hvaða aðilar eru tilkynningarskyldir.

Í 2. mgr. 17. gr. eru nefndar helstu starfsstéttir sem eru tilkynningarskyldar og eiga að fylgjast með aðbúnaði og uppeldi barna eftir því sem við á og gera barnaverndarnefnd viðvart ef grunur leikur á því að aðstæður séu með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. sömu greinar. Þeir fagaðilar sem sérstaklega eru nefndir í 2. mgr. 17. gr. eru; leikskólastjórar, leikskólakennarar, dagmæður, skólastjórar, kennarar, prestar, læknar, tannlæknar, ljósmæður, hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar, félagsráðgjafar, þroskaþjálfar og þeir sem hafa með höndum félagslega þjónustu og ráðgjöf. Samkvæmt ákvæðinu hvílir tilkynningarskyldan ekki einungis á opinberum starfsmönnum, heldur á öllum þeim sem vegna starfa sinna hafa einhver afskipti af málefnum barna eða einstökum börnum.<sup>101</sup> Upptalningin er ítarleg í ákvæðinu en er ekki tæmandi, eins og orðalagið gefur til kynna í upphafi 2. mgr. 17. gr. laganna.<sup>102</sup>

Tilkynningarskyldir aðilar sem afskipti hafa af börnum voru nefndir í 2. mgr. 13. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 og voru það meira og minna sömu aðilar og nefndir eru í 2. mgr. 17. gr. gildandi laga. Sumir fagaðilar, svo sem leikskólakennarar og félagsráðgjafar voru ekki nefndir í eldri lögum en eru nefndir í gildandi barnaverndarlögum, ekki er þó um tæmandi upptalningu á fagaðilum að ræða en 2. mgr. 17. gr. hefst á orðunum *sérstaklega er* – eftirtöldum aðilum skylt að

<sup>100</sup> Þórhildar Líndal, „Umsögn um frumvarp til barnaverndarlaga“, 28. október 2010. Aðgengileg á [http://barn.is/barn/adalsida/umsagnir\\_til\\_althingis\\_og\\_stjornvalda/](http://barn.is/barn/adalsida/umsagnir_til_althingis_og_stjornvalda/).

<sup>101</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>. bls. 61. [Sótt á vefinn 04.10.2010]

<sup>102</sup> Þar segir „Sérstaklega er“ og svo taldir upp aðilar sem tilkynningarskyldan á við.



tilkynna o.s.frv. Gildandi barnaverndarlög eru því skýrari en eldri lög um þetta efni og greinilegra hverjir falla undir skilgreininguna; ... „þeir sem hafa afskipti af börnum“ samkvæmt lögnum. Í frumvarpi til breytinga á barnaverndarlögum er gert ráð fyrir því að í ákvæði 17. gr. bvl. verði vísað í 16. gr., þ.e. þá lýsingu á aðstæðum barna sem þar eru nefndar. Ekki er þó um efnislegar breytingar að ræða.<sup>103</sup>

Skömmu eftir lögfestingu barnaverndarlaga voru gefnar út sérstakar verklagsreglur fyrir starfsmenn heilbrigðisstofnana, eins og fram kom í kafla 4.4. til þess að auðvelda þeim mat á því hvenær þeim beri að tilkynna til barnaverndarnefnda.<sup>104</sup> Einnig eru til verklagsreglur með sambærileg sem gilda um starfsmenn leik-, grunn og framhaldsskóla. Fjallað er um þær verklagsreglur í kafla 5.1.

#### **4.6 Tilkynningarskylda lögreglu - Ákvæði 18. gr. laga nr. 80/2002**

Í 18. gr. bvl. er mælt sérstaklega fyrir um tilkynningarskyldu lögreglu. Ákvæðið er sambærilegt og 16. og 17. gr. bvl. varðandi stofnun tilkynningarskyldunnar. Ákvæðið á sér einnig hliðstæðu í 18. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sem fjallar um afskipti af börnum yngri en 16 ára sem þurfa aðstoð barnaverndaryfirvalda vegna þess að heilsu þeirra og velferð er hættu búin.<sup>105</sup> Ákvæði barnaverndarlaga er hins vegar ítarlegra og takmarkast ekki við ákveðinn hóp barna, heldur nær til allra barna

Í 18. gr. bvl. um tilkynningarskyldu lögreglu er sérstaklega tekið fram að lögregla eigi einnig að tilkynna um þegar grunur leikur á að refsiverður verknaður hafi verið framinn annað hvort af barni eða gegn því, svo barnaverndarnefnd geti fylgst með rannsókn málsins. Það þýðir að allar lögregluskýrslur sem fjalla um óviðunandi aðstæður barna eða brot sem börn hafa orðið fyrir eða fremja, teljast tilkynningar og á að meta þær eins og um hefðbundnar tilkynningar sé að ræða. Þegar talað er um refsiverðan verknað í 18. gr. bvl. er átt við öll refsiverð brot sem framin eru af börnum eða gegn þeim og á það við öll refsilög sem brotið kann að vera gegn, því barnaverndarlög takmarka ekki þau lög, sbr. meðal annars 99. gr. bvl. Aðallega er átt

<sup>103</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 16. [Sótt á vefinn 30.10.2010]

<sup>104</sup> Barnaverndarstofa, „Verklagsreglur skólafólks“. 2. september 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=122>. Sjá *Verklagsreglur starfsmanna leik- grunn og framhaldsskóla*. Reykjavík 2006, bls. 1. <http://bvs.is/?m=1&ser=122>.

<sup>105</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, bls. 62. [Sótt á vefinn 04.10.2010]

við almenn hegningarlög en einnig koma til álita til dæmis áfengislög, lög um ávana- og fíkniefni, umferðarlög og refsíákvæði barnaverndarlaga.<sup>106</sup>

Munur á tilkynningarskyldu lögreglu og annarra aðila er því af ofnagreiðu einkum sá að lögreglan skal einnig tilkynna þegar grunur leikur á að refsiverður verknaður hafi verið framinn og þegar hún fær slíkt mál til meðferðar og þar með er skyldan í raun víðtækari eftir orðanna hljóðan. Lögregla fær mál til meðferðar sem varða tilkynningarskyld atriði, öfugt við aðra tilkynnendur. Til lögreglunnar eru tilkynnt lögbrot, hættuástand og fleira og í kjölfar þess tilkynnir lögregla einhver þeirra atvika áfram til barnaverndarnefnda.

Lögreglu ber að rannsaka mál barna og taka skýrslur af barni sem sakborningi í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, ásamt því að taka skýrslu af barni sem brotþola og vitni í sakamálum. Fulltrúi frá barnaverndarnefnd hefur alltaf möguleika á því að vera viðstaddur skýrslutökuna, hvort sem skýrslutakan fer fram hjá lögreglu á rannsóknarstigi eða fyrir dómi. Fulltrúi hefur rétt á að fylgjast með rannsókn málsins.<sup>107</sup> Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. bvl. gilda um skýrslutökur lögreglu af börnum að öðru leyti lög um meðferð sakamála (sal.) og reglugerðir sem settar hafa verið með stoð í þeim, til dæmis reglugerð nr. 395/1997 um réttarstöðu handtekinna manna og yfirheyrslur hjá lögreglu. Ákvæði 2. mgr. 18. gr. er nýmæli sem kom inn með breytingarlögum nr. 52/2009 með síðari breytingum.<sup>108</sup>

Þegar barnaverndarnefnd fær upplýsingar frá lögreglu um að barn hafi brotið af sér eða ef grunur er um það skal hún meta hvort aðstæður séu með þeim hætti sem lýst er í 1. og 2. mgr. 21. gr. bvl. og meðhöndlar upplýsingarnar sem tilkynningar. Yfirleitt fær nefndin slíkar upplýsingar í skýrslum sem lögregla sendir nefndinni eða með beiðni lögreglu um að vera viðstödd skýrslutöku á barni.<sup>109</sup> Lögreglu ber alltaf að hafa samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir í störfum sínum, skv. 2. mgr. 11. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 20. gr. bvl. Sérstaklega á lögregla að vera í samvinnu við félagsmálayfirvöld, heilbrigðisyfirvöld og menntamálayfirvöld. Með félagsmálayfirvöldum er meðal annars átt við

<sup>106</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 22.

<sup>107</sup> Sama heimild, bls. 52.

<sup>108</sup> Sbr. 2. gr. laga nr. 52/2009 um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/stjt/2009.052.html>. [sótt á vefinn 3.10.2010.]

<sup>109</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 50.

barnaverndaryfirvöld, þótt þau séu ekki nefnd berum orðum í lagaákvæðinu í lögreglulögum.<sup>110</sup>

Þegar barn er yngra en 15 ára er það ósakhæft og ef það fremur afbrot innan þeirra aldursmarka, ber að meðhöndla málið hvort tveggja sem barnaverndarmál og lögreglumál, en barninu verður ekki refsað því það er yngra en 15 ára og því ósakhæft. Mikilvægt er að samvinna sé á milli barnaverndaryfirvalda og lögreglu í málum ósakhæfra barna,<sup>111</sup> og ber fulltrúa frá barnaverndarnefnd að vera viðstaddur hjá lögreglu. Þegar skýrslutaka fer fram hefur sá aðili á vegum barnaverndarnefnda kost á því að fylgjast með rannsókn málsins og vera viðstaddur skýrslutökuna, eins og fram hefur komið, en foreldrar, réttargæslumenn og verjendur hafa einnig þann rétt, samkvæmt sml. Ákvæðin tryggja rétt barna við þessar aðstæður og eru ekki endurtekin sérstaklega í barnaverndarlögum, og því nægir að vísa í reglur sml. um meðferð máls að öðru leyti, sbr. 2. mgr. 18. gr. bvl

Þegar skýrsla er tekin af barni sem er yngra en 15 ára getur dómari ákveðið að það sé gert í sérútbúnu húsnæði, s.s. Barnahúsi, ef það þykir æskilegt með tilliti til hagsmuna barnsins, samkvæmt 9. gr. sml. Einnig eru hagsmunir barnsins verndaðir í 61. gr. sömu laga sem segir að ef skýrslutaka fer fram á sakborningi yngri en 18 ára vegna brots gegn alm. hgl. eða öðrum lögum, sem varðar jafnvel þyngri refsingu en tveggja ára fangelsi, þá skuli lögregla tilkynna það til barnaverndarnefndar sem getur sent fulltrúa sinn til þess að vera viðstaddur skýrslutökuna.<sup>112</sup> Mikilvægt er fyrir barn að starfsmaður barnaverndarnefnda geti verið viðstaddur við skýrslutöku lögreglu. Barn getur verið óöruggt og þarf á sérfræðingi að halda sem ásamt lögreglu, gætir að hagsmunum þess.

Fumvarp til breytinga á barnaverndarlögum mælir fyrir um að tilkynningarskylda lögreglu verði takmörkuð í því skyni að tilkynningar verði markvissari en áður.<sup>113</sup> Viðbrögð lögreglu við tilkynningarskyldunni skv. 18. gr. bvl. hafa sýnt sig að vera óþarflega víðtæk. Því til sönnunar má nefna að tilkynningum frá lögreglu hefur farið verulega fjölgandi á síðastliðnum árum. Þessi mismunur er

---

<sup>110</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>. bls. 62. [Sótt á vefinn 10.10.2010]

<sup>111</sup> Þórhildar Líndal, „Umsögn um frumvarp til barnaverndarlaga“, 12. október 2010. [www.http://barn.is/barn/adalsida/umsagnir\\_til\\_althingis\\_og\\_stjornvalda/](http://www.barn.is/barn/adalsida/umsagnir_til_althingis_og_stjornvalda/).

<sup>112</sup> Sjá 61. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, aðgengileg á vefsíðu Alþingis, <http://www.althingi.is/lagas/138b/2008088.html>.

<sup>113</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0947.html>, bls. 16. [sótt á vefinn 24.10.2010]

einkum vegna þess að lögregla tilkynnir smávægileg brot og leiða mörg þeirra ekki til könnunar máls, sbr. 5. mgr. 21. gr. bvl, því rökstuddur grunur og aðstæður barns gefa ekki tilefni til þess.<sup>114</sup>

#### 4.7 Nafnleynd tilkynnanda - Ákvæði 19. gr. laga nr. 80/2002

Í 1. mgr. 19. gr. bvl. segir: „Hver sá sem tilkynnir til barnaverndarnefndar skal segja á sér deili.“ Það er meginreglan sem gildir um tilkynnendur, samkvæmt barnaverndarlögum. Hins vegar ef tilkynnandi óskar nafnleyndar gagnvart *öðrum* en barnaverndarnefndinni skal það virt *nema* sérstakar aðstæður mæli gegn því, sbr. 2. mgr. 19. gr. bvl. Nafnleyndin á því einungis við gagnvart barninu og aðstandendum þess, en ekki gagnvart barnaverndarnefndinni sjálfri. Samkvæmt reglunni um nafnleynd, er möguleiki á því að tilkynnandi verði nafngreindur við þá aðila sem tilkynningin varðar. Er það í samræmi við meginreglu um réttláta málsmeðferð sem segir að aðili máls eigi rétt á að vita hver tilkynnti um ófullnægjandi aðbúnað barns svo hann eigi kost á að njóta andmælaréttar.<sup>115</sup> Einnig er það í samræmi við 14. gr. ssl. sem mælir fyrir um að aðili eigi rétt á að vita að mál hans sé til meðferðar.

Sjálfstætt starfandi aðilar sem vinna með börnum, s.s. sálfræðingar og læknar, hafa rétt á nafnleynd skv. bvl., eins og á við um almenning. Nafnleynd á *ekki* við um fagaðila sem afskipti hafa af börnum í starfi sínu eða lögreglu enda tilkynna þeir aðilar í nafni stofnunar, sbr. 3. mgr. 19. gr. bvl.<sup>116</sup> Ákvæðið er nýmæli og var byggt á því að eðlilegt væri gera greinarmun á tilkynningum sem berast frá ákveðnum starfsstéttum, heilbrigðisstofnunum og lögreglu annars vegar og frá almenningi hins vegar. Í 3. mgr. 19. gr. bvl. segir: „Ákvæði 2. mgr. 19. gr. um rétt til nafnleyndar á ekki við um tilkynnendur skv. 17. og 18. gr.“ Þar sem tilkynningar þeirra koma í nafni stofnunar sem þeir starfa hjá ætti reglan um nafnleynd ekki að hafa áhrif á ákvörðun þeirra að stíga skrefið og tilkynna eður ei.

Vitneskja tilkynningarskylds aðila um að nafnleynd hans á tilkynningu sé ekki örugg, getur haldið aftur af honum við að tilkynna. Sem dæmi, ef aðili vill tilkynna grun sinn um ofbeldi gegn barni nágtrannans, þá er möguleiki á því að hann hætti við

<sup>114</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 28. [sótt á vefinn 24.10.2010]

<sup>115</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, bls. 62. [Sótt á vefinn 5.11.2010].

<sup>116</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*. Reykjavík 2006, bls. 118.

ef vera skyldi að hann nyti ekki nafnleyndar gagnvart nágrannanum. Uppljóstrun getur haft neikvæð áhrif á samskipti hans við nágrannan í framtíðinni.

Almennt má ætla að uppljóstrun á nafnleynd tilkynnanda sé viðkvæmt mál fyrir tilkynnanda ef hann í upphafi óskaði nafnleyndar, skv. 2. mgr. 19. gr. bvl. Slíkt getur valdið því að traust brestur á milli tilkynnanda og þeirra sem tilkynnt er um. Getur það átt við fjölskyldumeðlimi, samstarfsaðila og fleiri. Til dæmis ef leikskólakennari tilkynnir ranglega grun sinn um að barn sem er á leikskólanum sé beitt ofbeldi heima hjá sér, má ætla að foreldrum barnsins finnist traust á milli þeirra og starfsmannsins eða jafnvel leikskólans brostið. Mikilvægt er að tilkynningarskyldir aðilar bregðist ávallt við þótt það geti haft erfiðar afleiðingar í för með sér, bæði ef grunur reynist rangur og réttur.<sup>117</sup>

Barnaverndarstofa getur þurft að leita aftur til tilkynnanda til þess að fá ítarlegri upplýsingar um aðstæður og atriði sem tilkynnt var um og því er eðlilegt að sá sem tilkynni skuli segja til nafns.<sup>118</sup> Einnig getur barnaverndarnefnd leitað í gögn sem hún á fyrir, ef hún hefur haft afskipti af barninu áður. Þær upplýsingar sem barnaverndarnefnd getur aflað með því að hafa samband aftur við tilkynnanda geta komið að góðum notum og verið grundvöllur að ákvarðanatöku um hvort hefja skuli könnun máls eða ekki. Oft getur tilkynnandi verið í nánú sambandi við barnið sem hann tilkynnir um og nýtur trausts þess og mikilvægt er að barnið geti leitað til þess aðila og að hann geti haldið áfram því hlutverki sínu að vernda barnið. Heimild til að veita nafnleynd gerir tilkynnendum auðveldara fyrir og kemur í veg fyrir hræðslu þeirra við mögulegar afleiðingar tilkynningarinnar.<sup>119</sup>

Nafnleynd á einungis við um nafn tilkynnanda og atriði sem geta auðveldlega leitt í ljós hver tilkynnandi er, en nafnleynd á aldrei við um efni tilkynningar.<sup>120</sup> Barnaverndarnefnd þarf í kjölfar þess að tilkynning berst, að upplýsa foreldra barns um tilkynninguna og efni hennar, svo sem ofbeldi og þess háttar, sbr. m.a. 4. mgr. 21. gr. bvl. Aðilar eiga alltaf rétt á því að vita efni tilkynningar, til þess að geta tjáð sig um það og leiðrétt ef það á við, sbr. 13. gr. ssl. meðal annars, en barnaverndarnefnd þarf að gæta vel að því að uppljóstra ekki í leiðinni um það hver tilkynnandi er. Þegar

---

<sup>117</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 21-22 og Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*, bls. 117 -118.

<sup>118</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 29.

<sup>119</sup> Sama, bls. 27.

<sup>120</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>. bls. 63. [Sótt á vefinn 10.09.2010]

barnaverndarnefnd getur ekki komist að því hver tilkynnandi er vegna nafnlausra tilkynninga kemur það ekki í veg fyrir að barnaverndarnefnd hefji rannsókn máls og aðhafist í samræmi við það, eins og fram kom í kafla 4.3.<sup>121</sup>

Ákvörðun barnaverndarnefndar um nafnleynd er heimilt að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála skv. 2. mgr. 19. gr. bvl. og ber að leiðbeina tilkynnanda um rétt hans til þess að kæra ákvörðun barnaverndarnefndar. Ef sérstakar aðstæður mæla gegn því að aðili njóti nafnleyndar kann vera að nafnleynd sem hann óskaði eftir verði aflétt. Mismunandi er hvaða sérstöku aðstæður geta legið þar að baki.<sup>122</sup>

Nýverið lauk einu máli um nafnleynd hjá Kærunefnd barnaverndarmála þar sem kærundur kröfðust þess að nafnleynd varðandi tilkynnanda um dætur þeirra yrði aflétt. Vísaði kærunefndin í niðurstöðum sínum til þess að barnaverndarnefnd X hefði metið það svo í málinu að engar sérstakar ástæður mæltu með því að nafnleyndinni yrði aflétt. Í forsendum nefndarinnar var fjallað um sjónarmið um virkni og árangur í barnaverndarstarfi og að nauðsynlegt væri að upplýsingar um aðbúnað barna bærust greiðlega til barnaverndar, auk þess sem áhersla var lögð á það sjónarmið að ef tilkynnendum væri ekki tryggð nafnleynd myndi það fæla þá frá að tilkynna.

Niðurstaða kærunefndar var því að ekki væri ástæða til að aflétta nafnleyndinni meðal annars vegna þess að tilkynnandi kom ekki vísvitandi á framfæri villandi eða rangri tilkynningu. Vísaði kærunefndin um það til 13. gr. reglugerðar nr. 56/2004.<sup>123</sup> Í 13. gr. reglugerðarinnar segir meðal annars: „Ef barnaverndarnefnd fær rökstuddan grun um að tilkynnandi hafi vísvitandi komið á framfæri rangri eða villandi tilkynningu getur nefndin tekið ákvörðun um að aflétta nafnleyndinni“. Ákvörðun barnaverndarnefndarinnar um að synja kröfu kæranda um að aflétta nafnleyndinni var því staðfest af kærunefndinni.

Eins og sjá má, t.a.m. af úrskurði kærunefndar eru ýmis sjónarmið með og á móti nafnleynd. Sjónarmið sem vegur þungt gegn rétt til nafnleyndar er þegar aðili sem tilkynnt er um veit ekki hver tilkynnir því það getur takmarkað andmælarétt þess sem tilkynnt er um, þ.e. aðila máls. Aðili máls verður að eiga kost á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, skv. 13. gr. ssl. sem mælir fyrir um andmælarétt. Um könnun máls og málsmeðferð barnaverndarmála gilda ákvæði

<sup>121</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 25

<sup>122</sup> Viðtal höfundar við Guðrúnu Ernu Hreiðarsdóttur, 5. nóvember 2010.

<sup>123</sup> Mál Kærunefndar Barnaverndarmála nr. 14/2010, bls. 3, og viðtal höfundar við Guðrúnu Ernu Hreiðarsdóttur, 3. nóvember 2010.

stjórnsýslulaga og ber því að virða andmælarétt aðila, en nafnleynd kemur í veg fyrir að aðili hafi kost á að andmæla. Ef sjónarmið um andmælarétt er lagt til grundvallar skal aðili fá að vita hver tilkynnandi er ef hann óskar þess.<sup>124</sup>

Önnur sjónarmið sem eiga við um nafnleynd tilkynnanda í barnaverndarmálum, eru annars vegar sjónarmið um vernd tilkynnanda sem á rétt á því að losna við óþægindi sem gætu fylgt því ef aðili veit hver tilkynnti. Hins vegar sjónarmið um virkni og árangur í barnaverndarstarfi hér á landi. Í því skyni er ljóst að ef tilkynnendur njóta ekki nafnleyndar, getur það haft fælandi áhrif á menn sem annars myndu tilkynna, sem hefur þær afleiðingar í för með sér að barnaverndarnefnd fær ekki þær upplýsingar sem hún þarfnast og barn fær ekki þá vernd sem það mögulega þarfnast frá yfirvöldum.<sup>125</sup>

Alltaf þegar barnaverndarnefnd berst tilkynning skal hún tilkynna foreldrum barns um að tilkynning hafi borist og um ákvörðun nefndarinnar í tilefni af henni, sbr. 4. mgr. 21. gr. bvl. Nefndir geta þó beðið með það að tilkynna foreldrum, ef ríkir rannsóknarhagsmunir krefjast þess. Reglugerð nr. 56/2004 um málsmeðferð barnaverndarmála greinir frekar frá ákvæðum um málsmeðferð vegna tilkynninga og ákvörðun nefnda um að hefja mál. Í 13. gr. reglugerðarinnar er að finna sambærilegt ákvæði og í 19. gr. bvl. um nafnleynd.

Til skýringar má nefna að árið 2007 óskuðu 519 aðilar nafnleyndar, og er það um 6% hlutfall af tilkynningum það árið, en alls bárust 8.417 tilkynningar. Árið 2008 óskuðu 866 aðilar nafnleyndar og er það um 10% hlutfall af öllum tilkynningum það ár, af alls 8.241 tilkynningum.<sup>126</sup> En ætla má að ef tilkynnandi og aðili sem tilkynnt er um eru tengdir en þó ekki nægilega til þess að tilkynnandi vilji fyrst bera málið undir þann síðarnefnda, sé líklegra að tilkynnandi óski nafnleyndar. Hlutfallslegur fjöldi þeirra aðila sem óska nafnleyndar hér að ofan sýnir aðallega almenning og ópinbera aðila, því opinberir aðilar tilkynna yfirleitt í nafni stofnunar. Óopinberir aðilar eru einnig þeir sem tilkynna samtals mun sjaldnar en opinberir aðilar, þegar litið er á heildarfjölda tilkynninga á tímabilinu 2005 til 2009, og sýnir það að þeir aðilar sem óska eftir nafnleynda eru nokkuð margir miðað við tilkynnendur.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>. bls. 63. [Sótt á vefinn 8.10.2010]

<sup>125</sup> Sama heimild.

<sup>126</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 49.

<sup>127</sup> Sama heimild, og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 91.

Barnverndarnefnd verður að vera varkár þegar nafnlausar tilkynningar berast, því mögulega er um að ræða óvild tilkynnanda í garð fjölskyldunnar sem barnið tilheyrir. Eldri tilkynningar varðandi sömu aðila skipta líka máli þegar nefnd tekur ákvörðun um könnun máls.<sup>128</sup> Stundum getur verið álitamál hver tilkynnandi er, sérstaklega ef tilkynnandi er að segja frá aðstæðum sem hann varð ekki vitni að sjálfur, heldur hafa aðrir sem lýst aðstæðum fyrir honum. Í slíkum tilfellum vaknar sú spurning við hvern barnaverndarnefnd getur talað áður en hún ákveður hvort könnun máls verði gerð eða ekki. Eftir reglum barnaverndarlaga gæti nefndin þó ekki haft samband við aðra en tilkynnandann sjálfan, óháð því hvernig hann fékk upplýsingarnar sem hann tilkynnti um.<sup>129</sup> Þar kemur nafnleynd í veg fyrir að aðili geti neytt andmælaréttar síns.

Réttur til nafnleyndar ef hennar er óskað eykur líkurnar á að tilkynnt sé um ófullnægjandi aðbúnað barns. Ákvæðið um nafnleynd endurspeglar þá sérstöðu sem barnaverndarmál hafa innan stjórnáráðs og tengjast því að börn geta ekki gætt hagsmuna sinna sjálf.<sup>130</sup> Í lögnum er ekki að finna sérstakt ákvæði sem mælir fyrir um rétt barna til þess að leita sjálf til barnaverndarnefnda á frumstigi málsins, svo þau geti tilkynnt að eigin frumkvæði til nefndanna um slæman aðbúnað, ofbeldi eða áreitni gagnvart þeim. Börn ættu að eiga rétt á sömu nafnleynd og aðrir til þess að auka líkurnar á því að þau leiti sjálf aðstoðar ef þörf er á. Slík réttindi barna eru í samræmi við Barnasáttmálann og þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands, samkvæmt sáttmálanum, en í honum er litið á börn sem sjálfstæða einstaklinga með eigin réttindi.<sup>131</sup>

#### **4.8 Tilkynningar um þungaðar konur - Ákvæði 3. mgr. 21. gr. laga nr. 80/2002**

Ákvæði þetta um tilkynningarskyldu er frábrugðið hinum ákvæðunum um tilkynningarskyldu vegna þess að það varðar ófædd börn, ásamt því að staðsetning þess í lögnum er ekki í IV. kafla eins og á við um hin ákvæðin, heldur í V. kafla laganna. Ákvæðið var nýmæli sem lögfest var með gildandi bvl. og er tengt 30. gr.

---

<sup>128</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>. bls. 62-63. [Sótt á vefinn 8.10.2010]

<sup>129</sup> Sama heimild.

<sup>130</sup> Sama heimild.

<sup>131</sup> Þórhildar Líndal, „Umsögn um frumvarp til barnaverndarlaga“, 12. október 2010, [http://barn.is/barn/adalsida/umsagnir\\_til\\_althingis\\_og\\_stjornvalda/](http://barn.is/barn/adalsida/umsagnir_til_althingis_og_stjornvalda/).



bvl. um úrræði barnaverndarnefnda vegna þungaðra kvenna sem tilkynnt hefur verið um.

Í 3. mgr. 21. gr. bvl. segir: „Ef barnaverndarnefnd fær tilkynningu eða vitneskju með öðrum hætti um að þunguð kona stofni heilsu eða lífi ófædds barns síns í hættu með óviðunandi eða háskalegu líferni sínu, t.d. með ofneyslu áfengis eða fíkniefnaneyslu, getur barnaverndarnefnd ákveðið að hefja könnun á málinu“. Ef könnun barnaverndarnefndar á málinu leiðir að ljós að þörf sé á frekari afskiptum þar sem konan stefnir lífi sínu eða barni í hættu getur nefndin beitt barnaverndarúrræðum bvl., skv. 1. mgr. 30. gr. bvl. Nefndin gerir það í samráði við hina þunguðu konu eða gegn vilja hennar ef það þykir nauðsynlegt og þarf í síðara tilvikinu að fara fram á sjálfræðissviptingu hennar. Þunguð kona sem stefnir lífi ófædds barns í hættu með háskalegu líferni getur þurft að sæta sviptingu sjálfræðis, samkvæmt ákvæðum lögræðislaga, í því skyni að henni verði komið til aðhlyningar á viðeigandi stað, sbr. 2. mgr. 30. gr. bvl. Ef hin þungaða kona er eldri en 18 ára, og þar með ekki barn samkvæmt bvl. og sýnir ekki samstarfsvilja við barnaverndarnefnd, eiga almenn úrræði samkvæmt ákvæðum bvl. illa við. Því er farin sú leið að heimila barnaverndarnefnd að svipta viðkomandi konu lögræði. Dómari metur hvort svipting sjálfræðis á við og getur svipting varað tímabundið.<sup>132</sup>

Háskalegt líferni þýðir sérstaklega ofneysla áfengis eða fíkniefna í þessu tilviki, en einnig eiga hér við tilvik eins og þau ef konan er haldin geðsjúkdómi sem reynist alvarlegur eða þroskaskerðingu sem hvort tveggja getur valdið ófæddu barninu skaða.<sup>133</sup>

Hafa ber í huga að bvl. taka til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins, samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laganna og getur barnaverndarnefnd hafið afskipti af þunguðum konum á öllum aldri.<sup>134</sup>

Í frumvarpi um breytingar á bvl. er lögð fram tillaga um breytingu á tilkynningarskyldunni vegna þungaðra kvenna í því skyni að tilkynna beri um tilvik þar sem þunguð kona verður fyrir ofbeldi, en orðið ofbeldi er ekki nefnt sérstaklega í 3. mgr. 21. gr. bvl.<sup>135</sup> Ákvæðið má finna í 6. gr. frumvarpsins og er lagt til að breytt verði

<sup>132</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>. bls. 76-77. [Sótt á vefinn 01.11.2010]

<sup>133</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 24.

<sup>134</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/127/s/0403.html>. bls. 62-63. [Sótt á vefinn 8.10.2010]

<sup>135</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0947.html>, bls. 15. [sótt á vefinn 24.10.2010]

16. gr. bvl. svo ákvæði um þungaðar konur verði skeytt inn í 2. mgr. 16. gr. bvl., en 6. gr. frumvarpsins segir:

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

a. (...)

b. 2. mgr. orðast svo:

Þá er hverjum manni skylt að gera barnaverndarnefnd viðvart ef ástæða er til að ætla að heilsu eða lífi ófædds barns sé stefnt í hættu með óviðunandi eða háskalegu líferni þungaðrar konu, t.d. með ofneyslu áfengis eða fíkniefnaneyslu, eða með því að þunguð kona er beitt ofbeldi, eða um hvert það tilvik sem telja má að barnaverndarnefnd eigi að láta sig varða.<sup>136</sup>

Í seinni málsgrein ákvæðis 6. gr. í frumvarpinu er lagt til að ákvæði 16. gr. um tilkynningarskyldu almennings verði ítarlegra og mæli einnig fyrir um tilkynningarskyldu allra vegna þungaðra kvenna. Eins og sjá má nær skyldan til allra, því þar segir að hverjum manni sé skylt að gera barnaverndarnefnd viðvart. Þykir þess tillaga gefa skýrar til kynna tilkynningarskyldu í þessum efnunum, þ.e. að mæla fyrir um þá skyldu í sama ákvæði í stað þess að kveða á um það í sérstakri málsgrein síðar í bvl. og því ekki í IV. kafla eins og á við um önnur ákvæði um tilkynningarskyldu. Þá er einnig lagt til í frumvarpinu að tilkynningarskyldan eigi að stofnast þegar þunguð kona er *beitt ofbeldi*, en gildandi lög segja ekki fyrir um slíkt heldur einungis: „ef þunguð kona stofnar heilsu sinni eða lífi ófædds barns síns í hættu með ákveðnu háttarni“. Er slík tillaga í samræmi við breytingarlögin nr. 52/2009 sem leggja áherslu á skýrt bann gegn ofbeldi gegn börnum.<sup>137</sup>

#### **4.9. Nánari umfjöllun á ástæðum tilkynningarskyldu og fjöldi þeirra tilkynninga á tímabilinu 2005-2010**

Eins og fram hefur komið í kafla 4.2. greinast ástæður tilkynninga í fjóra flokka eftir SOF flokkunarkerfinu. Í næstu fjórum köflum verður greint sérstaklega frá hverri ástæðu, þ.e. vanrækslu, ofbeldi, áhættuhegðun barna og þunguðum konum, og vísað í fyrri umfjöllun eftir því sem við á. Auk þess verður í þessu samhengi greint frá fjölda tilkynninga sem berast um hvern flokk fyrir sig ef það eru athyglisverðar tölur. Litið er til tímabilsins frá árinu 2005 til ársins 2009. Slíkar tölulegar upplýsingar um tilkynningar veita betri sýn á efnið og sýna hvernig framkvæmd skráningar á tilkynningum er háttáð hjá Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndum.

<sup>136</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 2. [sótt á vefinn 24.10.2010]

<sup>137</sup> Sbr. lög nr. 52/2009 um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002, Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/stjt/2009.052.html>. [sótt á vefinn 3.10.2010.]

Barnaverndarstofa tók upp sískráningu tilkynninga til barnaverndarnefnda í byrjun árs 2005. Í kjölfarið berast Barnaverndarstofu tölulegar upplýsingar frá barnaverndarnefndum í hverjum mánuði, en ekki aðeins í lok hvers árs, eins og framkvæmdin var áður en sískráning var hafin. Tilgangurinn með því að taka upp sískráningu, var að fá betra yfirlit yfir starfsemina og geta svarað fyrirspurnum sem berast bæði innanlands og erlendis frá um mánaðarlegan fjölda tilkynninga til nefnda.<sup>138</sup>

Sjónum er einkum beint að tilkynningum sem skráðar eru fyrir allt landið, þ.e. fyrir allar barnaverndarnefndir í heild. Þó eru í sumum tilfellum skoðaðar sérstaklega tilkynningar barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Auk þess verða í sumum tilvikum nýjustu tölur um tilkynningar skoðaðar, þ.e. fyrstu níu mánuði ársins 2010.

#### 4.9.1 Vanræksla

Í barnavernd er talað um vanrækslu sem skort á einhverri athöfn sem stuðlar að vernd barna, þ.e. „skort á viðeigandi umönnun barns sem getur valdið því skaða“<sup>139</sup>. Vanræksla er einn af fjórum flokkum tilkynninga, samkvæmt flokkun SOF kerfisins á ástæðum tilkynninga.<sup>140</sup> Hugtakið vanræksla er ekki nefnt berum orðum í ákvæðum 16., 17. og 18. gr. bvl., en það fellur undir orðalagið *óviðunandi uppeldisskilyrði* sem kemur fram í sömu ákvæðum.<sup>141</sup> Aftur á móti er vanræksla nefnd berum orðum í 1. mgr. 21. gr. bvl. um þungaðar konur. Þar segir að „...líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska geti verið hættu búin vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra...“.

Ekki er alveg ljóst, samkvæmt rannsóknnum, hvað fellur nákvæmlega undir orðalagið *óviðunandi uppeldisskilyrði*, nema hvað að vanræksla fellur þar undir. Óviðunandi uppeldisskilyrði og umönnun barna gæti falið í sér til dæmis að foreldrar eða forsjáraðilar barns sinni ekki þeirri skyldu að sjá til þess að barnið mæti í skólann, gefi því ekki að borða og því um líkt. Ýmis smáatriði, eins og að gefa barni ekki jólagjöf eða afmælisgjöf, geta þó varla fallið undir vanrækslu. Vanræksla á sér

<sup>138</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 85.

<sup>139</sup> Hér er notast við skilgreiningu Freydísar J. Freysteinsdóttur, sjá Ólög Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bergðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*, bls. 43.

<sup>140</sup> Sjá meðal annars Ársskýrslu Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50.

<sup>141</sup> Freydís J. Freysteinsdóttir, „Flokkunarkerfi SOF“, bls. 2, 12. október 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=117>

stað er það þegar grunnþörfum barns er ekki sinnt endurtekið þ.e.a.s. ekki nægir að um örfá skipti sé að ræða.<sup>142</sup>

Vanræksla er skilgreind enn nánar í flokkunarkerfi SOF og er þar greind niður í nokkra hluta; líkamlega vanrækslu, vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit, vanrækslu varðandi nám og að lokum tilfinningarlega/sálræna vanrækslu. Með líkamlegri vanrækslu er meðal annars átt við þegar hreinlæti, fæði eða húsnæði er ábótavant.<sup>143</sup> Þegar barnaverndarnefnd berst tilkynning, skoðar hún efni tilkynningar vel og getur stuðst við SOF greininguna. Það gefur auga leið að ef aðstæður sem tilkynnt er um falla undir skilgreiningu í flokkunarkerfinu, er ríkari ástæða fyrir barnaverndarnefnd til að kanna mál betur og aðhafast enn frekar. Barnaverndarnefndir fara vel yfir hvert tilvik barns fyrir sig og könnun máls er gerð á skipulegan og ítarlegan hátt, þannig að hægt sé að sjá hverju sé nauðsynlegt að breyta í umhverfi barnsins. Unnið er að sérstöku markmiði fyrir hvert barn og mál eru mjög mismunandi, enda breytilegt í hverju vanrækslan felst.

Þegar um vanrækslumál er að ræða, hefur vanrækslan oftast staðið yfir í langan tíma og þarf því barnið og fjölskyldan stuðning og eftirlit til lengri tíma.<sup>144</sup> Á meðan fer fram reglulegt mat á aðstæðum barns og hvort framför hafi orðið í aðbúnaði og uppeldisaðstæðum þess. Er þar horft til þess meðal annars hvernig barnið dafnar með stuðningi frá barnaverndaryfirvöldum eða hvort vanrækslan haldi að einhverju leyti áfram.<sup>145</sup> Ef vanræksla heldur áfram og ljóst er að aðbúnaður og meðferð barns batnar ekki er mögulegt að það leiði til forsjársviptingar, sbr. 1. mgr. 29. gr. bvl. Slík aðgerð þykir róttæk, hún sundrar fjölskyldunni, en fjölskyldur eru grundvallareining samfélagsins.<sup>146</sup>

Ekki er til ein alþjóðleg samræmd skilgreining á því hvað vanræksla er, enda mótast hugtakið af félagslegum aðstæðum ríkja. Skilgreining bandarísku fræðimannanna Cindy L. Miller-Perrin og Robin D. Perrin á vanrækslu er hnitmiðuð og stutt og segir: „Vanræksla felur í sér skort á uppfyllingu grunnþarfa barns.“<sup>147</sup>

---

<sup>142</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 44.

<sup>143</sup> Sama heimild.

<sup>144</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 60.

<sup>145</sup> Sama heimild.

<sup>146</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, 27. nóvember 1992. *Stjórnartíðindi*, C-deild, nr. 18/1992, Inngangur, bls.1.

<sup>147</sup> Miller-Perrin, Cindy L. og Perrin, Robin D. *Child Maltreatment. An introduction*. Bandaríkin 2007, bls. 343.

Vanræksla foreldra á umönnun og viðeigandi uppeldisskilyrðum barna er ástæða fyrir vistun mjög margra barna á meðferðarheimilum.<sup>148</sup> Barnaverndarnefndir verða í slíkum tilvikum ávallt að vera reiðubúnar með viðeigandi úrræði, sbr. 84. gr. bvl.

Samkvæmt tölum frá Barnaverndarstofu má sjá að tilkynningar vegna vanrækslu eru algengar samanborið við aðra flokka tilkynninga.<sup>149</sup> Á tímabilinu 2005 til og með 2009 bárust barnaverndarnefndum samtals 11.894 tilkynningar um vanrækslu, en þær voru 30,54% af öllum tilkynningum sem bárust á því tímabili.<sup>150</sup>

Á tímabilinu janúar til og með september 2010 bárust alls 2.192 vanrækslu-tilkynningar af alls 7.006 tilkynningum, eða 31,3% tilkynninga á því tímabili. Það er sambærilegur fjöldi miðað við tímabilið 2005 til 2009, en sýnir smá fjölgun.<sup>151</sup> Fyrstu níu mánuði ársins 2010 bárust að meðaltali 244 tilkynningar á mánuði.<sup>152</sup> Það er aðeins minni fjöldi en árið áður, 2009, en þá voru skráðar að meðaltali 269 vanrækslutilkynningar á mánuði. Hins vegar má ekki sjá stórvægilegar breytingar á fjölda tilkynninga milli ára á þessu tímabili.

Flestar tilkynningar um vanrækslu falla undir flokkana; vanræksla á umsjón og eftirliti barna og fæstar tilkynningar vegna vanrækslu varðandi nám. Á það við um allt tímabilið 2005 til fyrstu níu mánaða ársins 2010.

Ný skráningaraðferð á vanrækslutilkynningum hófst í byrjun árs 2009. Sú aðferð felur í sér að af þeim tilkynningum sem berast vegna vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit barna, er sérstaklega skráð ef foreldrar barna sem tilkynnt er um eiga við áfengis- eða fíkniefnavandamál að stríða. Gefur það barnaverndaryfirvöldum betri mynd af vanrækslu og uppeldisskilyrðum þeirra barna sem tilkynnt er um og hjálpar barnaverndaryfirvöldum að bregðast hratt við.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>. bls. 69. [Sótt á vefinn 12.10.2010]

<sup>149</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50

<sup>150</sup> Sama heimild og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 91.

<sup>151</sup> Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði árána 2009-2010, bls. 8, <http://bvs.is/files/file890.pdf>

<sup>152</sup> Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði árána 2009-2010, bls. 8, nóvember 2010, <http://bvs.is/files/file890.pdf>.

<sup>153</sup> *Barnaverndarstofa, Handbók Barnaverndarstofu.*

#### 4.9.2 Ofbeldi

„Kinnhestur getur ekki skaðað neinn“ er setning sem oft er notuð af þeim sem verja rétt foreldra til þess að nota ofbeldi til þess að aga börnin sín. Þannig var hugsunin gjarnan fyrir á öldum.<sup>154</sup> Nú er ofbeldi talið óásættanlegt. Skilgreining á ofbeldi hljóðar svo í skýrslu Félagsmálaráðuneytis um ofbeldi: „Sérhver beiting á valdi til að hindra aðra í að breyta, hugsa eða finna til eins og þeir kjósa sjálfir, og að þvinga aðra til að aðhafast eitthvað gegn vilja sínum.“<sup>155</sup>

Ofbeldi gegn börnum birtist á nokkra vegu og greinir sérfræðinga á um hvernig helst eigi að flokka það. Í bókinni *Verndum þau* er eftirfarandi flokkun:

a) kynferðislegt ofbeldi, b) líkamlegt ofbeldi, c) andlegt ofbeldi og vanræksla.<sup>156</sup> En barnaverndarnefndir flokka tilkynningar um ofbeldi eftir mismunandi birtingarformi þannig: a) kynferðislegt ofbeldi, b) líkamlegt ofbeldi og c) tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi. Þessi flokkun er svipuð og ofangreind flokkun nema hvað andlegt ofbeldi er skráð sem tilfinningalegt/sálrænt og vanræksla fellur ekki undir ofbeldi heldur er skráð sem sérstök tegund af tilkynningum. Vanræksla er því skráð sérstaklega og flokkuð eftir mismunandi birtingarformi á vanrækslu, eins og fram kom í kafla 4.9.1.<sup>157</sup>

Tilkynningar vegna ofbeldis eru nokkuð stór hluti af þeim tilkynningum sem berast árlega til barnaverndarnefnda á tímabilinu 2005 til 2009, eða þriðji stærsti hlutinn af þeim fjórum flokkum ástæðna sem liggja að baki tilkynningarskyldu.<sup>158</sup> En stórt bil er á milli fjölda ofbeldistilkynninga, og þess flokks tilkynninga sem innihalda fæstar tilkynningar, þ.e. vegna ófædds barns, en greint verður frá þeim fjölda í kafla 4.9.4.

Ofbeldistilkynningar eru að meðaltali 17,62% af heildarfjölda tilkynninga árlega árin 2005 til 2009 og fyrstu níu mánuði ársins 2010 eru þær 21,1% af heildarfjölda tilkynninga á því tímabili, sem sýnir örlitla fjölgun frá fyrri árum.

Eins og fram hefur komið greinast ofbeldistilkynningarnar í þrjá flokka: a) kynferðislegt ofbeldi, b) líkamlegt ofbeldi og c) tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi. Skráð er

<sup>154</sup> Council of Europe publishing, *Elimination corporal punishment. A human rights imperative for Europe's children*. Belgía 2007, bls. 5.

<sup>155</sup> Skýrsla nefndar félagsmálaráðuneytis, Reykjavík 1993, bls. 16 og Garðar Gíslason, Hjördís Þorgeirsdóttir og Ingólfur V. Gíslason, *Ofbeldi*. Reykjavík 1995, bls. 11.

<sup>156</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*, bls. 9.

<sup>157</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50

<sup>158</sup> Sama heimild, og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 91.

sérstaklega hvaða tilkynningar eru vegna heimilisofbeldis, en slík tegund ofbeldis fellur í raun undir alla flokkana.<sup>159</sup>

Erfitt getur verið að greina hvort um andlegt eða kynferðislegt ofbeldi er að ræða. Starfsmenn barnaverndarnefnda eru gjarnan sérþjálfaðir í að tala við börn til þess meðal annars að geta komist að sannleikanum í hverju máli fyrir sig. Til að svo megi verða er reynt að hafa aðstæður öruggar, hlusta vel á barnið og gefa því kost á að tjá sig. Við könnun máls er barnaverndarnefnd og starfsmönnum hennar heimilt að fara á þann stað þar sem barnið dvelur yfir daginn samkvæmt tilkynningu, svo sem leikskóla eða dagvistun. Þar getur starfsmaður barnaverndarnefndar talað við barn í einrúmi ef þörf er á og til að fá hrekinn eða staðfestan grun um ofbeldi gegn barninu.

Ofbeldi gegn börnum fer vaxandi á Íslandi og er það áhyggjuefni. Árið 2009 voru 1.727 tilkynningar vegna ofbeldis skráðar en það eru 600 fleiri tilkynningar vegna ofbeldis heldur en árið 2005, þegar þær voru 1.127. Aukningin er um 53% á þessum fjórum árum og hefur aukningin verið nokkuð jöfn og þétt á árunum. Þessi aukning verður ekki skýrð með fjölgun barna einni saman þar sem fjölgun barna á Íslandi á aldrinum undir eins árs til með 17 ára var rúmlega 3% á þessu tímabili.<sup>160</sup> Áhugavert væri að skoða hvort aukningin felist í fjölgun mála eða hvort tilkynningum hefur fjölgað.

Þegar tölur um aukið ofbeldi blasa við má velta því fyrir sér hvað sé til ráða. Með aukinni fræðslu og forvörnum má reyna að sporna gegn ofbeldi gegn börnum. Þessi aðferð hefur verið notuð í síauknum mæli og gæti verið ein ástæðan fyrir lækkun í tíðni kynferðislegs ofbeldis gegn börnum. Önnur mikilvæg leið til þess að koma í veg fyrir aukningu ofbeldis er að menn tilkynni allan grun um ofbeldi, sama hversu óvissir þeir eru um grun sinn.<sup>161</sup> Að vísu getur aukin fræðsla og umfjöllun leitt til þess að fjölga tilkynningum án rökstudds gruns. Þrátt fyrir slíka fjölgun er með henni stuðlað að því að barnaverndarnefndir missi ekki af að hjálpa börnum sem eru þolendur ofbeldis, missi af í þeim skilningi að nefndir fengu aldrei að vita af ofbeldinu.

Ákvæði 1. mgr. 99. gr. bvl. sem varðar bann á ofbeldi gegn börnum er nýmæli sem lögfest var með breytingarlögum nr. 52/2009 í því skyni að kveða á um

<sup>159</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*, bls. 9

<sup>160</sup> Hagstofa Íslands, „Talnaefni“, 5. Desember 2010, <http://hagstofa.is/Hagtalur/Mannfjoldi/Yfirlit>

<sup>161</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*, bls. 9

refsinæmi þess verknaðar. Barnaverndarlögum var breytt með lögum nr. 52/2009 með það að markmiði að kveða skýrt á um bann við því að beita barn ofbeldi og að kveða á um refsínæmi þess verknaðar. Breytingarlögin voru sett í kjölfar Hæstaréttardóms nr. 506/2008 sem kveðinn var upp þann 22. janúar 2009 í máli sem varðar flengingu á barni.<sup>162</sup> Dómurinn hefur títt verið nefndur *flengingardómurinn*. Dómurinn vakti athygli fyrir það meðal annars að maður sem flengdi börn á heimili sínu var sýknaður af ákæru um það að hafa beitt börnin líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi.<sup>163</sup> Ísland hafði verið eitt þeirra landa sem var þátttakandi í forvörnum gegn ofbeldi barna og í kjölfar dómsins brást Alþingi við og lögfesti breytingarlög nr. 52/2009 um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002 í því skyni að bann við ofbeldi gegn börnum yrði skýrt í lögnum.

Hér á landi er því lögfest bann við ofbeldi gegn börnum og er það meðal annars í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar samkvæmt Barnasáttmálanum, þar sem kveðið er á um vernd barna gegn ofbeldi í 2. mgr. 19. gr. Með gildistöku frumvarps um breytingu á barnaverndarlögum yrði enn skýrar kveðið á um vernd gegn ofbeldi gegn börnum, bæði í 16. gr. bvl. og varðandi ofbeldi gegn þunguðum konum<sup>164</sup>.

Staðreyndir um ofbeldi gegn börnum í heiminum eru sláandi. Í aðildarríkjum Evrópubandalagsins deyja fjögur börn á aldrinum 0-13 ára af völdum ofbeldis á hverjum degi.<sup>165</sup> Ofbeldi gegn börnum á sér stað í öllum heiminum, en nú hafa alls 29 lönd lögfest bann við ofbeldi gegn börnum.<sup>166</sup> Slæm meðferð á börnum á sér oftast stað innan fjölskyldu og eru foreldrar barna gerendur í 80% tilvika.<sup>167</sup> Slík meðferð tilheyrir sem betur fer til undantekninga og búa flest börn á Íslandi við öryggi í viðunandi fjölskylduaðstæðum.

Af skráningu tilkynninga má sjá að þær þrjár mismunandi tegundir ofbeldis sem skráðar eru, eru nokkurn vegin jafn algengar miðað við tímabilið 2005 til 2009. Einna

<sup>162</sup> Hrd. 506/2008 frá 22. janúar 2009.

<sup>163</sup> Hrefna Friðriksdóttir, „Að nota samning SP um réttindi barnsins með hendi og vendi að hingað til brúkanlegum siðvana“. Í Trausti Fannar Valsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X. Lagadeild*. Reykjavík 2009, bls. 155-156.

<sup>164</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0947.html>, bls. 16. [sótt á vefinn 21.10.2010]

<sup>165</sup> Regional Consultaion for the UN Study on Violence Against Children, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/study.htm>

<sup>166</sup> Global initiative to end all corporal punishment of children „End All Corporal Punishment“, 2. október 2010, <http://www.endcorporalpunishment.org/pages/frame.html>

<sup>167</sup> Miller-Perrin, Cindy L., og Perrin, Robin D., *Child Maltreatment, an introduction*, bls. 9.



helst eru tilkynningar vegna tilfinningalegs ofbeldis fleiri en hinar, þ.e. árin 2007 til 2009.

Athyglisvert er að skoða tölur um fjölda tilkynninga vegna kynferðislegs ofbeldis gegn börnum, því þjóðfélagssumræða um þau málefni hefur verið meira áberandi í þjóðfélaginu á síðastliðnum árum auk þess sem breytingar á ákvæðum um kynferðisofbeldi í alm.hgl. árið 2007 gætu haft áhrif á viðhorf einstaklinga hér á landi á málefninu.<sup>168</sup>

Á tímabilinu 2005 til ársins 2009 voru tilkynningar vegna kynferðislegs ofbeldis að meðaltali 30,3% af ofbeldistilkynningum pr. ár.<sup>169</sup> Fyrstu tíu mánuði ársins 2010 voru slíkar tilkynningar 21,2% af öllum tilkynningum um ofbeldi á því tímabili, og því veruleg fækkun hlutfallslega miðað við fyrrgreint tímabil. Athyglisvert er einnig að bera saman þann fjölda tilkynninga árið 2010, við sömu tegund tilkynninga til barnaverndarnefndar *Reykjavíkur* á sama tímabili, þ.e. fyrstu níu mánuði ársins 2010. Því sjá má að sá fjöldi slíkra tilkynninga sem berst til Reykjavíkur er töluvert minni miðað við þær tilkynningar á landsvísu. En tilkynningar til barnaverndarnefndar Reykjavíkur vegna kynferðislegs ofbeldis eru einungis 14,5% af ofbeldistilkynningum frá janúar til og með september á þessu ári, 2010.<sup>170</sup>

Bæði er því fjöldi tilkynninga í Reykjavík minni en á landsvísu fyrstu níu mánuði ársins 2010, auk þess sem fjöldi tilkynninga á tímabilinu 2005 til 2009 er mun meiri en fyrstu níu mánuði ársins 2010.

Þessa breytingu má mögulega skýra á tvennan hátt. Fyrir það fyrsta er hugsanlegt að kynferðislegt ofbeldi sé á þessu ári algengara í dreifbýli en í þéttbýli, en þó er erfitt að geta sér til um slíkt, meðal annars vegna þess að árinu er ekki lokið. Í öðru lagi getur þessi verulegi munur á fjölda tilkynninga 2005 til 2009 annars vegar og 2010 hins vegar bent til þess að kynferðisofbeldi gegn börnum fari minnkandi og er hér þá möguleg vísbending um það sem koma skal í framtíðinni.

---

<sup>168</sup> Svala Ísfeld Ólafsdóttir, „Viðhorf til kynferðisbrota gegn börnum“. Í Trausti Fannar Valsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X. Lagadeild*. Reykjavík 2009, bls. 263.

<sup>169</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50 og Ársskýrsla Barnaverndarstofu bls. 91.

<sup>170</sup> Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði árána 2009-2010, bls. 8, <http://bvs.is/files/file890.pdf>

### 4.9.3 Áhættu hegðun barns

Við skráningu tilkynninga vegna áhættu hegðunar barns er notast við skilgreiningu samkvæmt SOF flokkunarkerfinu.<sup>171</sup> Áhættu hegðun barns greinist í fimm flokka, en þeir eru; 1) Neysla barns á vímuefnum. Með vímuefnum er átt við áfengi, sniff af lími, e-pillur, kókaín, LSD, maríjúana, hass og fleiri hættuleg vímuefni, auk þess sem lyf úr apóteki falla hér undir ef þeirra er neytt í of stórum skömmtum í því skyni að svipta sig lífi eða vegna þunglyndis. 2) Barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu. Með því er átt við það að barn reyni að svipta sig lífi eða meiða sig á einhvern hátt. 3) Afbrot barns. Það gildir til dæmis um þjófnað, innbrot og skemmdarverk. 4) Barn beitir ofbeldi. Þá beitir barn annan einstakling ofbeldi, hvort sem það er annað barn eða fullorðinn einstaklingur og getur það falist í öllum tegundum ofbeldis. 5) Erfiðleikar barns í skóla, skólasókn áfátt. Barn mætir þá ekki reglulega í skólann og sinnir nær aldrei heimalærdómi og er foreldrum ekki um að kenna í því tilviki.<sup>172</sup>

Ekki eru mörg mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur eða Hæstarétti sem varða áhættu hegðun barns. Yfirleitt tengist það forsjárdeilum eða vistun barns utan heimilis vegna áhættu hegðunar barna. Í máli Hæstaréttar nr. 313/2008<sup>173</sup> sem snerist um vistun barns utan heimilis, var barn þroskahamlað og þurfti sérstakan stuðning í skóla og á heimili en fékk ekki þann stuðning sem það þurfti. Hegðun barnsins fór því sífellt versnandi. Í kjölfarið fór það að sýna af sér áhættu hegðun, eins og segir í forsendum dóms héraðsdóms sem áfrýjað var til Hæstaréttar:

Reist er á því að sökum þroskahömlunar þurfi B sérstakan stuðning í skóla og á heimili. Þann stuðning fái hún ekki. Hegðun hennar fari sífellt versnandi og nú sé svo komið að hún sýni af sér *áhættu hegðun* sem nauðsynlegt sé að stöðva. Til dæmis hafi komið fram að telpan hafi hóttað föður sínum með hníf og að samtöl milli hennar og drengja sem hún kynnist á internetinu séu af kynferðislegum toga. (Leturbreyting höf.).

Dómari tekur sérstaklega fram að nauðsynlegt sé að stöðva áhættu hegðun barnsins. Það undirstrikar að sýni barn áhættu hegðun í langan tíma, þá verði vandamálið alvarlegra og barnið hættulegra sjálfu sér og öðrum. Niðurstaða Hæstaréttar í málinu var sú að heimilt var að vista barnið utan heimilis síns í 12 mánuði, enda hafði barnið

<sup>171</sup> Freyðís J. Freysteinsdóttir. „Flokkunarkerfi SOF“, bls. 11, 15. október 2010 <http://bvs.is/?m=1&ser=117>.

<sup>172</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50 og SOF-flokkunarkerfið.

<sup>173</sup> Hrd. nr. 313/2008 frá 16. júní 2008.

sætt mjög slæmri meðferð og ofbeldi á heimili sínu, sem gæti ýtt undir áhættu hegðun þess.

Á tímabilinu 2005 til 2009 voru tilkynningar vegna áhættu hegðunar hlutfallslega flestar pr. ár. Þær voru að meðaltali rúmlega helmingur tilkynninga hvert ár, eða 51,46% af öllum tilkynningum.<sup>174</sup> Flestar tilkynningarnar vegna áhættu hegðunar á því tímabili voru annars vegar um að barn stofni eigin heilsu og þroska í hættu og hins vegar um afbrot barns. Áberandi fæstar tilkynningar úr flokki áhættu hegðunar barns eru varðandi erfiðleika barns í skóla, eða ef skólasókn er áfátt. Mögulegt er að þær tilkynningar séu færri en aðrar sem flokkast undir áhættu hegðun barns vegna þess að tilkynningarskyldir aðilar átti sig ekki á alvarleika málsins og nauðsyn þess að barnaverndarnefndir grípi inn í aðstæður barnsins. Líkur aukast á því að að atburður sé ekki tilkynntur til barnaverndaryfirvalda ef atburðurinn er tvíræður og ef óvissa er til staðar um hann, svo sem getur átt við um vanrækslu í sambandi við erfiðleika barns í skóla.<sup>175</sup>

Árin 2005 til og með fyrstu níu mánuðum ársins 2010 hafa tilkynningar vegna áhættu hegðunar verið flestar af öllum flokkum tilkynninga, eða um helmingur heildarfjölda tilkynninga hvert ár.<sup>176</sup> Algengast er að tilkynningar í þeim flokki varði annars vegar afbrot barna og hins vegar það að barn stefni eigin lífi eða heilsu í hættu.<sup>177</sup>

#### 4.9.4 Tilkynning vegna þungaðra kvenna

Tilkynningar um að þunguð kona stofni heilsu eða lífi ófædds barns síns í hættu, samkvæmt 3. mgr. 21. gr. bvl., eru ekki algengar miðað við aðrar tilkynningar sem berast barnaverndarnefndum. Ef könnun leiðir í ljós að slík tilkynning eigi við rök að styðjast, veitir barnaverndarnefnd hjálp og beitir þeim úrræðum sem eiga við, sbr. 1. mgr. 30. gr. bvl. Ef hin þungaða kona er eldri en 18 ára, og þar með ekki barn, samkvæmt barnaverndarlögum, og sýnir ekki samstarfsvilja við barnaverndarnefnd, eiga almenn úrræði samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga illa við. Því er farin sú leið að heimila barnaverndarnefnd að svipta viðkomandi konu lögræði og þar með

<sup>174</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50 og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005 bls. 91.

<sup>175</sup> Webster, S.W., O'toole, R., O'toole, A.W., og Lucal B, 2004. *Overreporting and underreporting of child abuse: teachers' use of professional discretion*. Child abuse & neglect. 29, 1281-1296.

<sup>176</sup> Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði árána 2009-2010, bls. 8, <http://bvs.is/files/file890.pdf>

<sup>177</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009 bls. 50 og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 91.

sjálfræði og gilda um slíka málsmeðferð ákvæði lögræðislaga, sbr. 10. gr. lögrl. Dómari metur hvort svipting sjálfræðis á við og getur svipting varað tímabundið.<sup>178</sup>

Langfæstar tilkynningar til barnaverndarnefnda varða ófædd börn á síðustu fimm árum.<sup>179</sup> Fáar tilkynningar endurspeglu líklega að áhættuhegðun þungaðra kvenna er ekki algeng. Fáar tilkynningar geta einnig átt sér þá skýringu að ákvæði 3. mgr. 21. gr. bvl. um þungaðar konur er nýmæli og því mögulega lítil vitneskja um þessa tilkynningarskyldu. Tilkynningarskylda vegna annarra ástæðna, samkvæmt 16., 17. og 18. gr. bvl. hefur verið lögfest mun lengur og almenningur og fagaðilar því væntanlega meðvitaðri um þá tilkynningarskyldu.

Á tímabilinu 2005 til 2009 bárust ekki margar tilkynningar um þungaðar konur. Fjöldinn var á bilinu 35 til 47 árlega, þ.e. einungis að meðaltali 0,4% af öllum tilkynningum pr. ár á þessu tímabili. Frá byrjun árs 2010 og til og með september það sama ár bárust barnaverndarnefndum alls 35 tilkynningar vegna þungaðra kvenna sem stofnuðu heilsu og lífi barna í hættu.<sup>180</sup> Ætla má að fjöldi slíkra tilkynninga á árinu 2010 sé í samræmi við fjölda slíkra tilkynninga á síðustu fimm árum.<sup>181</sup>

## **5 Reglur tilkynningarskyldra fagaðila, helstu tilkynnendur og tilkynningarskylda vanrækt**

Í fyrri hluta þessa kafla verða skoðaðar verklagsreglur og siðareglur tilkynningarskyldra fagaðila og trúnaðarskylda fagaðila, í því skyni að varpa ljósi á mikilvægi þeirra reglna og samspil þeirra við tilkynningarskyldu skv. barnaverndarlögum. Í seinni hluta kaflans verður fjallað um þá aðila sem tilkynna oftast til barnaverndarnefnda, skýringuna bak við það og hvaða ástæður mögulega liggi að baki því að einstaklingar vanræki tilkynningarskyldu.

### **5.1 Verklagsreglur tilkynningarskyldra aðila**

Verklagsreglur eru samdar í því skyni að leiðbeina tilkynningarskyldum aðilum um það hvenær þeim ber að tilkynna til barnaverndarnefnda. Til eru tvenns konar opinberar verklagsreglur um það efni hér á landi, annars vegar A) Verklagsreglur um tilkynningarskyldu starfsmanna leik-, grunn og framhaldsskóla frá 18. desember

<sup>178</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altxt/127/s/0403.html>. bls. 76-77. [Sótt á vefinn 01.11.2010]

<sup>179</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 102.

<sup>180</sup> Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði árána 2009-2010, bls. 8, <http://bvs.is/files/file890.pdf>.

<sup>181</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50, og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005 bls. 91.

2006 og hins vegar B) Verklagsreglur um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks til barnaverndarnefnda.

A) Þann 18. desember 2006 voru gefnar út verklagsreglur um tilkynningarskyldu starfsmanna leik-, grunn og framhaldsskóla til barnaverndarnefnda. Einnig nefndar Verklagsreglur skólafólks.<sup>182</sup> Barnaverndarstofa, Barnavernd Reykjavíkur, Samband íslenskra sveitarfélaga og fulltrúar menntamálaráðuneytisins unnu verklagsreglurnar saman. Reglurnar hafa sama markmið og verklagsreglur starfsmanna heilbrigðisstofnana, það er að efla vitund starfsmanna leik-, grunn og framhaldsskóla um þær aðstæður sem leiða til tilkynningarskyldu. Lögð er áhersla á það í reglunum að starfsmenn eigi ekki einungis að tilkynna ef um staðfestar sannanir er að ræða, heldur nægir grunur um tilvik sem valda tilkynningarskyldunni. Þessar verklagsreglur, samanborið við hinar um heilbrigðisstarfsfólk, greina frekar frá því hvaða aðstæður valdi því að tilkynningarskylda verður virk. Í síðarnefndu verklagsreglunum er aftur á móti ítarlega greint frá því hvernig beri að meta ofbeldi og áverka á barni í samræmi við tilkynningarskylduna. Flestir skólar og leikskólar hafa sett sér sérstakar verklagsreglur um tilkynningarskyldu starfsmanna til barnaverndarnefnda. Má nefna sem dæmi Fjölbrotaskólann í Garðabæ, en á heimasíðu skólans má finna útlistun á því hvernig starfsmenn skólans skuli bera sig að, verði þeir varir við að barn í hópi nemenda skólans búi við óviðunandi uppeldisskilyrði, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða stofni heilsu sinni í alvarlega hættu.<sup>183</sup>

B) Verklagsreglur um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks til barnaverndarnefnda voru gefnar út skömmu eftir lögfestingu barnaverndarlaga, til þess að auðvelda starfsmönnum heilbrigðisstofnana að meta hvenær þeim beri að tilkynna til barnaverndarnefnda. Barnaverndarstofa, Barnavernd Reykjavíkur og starfsfólk Landspítala háskólasjúkrahúss stóðu saman að útgáfu reglnanna. „Samkvæmt verklagsreglunum er ætlast til að starfsmenn heilbrigðisstofnana meti hvort ástand, líðan eða umönnun barns sé þannig háttað að tilkynna eigi um það til barnaverndarnefndar þar sem barnið býr.“<sup>184</sup> Markmiðið með reglunum er, eins og segir í þeim sjálfum, að veita leiðbeiningar um það hvað eigi að meta þegar grunur

---

<sup>182</sup> Barnaverndarstofa, „Verklagsreglur skólafólks“. 2. september 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=122>.

<sup>183</sup> Fjölbrotaskóli Garðabæjar, „Um tilkynningarskyldu til barnaverndarnefndar“ <http://fg.is/skolinn/skolareglur/verklagsr-um-tilkynningarsk-til-barnaverndarnefnda/>.

<sup>184</sup> Barnaverndarstofa, „Verklagsreglur um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks til barnaverndarnefnda“, 5. október 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=122>.

vaknar um aðstæður sem leiða til tilkynningarskyldu og að auka verulega þekkingu heilbrigðisstarfsmanna á tilkynningarskyldunni.

Þegar heilbrigðisstarfsmenn meta hvort þeir vilji tilkynna til barnaverndarnefnda eða ekki þurfa þeir ekki að vera vissir um að aðstæður séu fyrir hendi sem leiða til tilkynningarskyldu, heldur nægir að þeir hafi ástæðu til að *ætla* að svo sé. Fyrirmæli í verklagsreglunum kveða á um það, en þar segir: „Tilkynna þarf um grun ekki aðeins staðfestar sannanir. Það er síðan barnaverndarnefnd og/eða starfsmenn hennar sem meta hvort grunur sé nægilega rökstuddur og taka ákvörðun um frekari könnun máls í framhaldi af því.“<sup>185</sup>

Heilbrigðisstarfsmenn tilkynna til barnaverndaryfirvalda í nafni stofnunarinnar sem þeir starfa hjá og njóta ekki nafnleyndar, samkvæmt 3. mgr. 19. gr. bvl., eins og fram kom í kafla 4.7. Tilkynningin er því á ábyrgð stofnunarinnar, skv. III. kafla verklagsreglnanna. Sérfræðingur sá sem ber ábyrgð á vakt á heilbrigðisstofnun skal aðstoða starfsmann við tilkynninguna. Ungbarnavernd og heilsugæslustöðvar eiga að hafa sérstakar verklagsreglur um hver það er á þeim vinnustað sem ber ábyrgð á slíku.

Fyrir utan almennar leiðbeiningar um það hvernig heilbrigðisstarfsmenn eiga að bera sig að við tilkynningar og hvenær, þá eru í verklagsreglunum helstu ákvæði barnaverndarlaga um tilkynningarskyldu. Síðar í kaflanum verða raktar helstu leiðbeiningar sem fram koma í reglunum. Mælt er með því að tilkynningar séu skriflegar, því þær eru yfirleitt nákvæmari og betur rökstuddar. Ef ekki gefst tími til þess, er starfsmönnum heimilt að tilkynna símleiðis.

Engar kröfur eru gerðar um form tilkynninga í barnaverndarlögum og mega þær berast símleiðis, skriflega, í tölvupósti, með sms skilaboðum og á fundi.<sup>186</sup> Í reglunum eru ítarlegar leiðbeiningar um hvað skuli tilkynnt. Til þess að auðvelda heilbrigðisstarfsmönnum það að meta ástand og stöðu barns er stuðst við minnispunkta um klínískt ástand barns og líkamlega skoðun, ásamt atriðum sem ástæða þykir til þess að skoða, spyrja barnið um og meta varðandi ástand þess.<sup>187</sup> Nefnd eru dæmi um það hvað skuli sérstaklega skoðað við mat á því hvort líkur séu á því að barn hafi orðið fyrir eða búið við ofbeldi eða vanrækslu, svo sem hvort líkamleg merki ofbeldis eða vanrækslu samræmist því sem lýst er í tilkynningu og

<sup>185</sup> Verklagsreglur um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsmanna til barnaverndaryfirvalda, bls. 1.

<sup>186</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 21.

<sup>187</sup> Landlæknir, Fréttir, „Tilkynningar til barnaverndarnefnda“, 4. febrúar 2003, <http://landlaeknir.is/Pages/1055/NewsID/1258>.

hvort hægt hefði verið að koma í veg fyrir áverkann með betri umönnun, hvort tilkynningin feli í sér órökvísa lýsingu og fleira. Þá ber sérstaklega að líta til fyrri sögu barns um áverka og hvort um endurtekna innlögn á sjúkrahús hefur verið að ræða. Starfsmenn eiga að tala við barn í einrúmi ef þá grunar eitthvað og láta foreldra þess vita af tilkynningunni að jafnaði.

Heilbrigðisstofnanir eiga alltaf að skrá niður að tilkynnt hafi verið til barnaverndarnefndar og hver tók á móti tilkynningunni. Nauðsynlegt er að haldið sé utan um slíkar upplýsingar, bæði fyrir starfsmenn og börn sem fá þjónustu hjá þeim stofnunum. Heilbrigðisstofnanir eiga að aðstoða barnaverndarnefndir ef þær skortir upplýsingar um börn og foreldra við könnun máls í kjölfar tilkynninga og gildir sú upplýsingaskylda, óháð því hvort sú stofnun tilkynnti um viðkomandi mál eða ekki, sbr. 1. mgr. 44. gr. bvl.

Í lok verklagsreglnanna eru taldar upp nefndir á landinu og símanúmer þeirra til þess að auðvelda tilkynnendum að beina tilkynningu til þeirrar barnaverndarnefndar í umdæmi þar sem barnið býr. Þá er vísað í heimasíðu Barnaverndarstofu, þar sem nánari upplýsingar er að finna um málið og barnaverndarlög og tilkynningarskyldu samkvæmt þeim. Verklagsreglunum er ekki einungis ætlað að skýra og auðvelda þær boðleiðir sem nota þarf til þess að tilkynna, heldur einnig að minna einfaldlega á tilkynningaskylduna.<sup>188</sup>

Verklagsreglurnar eiga við um alla heilbrigðisstarfsmenn, þar á meðal þá sem nefndir eru í 16. – 17. gr. bvl., svo sem lækna, ljósmæður, hjúkrunarfræðinga, sálfræðinga, þroskaþjálfara, tannlækna og fleiri. Þeir aðilar sem hafa afskipti af börnum vegna stöðu sinnar, skv. bvl. en teljast ekki heilbrigðisstarfsmenn geta þó haft reglurnar til hliðsjónar ef það auðveldar þeim að tilkynna til barnaverndarnefnda.

Dæmi um þau atriði sem heilbrigðisstarfsmenn, t.d. lækna, eiga að athuga, samkvæmt Verklagsreglunum, áður en þeir tilkynna eru, eins og fram hefur komið:

- Er fyrri saga um áverka- eða vanrækslueinkenni?
- Er saga um áverka barnsins rökvís eða breytileg?
- Hefði verið hægt að koma í veg fyrir áverkann með betri umönnun og gæslu?
- Var töf á því að leitað væri læknis ?
- Er ástand foreldris eða gæslumanns óviðunandi?<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Barnaverndarstofa, „*Verklagsreglur um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks til barnaverndarnefnda*“, 16. september 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=122>.

<sup>189</sup> Verklagsreglur um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks til barnaverndarnefnda, bls. 3.

Mörg af þessum atriðum sem nefnd eru gætu læknar einnig fengið upplýsingar um hjá foreldrum barns. Með því að ræða við foreldra eða forráðamenn barns sem grunur leikur á um að hafi sætt illri meðferð geta læknar eða aðrir heilbrigðisstarfsmenn, annað hvort útilokað eða styrkt grun sinn, áður en ákvörðun er tekin um það hvort þeir vilji tilkynna eða ekki. Slík var niðurstaðan í máli Mannréttindadómstóls Evrópu í Venema gegn Hollandi.<sup>190</sup> Í því máli var móðir ungabarns ranglega grunuð um að þjást af Munchausen by proxy heilkenninu, en það heilkenni veldur því að einstaklingur veldur vísvitandi meiðslum eða býr til veikindi hjá öðrum aðila, oftast barni hans. Dómurinn sagði að læknarnir sem meðhöndluðu málið hefðu átt að gera ráðstafanir til þess að ræða *gruninn* við foreldrana og hefðu átt að gefa þeim kost á því að útiloka þær grunsemdir, áður en þeir tilkynntu til yfirvalda um grun sinn.<sup>191</sup>

Þeir aðilar sem tilkynningarskyldir eru samkvæmt bvl. en teljast hvorki heilbrigðisstarfsmenn né leikskóla- eða skólustarfsmenn, ættu að geta nýtt sér verklagsreglurnar og haft þær til hliðsjónar ef það hentar við þær aðstæður sem þeir eru í.

## 5.2 Siðareglur tilkynningarskyldra aðila

Tilkynningarskyldir aðilar samkvæmt 17. og 18. gr. bvl. hafa flestir einhverjar siðareglur til þess að styðjast við. Siðareglur fjalla að jafnaði almennt um siðferði starfsstéttar en fjalla ekki beint um tilkynningarskyldu aðila. Þær tengjast þó reglum um tilkynningarskyldu til að mynda vegna þess, að hafa ber siðferði í huga þegar tilkynnt er til barnaverndarnefnda. Afleiðingar tilkynninga fela oft í sér inngrip í líf fjölskyldna og raska heimilisfriði og friðhelgi einkalífs. Það getur því verið átakanlegt fyrir einstakling að taka þá ákvörðun að tilkynna um barn til barnaverndarnefnda.

Flestir hafa sett sér ákveðin siðferðisleg viðmið í lífinu, svokallað gildismat og vilja fara eftir því. Mismunandi er hve sterka siðferðisvitund einstaklingar hafa og sýna en hún birtist gjarnan í ákvarðanatöku þeirra. Sumar ákvarðanir vega þyngra en aðrar einkum þær sem varða framtíð og réttindi annarra og geta haft varanlegar afleiðingar fyrir líf fólks. Svo dæmi sé tekið, getur það verið meiriháttar ákvörðun að tilkynna grun um vanda barns til barnaverndarnefnda s.s. um meinta kynferðislega

<sup>190</sup> Dómur MDE í málinu Venema gegn Hollandi, frá 17. desember 2002. Reports of judgments and decisions, 35731/97, mgr. 88-90.

<sup>191</sup> Dute, Joseph, „Child abuse, Human rights and the Role of the Doctor“. *European Journal of Health Law* 2009 (16), bls. 119-123.



misnotkun gegn því. Ákvörðunin getur vart verið röng, því grunur er nóg til þess að tilkynningarskyldan stofnist.<sup>192</sup>

Siðareglur heilbrigðisstétta má finna á heimasíðu landlæknis,<sup>193</sup> en þar eru 17 siðareglur mismunandi heilbrigðisstétta listaðar upp. Þar má nefna siðareglur lækna, ljósmæðra, sálfræðinga, félagsráðgjafa, tannlækna, þroskajálfa og fleira. Markmið siðareglna er aðallega að leiðbeina starfsstéttum, svo þær þjóni réttmætu hlutverki samfélagsins og að auðvelda starfsmönnum ákvarðanatöku í siðferðilegum álitamálum, ásamt öðru. Þar er meðal annars átt ákvörðunartöku um það hvenær og hvort tilkynna beri um misfellur í uppeldi barna og því um líkt til barnaverndarnefnda. Siðareglurnar geta þá vísað veginn við þá ákvarðanatöku tilkynningarskyldra aðila. Þær hjálpa starfsmönnum einnig til þess að eiga góð samskipti við sjúklinga sína og lýsa ábyrgð gagnvart þeim.<sup>194</sup>

Sumir fagaðilar hafa kost á því að sækja námskeið um innleiðingu siðareglna, áður en þeir fá starfsréttindi sín, eins og gildir meðal annars um sálfræðinga. Í því námskeiði er t.a.m. fjallað um siðareglur og gildissvið þeirra og meðal annars kennt um trúnaðarskyldu og samspil hennar við aðrar skyldur.<sup>195</sup> Sálfræðingar hafa einnig samnorrænar siðareglur en þær gilda þá jafnt fyrir alla aðila og geta nýst í öllu starfi þeirra.

Af tilkynningarskyldum fagstéttum eru það ekki einungis heilbrigðisstéttir sem notast við siðareglur. Þar má nefna eftirfarandi stéttir: prestar<sup>196</sup>, lögregla<sup>197</sup> og kennarar<sup>198</sup>. Svipar þeim til siðareglna heilbrigðisstarfsfólks, þ.e. með svipuð markmið og tilgang, að leiðbeina starfsstéttum í starfi og ákvarðanatöku í ýmsum flóknum siðferðilegum atriðum.

### 5.3 Trúnaðarskylda fagaðila

Trúnaðarskylda hefur svipaða merkingu og þagnarskylda eða þagmælska. Hér er einkum notast við orðið *trúnaðarskylda*. Trúnaðarskylda felur í sér skyldu,

---

<sup>192</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altxt/127/s/0403.html>. bls. 62. [Sótt á vefinn 01.11.2010]

<sup>193</sup> Landlæknir, Siðareglur heilbrigðisstétta, 3. október 2010, <http://landlaeknir.is/pages/434>.

<sup>194</sup> Landlæknir, Siðareglur heilbrigðisstétta, 3. október 2010, <http://landlaeknir.is/pages/434>.

<sup>195</sup> Viðtal höfundar við Brynhildi Sch. Thorsteinsson, sálfræðing, 2. nóvember 2010.

<sup>196</sup> Prestafélag Íslands, „Siðareglur“, 3. október 2010, <http://kirkjan.is/pi/sidareglur/>.

<sup>197</sup> Lögreglan, „Siðareglur lögreglu“, 2. október 2010  
<http://www.logreglan.is/upload/files/Si%C3%B0areglur.pdf>

<sup>198</sup> Kennarasamband Íslands, „Siðareglur kennara“, 2. október 2010,  
<http://www.ki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8143>

(lagaskyldu, samningsskyldu eða siðferðisskyldu) til að halda trúnað eða rjúfa ekki trúnað.<sup>199</sup>

Fagaðilar samkvæmt 17. gr. bvl., eru bundnir trúnaðarskyldu gagnvart börnum, sjúklingum, skjólstæðingum og þeim sem þeir hafa afskipti af í starfi.<sup>200</sup> Einnig er lögregla bundin trúnaðarskyldu í sínu starfi. Reglur um trúnaðarskyldu þeirra aðila má finna meðal annars í siðareglum þeirra, ásamt ýmsum lagaákvæðum sem nefnd verða síðar í kaflanum, s.s. 1. mgr. 136. gr. alm. hgl. um brot á trúnaði í opinberu starfi.

Trúnaðarskylda fagaðila gagnvart barni, foreldrum og forráðamönnum er grundvallaratriði svo traust myndist á milli þeirra aðila og starfsmanns, hvort sem um er að ræða heilbrigðisstofnun, skóla eða aðrar stofnanir og vinnustaði sem tilkynningarskyldir aðilar starfa á.

Í flestum starfsstéttum þar sem unnið er með fólk þarf starfsmaður að skrifa undir heit um þagnarskyldu og er mismunandi hvernig sú þagnarskylda er sett fram í siðareglum og lögum starfsstétta.<sup>201</sup> Dæmi um það er í siðareglum presta. Þar segir í 4. kafla sem nefnist trúnaður: „4.1 Prestur er bundinn *algjörri þagnarskyldu* um allt er hann verður áskynja í starfi og leynt skal fara. Í sálgæslu og skriftum er prestur áheyrandi í Kristis stað. Þess sem hann verður þannig áskynja má hann því aldrei láta uppi án samþykkis viðkomandi skjólstæðings.“ Og í næsta ákvæði: „4.2 Ef prestur fær ráðgjöf varðandi skjólstæðing ber honum að virða *þagnarskylduna* þannig að persónulegar upplýsingar komi ekki fram nema óhjákvæmilegt sé.“<sup>202</sup> Prestur getur meðal annars orðið var við atriði í starfi sínu, sem valda því að tilkynningarskylda verður virk. Þá vegast á þagnarskylda hans og tilkynningarskylda, samkvæmt 17. gr. bvl. Í siðareglum lækna, Codex ethicus, er skýrt kveðið á um þagnarskyldu og segir í 13. gr. að lækni eigi að forðast, eins og hægt er, að aðhafst nokkuð sem gæti veikt trúnaðarsamband hans við sjúklinga sína. Lækni er óheimilt að skýra frá sjúkdómsgreiningum, einkamálum eða heilsufari sjúklinga, nema með samþykki sjúklings, eftir úrskurð dómara eða samkvæmt lagaboði. Lækni ber einnig

<sup>199</sup> Páll Sigurðsson, (ritstj.), *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík 2008, bls. 442.

<sup>200</sup> Sbr. meðal annars siðareglur heilbrigðisstétta og siðareglu kennara; Landlæknisembættið, „Siðareglur heilbrigðisstétta“, 2. október 2010, <http://landlaeknir.is/pages/434>. Og Kennarasamband Íslands, „Siðareglur kennara“, 9. og 10. gr., <http://www.ki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8143>, og fl. sbr. kafla 5.2.

<sup>201</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bergðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*, bls. 65.

<sup>202</sup> Prestafélag Íslands, „Siðareglur“, 2. október 2010, <http://kirkjan.is/pi/sidareglur/>.

að minna samstarfsfólk sitt á að gæta með sama hætti fyllstu þagmælsku um allt sem varðar sjúkling hans. Í 8. gr. siðareglanna er einnig minnst á traust á milli sjúklings og lækni, en þar segir að samband á milli þeirra aðila skuli byggjast á gagnkvæmu trausti og gagnkvæmum skyldum. Læknar geta til að mynda frekar greint líkamlegt ofbeldi eða merki um aðra vanrækslu á börnum, en aðrir tilkynningarskyldir aðilar. Því er mikilvægt að læknar geri ítarlega skoðun á barninu og aðstæðum þess ef þá grunar eitthvað misjafnt.

Hollensku læknasamtökin ganga lengra en sú íslensku. Í Hollandi hafa læknasamtök (Dutch Royal Medical Association) til dæmis nýlega innleitt siðareglur sem segja að þegar grunur leikur á því að barn sé misnotað skuli læknir gera *allt sem nauðsynlegt þykir* til þess að komast því hvort barn sé raunverulega fórnarlamb misnotkunar, hverjar orsakir misnotkunarinnar eru og hvernig hægt sé að stöðva hana. Ef læknir kemst að því að um misnotkun er að ræða, þá skal hann gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að stöðva hana.<sup>203</sup> Siðareglur lækna á Íslandi eru ekki eins ítarlegar hvað varðar þetta efni en fela þó skýrt í sér mikilvægi tilkynningaskyldunnar vegna þess að tekið er fram að hún gangi framar þagnarskyldunni, eins og kemur einnig fram í 3. mgr. 17. gr. bvl. Sambærileg ákvæði og í siðareglum lækna er að finna í öðrum siðareglum heilbrigðisstarfsmanna, svo sem hjúkrunarfræðinga og ljósmæðra.<sup>204</sup>

Starfsmönnum lögreglu ber þagnarskylda um þau atriði sem þeir verða vitni að í starfi sínu eða vegna starfs síns, samkvæmt 6. gr. siðareglna þeirra. Þagnarskylda lögreglumanna tekur til dæmis til upplýsinga um einkahagi manna sem eðlilegt er að leynt fari. Slíkar upplýsingar geta meðal annars verið um illa meðferð á barni.

Í siðareglum sálfræðinga sem sérstaklega eru kenndar áður en sálfræðingar fá sérfræðingsleyfi, er að finna ákvæði um trúnað og þagnarskyldu í kafla 2.1.<sup>205</sup> Ákvæðið er sambærilegt öðrum þagnarskylduákvæðum í siðareglum tilkynningarskyldra aðila og hljóðar svo: „Sálfræðingurinn virðir rétt einstaklingsins til trúnaðar með því að segja ekki frá því sem honum er trúnað fyrir af skjólstæðingi og því sem hann fær vitneskju um við sálfræðilega starfsemi sína.“

---

<sup>203</sup> Dute, Joseph, „Child abuse, Human rights and the Role of the Doctor“. *European Journal of Health Law* 2009 (16), bls. 119-123.

<sup>204</sup> Landlæknisembættið, „Siðareglur heilbrigðisstétta“, 1. október 2010, <http://landlaeknir.is/pages/434>

<sup>205</sup> Landlæknir, „Siðareglur sálfræðinga“, <http://landlaeknir.is/pages/446>

Í siðareglum kennara segir að kennurum beri að gæta trúnaðar við nemendur og að kennurum beri að gæta þagmælsku um einkamál nemenda og forráðamanna þeirra sem þeir fá vitneskju um í starfi.<sup>206</sup>

Eins og sjá má á dæmunum að ofan gildir það um siðareglur sem varða tilkynningarskylda aðila að þær hafa að geyma ákvæði sem varðar trúnaðar- og þagnarskyldu.

Þegar trúnaðarbrestur verður á milli einstaklinga, t.d. þegar læknir hjá ríkisstofnun bregst trúnaði skjólstæðings, getur læknirinn t.a.m. átt von á refsingum. Hann, eins og aðrir tilkynningaskyldir aðilar, getur átt yfir höfði sér allt að eins árs fangelsisvist ef hann bregst trúnaðarskyldu í starfi. Dæmi um það er ákvæði 1. mgr. 136. gr. alm. hgl., sem kveður á um refsingu eða sektir fyrir opinberan starfsmann sem *segir frá nokkru sem leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu* eða varðar starf hans, og getur sú refsing verið allt að eins árs fangelsi.

Dæmi um lög sem gilda um tilkynningarskylda aðila og fela í sér reglur um trúnaðarskyldu eru meðal annars eftirfarandi lög; 3. gr. laga um sálfræðinga nr. 40/1976, í 1. mgr. 15. gr. læknalaga nr. 53/1988, í 1. mgr. 8. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008, í 1. mgr. 6. gr. hjúkrunarlaga, í 1. mgr. 22. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 (lögrl.) í 6. gr. laga um félagsráðgjöf nr. 95/1990 og í 12. gr. laga um réttindi sjúklinga nr. 74/1007. Ekki er um tæmandi talningu á lögum að ræða en ákvæðin eru svipuð og hafa sama meginmarkmið, það er að fagaðili gæti þagmælsku um atriði sem hann verður vitni að í starfi eða í tengslum við starf. Þagmælskan gildir gagnvart öllum sjúklingum, skjólstæðingum, börnum og þeim sem við á hverju sinni.

### **5.3.1 Mörkin á milli trúnaðar- og tilkynningarskyldu fagaðila**

Þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á um trúnaðarskyldu í siðareglum og lögum tilkynningarskyldra aðila, eru undantekningar þar á. Hvort tveggja eru lögbundnar skyldur og vegast því á. Hins vegar er ljóst að tilkynningarskyldan er réttþærri en trúnaðar- og þagmælska sem kveðið er á um í siðareglum eða lögum, því í 3. mgr. 17. gr. bvl. kemur skýrlega fram að tilkynningarskylda gangi *framar* ákvæðum laga eða siðareglna um þagnarskyldu viðkomandi starfsstétta. Með lögum nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna var fyrst lögfest ákvæði um að tilkynningarskyldan gangi *framar* reglum um þagnarskyldu fagstétta sem störfuðu með börnum að einhverju

<sup>206</sup> Kennarasamband Íslands, „Siðareglur kennara“, 1. október 2010, <http://www.ki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8143>

leyti.<sup>207</sup> Ákvæði 3. mgr. 17. gr. bvl. hljóðar svo: „Tilkynningarskylda samkvæmt þessari grein gengur frammar ákvæðum laga eða siðareglna um þagnarskyldu viðkomandi starfsstétta.“ Reglan á við um allar starfsstéttir sem hafa afskipti af börnum að einhverju leyti.

Þegar barnaverndarnefndir hafa tekið ákvörðun um að hefja könnun máls í kjölfar tilkynninga, eiga þær rétt á upplýsingum um heilsu barns og foreldra þess. Öllum heilbrigðis- og sjúkrastofnunum, þar með töldum sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmönnum, sérfræðingum sem veita félagslega þjónustu, geðdeildum, meðferðardeildum og meðferðarstofnunum fyrir áfengissjúklinga og fíkniefnaneytendur, og stofnunum sem veita félagslega þjónustu eða aðstoð, er skylt að veita barnaverndarnefndum upplýsingar sem þær þurfa eftir að hafa tekið ákvörðun um að hefja könnun máls, sbr. 1. mgr. 44. gr. bvl. Upplýsingarnar ber þeim að láta í té endurgjaldslaust og geta þær innihaldið upplýsingar um heilsu bæði barns og foreldra þess, þ.á.m. ástand viðkomandi og batahorfur, auk annarra upplýsinga sem nefndin telur að geti skipt máli fyrir úrlausn barnaverndarmálsins. Sú upplýsingaskylda heilbrigðisstofnana gengur frammar ákvæðum laga eða siðareglna um þagnarskyldu einstakra starfsstétta, eins og fram kemur í 5. mgr. 44. gr. bvl.

Ávallt ber að ríkja trúnaðarsamband á milli sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna og er eitt af markmiðum laga um réttindi sjúklinga að styðja slíkt trúnaðarsamband, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Þagnarskylda starfsmanna í heilbrigðisþjónustu á við um allt sem starfsmaður kemst að í starfi sínu, sbr. 12. gr. laga um réttindi sjúklinga,

Undantekning frá þessari reglu um trúnaðarskyldu lögum er þegar þagnarskyldan vikir fyrir tilkynningarskyldu barnaverndarlaga, eins og skýrt er kveðið á um í undanþáguákvæði 1. mgr. 13. gr. laganna. Þar segir: „Þagnarskylda skv. 12. gr. nær ekki til atvika sem starfsmanni í heilbrigðisþjónustu ber að tilkynna um samkvæmt öðrum lagaákvæðum, t.d. ákvæðum barnaverndarlaga. Í þeim tilvikum ber starfsmanni skylda til að koma upplýsingum um atvikið á framfæri við þar til bær yfirvöld.“

Sambærileg ákvæði sem fjalla um undantekningu frá þagnarskyldu aðila, má finna í siðareglum sálfræðinga í kafla 2.1. og hljóðar hún svo: „Undantekningu skal gera frá þagnarskyldunni, ef augljós hættu bíður skjólstæðings eða annarra. Sálfræðingurinn getur þó í samræmi við lög verið skyldaður til að veita upplýsingar

---

<sup>207</sup> Ræða Ólafs G. Einarssonar, um frumvarp til laga um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992. 115. löggjafarþing, 422. mál

og gerir því skjólstæðingi sínum grein fyrir þeim takmörkunum á þagnarskyldu sem gilda skv. lögum.<sup>208</sup>

Að lokum má nefna ákvæði læknalaga sem fjallar um þagnarskyldu lækna en þar segir í 2. mgr. 15. gr. laganna að fyllsta þagmælska gildi ekki ef lög bjóði annað eða rökstudd ástæða sé til þess að rjúfa þagnarskyldu vegna brýnnar nauðsynjar. Í máli umboðsmanns Alþingis nr. 530/1991 hafði aðili kvartað yfir því að læknir hefði í heimildarleysi afhent barnaverndaryfirvöldum skýrslu um sjúkdóm, eyðnismit, manns. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafði verið með mál um dóttur viðkomandi til meðferðar, sem fjallaði um hver dvalarstaður hennar skyldi vera í framtíðinni.<sup>209</sup> Umboðsmaður vísaði í heimild barnaverndarnefnda, samkvæmt þágildandi lögum um vernd barna og ungmenna, um rétt nefndar til upplýsinga um hagi barns, aðbúnað og fleira, eins og nú er kveðið á um í 44. gr. bvl. Barnaverndarnefnd átti því rétt á upplýsingum um sjúkdóm aðilans vegna hagsmuna barnsins og gekk sá upplýsingaréttur nefndarinnar framur þagnarskyldu læknisins, eins og á við, samkvæmt 5. mgr. 44. gr. bvl.

Aðilar sem nefndir eru í 17. gr. bvl. hafa faglega ábyrgð í starfi sem veldur því að þeir skuli sjálfir meta, sundum í samráði við yfirmenn, hvort og hvenær hagsmunir barns eru mikilvægari en trúnaður þeirra og skyldur svo að það réttlæti tilkynningarskyldu.<sup>210</sup> Það felst í menntun þeirra og starfsreynslu að þekking þeirra ætti að vera nægileg á skyldum, reglum og faglegri ábyrgð.

Ætla má að fagaðilar vilji virða allar reglur og lög í starfi sínu, þar á meðal trúnaðarskyldu, og eigi erfitt með að brjóta þær, sérstaklega trúnaðarskyldu eftir að traust hefur myndast á milli barna og fagaðila í stafi. Þeim ber hins vegar að gera það í slíkum tilvikum, því tilkynningarskyldan gengur framur ákvæðum laga eða siðareglna um trúnaðarskyldu viðkomandi fagaðila, samkvæmt 3. mgr. 17. gr. bvl.

Í þessu samhengi kemur meginreglan um friðhelgi einkalífs í 8. gr. MSE einnig til skoðunar, því t.a.m. þurfa heilbrigðismenn að brjóta á þeirri reglu þegar þeir tilkynna um grun sinn, en það getur verið réttlætanlegt samkvæmt undantekningarákvæðinu í 2. mgr. 8. gr. MSE. Ákvæðið mælir fyrir um heimild til þess að ganga á réttinn til friðhelgi meðal annars í því skyni að vernda heilsu manna.

---

<sup>208</sup> Landlæknir, „Siðareglur sálfræðinga“, 2. október 2010, <http://landlaeknir.is/pages/446>

<sup>209</sup> Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 530/1991, SUA 1992.323, bls 1.

<sup>210</sup> Dute, Joseph, „Child abuse, Human rights and the Role of the Doctor“. *European Journal of Health Law* 2009 (16), bls. 119-123.

En til þess að vernda heilsu barna ber heilbrigðisstarfsmönnum að tilkynna til barnaverndaryfirvalda ef þeir gruna illa meðferð á barninu.

Þegar heilbrigðisyfirvöld tilkynna um grun sinn um illa meðferð barna er það gert í þeim tilgangi að fylgja lögbundinni skyldu samkvæmt barnaverndarlögum og til þess að vernda heilsu barna. Í ákveðnum tilfellum ber heilbrigðisstarfsmönnum þó að hafa samband við foreldra áður en tilkynnt er um grun, í því skyni að fá útskýringar hjá þeim. Slíkt regla kom fram í máli MDE og þótti ný nálgun á efninu. Dómurinn fjallaði um D og aðra gegn Bretlandi<sup>211</sup> og var móðir grunuð um það að „búa til“ veikindi sonar síns. Tilkynnt var um gruninn til félagsmálayfirvalda án hennar vitneskju. Seinna kom í ljós að sá grunur reyndist ekki á rökum reistur. Móðirin byggði á því fyrir rétti að brotið hefði verið á rétti hennar til friðhelgi fjölskyldu, en dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að tilkynning heilbrigðisyfirvalda hefði fallið utan ákvæðis 8. gr. MSE og því ekki brotið á friðhelgi einkalífs og fjölskyldu hennar.<sup>212</sup> Dómurinn hefði einnig getað notað nálgun sem hefði falið í sér þá niðurstöðu að heilbrigðisstarfsmenn hefðu brotið á friðhelgi fjölskyldunnar, en hægt hefði verið að réttlæta það brot með því að fella það undir ákvæði 2. mgr. 8. gr. MSE.

Fagaðilar, svo sem leikskólakennarar, geta til dæmis lent í þeirri óþægilegu stöðu að barn vilji segja þeim frá leyndarmáli sínu, sem fjallar um kynferðislegt ofbeldi gegn þeim. Barn biður kannski leikskólakennarann um að þegja yfir leyndarmálinu, þ.e. að frásögnin sé í trúnaði á milli þeirra tveggja. Leikskólakennarinn, fagaðilinn, má í því tilviki ekki lofa barninu því að hann haldi trúnað og segi engum. Líklegt er að hann geti ekki staðið við slíkt loforð vegna lögbundinnar tilkynningarskyldu barnaverndarlaga. Vernd barnsins er það sem skiptir máli og starfsmanni ber að gera yfirmanni grein fyrir frásögninni eða snúa sér að barnaverndarnefnd og tilkynna frásögn barnsins. Mikilvægt er fyrir fagaðila að horfa ekki framhjá slíkum frásögnum,<sup>213</sup> þótt erfitt geti reynst að bregðast trausti og trúnaði barnsins.

---

<sup>211</sup> Dómur MDE í málinu D og aðrir gegn Bretlandi, frá 12. febrúar 2008, bls. 319. Aðgengilegur á [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>212</sup> Dute, Joseph, „Child abuse, Human rights and the Role of the Doctor“. *European Journal of Health Law* 2009 (16), bls. 119-123.

<sup>213</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*, bls. 28.

## 5.4 Hverjir eru oftast tilkynnendur?

Með því að skoða hvaða tilkynningarskyldu aðilar tilkynna oftast á tímabilinu 2005 til 2009 og hvort sá aðili tilkynni oftast öll þau ár, er hægt að greina betur hvort ákvæði barnaverndarlaga um tilkynningarskyldu eru ólík eða nægilega skýr. Barnaverndarstofa skráir fjölda tilkynninga meðal annars eftir tilkynnendum og greinir þá í ellefu hópa, og þá hópa í tvennt, þ.e. opinbera og óopinbera aðila. Opinberir aðilar tilkynna oftast en óopinberir aðilar, s.s. almenningur og nágrannar. Skýringin á því er væntanlega sú að fagaðilar skv. 17. og 18. gr. bvl. starfa með börnum og verða því oftast varir við aðstæður sem tilkynna ber um. Hér verður ekki stuðst við síðari greininguna en sjónum beint einkum að því hvaða aðili það er sem tilkynnir oftast.

Í töflu 1 hér að neðan, má sjá yfirlit yfir fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 2005-2009, greint eftir þeim aðilum sem tilkynna/tilkynnendum.<sup>214</sup> Fjöldi tilkynninga á árunum 2005-2009 er alls 38.802.<sup>215</sup> Árið 2005 bárust alls 5.952 tilkynningar en árið 2009 voru þær 9.299, það eru 3.347 fleiri en árið 2005 og er munurinn því mjög mikill. Það er 56,23% fjölgun tilkynninga á þeim fimm árum.

Árið 2004 bárust alls 5.555 tilkynningar sem er 324 tilkynningum færri en árið 2005.<sup>216</sup> Rennir það enn frekar stoðum undir þá þróun að tilkynningum fari fjölgandi með árunum<sup>217</sup>, án þess að skýringin sé fólksfjölgun.<sup>218</sup> Athyglisvert er að sjá hvaða tilkynningar verða að barnaverndarmálum og hverjar ekki.

Nýjustu tölur um tilkynningar sýna að þróunin sem sjá má árin 2005-2009 heldur áfram, því heildarfjöldi tilkynninga sem barst *fyrstu sex mánuði* ársins 2010 er meiri en fyrstu sex mánuði ársins 2009.<sup>219</sup> Alls bárust 4.765 tilkynningar það tímabil árið 2009 en 4.933 tilkynningar á sama tímabili árið 2010. Tilkynningum fjölgaði því um rúmlega 3% á þeim tíma eða um 168 tilkynningar. Fjölgun á höfuðborgarsvæðinu var minni en á landsbyggðinni, en þar var hún 10%.<sup>220</sup>

<sup>214</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50.

<sup>215</sup> Sama heimild.

<sup>216</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 90.

<sup>217</sup> Sama heimild, bls. 91 og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50.

<sup>218</sup> Hagstofa Íslands, „Talnaefni“, 5. Desember 2010, <http://hagstofa.is/Hagtolor/Mannfjoldi/Yfirlit>

<sup>219</sup> Barnaverndarstofa, „Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda 2009 og 2010 fyrstu sex mánuði ársins“, bls.8, <http://bvs.is/?m=1&ser=290>.

<sup>220</sup> Sama heimild.



Samanburður á fyrstu níu mánuðum áráanna 2008 og 2009 leiðir í ljós að tilkynningum til barnaverndarnefnda fjölgaði um 16%.<sup>221</sup> Ef borinn er saman heildarfjöldi tilkynninga til barnaverndarnefnda *alla mánuði* áráanna 2008 og 2009 leiðir það í ljós fjölgun um rúmlega 13% á milli áráanna, eða úr 8.201 í 9.299 tilkynningar.<sup>222</sup>

Barnaverndarstofa skráir tilkynningar meðal annars eftir því *hvaða tilkynningarskyldir aðilar tilkynna mál til barnaverndarnefnda*, og í töflu 1 að neðan má sjá yfirlit yfir tilkynningar á tímabilinu 2005-2009 greint eftir því hverjir eru tilkynnendur.<sup>223</sup>

**Tafla 1** Yfirlit yfir fjölda tilkynningar til barnaverndarnefnda á árunum 2005-2009 greint eftir tilkynnendum.

Tilkynnendur	2005	2006	2007	2008	2009
Lögregla	3.240	3.896	4.959	4.537	4.617
Skólayfirvöld	583	618	641	721	898
Leikskóli / dagmæður	85	104	106	139	196
Læknir / heilsugæsla / sjúkrahús	388	429	553	450	634
Önnur barnaverndarnefnd	149	132	181	183	215
Þjónustumiðstöð/félagsþjónustan	125	154	157	182	195
Foreldrar barns	494	497	605	683	837
Ættingjar, aðrir en foreldrar	241	281	345	401	480
Barn leitaði sjálf til barnaverndarnefndar	38	28	33	39	47
Nágrannar	263	261	547	539	728
Aðrir, ótilgreindir	346	493	290	367	452
<b>Heildarfjöldi tilkynninga</b>	<b>5.952</b>	<b>6.893</b>	<b>8.417</b>	<b>8.241</b>	<b>9.299</b>

Heimild: Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009.<sup>224</sup>

Í töflunni kemur meðal annars fram að árin 2005-2009 bárust flestar tilkynningar frá lögreglu, eða um helmingur allra tilkynninga pr. ár. Að meðaltali voru tilkynningar frá lögreglu 54,92% pr. ár á því tímabili. Skólayfirvöld tilkynntu næst oftast en fæstar tilkynningar bárust frá börnum. Opinberir aðilar tilkynna mun oftast en óopinberir aðilar. Opinberir aðilar eru mismunandi starfsstéttir, samkvæmt 17. og 18. gr. bvl., og

<sup>221</sup> Jón Hákon Halldórsson, „Tilkynningum til barnaverndarnefnda fjölgaði um 16%“. *Fréttablaðið*, 4. febrúar 2010 og Barnaverndarstofa, Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði áráanna 2008 og 2009, bls. 10, <http://www.bvs.is/files/file841.pdf>

<sup>222</sup> Anna Sigríður Guðmundsdóttir, „Verndaður vinnustaður barnaníðinga“. *Morgunblaðið*, 18. mars 2010.

<sup>223</sup> Sjá Töflu 1.

<sup>224</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls.49.

óopinberir aðilar eru almenningur, samkvæmt 16. gr. bvl. Almenningur greinist í nokkra flokka þegar eftir skráningakerfi Barnaverndarstofu, þ.e. foreldra barns, ættingja, barn sem leitar sjálft til nefnda, nágretta og aðra ótilgreinda. Tilkynnendur sem teljast opinberir aðilar, þ.e. lögregla, heilbrigðisstarfsmenn, starfsmenn barnaverndarnefnda og félagsþjónusta standa fyrir stærstum hluta þeirra tilkynningum sem berast, að meðaltali 76,1% af þeim tilkynningum sem berast á hverju ári á þessum fimm ára tímabili.<sup>225</sup> Má sjá að árið 2009 bárust alls 4.617 tilkynningar frá lögreglu, en það er t.a.m. sambærilegur fjöldi og heildarfjöldi tilkynninga árið 2002,<sup>226</sup> sem sýnir hve hátt hlutfall lögreglutilkynninga er miðað við heildarfjölda tilkynninga.

Tilkynningar frá lögreglu vega þyngst og bárust alls 4.617 tilkynningar frá lögreglu árið 2009, sem er rétt tæpur helmingur af öllum tilkynningum það árið.

Munur á skyldu lögreglu til þess að tilkynna og annarra aðila er sá að lögreglu ber einnig að tilkynna um það þegar grunur leikur á því að refsiverður verknaður hafi verið framinn og þegar hún fær slíkt mál til meðferðar og því skylda lögreglu víðtækari en tilkynningarskylda annarra tilkynningarskyldra aðila eins og fram hefur komið í kafla 4.6. Þess vegna berst sá mikli fjöldi tilkynninga frá lögreglu.

Ef frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum mun öðlast lagagildi, fækkar tilkynningum lögreglu væntanlega í kjölfarið vegna þeirrar takmörkunar sem nýja ákvæðið hefur í för með sér.<sup>227</sup>

Önnur atriði sem skýrt geta fjölda tilkynninga frá lögreglu er nám í Lögregluskóla ríkisins sem lögreglumenn ganga í gegnum. Ein af námsgreinum í grunnnámi Lögregluskóla ríkisins er lögfræði, þar sem lögð er áhersla á að fræða nemendur um íslenskt réttarkerfi og veita þeim til dæmis undirstöðuþekkingu í refsirétti. Námið er meðal annars sniðið að skyldu þeirra til þess að fylgja lögum og bregðast við lögbundnum skyldum, svo sem tilkynningarskyldu barnaverndarlaga.<sup>228</sup> Lögreglumenn ættu því að vera að sér í almennri lagabekkingu að loknu námi.

Lögreglan nýtur ekki nafnleyndar og eru tilkynningar þeirra í nafni embættisins, eins og fram hefur komið í kafla 4.7. Markmið þeirrar reglu er meðal

---

<sup>225</sup> Sama heimild, og Ársskýrsla Barnaverndarstofu bls. 90.

<sup>226</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 90.

<sup>227</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 16. [sótt á vefinn 30.10.2010]

<sup>228</sup> Lögregluskóli ríkisins, „Grunnnámsdeild-námsgreinar“, 4. október 2010, [http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat\\_id=298](http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=298).

annars að vernda starfsmenn.<sup>229</sup> Afleiðingar þeirrar reglu geta verið þær að lögregla telji sig í vernduðu starfsumhverfi og er því ekki eins óörugg og til dæmis almenningur gæti verið varðandi tilkynningarskyldu.

Lögreglan hefur þau vinnubrögð að hún tilkynnir næstum öll afskipti sín af börnum til barnaverndarnefnda landsins, sama hvaða nafni þau nefnast. Hvort sem barn dettur í skíðabrekku og þarf sjúkrabíl, barn lendir í óhappi sem farþegi í bíl, eða barn er tekið fyrir þjófnað.<sup>230</sup> Það eru óþarflega víðtæk viðbrögð lögreglu við tilkynningarskyldunni, samkvæmt 18. gr. bvl., því tilkynningarskyldan nær til þeirra atvika þegar barn býr við óviðunandi uppeldisskilyrði, verður fyrir áreitni eða ofbeldi, eða stofnar heilsu sinni og þroska í hættu, eins og orðalag 18. gr. er. Gefur það til kynna að lögregla túlki ákvæði 18. gr. of vítt.

Til skýringar má nefna að á þriggja mánaða tímabili frá september og til og með nóvember 2005 var gerð rannsókn á vegum Barnaverndarstofu þar sem skoðaðar voru ókannaðar tilkynningar hjá tveimur barnaverndarnefndum, hvernig mál það voru og hvaðan flestar af þeim tilkynningum koma. Var rannsóknin gerð á tilkynningum sem skráðar voru hjá Barnavernd Reykjavíkur og barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar. Með niðurstöðunum kom í ljós að langflestar tilkynningar sem ekki voru kannaðar voru tilkynningar sem bárust frá lögreglu. Alls voru 290 tilkynningar ekki kannaðar hjá Barnavernd Reykjavíkur og þar af voru 262 tilkynningar frá lögreglu, sem er 90,3% tilkynninga. Af 52 tilkynningum sem ekki voru kannaðar hjá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar voru 44 tilkynningar frá lögreglu, sem er 84,6% tilkynninga.<sup>231</sup> Má sjá að yfirgnæfandi fjöldi tilkynninga sem *ekki eru kannaðar* berast frá lögreglu, líklega vegna þess að hún túlkar 18. gr. bvl. of vítt.

Lögregla í samstarfi við starfsmenn barnaverndaryfirvalda vinnur sem stendur að samningu verklagsreglna til að afmarka með skýrari hætti skyldur samkvæmt 18. gr. bvl. Verklagsreglurnar eiga að bæta greiningu og mat lögreglu á tilkynningum til barnaverndarnefnda.<sup>232</sup> Lögreglan tilkynnir til að mynda þegar barn er staðið að búðarhnupli, en slík eru ekki meðhöndluð af barnaverndarnefndum. Þegar barnaverndarnefnd berast slíkar upplýsingar frá lögreglu senda nefndir foreldrum bréf þar sem gerð er grein fyrir því að tilkynning um atvikið hafi borist en ekkert verði

<sup>229</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglimum*, bls. 118.

<sup>230</sup> Barnaverndarstofa, upplýsingar frá Barnaverndarstofu, nóvember 2010.

<sup>231</sup> Guðrún Ottersted, „Ókannaðar tilkynningar“. 20. september 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=252>

<sup>232</sup> Barnaverndarstofa, upplýsingar frá Barnaverndarstofu, nóvember 2010.

aðhafst í málinu af nefndarinnar hálfu.<sup>233</sup> Ef barnavernd berast til dæmis ábendingar vegna útvístartíma barna eða um eftirlit með sýningum og skemmtunum, þá er ekki um tilkynningu að ræða, sbr. 92. gr. bvl. um útvístartíma barna og 93. gr. bvl. um eftirliti með sýningum og skemmtunum sem börn sækja. Slík tilvik teljast ekki tilkynningarskyld og falla undir almenn verndarákvæði barnaverndarlaga. Ef hins vegar ábendingarnar varða ákveðið barn eða börn er mögulegt að barnaverndarnefnd fjalli um málið sem tilkynningu og meðhöndli það samkvæmt lagaákvæðum sem um það gilda.<sup>234</sup>

Athygli vekur hve fáar tilkynningar berast frá leikskólum, dagmæðrum og gæsluforeldrum og því er mögulegt að efla þurfi meðvitund þessara starfsstétta um þessi mál. Þó má sjá að þeim fjölgaði á milli ára, en tilkynningar frá leikskólum og dagmæðrum voru 85 árið 2005 og 196 árið 2009. Það þýðir 130,6% fjölgun á tilkynningum frá þeim á þessu fimm ára tímabili. Má vera að skýringin sé til að mynda sú að Barnaverndarstofa hafi verið öflug í hlutverki sínu að veita almenna fræðslu til fagfólks með fyrirlestrahaldi, ráðsefnum, útgáfu handbókar og fleiru. Einnig er fjölgunin í samræmi við fjölgun allra tilkynninga í heild á þessum árum. Áriðandi er að skólayfirvöld og leikskólar séu meðvituð um tilkynningarskyldu og sinni henni sem skyldi.<sup>235</sup>

Þær tilkynningar sem skráðar hafa verið fyrri helming ársins 2010 gefa til kynna að lögregla verði áfram sá aðili sem oftast tilkynnir.<sup>236</sup> Á fyrstu sex mánuðum þessa árs tilkynnti lögregla flest mál af öðrum tilkynnendum, en það bárust 2.420 tilkynningar frá lögreglu, eða 49,1% af öllum tilkynningum á þeim tíma. Það er í samræmi við hlutfall tilkynninga frá lögreglu á síðustu fimm árum, þ.e. um helmingur af tilkynningum alls. Fyrstu sex mánuði ársins 2009, voru tilkynningar frá lögreglu einnig flestar, 2.372 samtals, eða 48,8% af öllum tilkynningum.<sup>237</sup>

Samtals tilkynnti lögregla til Barnaverndarnefndar Reykjavíkur 1.694 tilkynningar fyrstu níu mánuði ársins 2010, af alls 3.236 tilkynningum, eða 52,34% af heildarfjölda tilkynninga. Sá fjöldi samsvarar þeim fjölda sem skráður er á tímabilinu

---

<sup>233</sup> Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands, „Guðrún Frímansdóttir framkvæmdastjóri Barnaverndar Reykjavíkur í viðtali við Ingvar Sigurgeirsson“. Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun, netla.khi.is. 22. janúar 2005, bls. 1.

<sup>234</sup> Barnaverndarstofa, *Handbók Barnaverndarstofu*, bls. 26.

<sup>235</sup> Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands, „Guðrún Frímansdóttir framkvæmdastjóri Barnaverndar Reykjavíkur í viðtali við Ingvar Sigurgeirsson“, bls. 1.

<sup>236</sup> Barnaverndarstofa, „Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda 2009 og 2010 fyrstu sex mánuði ársins“, 30. október 2010, bls.9, <http://bvs.is/files/file881.pdf>

<sup>237</sup> Sama heimild.

2005-2009. Tilkynningar lögreglu til allra barnaverndarnefnda landsins fyrstu níu mánuði ársins 2010 voru samtals 3.521 eða 50,3% af heildartilkynningum það ár, sem sýnir samsvarandi hlutfall lögreglutilkynninga og aðrar tölur á tímabilinu 2005-2009.<sup>238</sup>

Ef frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum tekur gildi mun tilkynningarskylda lögreglu samkvæmt 18. gr. bvl. takmarkast og verður þar með sambærilegt ákvæði 61. gr. sml.<sup>239</sup> Ákvæði 18. gr. bvl. mun þó halda áfram að vera víðara en ákvæði sml. því það felur í sér að lögregla tilkynni einnig öll brot gegn refsíákvæðum *barnaverndarlaga og sérrefsilaga* ef brot varða þyngri refsingu en tveggja ára fangelsi.<sup>240</sup>

Framvegis gæti því orðið breyting á, ef tilkynningum fækkar í kjölfar nýrra verklagsreglna sem eru í undirbúningi lögreglu og barnaverndaryfirvalda,<sup>241</sup> og ef frumvarpið tekur gildi, því þá verður tilkynningarskylda lögreglu ekki eins víðtæk.

## 5.5 Tilkynningarskylda vanrækt

„Ef það eru til reglur sem segja okkur hvað sé rétt [...] þá erum við háð þessum reglum“.<sup>242</sup> Í barnaverndarlögum eru reglur um tilkynningarskyldu og kveða á um hvernig rétt sé að bregðast við tilkynningarskyldum aðstæðum, en þrátt fyrir það eru þessi mál ekki alltaf augljós. Menn geta orðið óöruggir þegar þeir standi frammi fyrir þeirri ákvörðun að tilkynna og eru ekki vissir um hvort aðstæður barns eigi nákvæmlega heima undir lagaákvæði barnaverndarlaga.

Sú ákvörðun að tilkynna til barnaverndarnefnda er meðal annars háð huglægu mati þess sem tilkynnir. Sá einstaklingur þarf að meta aðstæður barns og hversu alvarlegar þær eru. Einnig felst hlutlægt mat í ákvörðuninni, þ.e. að meta hvort aðstæðurnar fallir undir lagaákvæði barnaverndarlaga.

Vanræksla á tilkynningarskyldu getur meðal annar falist í því að aðilar bregðist ekki við frásögn eða atburðum sem þeir verða vitni að og aðhafist ekkert. Þá geta

<sup>238</sup> Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði árána 2009-2010, bls. 9, <http://bvs.is/files/file890.pdf>.

<sup>239</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 28. [sótt á vefinn 30.10.2010].

<sup>240</sup> Sama heimild.

<sup>241</sup> Barnverndarstofa, upplýsingar höfundar frá Barnaverndarstofu, nóvember 2010.

<sup>242</sup> Páll Skúlason, *Pælingar*. Reykjavík 1987, bls. 189.

menn einnig sýnt vantrú á því sem þeir heyra eða upplifa, eða telja atburðinn ekki nægilega alvarlegan til þess að hann heyri undir barnaverndarnefnd.<sup>243</sup>

Refsing liggur hvort tveggja við því að tilkynna vísvitandi rangar upplýsingar og að láta hjá líða að tilkynna vitandi að tilkynningarskylda sé fyrir hendi, sbr. 1. og 2. mgr. 96. gr. bvl. Ákvæði 2. mgr. 96. gr. bvl. mælir fyrir um refsingu gegn broti á tilkynningarskyldu samkvæmt lögnum, þar segir: „Ef maður lætur hjá líða að tilkynna barnaverndarnefnd um svo illa meðferð eða slæman aðbúnað barns að lífi þess eða heilsu sé hættu búin varðar það sektum eða fangelsi allt að tveimur árum“. Refsiákvæðið felur í sér sterka vernd fyrir börn,<sup>244</sup> og stuðlar að því að tilkynningarskylda sé ekki vanrækt.

Ýmsar ástæður geta legið að baki því að einstaklingar séu hikandi við að tilkynna eins og fram hefur komið, og er engin ástæða sem skýrir það.<sup>245</sup> Sumir halda að tilkynningu fylgi mikil og yfirþyrmandi aðgerðir,<sup>246</sup> á meðan óöryggi og hræðsla við hið óþekkta aftrar öðrum aðilum frá því að tilkynna. Hið óþekkta geta til dæmis verið hugmyndir tilkynnanda um afleiðingar tilkynningarinnar og þá fyrirhöfn sem fylgir því að tilkynna.<sup>247</sup> Auk þess getur hræðslan verið við það að sundra fjölskyldum, raska heimilisfriði eða að hljóta ekki nafnleynd skv. 19. gr. bvl. Þá getur fagaðilum reynst erfitt að þurfa að brjóta trúnaðarskyldu í starfi, en trúnaðarskyldan er mikilvæg regla fyrir fagaðila.

Þekking manna, persónuleiki og umhverfi hljóta að hafa áhrif þegar ákvörðun um að tilkynna er tekin. Vanþekking getur verið á barnaverndarkerfinu og uppbyggingu þess, úrræðum og starfsaðferðum barnaverndarnefnda. Slík vanþekking getur haldið aftur af aðilum að tilkynna, og valdið óöryggi um hvernig bregðast skuli við.<sup>248</sup> Almennur og fagaðilar eru misvel að sér í lögum og það er ekki öllum fyllilega ljóst hvaða lögbundna skylda hvílir á þeim samkvæmt barnaverndarlögum. Menntun fagaðila sem afskipti hafa af börnum hefur mikið að

---

<sup>243</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglíngum*, bls. 29.

<sup>244</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altxt/127/s/0403.html>, bls. 111. [Sótt á vefinn 5.11.2010]

<sup>245</sup> Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglíngum*, bls. 29.

<sup>246</sup> Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands, „Guðrún Frímansdóttir framkvæmdastjóri Barnaverndar Reykjavíkur í viðtali við Ingvar Sigurgeirsson“. Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun, netla.khi.is. 22. janúar 2005, bls. 4.

<sup>247</sup> Sama heimild.

<sup>248</sup> Barnaverndarstofa, Handbók Barnaverndarstofu, bls. 39.

segja. Sumar fagstéttir hafa lært um barnavernd í námi sínu, aðrar ekki.<sup>249</sup> Þeir sem hafa fræðst um barnavernd og lögfestar skyldur í tengslum við barnavernd, gætu verið betur undir það búnir að bregðast við tilkynningarskyldum aðstæðum og eru líklega ekki eins óöruggir um hvernig bregðast skuli við eins og þeir sem ekki hafa fræðst um málefnið.

## 6 Lokaorð

Tilkynningarskylda samkvæmt barnaverndarlögum hvílir á öllum á Íslandi.<sup>250</sup> Skyldan er helsti grundvöllur barnaverndar í landinu því flest barnaverndarmál hefjast með tilkynningu. Barnverndarlögin ein og sér tryggja ekki þá vernd barna sem lögin mæla fyrir um heldur er það samspil margra þátta í þjóðfélaginu, svo sem tilkynningarskyldra aðila og barnaverndaryfirvalda.

Af fjölda tilkynninga á tímabilinu 2005-2009 má sjá að tilkynningum fer fjölgandi á þessu tímabili.<sup>251</sup> Einnig kemur í ljós að flestar tilkynningar koma frá lögreglu, sbr. 18. gr. bvl. og eru vegna áhættuhegðunar barns.<sup>252</sup> Skýring á því hvað veldur því að tilkynningum hefur fjölgað síðust árin er ekki einföld. Ýmsir þættir hafa áhrif og verka saman, til dæmis sjálfur fjöldi vanrækslu- og ofbeldistilfella gegn börnum og meðvitund tilkynningarskyldra aðila um lögbundna skyldu þeirra, en fólksfjölgun hér á landi á því tímabili er ekki svo mikil að hún útskýri fjölgunina.<sup>253</sup> Líkleg skýring á því hvers vegna lögregla er tilkynnandi í flestum tilvikum er t.a.m sú að vinnubrögð lögreglu fela í sér að hún túlkar 18. gr. bvl. afar vítt og tilkynnir of smávægileg mál, eða nær öll afskipti sín af börnum, eins og fram kom í kafla 4.6.<sup>254</sup> Auk þess felur eðli starfsins í sér afskipti af ólöglegum atburðum, sem krefjast afskipta yfirvalda, svo sem barnaverndaryfirvalda. Ef nýtt frumvarp til breytinga á lögum um barnavernd öðlast gildi, verður ákvæði um tilkynningarskyldu lögreglu takmarkaðra en áður og því mögulegt að lögregla muni tilkynna færri tilvik til

---

<sup>249</sup> Háskóli Íslands, „Grunnnám“, 29. september 2010, [http://www.hi.is/menntavisindasvid\\_deildir/kennaradeild/nam/nam](http://www.hi.is/menntavisindasvid_deildir/kennaradeild/nam/nam).

<sup>250</sup> Hrefna Friðriksdóttir, *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 488.

<sup>251</sup> Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009, bls. 50 og Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2004-2005, bls. 90.

<sup>252</sup> Sjá Töflu 1 og Ársskýrslu Barnaverndarstofu, 2008-2009, bls. 50 og 2004-2005 bls. 90.

<sup>253</sup> Hagstofa Íslands, „Talnaefni“, 5. Desember 2010, <http://hagstofa.is/Hagtalur/Mannfjoldi/Yfirlit>

<sup>254</sup> Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands, „Guðrún Frímannsdóttir framkvæmdastjóri Barnaverndar Reykjavíkur í viðtali við Ingvar Sigurgeirsson“. Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun, netla.khi.is. 22. janúar 2005, bls. 1.

barnaverndarnefnda en áður.<sup>255</sup> Það sama á við ef nýjar verklagsreglur lögreglu verða að veruleika.<sup>256</sup> Þar með mun heildarfjöldi tilkynninga pr. ár fækka svo um munar.

Margar tilkynningar lögreglu leiða ekki til könnunar máls og rennir það enn frekar stoðum undir það að lögregla tilkynnir of smávægileg atriði sem ekki eiga heima hjá barnaverndarnefndum.<sup>257</sup>

Ekki áttu sér stað lagabreytingar á ákvæðum um tilkynningarskyldu í barnaverndarlögum á tímabilinu 2005 til 2009, og því engin skýring á fjölgun tilkynninga sem felst í því. Næst því tímabili þar sem lagabreyting á sér stað, er lögfesting barnaverndarlaga árið 2002, og þá var ákvæði um tilkynningarskyldu vegna þungaðra kvenna var lögfest.<sup>258</sup> En eins og tafla 1 gefur til kynna má sjá að það nýmæli er væntanlega ekki skýringin á því að tilkynningum hefur farið svo fjölgandi milli ára frá 2005 til 2009, því afar fáar tilkynningar vegna þungaðra kvenna eru á þessu tímabili, aðeins um 0,6% pr. ár. Tilkynningarskyldir aðilar gætu verið meðvitaðari en áður um skyldu sínu auk þess sem sjálfum tilkynningarskyldum tilfellum gæti hafa fjölgað.

Ef frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum tekur gildi, má ætla að almenningur eigi auðveldara en áður með að sinna lögbundinni tilkynningarskyldu sinni, og að vernd barna gegn ofbeldi verði enn meiri en áður.<sup>259</sup> Því almennara sem orðalag ákvæði er þeim mun meiri líkur eru á að vafi og óöryggi kunni að skapast um hvernig leysti skuli úr tilviki sem fellur ekki innan kjarna ákvæðisins.<sup>260</sup> Ef lagaákvæðin IV. kafla um tilkynningarskyldu væru óljós og of almennt orðuð, gæti það valdið óöryggi tilkynningarskyldra aðila um hvort og hvenær þeim bæri að tilkynna.

Verklagsreglur heilbrigðisstarfsmanna annars vegar og verklagsreglur starfsmanna leik-, grunn og framhaldsskólaskóla hins vegar er mikilvægur liður í því að tilkynningarskyldan sé virk hér á landi og er mikilvægt að stuðla að þekkingu

---

<sup>255</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 2, og 28. [Sótt á vefinn 30.10.2010].

<sup>256</sup> Verklagsreglur sem bæta eiga greiningu og mat lögreglu á tilkynningum til barnaverndarnefnda.

<sup>257</sup> Guðrún Ottersted, „Ókannaðar tilkynningar“. 20. september 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=252>

<sup>258</sup> Frumvarp til laga um barnavernd, þskj. 403, 318. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>, bls. 39. [Sótt á vefinn 5.11.2010]

<sup>259</sup> Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, þskj. 947, 557. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0947.html>, bls. 2, og 16. [Sótt á vefinn 30.10.2010].

<sup>260</sup> Róbert Spanó, *Túlkun lagaákvæða*, bls. 67.



fagaðila á þeim verklagsreglum. Samspil trúnaðarskyldu fagaðila og tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum getur haft áhrif á fjölda tilkynnenda enda geta mörkin á þeim skyldum reynst fagaðilum erfið. Mikilvægt er að fagaðilar séu meðvitaðir um það að tilkynningarskyldan víki trúnaðarskyldu úr vegi, sbr. 3. mgr. 17. gr. bvl. og því sé heimilt að rjúfa trúnaðarskyldu í starfi í þeim tilgangi að tilkynna.

Til þess að stuðla enn betur að virkni í barnavernd hér á landi væri meðal annars hægt að bæta siðareglur tilkynningarskyldra aðila, svo þær hefðu allar að geyma ákvæði um að tilkynningarskylda gengi ávallt framur trúnaðarskyldu. Auk þess mætti auka fræðslu almennings og fagaðila, með því að hafa fleiri og víðtækari verklagsreglur um tilkynningarskyldu. Málstofur um barnavernd og tilkynningarskyldu á vegum Barnaverndarstofu geta stuðlað að enn meiri fræðslu, með því að vera haldnar oft og vera jafnvel auglýstar meira.<sup>261</sup> Nauðsynlegt er að gera viðeigandi rástafanir til að tryggja að menn tilkynni barnaverndarnefnd um illa meðferð gegn börnum. Refsiákvæði 2. mgr. 96. gr. bvl. um sekt eða allt að tveggja ára fangelsi við því að láta hjá líða að tilkynna til barnaverndarnefndar, er liður í því að stemma stigu við vanrækslu á tilkynningarskyldu.

Barnaverndaryfirvöld sjá ekki ein um barnavernd á Íslandi heldur hafa tilkynningarskyldir aðilar stórt hlutverk í þeim málaflokki. Þeim aðilum ber að hafa í huga að hagsmunir barnsins eru ávallt í fyrirrúmi og að grunur er nóg til þess að tilkynningarskyldan sé virk. Í því samhengi er þögnin óvinur barnsins því börn eru varnarlausir einstaklingar.

Tilkynningarskylda á Íslandi nær til allra, þ.e. almennings, fagaðila og lögreglu og er lögbundin. Samanborið við önnur Norðurlönd eru ákvæði IV. kafla barnaverndarlaga einna víðtækust hérlendis.<sup>262</sup> Íslendingar mættu vera stoltir af lagaákvæðum um það efni og nýta sér þau af fremsta megni svo börn þjóðarinnar njóti þeirrar verndar sem þau þarfnast.

---

<sup>261</sup> Barnaverndarstofa, „Málstofur um barnavernd“, 24. október 2010 <http://bvs.is/?m=1&ser=252>

<sup>262</sup> Guðrún Kristinsdóttir (ritstj), *Barnaverndarmál. Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalönd*, bls. 65.

## Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Aldís Guðmundsdóttir. *Sálfræði, vöxtur og þroski*. Reykjavík 1992.

Anni G. Haugen, „Samvinna við gerð áætlana um meðferð máls í barnaverndarstarfi“. Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X. Félagsráðgjafardeild og stjórn málafræðideild*. Reykjavík 2009, bls. 21-29.

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. Reykjavík 2008.

Barnaverndarstofa, „Fræðsla og ráðgjöf“, 5. október 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=58>

Barnaverndarstofa, „Um Barnahús“, 4. október 2010, <http://www.bvs.is/?m=2&ser=70>.

Barnaverndarstofa, „Málstofur um barnavernd“, 24. október 2010 <http://bvs.is/?m=1&ser=252>

Barnaverndarstofa, Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda fyrstu níu mánuði árána 2009-2010, nóvember 2010, <http://bvs.is/files/file890.pdf>

Barnaverndarstofa, „*Verklagsreglur um tilkynningarskyldu heilbrigðisstarfsfólks til barnaverndarnefnda*“, 5. október 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=122>.

Barnaverndarstofa, Handbók Barnaverndarstofu. Reykjavík 2009.

Barnaverndarstofa, Samanburður á tilkynningum fyrstu sex mánuði árána 2008 og 2009.

Barnaverndarstofa, Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2008-2009. Reykjavík 2010.

Barnaverndarstofa, Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2006-2007. Reykjavík 2008.

Barnaverndarstofa, Ársskýrsla Barnaverndarstofu, 2004-2005. Reykjavík 2006.

Barnaverndarstofa, „*Verklagsreglur skólafólks*“. 2. september 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=122>.

Council of Europe publishing, *Eliminating corporal punishment. A human rights imperative for Europe's children*. Belgía 2007.

Davíð Þór Björgvinsson, *Barnaréttur*. Reykjavík 1995.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, *Réttindi barna á Íslandi. Fyrsta skýrsla um framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins*. Reykjavík 1995.

Dute, Joseph, „Child abuse, Human rights and the Role of the Doctor“. *European Journal of Health Law* 2009 (16), bls. 119-123.

Dögg Pálsdóttir, „Störf barnaverndarnefnda“. *Úlfljótur* 1980 (4), bls. 169 – 194

Félags- og tryggingarmálaráðuneytið, „Kærunefnd barnaverndarmála“, 10. október 2010, <http://www.felagsmalaraduneyti.is/kaerunefndir/barnaverndarmal/>.

Freydís Jóna Freysteinsdóttir, „Flokkunarkerfi SOF“, 12. september 2010. <http://www.bvs.is/files/file468.pdf>.

Fréttablaðið, Jón Hákon Halldórsson, „Tilkynningum til barnaverndarnefnda fjölgaði um 16%“, 4. febrúar 2010

- Garðar Gíslason, Hjördís Þorgeirsdóttir og Ingólfur V. Gíslason, *Ofbeldi*. Reykjavík 1995.
- Gaukur Jörundsson, „Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnáskilurétti“. Í Páll Skúlason (ritstj.), *Afmælisrit helgað Gizuri Bergsteinssyni í tilefni níræðs afmælis hans 18. apríl 1992*. Reykjavík 1992, bls. 207-225.
- Global initiative to end all corporal punishment of children „End All Corporal Punishment“, 2. október 2010, <http://www.endcorporalpunishment.org/pages/frame.html>
- Guðrún Erlendsdóttir, „Barnaréttindi“. *Tímarit lögfræðinga* 1976, 26 (1), bls. 8-24.
- Guðrún Kristinsdóttir, *Barnaverndarmál. Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalöndin*. Reykjavík 2004.
- Guðrún Ottersted, „Ókannaðar tilkynningar“. 20. september 2010, <http://bvs.is/?m=1&ser=252>
- Hagstofa Íslands, „Talnaefni“, 5. desember 2010, <http://hagstofa.is/Hagtolur/Mannfjoldi/Yfirlit>
- Hildur Biering, *Barnauppeldisins heilaga skylda. Barnavernd á fyrri hluta 19. aldar*. Reykjavík 2006.
- Hrefna Friðriksdóttir, „Samningur um réttindi barnsins“. Í Björg Thorarensen (ritstj.), *Mannréttindasamningur Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2009, bls. 289-338.
- Hrefna Friðriksdóttir, „Sifja- og erfðaréttur“. Í Róbert R. Spanó (ritstj.), *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Reykjavík 2009, bls. 435-512.
- Hrefna Friðriksdóttir „Hlutverk kæruneftndar barnaverndarmála“. Í Stefán Már Stefánsson (ritstj.), *Afmælisrit helgað Birni Þ. Guðmundssyni í tilefni sjötugsafmælis hans 13. júlí 2009*. Reykjavík 2009, bls. 195-252.
- Hrefna Friðriksdóttir, „Að nota samning SP um réttindi barnsins með hendi og vendi að hingað til brúkanlegum siðvana“. Í Trausti Fannar Valsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X. Lagadeild*. Reykjavík 2009, bls. 155-172.
- Kennarasamband Íslands, „Siðareglur kennara“, 2. október 2010, <http://www.ki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8143>
- Landlæknir, Fréttir, „Tilkynningar til barnaverndarneftnda“, 4. febrúar 2003, <http://landlaeknir.is/Pages/1055/NewsID/1258>.
- Landlæknir, Siðareglur heilbrigðisstétta, 3. október 2010, <http://landlaeknir.is/pages/434>.
- Landlæknir, „Siðareglur sálfræðinga“, 2. október 2010, <http://landlaeknir.is/pages/446>
- Lichtwarck, Willy og Clifford, Graham. *Modernisering i barnevernet. Ideologi, kontekst og kompetanse*. Oslo 2010.
- Loftur Guttormsson, *Bernska, ungdómur og uppeldi á einveldisöld*. Reykjavík, 1983.
- Lögreglan, „Siðareglur lögreglu“, 2. október 2010 <http://www.logreglan.is/upload/files/Si%C3%B0areglur.pdf>

- Lögregluskóli ríkisins, „Grunnnámsdeild-námsgreinar“, 4. október 2010, [http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat\\_id=298](http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=298).
- Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, *Alþjóðlegir Mannréttindasamningar sem Ísland er aðili að*. Reykjavík 2003.
- Miller-Perrin, Cindy L. og Perrin, Robin D. *Child Maltreatment. An introduction*. Bandaríkin 2007.
- Morgunblaðið, Anna Sigríður Guðmundsdóttir, „Verndaður vinnustaður barnaniðinga“, 18. mars 2010.
- Ólöf Ásta Farestveit og Þorbjörg Sveinsdóttir, *Verndum þau. Hvernig á að bregðast við grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum og unglingum*. Reykjavík 2006.
- Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin, skýringarrit*. Reykjavík 1994.
- Páll Skúlason, *Pælingar*. Reykjavík 1987.
- Páll Sigurðsson, (ritstj.), *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík 2008.
- Prestafélag Íslands, „Siðareglur“, 3. október 2010, <http://kirkjan.is/pi/sidareglur/>.
- Ragnheiður Thorlacius, „Réttur barna til friðhelgi einkalífs. Réttur barna til trúnaðar af hálfu opinberra starfsmanna“. Umboðsmaður barna. Reykjavík 2003.
- Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands, „Guðrún Frímannsdóttir framkvæmdastjóri Barnaverndar Reykjavíkur í viðtali við Ingvar Sigurgeirsson“. Netla Vef tímarit um uppeldi og menntun. Reykjavík 2005.
- Regional Consultaion for the UN Study on Violence Against Children, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/study.htm>
- Róbert R. Spanó, *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007.
- Sigríður Ingvarsdóttir, „Ný lög um vernd barna og ungmenna“. *Tímarit lögfræðinga* 1992 (42), bls. 248-256.
- Sigurður Línal, *Um lög og lögfræði*. Reykjavík 2002.
- Sundell, Knut „Child-care personnel’s failure to report child maltreatment: some Swedish evidence“. *Child abuse & neglect* 1997 (1), bls. 93-105.
- Svala Ísfield Ólafsdóttir, „Viðhorf til kynferðisbrota gegn börnum“. Í Trausti Fannar Valsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X. Lagadeild*. Reykjavík 2009, bls. 253-265.
- UNICEF, „Um Barnasáttmálann“. *Útgefið efni*. 3. september 2010, [http://www.unicef.is/utgefid\\_efni\\_barnasattmalinn\\_island](http://www.unicef.is/utgefid_efni_barnasattmalinn_island).
- Viðtal höfundar við Brynhildi Sch. Thorsteinsson, 2. nóvember 2010.
- Viðtal höfundar við Guðrúnu Ernu Hreiðarsdóttur, 3. nóvember 2010.
- Webster, S.W., O’toole, R., O’toole, A.W., og Lucal B, 2004. *Overreporting and underreporting of child abuse: teachers’ use of professional discretion*. *Child abuse & neglect*, 2005 (29) bls. 1281-1296.
- Þórhildar Línal, „Umsögn um frumvarp til barnaverndarlaga“, 28. október 2010. Aðgengileg á [http://barn.is/barn/adalsida/umsagnir\\_til\\_althingis\\_og\\_stjornvalda/](http://barn.is/barn/adalsida/umsagnir_til_althingis_og_stjornvalda/).
- Þórhildur Línal, *Barnasáttmálinn. Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík 2007.

*Dómar Hæstaréttar Íslands:*

Dómur Hæstaréttar frá 22. janúar 2009, í máli nr. 506/2008

Dómur Hæstaréttar frá 16. júní 2008, í máli nr. 313/2008

*Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:*

Dómur MDE í málinu Venema gegn Hollandi, frá 17. desember 2002. Reports of judgments and decisions, 35731/97, mgr. 88-90.

Dómur MDE í málinu D og aðrir gegn Bretlandi, frá 12. febrúar 2008, bls. 319.  
Aðgengilegur á [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

*Úrlausnir umboðsmanns Alþingis:*

Álit umboðsmanns Alþingis frá 9. nóvember 2009 í máli nr. 5186/2007.

Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 530/1991, SUA 1992.323

