



Umboðsmaður Alþingis
Templarasundi 5
101 Reykjavík

Dagsetning 1.7.2025
Málsnúmer MRN24120118

Viðbrögð mennta- og barnamálaráðuneytis við heimsóknarskýrslu embættis umboðsmanns Alþingis á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga

Vísað er til bréfs umboðsmanns Alþingis, dags. 16. desember 2024, þar sem óskað er eftir því að mennta- og barnamálaráðherra geri grein fyrir viðbrögðum sínum við ábendingum og tilmælum sem heyra undir málefnasvið mennta- og barnamálaráðuneytis og fjallað er um í heimsóknarskýrslu umboðsmanns á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga, á grundvelli OPCAT eftirlits embættisins. Í bréfinu er þess óskað að ráðuneytið svari erindinu eigi síðar en 1. júlí 2025.

Lagaumgjörð neyðarvistunar á Stuðlum.

Í 4. kafla heimsóknarskýrslunnar er vísað til umfjöllunar í skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla árið 2018 um réttindi frelsissviptra barna og um lagaumgjörð neyðarvistunar barna. Vísað er til fyrri athugasemda umboðsmanns sem settar voru fram í skýrslunni og svara félagsmálaráðuneytisins, sem þá fór með yfirstjórn málaflokksins, um fyrirhugaðar breytingar á lagaákvæðunum sem þessu tengjast. Tekið er fram að inntak ákvæðanna standi enn óbreytt og er þeim tilmælum beint til mennta- og barnamálaráðherra að fylgja hið fyrsta fyrirmælum í 4. mgr. 79. gr. og 2. mgr. 80. gr. barnaverndarlaga um setningu reglugerða nema fyrir liggi með vísun hætti að breytinga sé að vænta á ákvæðum 79. og 80. gr. laganna von bráðar.

Mennta- og barnamálaráðuneyti hefur unnið að heildarendurskoðun barnaverndarlaga, nr. 80/2002, um nokkurt skeið. Verkefnið er umfangsmikið og var ákveðið að skipta endurskoðuninni upp í tvo hluta, þ.e. fyrri og síðari hluta heildarendurskoðunar laganna. Líkt og vikið er að í skýrslu umboðsmanns lauk fyrri hluta heildarendurskoðunarinnar með samþykkt frumvarps til laga um breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, samþætting o.fl.), nr. 107/2021.

Í þeirri vinnu sem nú stendur yfir, og felur í sér síðari hluta endurskoðunarinnar, er sérstök áhersla lögð á endurskoðun ákvæða um heimili og stofnanir á ábyrgð ríkisins, þ.m.t. ákvæði 79. og 80. gr. laganna. Mennta- og barnamálaráðuneyti tekur undir mikilvægi þess að þvingunarráðstöfunum, agaviðurlögum og inngripum í friðhelgi einkalífs barna, sem vistast á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga, sé búin viðeigandi umgjörð í lögum. Sú vinna sem hefur farið fram í ráðuneytinu á undanförunum misserum endurspeglar þessa áherslu þótt ekki hafi enn tekist að ljúka vinnu við frumvarp til nýrra laga um barnavernd, en áætlanir ráðuneytisins miða nú við að slíkt frumvarp verði lagt fram á Alþingi á haustþingi 157. löggjafarþings.

Vegna fyrri svara ráðuneytisins um undirbúning að setningu reglugerða er rétt að taka fram að undirbúningur var hafinn að setningu nýrra reglugerða um þvingunarráðstafanir en í ljósi þeirrar endurskoðunar sem áformuð er á 79. og 80. gr. laganna og ákvörðunar um að leggja frumvarpið fram á haustþingi komandi löggjafarþings var ákveðið að leggja áherslu á vinnu við endurskoðun laganna frekar en að setja reglugerðir á grundvelli gildandi laga. Lögð hefur verið áhersla á að taka mið af umfjöllun í skýrslu umboðsmanns Alþingis við þá vinnu.

Í 4. kafla er einnig fjallað um tímalengd vistunar og vísað til tilvika þar sem börn voru vistuð umfram 14 daga á neyðarvistun. Þau tilmæli eru ítrekuð úr fyrri skýrslu að Barna- og fjölskyldustofa og neyðarvistun Stuðla leitist við að tryggja, eftir atvikum í samráði við mennta- og barnamálaráðuneytið, að frelsissvipting barna sem eru vistuð á neyðarvistun verði ekki lengri en leyfileg hámarksvistun samkvæmt barnaverndarlögum, það er umfram 14 daga. Í því felst að komið verði í veg fyrir að börn séu vistuð án viðhlítandi heimildar.

Mennta- og barnamálaráðuneyti tekur undir mikilvægi þess að börn séu ekki vistuð lengur í íþyngjandi úrræðum en nauðsyn krefur. Með fyrirhuguðum breytingum sem áformað er að leggja til í frumvarpi til nýrra laga um barnavernd leggur ráðuneytið áherslu á að fjallað verði með afdráttarlausum hætti um tímalengd vistunar í löggjöfinni sem og að kveðið verði á um endurmat slíkra ráðstafana, með hagsmuni þeirra barna sem um ræðir að leiðarljósi.

Þvingun, valdbeiting og takmarkanir á frelsi og friðhelgi.

Í 5. kafla heimsóknarskýrslunnar sem fjallar um þvingun, valdbeitingu og takmarkanir á frelsi og friðhelgi er því beint til mennta- og barnamálaráðherra að við þá vinnu sem stendur yfir við síðari hluta heildarendurskoðunar laga um barnavernd verði litið til nánar tilgreindra atriða sem fjallað er um á blaðsíðu 17 í skýrslunni. Þá eru fyrri tilmæli um að ráðherra fylgi hið fyrsta fyrirmælum í 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga um setningu reglugerðar ítrekuð.

Mennta- og barnamálaráðuneyti tekur undir mikilvægi þess að þvingunarráðstöfunum, agaviðurlögum og inngripum í friðhelgi einkalífs barna, sem vistast á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga, sé búin viðeigandi umgjörð í lögum. Fyrirhugað er að fjalla með skýrum hætti um heimildir barnaverndaryfirvalda til að skerða persónuleg réttindi barna sem vistast á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins, þegar nauðsyn krefur, í löggjöfinni. Þá verður í frumvarpinu lagt til að fjallað verði með skýrum hætti um það í löggjöfinni hvaða athafnir og ákvarðanir starfsmanna fela í sér þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög eða inngrip í friðhelgi einkalífs þeirra. Jafnframt er ætlunin að fjalla um þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo heimilt sé að beita börn á slíkum heimilum og stofnunum þvingunum, agaviðurlögum eða grípa inn í friðhelgi einkalífs þeirra með öðrum hætti. Þá felur endurskoðunin í sér breytingar á málsmeðferð barnaverndarmála, þ.m.t. að því er varðar ákvarðanir um þvinganir eða inngrip.

Líkt og vikið var að hér að framan miða áætlanir ráðuneytisins að því að unnt verði að leggja frumvarp til nýrra laga um barnavernd fram á haustþingi 157. löggjafarþings og að í framhaldi verði unnið að setningu og endurskoðun reglugerða á málefnasviðinu. Það er mat mennta- og barnamálaráðuneytis að mikilvægt sé að fjalla um svo íþyngjandi ákvarðanir sem þvingunarráðstafanir og inngrip í friðhelgi einkalífs barna eru í lögum fremur en í reglugerð.

Umhverfi og aðbúnaður.

Í 6. kafla heimsóknarskýrslunnar er fjallað um umhverfi og aðbúnað á neyðarvistun Stuðla og er í því sambandi vísað til orða stjórnenda og starfsfólks að núverandi húsnæði og aðbúnaður á deildinni sé ekki fullnægjandi í ljósi mikils álags, m.a. vegna vistunar gæsluvarðhaldsfanga á neyðarvistun, fjölgunar í hópi þeirra sem vistast og lengri vistunartíma en áður. Þeim tilmælum er beint til mennta- og barnamálaráðherra að sjá til þess að það húsnæði sem hýsir neyðarvistun Stuðla hverju sinni fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru til starfseminnar og taki nægilegt mið af umfangi hennar.

Í mennta- og barnamálaráðuneyti er lögð rík áhersla á uppbyggingu úrræða innan barnaverndarkerfisins og allt kapp lagt á að tryggja að til staðar séu viðeigandi úrræði sem taki mið af þeirri þörf sem er til staðar á hverjum tíma. Uppbygging úrræða innan barnaverndarkerfisins hefur verið og verður áfram áherslumál ráðuneytisins.

Sú uppbygging og vinna sem stendur yfir krefst þó aðkomu fjölmargra annarra aðila, þ.m.t. fjármála- og efnahagsráðuneytis, sem fer með mál er varða eignir ríkisins, þar á meðal húsnæðismál ríkisstofnana og Framkvæmdasýsluna - Ríkiseignir, sbr. forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025. Mennta- og barnamálaráðuneyti mun áfram leggja á það áherslu í sínum samskiptum við framangreinda aðila að uppbyggingu úrræða sem og endurbótum á Stuðlum verði flýtt eins og kostur er. Í þeim samtölum hefur jafnframt verið lögð á það áhersla að komið sé til móts við ábendingar umboðsmanns Alþingis hvað aðbúnað húsnæðisins varðar.

Heilbrigðisþjónusta.

Í 8. kafla heimsóknarskýrslunnar er fjallað um heilbrigðisþjónustu á neyðarvistun. Líkt og tekið er fram í skýrslunni þá eru Stuðlar ekki heilbrigðisstofnun og er þar því ekki veitt almenn heilbrigðisþjónusta og meðferð. Jafnframt kemur fram að þrátt fyrir það sé hins vegar þörf á aðhlynningu eða eftir atvikum læknisfræðilegu mati talsvert mikil í hópi þeirra barna sem þar vistast, en til að mynda sé áætlað að stór hluti barna sem vistist á neyðarvistun noti vímuefni. Sérstaklega er vikið að heilbrigðisskoðun við upphaf vistunar á Stuðlum og þeim tilmælum beint til mennta- og barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra, eftir atvikum með aðkomu Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistunar Stuðla, að huga að lausn til þess að börnum sem vistast á neyðarvistun sé tryggt almenn heilsufarsskoðun við komuna á Stuðla.

Mennta- og barnamálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti, í samstarfi við Barna- og fjölskyldustofu og aðra hlutaðeigandi aðila, hafa átt í virku samtali undanfarna mánuði um það hvernig unnt sé að tryggja börnum almenna heilsufarsskoðun við komuna á Stuðla og liggur fyrir þarfagreining um efnið frá því í júní 2025, sem samþykkt hefur verið af öllum hlutaðeigandi aðilum. Mennta- og barnamálaráðuneyti hefur upplýsingar um að heilbrigðisráðuneyti og Barna- og fjölskyldustofa vinni nú að nánari útfærslu á grundvelli hennar.

Þá beinir umboðsmaður sjónum sínum að geðheilbrigðisþjónustu við börn og er í því samhengi vísað til samtals við starfsfólk og stjórnendur deildarinnar um stöðu barna sem þurfi nauðsynlega heilbrigðisþjónustu vegna andlegra veikinda en fá ekki innlögn á Barna- og unglingageðdeild Landspítala. Fram kemur að deildin hafi ekki burði til þess að

veita þessum börnum viðhlítandi þjónustu, enda sé neyðarvistun Stuðla ekki heilbrigðisstofnun. Þar sem að börnin þurfi þó á mikilli þjónustu að halda vistist þau áfram á neyðarvistun en í reynd séu þau þar vegna úrræðaleysis fremur en á grundvelli ástæða sem um er getið í barnaverndarlögum. Þeim tilmælum er beint til mennta- og barnamálaráðherra, sem ber ábyrgð á stofnunum og heimilum á ábyrgð ríkisins, þar með talið Stuðlum, og heilbrigðisráðherra, sem ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við börn sem þar vistast, að taka sameiginlega til athugunar stöðu þeirra barna sem hér um ræðir og kunna að vistast á neyðarvistun Stuðla vegna skorts á viðeigandi úrræðum.

Undanfarin ár hefur margvísleg vinna farið fram á vegum Stjórnarráðsins í því skyni að tryggja betra samstarf og samþættingu þjónustu innan þeirra kerfa sem veita börnum og fjölskyldum þeirra þjónustu og hefur sú umbótavinna m.a. leitt af sér breytingar á lagaumhverfinu. Í ársbyrjun 2022 tóku gildi ný lög um um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Meginmarkmið laganna er að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana og taka þau til allrar þjónustu sem veitt er börnum, hvort sem það er þjónusta á vegum félagslega kerfisins eða heilbrigðiskerfisins. Með lögunum er lögð rík áhersla á að börnum sé veittur snemmtækur stuðningur sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir að tiltekinn vandi eða áskoranir sem barn glímir við aukist og verði erfiðari viðureignar. Unnið er að innleiðingu laganna í breiðu samstarfi fjölmargra aðila og standa vonir stjórnvalda til þess að á komandi árum muni þeim málum þar sem börn þurfa á sérhæfðri þjónustu á þriðja stigi fækka. Með því að skapa skilyrði til þess að unnt sé að veita öllum börnum sem á þurfa að halda snemmtæka og samþætta þjónustu, um leið og þörf krefur, skapist einnig rými til að veita þeim börnum sem þurfa á sérhæfðari þjónustu að halda betri þjónustu.

Samhliða þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lagaumhverfinu sem ætlað er að tryggja börnum samþætta þjónustu á fyrri stigum hefur markvisst verið unnið að uppbyggingu úrræða, þ.m.t. sérhæfðra úrræða á öðru og þriðja stigi, fyrir börn. Hluti af þeirri vinnu hefur falið í sér kortlagningu og greiningu á stöðu þeirra barna sem þurfa á fjölþættri þjónustu til lengri tíma litið að halda, hvort sem sú þjónusta er veitt á vegum félagslega kerfisins eða heilbrigðiskerfisins.

Hluti af undirbúningsvinnu mennta- og barnamálaráðuneytisins við heildarendurskoðun barnaverndarlaga hefur falist í rýni á reglur sem varða börn sem eru vistuð utan heimilis á öðrum forsendum en á grundvelli barnaverndarlaga. Ráðuneytið hefur lagt á það áherslu að greina þá þjónustu og þau úrræði sem til staðar eru fyrir þann hóp barna sem um ræðir sem og að móta framtíðarsýn í málaflokknum. Fyrir liggja gögn og skýrslur, þ.m.t. skýrsla stýrihóps mennta- og barnamálaráðherra um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda frá því í ágúst 2023 sem og áfangaskýrsla starfshóps félags- og vinnumarkaðsráðuneytis frá því í september 2024. Þrátt fyrir að sú vinna hafi að stærstum hluta miðað að því að rýna stöðu tiltekins hóps þeirra barna sem um ræðir, þ.e. barna með flókinn og fjölþættan vanda, þá styður sú vinna almennt við þá stefnumótun og lagabreytingar sem unnið er að.

Hinn 19. mars 2025 rituðu mennta- og barnamálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga undir samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um börn með fjölþættan vanda. Mennta- og barnamálaráðherra hefur skipað stýrihóp sem hefur verið falið að hafa umsjón með og fylgja eftir framkvæmd þeirra verkefna sem skilgreind eru í samkomulaginu. Einn af áhersluþáttum verkefnisins er að vinna að því að tryggja að börn með fjölþætta stuðningsþarfir, sem búsett eru utan

heimilis, fái fullnægjandi heilbrigðisþjónustu. Þá er lögð áhersla á að tryggt verði að sú þjónusta sé samþætt við aðra þjónustu sem hlutaðeigandi börn fá í búsetuúrræðum á vegum ríkisins.

Að öðru leyti gerir mennta- og barnamálaráðuneyti ráð fyrir því að heilbrigðisráðuneyti geri umboðsmanni grein fyrir þeirri vinnu sem fram hefur farið á vegum heilbrigðiskerfisins í því skyni að tryggja börnum viðeigandi úrræði og þjónustu á vegum þess. Þó er rétt að taka það fram að virkt samtal hefur verið milli mennta- og barnamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis undanfarnar vikur og mánuði og mun mennta- og barnamálaráðuneyti áfram leggja áherslu á gott samstarf við heilbrigðisráðuneytið í því skyni að tryggja að til staðar séu viðeigandi úrræði og að börn sem vistast í úrræðum á vegum ríkisins fái viðeigandi heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. geðheilbrigðisþjónustu.

Þá eru í heimsóknarskýrslunni ítrekuð tilmæli sem í fyrri skýrslu var beint til félags- og barnamálaráðherra, nú mennta- og barnamálaráðherra, og heilbrigðisráðherra að leitað sé leiða til þess að koma, eins og unnt er, í veg fyrir að almennir starfsmenn Stuðla sinni störfum heilbrigðisstarfsfólks, svo sem almennri lyfjagjöf og eftirliti með börnum sem eru hætt komin vegna neyslu vímuefna.

Líkt og fjallað var um hér að framan hefur mennta- og barnamálaráðuneyti átt í virku samtali við heilbrigðisráðuneyti og Barna- og fjölskyldustofu undanfarna mánuði í því skyni að tryggja börnum sem vistast í úrræðum á vegum ríkisins, þ.m.t. á Stuðlum, viðeigandi heilbrigðisþjónustu. Hluti af fyrirliggjandi þarfagreiningu og undirbúningsvinnu henni tengdri hefur verið að skoða almennt séð hvernig unnt sé að tryggja viðeigandi heilbrigðisþjónustu í úrræðum barnaverndarkerfisins. Þá er að mati ráðuneytanna jafnframt mikilvægt að styrkja lagaumhverfi þeirrar þjónustu sem um ræðir og er fyrirhugað að leggja til ákveðnar breytingar hvað þetta varðar í nýjum lögum um barnavernd.

Kvartanir og kæruleiðir.

Í 12. kafla heimsóknarskýrslunnar er að finna umfjöllun um kærurétt vegna ákvarðana um takmarkanir á réttindum og þvingunarráðstöfunum. Þar er fjallað um óvissu um afmörkun valdsviðs hjá þeim stjórnvöldum sem ætlað er að taka kærur og kvartanir þeirra sem dvelja á neyðarvistun til meðferðar og er þeim tilmælum beint til mennta- og barnamálaráðherra að setja nánari reglur um rétt barns og foreldra þess til að skjóta ákvörðunum um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana til úrskurðarnefndar velferðarmála í samræmi við 6. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nema fyrir liggi með vísun hætti að breytinga sé að vænta á ákvæðum 82. gr. laganna von bráðar.

Mennta- og barnamálaráðuneyti tekur undir mikilvægi þess að ekki ríki óvissa um valdsvið þeirra stjórnvalda sem ætlað er að taka kærur og kvartanir til meðferðar. Að mati ráðuneytisins er sérstaklega brýnt að sá farvegur sé skýrlega afmarkaður þegar kemur að réttarstöðu þeirra barna sem ákvarðanirnar varða. Í yfirstandandi vinnu við endurskoðun barnaverndarlaga hefur verið lögð á það áhersla að endurskoða ákvæði laganna sem m.a. snúa að málsmeðferð barnaverndarmála hjá úrskurðarnefnd velferðarmála, stjórnvöldum og dómstólum, ásamt því að skýra kæruleiðir og samræma yfirstjórnunarhlutverk ráðuneytisins í málaflokknum við ákvæði annarra laga. Þá hefur sjónum verið beint sérstaklega að aðkomu og réttindum barna við málsmeðferð og í því

sambandi er fyrirhugað að gera ákveðnar breytingar á fyrirkomulagi skipunar talsmanna barna. Við þá vinnu hefur verið og verður áfram lögð sérstök áhersla á samráð við börn.

Sé þess óskað veitir ráðuneytið góðfúslega frekari upplýsingar.

Fyrir hönd ráðherra,

Halldóra Dröfn Gunnarsdóttir

Theódóra Sigurðardóttir