

158. löggjafarþing 2026–2027.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (útivistartími)

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

1. gr.

92. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, orðast svo, ásamt fyrirsögn:

92. gr. Útivistartími barna. Börn, níu ára og yngri, mega ekki vera á almannafæri eftir klukkan 20.00 nema í fylgd með fullorðnum.

Börn á aldrinum 10–12 ára mega ekki vera á almannafæri eftir klukkan 21.00 nema í fylgd með fullorðnum.

Börn á aldrinum 13–16 ára mega ekki vera á almannafæri eftir klukkan 22.00 nema í fylgd með fullorðnum, enda séu þau ekki á heimferð úr skóla-, íþrótta- eða frístundastarfi.

Á tímabilinu 1. júní til 1. september lengist tími skv. 1. og 3. mgr. um tvær klukkustundir en tími skv. 2. mgr. um eina klukkustund.

Aldursmörk þessa ákvæðis miðast við fæðingarár en ekki fæðingardag og breytast 1. júní ár hvert. Takmarkanir á útivistartíma falla niður frá og með 1. júní fyrir börn sem verða 16 ára á árinu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var lagt fram á 157. löggjafarþingi (580. mál) sem hluti af frumvarpi til nýrra heildarlaga um barnavernd en náði ekki fram að ganga. Í frumvarpinu hefur verið tekið tillit til nefndarálits meiri hluta velferðarnefndar Alþingis (þskj. 1345, 580. mál) þar sem mælt var til þess að málið yrði lagt fram að nýju í sérstöku lagafrumvarpi þar sem óskað yrði eftir viðtæku samráði við börn og aðra hlutaðeigandi aðila um útivistartíma barna og málinu þannig veitt aukið vægi í málaflokknum.

Vorið 2018 hófst vinna við endurskoðun á lagaumhverfi þjónustu við börn þar sem hluti verkefnisins fólst í heildarendurskoðun á barnaverndarlögum og var útivistartími barna hluti af því. Frumvarp þetta er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti og felur í sér breytingar á útivistartíma barna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Reglur um útivistartíma barna fela í sér almennar lagalegar takmarkanir á því hvenær börnum á ákveðnu aldursbili er heimilt að vera á almannafæri án fylgdar fullorðinna. Reglurnar voru fyrst lögfestar með lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, en áður en útivistartími barna var samræmdur á landvísi var þeim að jafnaði framfylgt á grundvelli lögreglusamþykktar í einstökum sveitarfélögum.

Reglum um útivistartíma barna var lítillega breytt með barnaverndarlögum, nr. 80/2002 þannig að heimild sveitarstjórna til að víkja frá reglum um útivistartíma var afdnum og miðað var við fæðingarár en ekki fæðingardag barns. Að öðru leyti hefur ákvæði um útivistartíma barna verið eins hvað varðar tímalengd og aldursflokka frá því að það var fyrst lögfest árið 1992.

Reglur um útivistartíma barna hafa sætt gagnrýni en meðal annars hefur verið bent á að þær samræmist ekki að fullu réttindum barna þar sem reglurnar kveði á um frelsisskerðingu og að börn séu ekki einsleitur hópur. Þá hafa börn ítrekað óskað eftir meiri sveigjanleika og rými útivistartíma. Samfélagsaðstæður barna hafa auk þess breyst mikið frá því að reglurnar voru lögfestar árið 1992 og þykir rétt að endurskoða inntak þeirra með tilliti til þess breytta umhverfis sem nú er við lýði, sérstaklega hvað varðar stafrænt umhverfi og skjánotkun barna, ásamt því að uppfæra orðalag ákvæðisins til nútímalegra horfs.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, sem varða útivistartíma barna. Lagt er til að útivistartími barna á aldrinum 10–12 ára verði lengdur um eina klukkustund yfir vetrartímann. Samhliða er lagt til að útivistartími á sumrin taki gildi 1. júní ár hvert í stað 1. maí til að fylgja betur skólaárinu en ábendingar þess efnis komu fram í samráði við gerð frumvarps til nýrra laga um barnavernd. Þá er lagt til að skýra aldursmörk ákvæðisins nánar, þ.m.t. frá hvaða tíma og aldri reglurnar eigi við til þess að auka skýrleika ákvæðisins.

Ísland er eina landið á Norðurlöndunum sem er með almenn ákvæði í lögum sem takmarka útivistartíma barna. Lögbundnar reglur um útivistartíma barna hér á landi hafa þó almennt reynst vel og hafa nýst foreldrum til að styðjast við í uppeldishlutverki sínu og í forvarnastarfi. Í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð er megináhersla lögð á ábyrgð foreldra þegar kemur að því að takmarka útivistartíma barna og uppeldisskyldur þeirra í þeim efnum án þess að hafa almenna reglu um slíkt í lögum. Barnavernd og lögregla geta þó gripið inn í aðstæður barns þegar tilefni er til slíks.

Sama á við í Noregi en auk þess er að finna ákvæði í lögreglulögum (n. *politiloven*) sem veita lögreglu heimild til að fylgja börnum undir 15 ára aldri heim eða vísa þeim heim ef þau eru ein á ferð og á almannafæri eftir kl. 22.00. Rétt er að árétta að um er að ræða heimild lögreglu til að gera slíkt en ekki skyldu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Við mótnun frumvarpsins var litið til 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, þar sem fram kemur að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Einnig var litið til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 (barnasáttmáli) við mótnun frumvarpsins.

Reglur um útivistartíma barna snúa fyrst og fremst að verndarhagsmunum barna þar sem skert er frelsi barna á hóflegan hátt á þeim tíma þegar hættur á almannafæri eru almennt talðar meiri, ásamt því að sporna gegn óæskilegri hópamyndun seint á kvöldin. Forvarnargildi

reglnanna hefur verið talið gott og almennt hafa foreldrar fylgt eftir reglunum og stuðst við þær í uppeldishlutverki sínu.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu á útivistartíma barna fela í sér hóflega endurskoðun á gildandi reglum. Þeim er einkum ætlað að tryggja að horft sé sérstaklega til mismunandi aldurs- og þroskastigs við ákvörðun takmarkana á útivistartíma barna, enda er verulegur þroskamunur á 6 og 12 ára börnum. Með breytingunum er einnig tekið mið af ábendingum barna um rýmri útivistartíma líkt og barnasáttmálinn kveður á um. Í frumvarpinu eru jafnframt skýrar undantekningar vegna heimferðar barna úr skipulögðu skóla-, íþrótta- eða frístundastarfi, sem veita aukið svigrúm til þátttöku barna í slíkri starfsemi.

5. Samráð.

5.1. Samráð við börn

Í október 2024 komu börn úr Vestmannaeyjum á fund í mennta- og barnamálaráðuneytinu eftir áskorun til mennta- og barnamálaráðherra um lengingu á útivistartíma. Þar komu fram þau sjónarmið að börnum á miðstigi ætti að vera leyft að vera lengur úti á kvöldin yfir vetrartímann og að óeðlilegt væri að sömu reglur væru fyrir sex og ellefu ára börn með tilliti til þroskamunar. Vegna áskorunarinnar var ákveðið að mennta- og barnamálaráðuneytið myndi standa fyrir samráði um útivistartíma og fór samráð fram við nemendur í Vinnuskólanum í Reykjavík í júní 2025. Rætt var við 34 börn í 8.–10. bekk þar sem fram kom að reynsla þeirra af útivistarreglunum væri almennt góð og að foreldrar væru meðvitaðir um þær og framfylgdu þeim. Í samráðinu kom m.a. fram að reglur um útivistartíma gætu bundið enda á uppbyggilega samveru eins og leiki eða fótbolta á kvöldin en einnig voru dæmi um börn sem voru ánægð með útivistarreglurnar þar sem þau færu heim til sín á skynsamlegum tíma og fengju góða hvíld. Einnig kom fram að eðlilegt væri að endurskoða aldursviðmiðið þar sem það væri mjög breitt fyrir yngsta hópinn og óeðlilegt að sömu reglur giltu um hann.

Þá hefur ítrekað komið fram á barnaþingum umboðsmanns barna ákall barnaþingmanna um rýmri útivistartíma og var mennta- og barnamálaráðherra m.a. spurður út í reglur um útivistartíma á barnaþingi sem haldið var í nóvember 2025 þar sem gagnrýnt var hversu stuttur hann væri. Samkvæmt upplýsingum frá umboðsmanni barna var umræða um útivistartíma á mörgum borðum á barnaþingi sem allar voru á þá leið að rýmka þyrfti útivistartímann. Þetta samráð var grundvöllur tillagna um breytingu á útivistartíma barna á aldrinum 10–12 ára yfir vetrartímann sem frumvarp þetta fjallar um.

5.2. Samráð við drög að frumvarpi

Mennta- og barnamálaráðuneytið fundaði með ýmsum hagaðilum vegna undirbúnings frumvarps til barnaverndarlaga, m.a. embætti landlæknis, lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og umboðsmanni barna þar sem reglur um útivistartíma voru til umfjöllunar. Í þeim samtölum komu fram ólík sjónarmið. Annars vegar var bent á að tilefni væri til að endurskoða reglurnar, þar sem umhverfi barna hefði tekið verulegum breytingum frá því þær voru settar og börn hefðu sjálf kallað eftir auknu svigrúmi. Hins vegar komu fram sjónarmið um að fara varlega í breytingar, með vísan til forvarnargildis reglnanna og jákvæðrar reynslu af framkvæmd þeirra og eftirfylgni.

Drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um barnavernd voru kynnt í Samráðsgátt stjórnvalda 13. nóvember 2025 (mál nr. S-224/2025) og bárust 20 umsagnir frá 19 aðilum, en sex af þeim innihéldu ábendingar sem sneru að tillögu um breytingar á útivistartíma barna. Í umsögnum Saman-hópsins, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og embættis landlæknis voru gerðar athugasemdir við breytingar á reglum um útivistartíma. Meðal annars er þar vísað

til þess að líta þurfi til svefnþarfa barna og forvarnagildis útivistartíma. Þá kom fram gagnrýni á að ákvæði frumvarpsins um útivistartíma væri ekki nægjanlega skýrt. Ábending um skýrleika ákvæðisins kom jafnframt fram í umsögn frá umboðsmanni barna en þar var ánægju lýst yfir því að komið hefði verið til móts við skoðanir barna við útfærslu ákvæðisins.

Þessar ábendingar leiddu til breytinga á framsetningu ákvæðisins í frumvarpi til nýrra laga um barnavernd sem eins og áður sagði var lagt fram á 157. löggjafarþingi (580. mál) en náði ekki fram að ganga. Málið er nú sett fram í sérstöku lagafrumvarpi í samræmi við álit meiri hluta velferðarnefndar Alþingis til þar sem gert er ráð fyrir frekara samráði við börn og helstu hagaðila um mál þetta sem snertir daglegt líf fjölskyldna í landinu.

6. Mat á áhrifum.

Við mótun frumvarpsins fór fram mat á áhrifum þess á börn. Við meðferð frumvarps til nýrra laga um barnavernd í Samráðsgátt stjórnvalda í nóvember 2025 og fyrir velferðarnefnd Alþingis komu fram ólík sjónarmið um breytingar á reglum um útivistartíma barna. Má þar nefna athugasemdir um að lenging á útivistartíma barna á aldrinum 10–12 ára gæti haft áhrif á svefn þeirra, dregið úr forvarnargildi nógildandi reglna og gert reglurnar flóknari í framkvæmd þar sem aldursflokkarnir eru fleiri. Mennta- og barnamálaráðuneytið tekur undir sjónarmið þess efnis að svefn barna, skýr viðmið og forvarnir eru mikilvæg sjónarmið við mótun reglna um útivistartíma. Því var horft sérstaklega til þess við endurskoðun reglnanna sem eins og að framan greinir miðar að því að lengja útivistartíma 10–12 ára barna um eina klukkustund yfir vetrartímann og tengja lengri útivistartíma yfir sumartímann betur við skólaárið þannig að breytingin miði við 1. júní frekar en 1. maí, þegar skólastarf er alla jafna í fullum gangi.

Önnur sjónarmið koma þó einnig til skoðunar þar sem við matið var jafnframt litið til þess að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu voru undirbúnar í samráði við börn, sem færðu fram málefnaleg sjónarmið um aukinn þroska og sjálfstæði barna á aldrinum 10–12 ára, þörf þeirra fyrir hreyfingu, útiveru og samveru með jafnöldrum og mikilvægi þess að vinna gegn áhrifum af stafrænu umhverfi og aukinni skjánotkun barna. Ljóst er að sjónarmið barna ráða ekki ein og sér för þegar farið er í endurskoðun á reglum sem varða þau en veita ber sjónarmiðum þeirra raunverulegt vægi þegar reglur varða daglegt líf þeirra með beinum hætti líkt og hér um ræðir, sbr. 12. gr. laga um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Með þeim hóflegu breytingum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu er talið að komið sé til móts við helstu sjónarmið sem hafa verið lögð fram við meðferð málsins. Ekki er talið að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu séu til þess fallnar að hafa neikvæð áhrif á svefn 10–12 ára barna þar sem breytingin er með þeim hætti að hún er innan marka ráðlags svefntíma fyrir þennan aldurshóp barna. Þá er einnig til þess að líta að ábyrgð foreldra á svefni, rútínu og daglegri umgjörð barns helst óbreytt og geta foreldrar ákveðið annan útivistartíma fyrir börn sín eftir þörfum og aðstæðum hverju sinni.

Með þeirri breytingu sem frumvarp þetta kveður á um er reynt að ná betur utan um þann mun sem er á þroska barna í þeim aldurshópi sem reglur um útivistartíma ná yfir. Samkvæmt gildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002 gilda sömu reglur um börn 12 ára og yngri og aðrar um aldurshópin 13 – 16 ára, sem börn hafa gagnrýnt líkt og komið hefur fram. Með frumvarpinu er reynt að koma til móts við faglegar athugasemdir um svefnþörf barna en einnig ákall barna um breytingu fyrir miðstig og lagt til að skipta hópnum upp í þrjá aldurshópa þannig að sömu reglur gildi um börn sem eru á sama eða svipuðum stað í aldri og þroska. Skýrari skipting aldurshópa og nákvæmari viðmið um það hvenær barn færir milli

aldursflokka eru talin auka fyrirsjáanleika og auðvelda börnum, foreldrum og stjórnvöldum að átta sig á gildandi reglum um útivistartíma. Með breytingunni er því leitast við að ná betra jafnvægi milli verndar- og forvarnarsjónarmiða annars vegar og réttinda, þroska, sjálfstæðis og velferðar barna hins vegar.

Því er um hóflega og afmarkaða breytingu að ræða þar sem útivistartími barna á miðstigi er lengdur um eina klukkustund að vetrarlagi, án þess að horfið sé frá skýrum aldursbundnum tímamörkum eða verndar- og forvarnarmarkmiði ákvæðisins. Þá eru reglurnar aðlagðar frekar að þeim breytingum sem hafa orðið á skipulagi skólaársins hér á landi. Talið er að breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu styrki rétt barna samkvæmt barnasáttmálanum, þá sérstaklega rétt til þátttöku og leiks ásamt því að réttur barna til verndar sé jafnframt virtur og hafður að leiðarljósi.

Frumvarpið er ekki talið kalla á verulegar breytingar á framkvæmd hjá lögreglu, barnaverndarþjónustum eða sveitarfélögum. Þó verður nauðsynlegt að kynna breytt aldursviðmið og tímamörk með skýrum hætti fyrir börnum, foreldrum og þeim aðilum sem koma að forvarna- og æskulýðsstarfi. Ef frumvarp þetta nær fram að ganga er þörf á að uppfæra leiðbeiningar og kynningarefni um útivistartíma barna. Frumvarpið er ekki talið hafa í för með sér veruleg fjárhagsleg áhrif fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög. Takmarkaður kostnaður kann þó að falla til vegna kynningar á breyttum reglum og uppfærslu leiðbeininga og fræðsluefnis.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um er að ræða hóflegar breytingar á útivistarreglum barna þar sem tekið var tillit til þeirra sjónarmiða sem fram höfðu komið í samráði vegna málsins. Ákvæði um útivistartíma barna voru lögfest með lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, og hafa að meginstefnu til haldist óbreytt síðan þá. Reglurnar hafa gegnt mikilvægu hlutverki í forvarnastarfi meðal annars verið liður í að sporna við óæskilegri hópamyndun seint á kvöldin.

Í samráði við gerð frumvarpsins kom skýrt fram hjá aðilum sem sinna forvarnastarfi að mikilvægt sé að hafa reglur um útivistartíma í lögum og að almennt sé jákvæð reynsla af notkun þeirra. Þekking á reglunum er góð hér á landi og hefur reynst foreldrum vel til að styðjast við í uppeldishlutverki sínu, t.d. til að stuðla að góðum svefvenjum hjá börnum. Í samráðinu kom þó jafnframt fram gagnrýni á reglurnar. Fram komu þau sjónarmið hjá börnum að mikill þroskamunur sé á 11 ára og 6 ára barni út frá félagslegum samskiptum, sjálfstæði og afþreyingu. Skýrt ákall kom fram hjá börnum um að börn á miðstigi fengju rýmri útivistartíma á veturna. Meðal þess sem börn bentu á máli sínu til stuðnings var að líta þurfi til jákvæðra atriða við útivist barna, líkt og leiks, samveru og umgengni við önnur börn, hreyfingar, tengingar við náttúruna og styrkingar félagslegra tengsla. Útivist væri líka til þess fallin að draga úr skjánotkun barna.

Rétt er talið að koma til móts við þessi sjónarmið barnanna að nokkru leyti. Lagt er til í 1.-4. mgr. að reglur um útivistartíma barna séu að mestu óbreyttar nema að útivistartími barna á aldrinum 10–12 ára lengist á veturna um klukkutíma frá því sem nú er. Þá er rétt að árétta að foreldrar geta mótað eigin reglur fyrir börn sín innan marka greinar þessarar. Í 5. mgr. er lagt til að fram komi að aldursmörk ákvæðisins miðist við fæðingarár en ekki fæðingardag. Er hér átt við að sömu reglur gildi um öll börn í sama árgangi alveg eins og á við um grunnskóla. Þá kemur fram að aldursmörk breytist 1. júní ár hvert. Til skýringar felur ákvæðið í sér að reglur 1. mgr. eiga við um börn þar til 1. júní við lok 5. bekkjar grunnskóla, 2. mgr. á við um börn

frá þeim tíma og þar til 1. júní við lok 7. bekkjar grunnskóla og 3. mgr. þar til 1. júní þegar börn eru við það að útskrifast úr grunnskóla. Þá er lagt til að skýrt komi fram að takmarkanir á útivistartíma falli niður 1. júní fyrir börn sem verða 16 ára á árinu.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.