



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um skipan nefndar til að kanna aðbúnað barna sem vistuð voru fyrir atbeina stjórnvalda á einkaheimilum
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	

A. Úrlausnarefni

Forsaga máls og tilefni.

Á undanförunum árum hafa málefni vist- og meðferðarheimila á vegum hins opinbera verið til umræðu og komið til skoðunar stjórnvalda. Slík vinna hófst meðal annars í kjölfar umfjöllunar árið 2007 um misgjörðir sem börn urðu fyrir á vistheimilinu Breiðavík. Á grundvelli laga nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, var skipuð sérstök vistheimilanevnd sem tók til skoðunar og gaf út skýrslur um ýmis vist- og meðferðarheimili ríkis og sveitarfélaga. Í framhaldinu voru einnig sett lög nr. 47/2010, um sanngirnissbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem féllu undir lög nr. 26/2007. Því verkefni lauk formlega 31. desember 2023 með lögum nr. 148/2020 um lokauppgjör.

Eftir að þessum málum lauk komu einnig upp fleiri mál og skapaðist aukið ákall í samfélaginu um rannsóknir á annars konar heimilum þar sem börn dvöldu á vegum barnaverndaryfirvalda. Má þar nefna vöggustofur, barnaheimili, tiltekin meðferðarheimili og einkaheimili þar sem börn voru í föstri. Að hluta til hefur verið brugðist við slíkum málum með sértækum aðgerðum, til að mynda með setningu laga nr. 45/2022, um heimild Reykjavíkurborgar til að skipa nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa. Þá lagði þáverandi forsætisráðherra jafnframt fram frumvarp til laga um almennar sanngirnissbætur á 154. löggjafarþingi árið 2023-2024 (þskj. 481, 449. mál) sem laut að því að gera sanngirnissbætur að almennu úrræði en það frumvarp hlaut ekki lokaafgreiðslu.

Þrátt fyrir framangreindar aðgerðir og stefnumótun er nú talið brýnt að bregðast sérstaklega við ásökunum er hafa komið upp er varða einkaheimili, en ekki stofnanir, og meðferð barna þar. Má þar nefna umræðu um aðstæður barna á fósturheimilinu Bakkakoti þar sem upp hafa komið ásakanir um illa og vanvirðandi meðferð. Engin lög eru í gildi í dag um heimildir stjórnvalda til rannsókna á slíkum málum er varða tiltekna hópa eða rétt einstaklinga til sanngirnissbóta.

Hvert er úrlausnarefnið?

Rannsókn á vistun barna utan heimilis fyrir atbeina stjórnvalda:

Meginmarkmið fyrirhugaðrar lagasetningar er að gera ráðherra kleift að setja á laggirnar sérstaka rannsókn á aðbúnaði barna sem voru sannanlega vistuð á vegum og fyrir atbeina stjórnvalda utan heimilis síns á einkaheimili.

Gildissviði frumvarpsins er þannig ætlað að taka til fósturbarna og annarra barna sem voru vistuð utan heimilis á grundvelli ákvörðunar eða samnings við slíkt einkaheimili og voru þar með vistuð þar á ábyrgð hins opinbera. Gildissviðið yrði þannig afmarkað við heimild til að rannsaka aðstæður barna á einkaheimilum en ekki opinberum stofnunum eins og heilbrigðisstofnunum, vistheimilum, félagsmálastofnunum, skólum, sérskólum fyrir fatlaða

einstaklinga, fangelsum og öðrum stofnunum sem starfa á grundvelli heimilda í lögum eða samkvæmt ákvörðun eða samningi við ríki eða sveitarfélag.

Er jafnframt gengið út frá því að gildissvið fyrirhugaðrar laga verði afmarkað við þau mál þar sem ákvörðun um að vista barn utan heimilis þess var í höndum og á ábyrgð opinbers aðila, óháð því hvaða opinberi aðili stóð fyrir vistun, á hvaða lagagrundvelli eða hvaða form eða heiti sú ráðstöfun hafði. Vistun getur því t.d. hafa átt sér stað á grundvelli barnaverndarlaga, á grundvelli félagsþjónustulaga eða sambærilegra laga. Þá getur vistun hafa átt sér stað á heimili sem hafði opinbert leyfi til að taka við börnum, t.d. í sumardvöl, að því gefnu að ákvörðun um að vista barn utan heimilis síns á slíkum stað hafi verið tekin af opinberum aðila. Utan gildissviðs laganna mun falla almenn daggæsla eða önnur sambærileg umönnun eða dvöl barns þótt hún hafi farið fram á stofnun eða einkaheimili sem hafði opinbert leyfi til starfseminnar, t.d. á leikskólum, hjá dagforeldrum, á heimavist eða sumarbúðum. Fyrirhuguðum lögum er því ekki ætlað að taka til vistunar barns nema hún hafi sannanlega verið utan heimilis þess í sólarhringsvistun eða lengri samfelldri dvöl fyrir atbeina og á ábyrgð stjórnvalda.

Efni frumvarpsins mun takmarkast við að afmarka lagalegan ramma utan um slíka rannsókn en er ekki ætlað að taka til ákvarðana um greiðslu sanngirnibóta eða taka afstöðu til bótakrafna. Greiðsla sanngirnibóta kallar á nánari stefnumótun og annars konar ákvarðanir stjórnvalda sem munu koma til skoðunar í framhaldinu og er áformað að leggja fram frumvarp um sanngirnibætur haustið 2026. Áður er þó æskilegt að skapa lagalegan farveg fyrir rannsóknir slíkra mála og geta niðurstöður þeirra eftir atvikum nýst við nánari stefnumótun og mat á umsóknum og afgreiðslu einstakra mála um sanngirnibætur í kjölfarið.

Afmörkun tímabils:

Við afmörkun tímabils sem slíkar rannsóknir geta náð til hefur verið litið til þess að fyrstu heildstæðu lögum um skipan barnaverndarnefnda voru sett árið 1947, sbr. lög nr. 29/1947, um vernd barna og ungmenna. Með þeim lögum var í fyrsta sinn komið á skipulegu og lögbundnu kerfi þar sem hið opinbera tók að sér virkt hlutverk við ráðstöfun barna utan heimilis, þar á meðal með reglum um vistun barna í fóstri og val á fósturforeldrum. Þótt einhver aðkoma hins opinbera að vistun barna hafi verið fyrir hendi fyrir þann tíma var hún hvorki byggð á jafn skýrum lagagrundvelli né var til staðar eftirlitskerfi. Af þeim sökum er talið rétt að miða upphaf rannsókna við það tímamark þegar stjórnvöld höfðu bæði formlega og raunhæfa aðstöðu til að hafa áhrif á vistun barna og bera ábyrgð á henni. Lög nr. 53/1966 leystu þau lög síðan af hólmi þar sem búið var að skýra betur valdsvið barnaverndarnefnda, flokka ráðstafanir o.fl. Lög 58/1992 tóku svo við þar til ný barnaverndarlög voru sett árið 2002, sbr. lög nr. 80/2002, þar sem gerðar voru töluverðar breytingar á kerfinu í takt við þróun og auknar kröfur til slíkra mála.

Með því að marka upphaf tímabils rannsókna við árið 1947 er hún afmörkuð við tímabil frá því skipuleg og lögbundin aðkoma hins opinbera að vistun barna hófst. Þannig er tryggt að rannsóknin taki eingöngu til vistunar sem fór formlega fram á ábyrgð stjórnvalda. Með því upphafsmarki er einnig gætt að samræmi við þær opinberu rannsóknir sem hafa átt sér stað á vegum vistheimilisnefndar og Reykjavíkurborgar. Nefna má sem dæmi að vistheimilanefnd sem starfaði á grundvelli laga nr. 26/2007 miðaði upphaf athugana sinna almennt við setningu laga nr. 29/1947. Þá laut rannsókn á vegum Reykjavíkurborgar að vöggustofum sem voru starfræktar frá árinu 1949, sbr. lög nr. 45/2022.

Við afmörkun lokatímamarks rannsókna hefur jafnframt verið litið til þess að með setningu barnaverndarlaga nr. 80/2002 urðu verulegar breytingar á skipulagi, réttarvernd og eftirliti með vistun barna. Með þeim lögum var komið á fót heildstæðara og nútímalegra kerfi þar sem gerðar voru auknar kröfur til málsmeðferðar, ábyrgðar stjórnvalda og verndar barna.

Þrátt fyrir að eldri lög hafi kveðið á um aðkomu hins opinbera að vistun barna markar setningu laga nr. 80/2002 tímamót að því leyti að eftirlit, skráning, málsmeðferð og úrræði einstaklinga til að leita réttar síns urðu markvissari og raunhæfari. Af þeim sökum er talið að frá þeim tíma

hafi almennt verið til staðar betri úrræði innan stjórnvöldunna til að bregðast við brotum eða annmörkum án þess að þörf sé á sérstökum sögulegum rannsóknarúrræðum af því tagi sem hér um ræðir.

Við þetta mat hefur einnig verið litið til þess að fyrirhugað er að leggja fram lagafrumvarp haustið 2026 um sanngirnisbætur. Ef um verður að ræða almennar sanngirnisbætur er gert ráð fyrir því að einstaklingar sem telja á sér brotið, þar á meðal vegna atvika sem áttu sér stað eftir árið 2002, geti sótt um slíkar bætur án þess að sérstök rannsóknarnefnd hafi verið skipuð til að rannsaka mál þeirra áður, en eftir er að móta nánar skilyrði bótagreiðslna. Þessi nálgun byggir á þeirri forsendu að rannsóknarnefnd og greiðsla sanngirnisbóta séu tvö sjálfstæð úrræði sem þjóni ólíkum en þó skyldum markmiðum. Á meðan rannsóknarnefndum er ekki síst ætlað að varpa ljósi á sögulega, kerfislæga annmarka er bótakerfinu ætlað að mæta einstaklingum sem telja sig hafa verið beittá órétti. Með því að aðskilja þetta tvennt er komið í veg fyrir að réttur einstaklinga til sanngirnisbóta sé háður því að stjórnvöld ákveði fyrst að ráðast í umfangsmikla og tímafreka sögulega rannsókn á tilteknu heimili eða gagnvart tilteknum hópi.

Slík nálgun á afmörkun rannsókna í tíma samræmist einnig þeirri nálgun sem beitt hefur verið á Norðurlöndum þar sem sérstakar sögulegar rannsóknir og bótaúrræði hafa almennt miðast við tímabil áður en breytingar voru gerðar á barnaverndarkerfum í takt við auknar kröfur til skipulags, réttarverndar og eftirlits með vistun barna. Samantekt um slíka framkvæmd á Norðurlöndum er í fylgiskjali við þetta áformaskjal.

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að lokamark rannsóknar miðist við gildistöku laga nr. 80/2002 enda markar það ákveðin tímamót í þróun barnaverndar hér á landi.

Afmörkun rannsókna við árið 2002 felur ekki í sér að refsiverð brot sem kunna að hafa átt sér stað fyrir þann tíma séu endilega fyrnd. Fyrning slíkra brota fer eftir almennum reglum refsiréttar.

Skilyrði fyrir því að hefja rannsókn:

Lagt er til að ráðherra hafi heimild að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd vegna einkaheimila þar sem börn voru vistuð fyrir atbeina og þar með á ábyrgð hins opinbera. Þar sem slík rannsókn er umfangsmikið, kostnaðarsamt, tímafrekt og íþyngjandi úrræði þarf slík ákvörðun að byggjast á heilstæðu mati á viðkomandi máli.

Gengið er út frá því að við matið skuli ráðherra einkum líta til eðlis og alvarleika máls, umfangs og tíma, þ.e. hvort um sé að ræða hóp barna eða viðvarandi ástand yfir lengra tímabil frekar en einstök tilfallandi atvik og hvort fyrirbyggjandi gögn geri sérstaka rannsókn raunhæfa og líklega til árangurs.

Við mat á slíkum atriðum þarf einnig að líta til meðalhófs og hagkvæmrar nýtingar opinbers fjár. Rannsókn samkvæmt lögunum er sjálfstætt úrræði og gert ráð fyrir að tilkall einstaklinga til sanngirnisbóta síðar sé ekki háð því að slík opinber rannsókn fari fram.

Almennt er ekki gert ráð fyrir að rannsókn samkvæmt lögunum taki til mála sem eru til meðferðar hjá stjórnvöldum eða dómstólum á sama tíma nema að því marki sem er nauðsynlegt er til að varpa ljósi á önnur eldri atvik.

Hlutverk rannsóknarnefndar:

Afmörkun á meginhlutverki rannsóknarnefndarinnar tekur mið af markmiðum úr hliðstæðri löggjöf, sbr. meðal annars lög nr. 45/2022, um heimild Reykjavíkurborgar til að skipa nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa,

Í fyrsta lagi verður nefndinni falið að lýsa því kerfi sem var við lýði varðandi vistun barna á vegum stjórnvalda í fóstri eða sambærilegum úrræðum á einkaheimilum á rannsóknar-tímabilinu.

Í öðru lagi verður nefndinni falið að staðreyna eins og kostur er hvort börn hafi á meðan vistun stóð búið við aðstæður eða sætt meðferð í fóstri eða annars konar sambærilegri vistun sem ekki samrýmdist gildandi reglum, viðmiðum eða almennum kröfum um velferð barna á þeim tíma. Í þriðja lagi getur rannsókn beinst að því hvort annmarkar hafi verið á hvernig vistun var komið á, leyfisveitingum eða hvort opinberu eftirliti eða viðbrögðum við upplýsingum eða tilkynningum hafi verið ábótavant, eftir því sem við á.

Við þetta mat þarf nefndin að horfa til laga og reglna sem giltu um slíkar ráðstafanir á umræddum tíma. Nefndinni yrði einnig heimilt að taka við upplýsingum um meinta annmarka á aðbúnaði fósturbarna og annarra sem voru í sambærilegri vistun utan stofnana og telji hún tilefni til geti hún gert rökstudda tillögu til ráðherra um að rannsókn nái til fleiri þátta eða heimila, að því marki sem rúmast innan laganna.

Til þess að nefndin geti sinnt hlutverki sínu þarf löggjöfin að veita skýrar valdheimildir og reglur um málsmeðferð. Frumvarpið mun kveða á um skipan og sjálfstæði nefndarinnar og mæla fyrir um þagnarskyldu nefndarmanna. Þá verður mælt fyrir um að nefndin fái aðgang að gögnum stjórnvalda sem tengjast fósturráðstöfunum eða sambærilegum vistunarráðstöfunum á einkaheimilum. Jafnframt verður kveðið á um heimildir nefndarinnar til skýrslutöku og að lagaskylda hvíli á fyrrverandi og núverandi opinberum starfsmönnum, starfsmönnum barnaverndar og heilbrigðisstarfsfólki til að láta í té upplýsingar, þrátt fyrir ákvæði laga um þagnarskyldu. Nefndinni verður einnig heimilt að kalla eftir sjúkraskrár að því marki sem nauðsynlegt er til að rækja hlutverk hennar og að gefnu upplýstu samþykki viðkomandi. Er slíkt talið nauðsynlegt til að nefndin geti lagt heildstætt mat á aðbúnað barna enda veita sjúkraskrár oft lykilupplýsingar um andlegt og líkamlegt ástand barna.

Frumvarpið mun einnig taka á sérstökum álitaeftum sem fylgja slíkum rannsóknum.

Hlutverk rannsóknarnefndar er að varpa ljósi á aðstæður og atvik í fortíðinni en ekki fjalla um refsiverða háttsemi. Í ljósi þess að tilvik sem falla undir gildissvið laganna kunna að vera þess eðlis að þau teljist refsiverð og ekki fyrnd er nauðsynlegt að kveða skýrt á um viðbrögð við slíkum tilvikum. Því er gert ráð fyrir því að nefndin tilkynni viðeigandi yfirvöldum, ákærvaldi eða lögreglu, ef grunur vaknar um refsiverða háttsemi. Jafnframt er gert ráð fyrir að nefndin hagi störfum sínum þannig að hún raski ekki mögulegri rannsókn sakamáls. Þetta getur falið í sér að nefndin afmarki mál nánar eða taki ekki til skoðunar mál sem eru til rannsóknar hjá lögreglu eða ákærvaldi. Með þessu er leitast við að tryggja skýra verkaskiptingu á milli rannsóknarnefndar á stjórnáráðstigi og refsivörslukerfisins, vernda rétt einstaklinga og stuðla að því að mál sem kunna að varða refsiverða háttsemi fari í réttan lagalegan farveg.

Til að tryggja nefndinni fullnægjandi starfsumhverfi og vernd upplýsinga á rannsóknarstigi verður mælt fyrir um að ákvæði upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn gildi ekki um störf og gögn nefndarinnar á meðan hún er að störfum. Jafnframt verður kveðið á um frávik frá tilteknum ákvæðum laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og stjórnáráðslulaga. Er það í samræmi við útfærslu í lögum nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir. Að rannsókn lokinni skal nefndin skila skriflegri skýrslu sem dregur saman niðurstöður hennar og lýkur þá störfum nefndarinnar formlega eða þegar starfstíma hennar samkvæmt erindisbréfi lýkur.

Lagt er upp með að nánari útfærsla og afmörkun viðfangsefnis rannsóknarnefndarinnar hverju sinni, þar með talið að hvaða einkaheimili rannsókn skuli beinast, verði ákveðin í sérstöku erindisbréfi frá ráðherra.

Við framkvæmd rannsókna af þessum toga þarf að gæta að réttindum þeirra sem rannsóknin beinist að og sáu um börn í slíkri vistun. Um að ræða einkaheimili sem njóta friðhelgi einkalífs og heimilis samkvæmt 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þessi grundvallarréttindi veita einstaklingum vernd gagnvart íhlutun opinberra aðila í

einkalíf þeirra og heimili, og gildir það jafnt þótt um sögulegar rannsóknir sé að ræða. Þá ber að hafa í huga að fósturforeldrar og aðrir þeir sem tóku að sér börn í vistun gerðu það oft og tíðum við erfiðar aðstæður og börnin hafa verið hluti af fjölskyldulífi þeirra. Mikilvægt er að gæta að grundvallarréttindum þessa hóps, sem sinnir mikilvægu samfélagslegu hlutverki, við ákvörðun um að hvaða heimilum slík rannsókn skal beinast og við opinbera birtingu upplýsinga.

Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Núgildandi lagaumhverfi er takmarkað þegar kemur að heimildum til rannsókna á sögulegum og kerfislægum brotum á heimilum þar sem börn hafa verið vistuð fyrir atbeina hins opinbera. Slík mál hafa í gegnum tíðina kallað á setningu sérлага, sbr. til hliðsjónar lög nr. 26/2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, sem nú hafa verið felld brott.

Almennt eftirlit með velferðarþjónustu og heimilum þar sem börn eru vistuð byggir einkum á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (innra eftirlit), lögum nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (ytra eftirlit) og lögum nr. 87/2021 um Barna- og fjölskyldustofu. Þrátt fyrir að Barna- og fjölskyldustofa fari með yfirstjórn heimila og stofnana þá snúa heimildir hennar fyrst og fremst að fræðilegum rannsóknum, vinnslu persónuupplýsinga og framkvæmd og uppbyggingu úrræða, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 87/2021.

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála fer með formlegt eftirlit og hefur viðtækar heimildir til vettvangsathugana og rannsókna, sbr. til hliðsjónar 2. mgr. 15. gr. laga nr. 88/2021. Eftirlitsheimildir Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála snúa hins vegar fyrst og fremst að starfandi heimilum, stofnunum og öðrum starfsstöðvum þar sem veitt er þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar. Hægt er að beina kvörtunum yfir þjónustu til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála samkvæmt 17. gr. laga nr. 88/2021. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laganna þá er stofnuninni ekki heimilt að taka slíka kvörtun til meðferðar ef meira en ár er liðið frá atvikum sem eru tilefni kvörtunar. Fresturinn byrjar þó ekki að líða fyrr en barn verður 18 ára, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 17. gr. sömu laga.

Á grundvelli laga nr. 83/1994 hefur umboðsmaður barna óheftan aðgang að stofnunum sem vista börn sem takmarkast við stofnanir sem eru starfandi, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 83/1994. Þá hefur hann ekki vald til þess að endurskoða ákvarðanir stjórnvalda í einstökum málum, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna.

Umboðsmaður Alþingis sinnir hlutverki eftirlitsaðila sem tilgreindur er í 3. gr. valfrjálsrar bókunar frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Þegar umboðsmaður sinnir því hlutverki, svokölluðu OPCAT-eftirliti, tekur starfssvið hans enn fremur til stofnana og heimila á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru sviptir frelsi sínu eða frelssvipting á sér stoð í fyrirmælum opinberra aðila, að undirlagi þeirra, með samþykki eða er látin átölulaus af þeirra hálfu, sbr. 3. mgr. 3. gr. sömu laga. Slíkt eftirlit getur lotið að barnaverndarúrræðum.

Með hliðsjón af framangreindu má því segja að núgildandi lagaumhverfi sé hannað til þess að viðhafa eftirlit með yfirstandandi eða nýlegum atvikum en að sama skapi skorti úrræði og undanþágur til þess að ráðast í úttekt á sögulegum atvikum. Lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir veita forseta Alþingis heimild til að skipa rannsóknarnefnd á vegum Alþingis ef þingið samþykkir ályktun þar um til þess að rannsaka málsatvik í mikilvægu máli sem varðar almenning, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 68/2011. Lögin gera áskilnað um að hlutverk, þ.e. umfang og afmörkun rannsóknar, sé afmarkað fyrir fram við tiltekin málsatvik, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Megintilgangurinn með störfum rannsóknarnefnda er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málavöxtum og vera þannig grundvöllur frekari ákvarðana Alþingis og eftir atvikum stjórnvalda. Hefur verið gengið út frá því að skipun slíkra rannsóknarnefnda séu úrræði sem ber einungis að nota ef einsýnt er að ekki sé unnt að notast við hefðbundin rannsóknarúrræði innan

einstakra málaflokka. Um frekari umfjöllun um slík úrræði má vísa til greinargerðar um rannsóknarnefndir Alþingis og skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis, Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu 2009.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflakki.

Stefna hins opinbera í barnavernd hefur þróast verulega á rannsóknartímabilinu 1947 til 2002 og jafnframt eftir það til ársins 2022, samhliða breytingum á barnaverndarlöggjöfni. Upphaflega, með lögum nr. 29/1947, var lögð áhersla á skipulagða aðkomu hins opinbera í gegnum barnaverndarnefndir sem báru ábyrgð á vistun barna utan heimilis. Lögin voru almenns eðlis og gáfu nefndum mikið svigrúm. Einkaaðilar gátu tekið við börnum í vistun á grundvelli ákvörðunar barnaverndarnefnda. Með lögum nr. 53/1966 þróaðist stefnan í átt að skýrari ferlum, þar sem greint var á milli ráðstafana með samþykki foreldra og án samþykkis (þvingunarráðstafanir), með aukinni áherslu á hagsmuni barnsins. Barnaverndarnefndir höfðu yfirumsjón og eftirlit með fósturráðstöfunum, þótt formlegt ferli fyrir leyfi til einstaka fósturforeldra væri enn ekki til staðar. Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna var fullgiltur á Íslandi árið 1992, sem markaði upphaf nýrra áherslna í málaflakki.

Með lögum nr. 58/1992 var lögð áhersla á aukna fagmennsku og tryggt að barnaverndarnefndir hefðu næg úrræði í samræmi við hagsmuni barnsins. Með breytingarlögum nr. 22/1995 var Barnaverndarstofa stofnuð sem annaðist leyfisveitingarferlið til einstaklinga og stofnana. Ríkari áhersla var lögð á samhæfingu, eftirlit og miðlæga og faglegra stjórnsýslu. Með lögum nr. 80/2002 varð stefnumótun að fullu réttindamiðuð og í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Það fól í sér skýrari ákvæði um þátttöku barna í málum, formfestu í leyfisveitingum, eftirliti með úrræðum/heimilum og áherslu á fagmennsku og gæði þjónustunnar. Þá var sveitarfélögum gert að marka sér stefnu og framkvæmdaáætlun í barnaverndarmálum.

Að lokum urðu umtalsverðar skipulags- og stefnubreytingar með breytingarlögum nr. 107/2021 (barnaverndarþjónusta, samþætting o.fl.), þar sem barnaverndarþjónustur og umdæmisráð barnaverndar voru sett í stað eldri barnaverndarnefnda, þátttökuréttur barns var styrktur og lögð áhersla á samþættingu barnaverndar við aðra þjónustu í þágu farsældar barna. Með frumvarpi til nýrra heildarlaga um barnavernd, sem er nú til meðferðar á Alþingi, er m.a. lagt til að auka eftirlit með fósturbörnum á fósturheimilum, m.a. með því að fjölga skyldubundnum heimsóknum barnaverndarþjónustu á heimili og heimila heimsóknir án fyrirvara (þskj. 982, 580 mál).

Stefna hins opinbera hefur því þróast frá almennu miðstýrðu verndarkerfi yfir í réttindamiðaðra og faglegra kerfi þar sem réttindi barnsins eru í forgrunni.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið fyrirhugaðrar lagasetningar er að skapa farveg til að rannsaka og varpa ljósi á aðbúnað og meðferð barna sem vistuð voru utan heimilis á vegum stjórnvalda og sett í fóstur á einkaheimili eða aðra sambærilega vistun utan stofnana á tilteknu tímabili sem rannsóknin nær til og lögin afmarka.

Með lagasetningunni er stefnt að því að afla heildstæðra og traustra upplýsinga um aðbúnað barna og aðstæður og meta eins og kostur er hvort börn hafi búið við aðstæður eða sætt meðferð í fóstur eða sambærilegri vistun sem ekki samrýmdust gildandi reglum, viðmiðum eða almennum kröfum um velferð barna á þeim tíma. Sérstök áhersla er á að tryggja að þeir einstaklingar sem telja sig hafa orðið fyrir slíkri meðferð fái raunhæft tækifæri til að koma reynslu sinni á framfæri og til staðar sé úrræði þar sem lagt er mat á hvort slík mál kalli á frekari skoðun.

Lagasetning byggir á þeirri stefnu stjórnvalda að bregðast við ásökunum um misgjörðir sem kunna að hafa átt sér stað þegar börn voru vistuð utan síns heimilis á ábyrgð hins opinbera. Með því er leitast við að tryggja að slík mál sæti viðeigandi skoðun en einnig að hún geti eftir atvikum nýst fyrir frekari stefnumótun stjórnvalda í þessum málaflakki og orðið til að bæta

barnaverndarkerfið til framtíðar. Rannsóknir af þessu tagi geta varpað ljósi á kerfislæga annmarka, veikleika í eftirliti eða reglur sem þarfnast endurskoðunar, og þannig nýst til þess að bæta þá þjónustu og réttarvernd sem börn njóta í dag og á komandi árum.

Með því að fela óháðri rannsóknarnefnd framkvæmd slíks verkefnis er markmiðið að skapa traust og stuðla að því að niðurstöður rannsóknarinnar geti gegnt hlutverki sem áreiðanlegur grundvöllur fyrir frekari ákvarðanatöku stjórnvalda.

Að lokum er markmiðið að tryggja samræmda málsmeðferð í málum þeirra sem voru vistuð í fóstri eða annars konar sambærilegri sólarhingsvistun til skemmri tíma fyrir atbeina hins opinbera með skýrum reglum um störf og málsmeðferð slíkrar nefndar.

Lagasetningin er jafnframt í samræmi við ályktun Evrópuráðsþingsins nr. 2533/2024 þar sem aðildarríki eru meðal annars hvött til að viðurkenna þjáningu sem fólk hefur þurft að þola, biðjast opinberlega afsökunar og tryggja bætur og stuðning. Einnig er þar lögð áhersla á forvarnir, aukið eftirlit og vernd barna til framtíðar.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Gildandi lög og reglur taka til eftirlits með málum og atvikum sem eru yfirstandandi eða áttu sér stað eftir 1. janúar 2022 en það skortir úrræði og undanþágur til að rannsaka mál í fortíðinni. Almenn eftirlit með barnavernd og fósturúrræðum byggir á löggjöf sem beinist einkum að nútíð og framtíð, eins og áður er rakið.

Ef ekkert yrði aðhafst og ekki gripið til lagasetningar skorti stjórnvöld eða rannsóknarnefnd á vegum þeirra lagaheimildir til að afla gagna um slík mál. Þá er fyrrverandi starfsfólk barnaverndarnefnda og heilbrigðisstarfsfólk almennt bundið þagnarskyldu um slík mál sem nauðsynlegt getur verið að aflétta til að upplýsa mál. Reynsla af fyrri rannsóknum sýnir mikilvægi þess að fyrir liggja skýr lagaheimild fyrir rannsókn, vinnslu persónuupplýsinga og birtingu niðurstaðna.

Ef ekkert yrði aðhafst yrðu ekki fullnægjandi úrræði fyrir stjórnvöld til að skoða mál barna sem voru í fóstri eða sambærilegri vistun á einkaheimilum í fortíðinni eða hvort hið opinbera hafi brugðist lögmæltum eftirlitsskyldum sínum. Mál þeirra einstaklinga sem hafa leitað eftir viðurkenningu eða úrlausn myndu því áfram standa án frekari skoðunar en þeir hefðu að meginstefnu einungis kost á því að leita til lögreglu, enda sé um að ræða brot sem eru ekki fyrnd, eða eftir atvikum bera mál sín undir dómstóla með tilheyrandi kostnaði og erfiðri sönnunarstöðu. Slík úrræði er almennt ekki til þess fallin að varpa ljósi á aðstæður og aðbúnað barna á slíkum heimilum og starfshætti og eftirlit stjórnvalda í viðkomandi máli né tryggja samræmda og aðgengilega málsmeðferð fyrir þá sem kunna að hafa orðið fyrir misgjörðum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Við mat á öðrum leiðum eða úrræðum komu eftirfarandi úrræði til skoðunar:

a) Hefðbundin lögreglurannsókn.

Samkvæmt almennum reglum og sjónarmiðum beinist lögreglurannsókn að því að staðfesta grun um refsivert athæfi tiltekinna einstaklinga, að því tilskildu að brot séu ekki fyrnd. Slík rannsókn er eðli máls samkvæmt afmörkuð við refsíabyrgð einstaklinga og sönnun tiltekinna brota. Lögreglurannsókn er því almennt ekki til þess fallin að svara spurningum er lúta að kerfislægum annmörkum, aðbúnaði barna og/eða eftirliti hins opinbera með viðkomandi heimilum og fósturráðstöfunum né varpa heilstæðu ljósi á slíkar aðstæður sem kunna að hafa átt sér stað yfir lengri tíma. Þá eru líkur á því að þau meintu brot sem hafa mest verið í umræðunni um vistun á einkaheimilum séu almennt fyrnd.

b) Almenn stjórnsýsluathugun eða skipun starfshóps á vegum ráðuneytis:

Slík úrræði byggjast ekki á fullnægjandi lagaheimildum til að rannsaka hvernig aðbúnaðar barna sem vistuð voru á ábyrgð hins opinbera utan heimilis síns í fortíðinni eða hvernig

eftirliti með þeim var háttáð. Ekki eru til staðar heimildir til að fá upplýsingar sem eru bundnar þagnarskyldu eða vinna með viðkvæmar persónuupplýsingar að því marki sem nauðsynlegt er. Reynsla af sambærilegum verkefnum sýnir að slík úrræði geta reynst takmörkuð.

c) Rannsóknarnefnd á vegum Alþingis.

Samkvæmt lögum nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir getur forseti Alþingis skipað rannsóknarnefnd til að rannsaka mikilvæg mál er varða almenning. Almennt hefur verið litið svo á að slíkar nefndir séu sérúrræði sem tengist eftirlitshlutverki Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Þótt slík úrræði eigi rétt á sér í ákveðnum tilvikum er það almennt talið ætlað einstökum og afmörkuðum málum þar sem sérstök þörf er á rannsókn óháð stjórnvöldum. Í ljósi þess að hér er um að ræða málaflokk þar sem búast má við að ýmis mál kunni að koma upp í kjölfar lagasetningar og þar sem þörf er á samræmdri málsmeðferð er talið heppilegra að setja sérstök lög sem geri ráð fyrir skipan rannsóknarnefndar með skýrt skilgreint hlutverk.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Einkum var litið til tveggja kosta við lagasetningu til að tryggja framgang slíkrar rannsóknar.

a) Setning sérlaga um rannsókn á aðbúnaði barna sem vistuð voru fyrir atbeina stjórnvalda á einkaheimilum – áformuð leið

Með því að setja sérlög sem gera ráðherra kleift að setja á fót rannsóknarnefnd er markmiðið að skapa skýran, afmarkaðan og sértækan lagaramma sem tryggir slíkri nefnd nauðsynlegt sjálfstæði og ótvíræðar heimildir til að sinna verkefnum.

Fyrirmynd að slíkri nálgun er þekkt, sbr. t.d. lög nr. 45/2022 um heimild Reykjavíkurborgar til að kanna starfsemi vöggustofa og frumvarp. Slík sérlög gera það kleift að tryggja sjálfstæði rannsóknarnefndar og setja skýrar kröfur til nefndarmanna, afmarka sérstaklega hvaða reglur eiga við um störf nefndarinnar og tryggja vernd viðkvæmra upplýsinga. Þá er unnt að kveða með skýrum hætti á um heimildir nefndarinnar til gagnaöflunar, skýrslutöku og aðgangs að upplýsingum þrátt fyrir lögbundna þagnarskyldu sem ella gæti staðið í vegi fyrir rannsókn. Þá er hægt að afmarka nánar rannsóknarefnið og umfang verkefnis í erindisbréfi ráðherra sem stuðlar að sveigjanleika við framkvæmd rannsóknar.

b) Breytingar á gildandi lögum á sviði barnaverndar og/eða eftirlits

Einnig var lagt mat á þá leið að gera breytingar á gildandi lögum, t.d. á sviði barnaverndar og/eða eftirlits, s.s. núgildandi barnaverndarlögum eða lögum um Barna- og fjölskyldustofu eða Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Sú leið er ekki talin ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Söguleg rannsókn á atvikum sem gerðust fyrir margt löngu og fela í sér skoðun á því hvernig barnaverndaryfirvöld sinntu eftirliti sínu í fortíðinni samræmist ekki vel lögbundnu hlutverki þessara stjórnvalda í dag sem fara með daglega umsýslu barnaverndarmála. Rannsókn slíkra mála krefst ótvíræðs sjálfstæðis og á frekar heima hjá sérstakri sjálfstæðri stjórnsýslunefnd sem er óháð og nýtur afmarkaðra rannsóknarheimilda.

Að framangreindu virtu er talið að setning sérlaga um skipan sérstakrar nefndar sé heppilegasta leiðin til að ná markmiðum lagasetningarinnar. Sú leið skapar viðeigandi farveg fyrir rannsókn mála, tryggir nauðsynlegt sjálfstæði og heimildir og gerir stjórnvöldum kleift að leggja grundvöll að frekari ákvörðunum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að leggja til við Alþingi í formi frumvarps sérstök lög um heimild ráðherra til að skipa óháða nefnd sem hafi skýrar og afmarkaðar lagaheimildir til að rannsaka aðbúnað, meðferð og eftirlit með börnum sem vistuð voru fyrir atbeina stjórnvalda í fóstri eða sambærilegum úrræðum utan heimilis síns á einkaheimilum.

Þessi leið tekur mið af því að núgildandi lagaumhverfi veitir ekki fullnægjandi heimildir til að rannsaka slík söguleg og yfirgripsmikil mál. Með sérstökum lögum er unnt að tryggja nefndinni nauðsynlegt sjálfstæði, skýrar reglur um málsmeðferð og nauðsynlegar heimildir til gagnaöflunar, þar á meðal aðgang að upplýsingum sem annars væru bundnar þagnarskyldu.

Aðrar leiðir, svo sem lögreglurannsóknir, almennar stjórnsýsluathuganir eða breytingar á gildandi lögum, eru ekki taldar fullnægjandi þar sem þær ná ekki að varpa heildstæðu ljósi á aðstæður barna, kerfislæga annmarka eða eftirlit stjórnvalda til lengri tíma. Sérlæg skapa markvissari og traustari lagagrundvöll sem veitir heimildir til að rannsaka mál með heildstæðari hætti.

Með þessari leið er einnig leitast við að skapa formlegan farveg til að fjalla um slík mál og leggja grundvöll að frekari ákvörðunum stjórnvalda, m.a. um mögulegar sanngirnissbætur síðar.

Í ljósi fyrirhugaðrar kostnaðarskiptingar af störfum rannsóknarnefndar og eðlis viðfangsefnisins er gert ráð fyrir að ráðherra eigi samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga áður en nefnd er skipuð og erindisbréf gefin út.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Ekki er fyrirhugað að gera breytingar á gildandi lögum og reglum. Áformin miða að því að setja ný lög þar sem kveðið er á um skipan, hlutverk, heimildir og málsmeðferð rannsóknarnefndar auk skýrra reglna um öflun, meðferð og miðlun upplýsinga sem aflað verður við rannsóknina.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Áformin varða rannsókn á aðbúnaði og meðferð barna sem vistuð voru utan heimilis á vegum hins opinbera þar sem kunna að hafa átt sér stað brot gegn grundvallarréttindum.

Við útfærslu laganna þarf að gæta að ákvæðum stjórnarskrár, einkum um réttláta málsmeðferð og jafnræði, svo og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, þar á meðal samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna var fullgiltur árið 1992 og hluti af rannsóknartímabili laganna fellur því undir þær skuldbindingar sem af honum leiðir. Þetta þýðir meðal annars að við mat á því hvort hið opinbera hafi sinnt eftirlitsskyldum sínum á tímabilinu eftir 1992 verður að horfa til þeirra krafna sem sáttmálinn gerir, sbr. m.a. 19. og 20. gr. sáttmálans.

Sérstaklega þarf að tryggja að málsmeðferð rannsóknar uppfylli, eftir því sem við á, kröfur um réttláta málsmeðferð. Þá þarf að gæta að jafnræðissjónarmiðum við afmörkun gildissviðs og val mögulegra úrræða.

Þá samþykkti Evrópuráðsþingið (PACE) í janúar 2024 ályktun nr. 2533/2024 um misnotkun barna á stofnunum í Evrópu (e. Child abuse in institutions in Europe). Þar eru aðildarríki, þar á meðal Ísland, hvött til að rannsaka með heildstæðum hætti aðbúnað og meðferð barna sem vistuð hafa verið utan heimilis síns, bæði á opinberum stofnunum, í fóstri á einkareknum heimilum og hjá trúfélögum. Jafnframt er lögð áhersla á viðurkenningu á þjáningum þolenda, aðgang að úrræðum og fullnægjandi bótum án tillits til aldurs þolenda eða þess tíma sem liðinn er frá brotum. Ályktunin undirstrikar þannig mikilvægi þess að aðildarríki tryggi rannsóknir og viðeigandi úrræði vegna ætlaðra brota gegn börnum sem komið er fyrir í vistun utan heimilis

þeirra. Fyrirhuguð lagasetning samræmist þeim sjónarmiðum og viðmiðum sem fram koma í ályktuninni.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Við undirbúning og framkvæmd laganna þarf að gæta að réttarstöðu þeirra sem sæta rannsókn og umfjöllun, sbr. einkum 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Einnig þarf að taka tillit til laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga við öflun, vinnslu og miðlun, sérstaklega þegar um er að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar en þó mælt fyrir um að tiltekin ákvæði laganna gildi ekki á meðan nefndin er að störfum.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Helstu hagsmunaaðilar eru fyrrverandi fósturbörn og börn sem voru vistuð utan heimilis síns fyrir atbeina stjórnvalda og eftir atvikum aðstandendur þeirra, samtök þeirra, fyrrverandi og núverandi fósturforeldrar, sveitarfélög sem bera ábyrgð á barnaverndarþjónustu, barnaverndarnefndir/barnaverndarþjónustur og Barna- og fjölskyldustofa (áður Barnaverndarstofa).

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já, við dómsmálaráðuneyti (vegna sanngirnibóta og skaðabótaréttar), mennta- og barnamálaráðuneyti (málefni barna og ungmenna), félags- og húsnæðismálaráðuneyti og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (undirstofnun félags- og húsnæðismálaráðuneytis).

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Innra samráð hefur átt sér stað þar sem öllum ráðuneytum voru kynnt áformin. Þá voru fyrirhuguð áform kynnt lögmönnum einstaklinga sem hafa leitað til forsætisráðuneytisins vegna slíkra mála og stjórn Félags fósturforeldra. Ráðuneytið hefur notið aðstoðar starfshóps þar sem eiga sæti fulltrúar forsætisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, mennta- og barnamálaráðuneytis, félags- og húsnæðismálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og embættis ríkislögmans auk sérfróðs lögfræðilegs ráðgjafa.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað samráð verður í gegnum Samráðsgátt stjórnvalda en markmið Samráðsgáttar er að auka gagnsæi og möguleika hagsmunaaðila og almennings til þess að koma á framfæri athugasemdum og taka þátt í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku opinberra aðila. Þá verður einnig gætt að sérstöku samráði við Persónuvernd og umboðsmann barna.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Unnið hefur verið að frumvarpssmiði samhliða gerð áformaskjalsins. Drög að frumvarpi liggja fyrir og verða kynnt samhliða áformunum. Við áframhaldandi vinnu við frumvarpið verður tekið mið af þeim sjónarmiðum og ábendingum sem kunna að koma fram við kynningu á áformaskjalinu og frumvarpsdrögum. Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi í júní á yfirstandandi löggjafarþingi.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi við birtingu eða fljótlega eftir gildistöku þeirra. Innleiðing felst fyrst og fremst í skipan rannsóknarnefndar og uppsetningu starfsemi hennar, þar á meðal ráðningu starfsfólks, að setja upp aðstöðu fyrir nefndina og móta verklag um gagnaöflun og meðferð upplýsinga.

Áhrif á opinberar stofnanir felast einkum í skyldu til að veita nefndinni aðgang að gögnum og upplýsingum, eftir því sem við á. Ekki er talið að þörf sé á verulegum aðlögunartíma, en gera má ráð fyrir að ákveðinn undirbúningur fari fram samhliða setningu laganna, m.a. hjá þeim aðilum sem varðveita gögn sem kunna að skipta máli.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Til að lagasetningin beri árangur er mikilvægt að:

- rannsóknarnefnd njóti sjálfstæðis og trausts í störfum sínum,
- skýrar og fullnægjandi lagaheimildir séu fyrir gagnaöflun og aðgang að upplýsingum,
- samstarf opinberra aðila við nefndina sé tryggt,
- nægjanlegir fjármunir og mannaflí séu til staðar, og
- einstaklingar sem kunna að hafa orðið fyrir misgjörðum treysti sér til að leita til nefndarinnar og koma upplýsingum á framfæri.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Árangur lagasetningarinnar verður metinn meðal annars með hliðsjón af:

- því hvort rannsóknarnefnd tekst að varpa ljósi á þau atvik og aðstæður sem hún hefur til skoðunar,
- fjölda og eðli mála sem tekin eru til rannsókna,
- því hvort niðurstöður rannsókna nýtast sem traustur grundvöllur fyrir ákvarðanir stjórnvalda, m.a. um sanngirnibætur

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Gert er ráð fyrir að rannsóknarnefnd haldi utan um og skrái upplýsingar um starfsemi sína, þar á meðal um fjölda erinda, málsmeðferð og niðurstöður, að því marki sem heimilt er samkvæmt lögum. Slík gagnasöfnun mun nýtast við mat á árangri lagasetningarinnar og eftir atvikum við frekari stefnumótun stjórnvalda.

Við öflun og meðferð gagna verður jafnframt gætt að reglum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, einkum þegar um er að ræða viðkvæmar upplýsingar.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
2. Drög að frumvarpi án greinargerðar
3. Samantekt um framkvæmd á Norðurlöndunum