

Heimsóknarskýrsla
Stuðlar, meðferðarstöð ríkisins
fyrir
unglinga

Neyðarvistun

3. nóvember 2023

8.–9. febrúar 2024

14. október 2024

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



UMBODSMANÐUR
ALÞINGIS



Studlar

Meðferðarstöð fyrir unglinga

26

5675111

5075111

Heimsóknarskýrsla Stuðlar, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglina

Neyðarvistun

3. nóvember 2023
8.–9. febrúar 2024
14. október 2024

OPCAT-eftirlit til að hindra pyndingar
eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi
meðferð eða refsingu á stöðum þar sem
frelssviptir einstaklingar dvelja

Útgáfudagur 16. desember 2024

Efnisyfirlit

1	Samantekt	6
2	Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar	10
3	Almennt um neyðarvistun Stuðla	12
4	Neyðarvistun á Stuðlum	13
4.1	Almennt	13
4.2	Lagagrundvöllur neyðarvistunar á Stuðlum	13
4.3	Vistun umfram 14 daga	14
5	Þvingun, valdbeiting og takmarkanir á frelsi og friðhelgi	16
5.1	Ákvæði barnaverndarlaga um réttindi barns og beitingu þvingunar	16
5.2	Almennt um beitingu þvingunar á neyðarvistun Stuðla	17
5.3	Líkamsleit	18
5.4	Öryggisrými	20
5.5	Gát	21
5.6	Símtöl	22
5.7	Líkamleg þvingun	22
5.8	Myndvöktun	23
6	Umhverfi og aðbúnaður	28
6.1	Almennt	28
6.2	Vistunarstaður	32
6.3	Útisvæði	33
6.4	Móttaka	35
6.5	Öryggisrými (herbergi 1)	36
6.6	Vaktrými	37
7	Virgni	38
7.1	Almennt	38
7.2	Útivera	38
7.3	Afþreying og tómstundir	39
8	Heilbrigðisþjónusta	40
8.1	Heilbrigðisþjónusta á neyðarvistun	40
8.1.1	Samningur Barna- og fjölskyldustofu og SÁÁ	40
8.1.2	Heilbrigðissskoðun við upphaf vistunar	40

8.1.3	Geðheilbrigðisþjónusta.....	42
8.2	Lyfjagjöf.....	43
9	Starfsfólk.....	44
9.1	Starfsfólk neyðarvistunar.....	44
9.2	Þjálfun og fræðsla.....	44
10	Skráning.....	46
10.1	Skráning um líkamlega þvingun.....	46
10.2	Skráning um annars konar þvingunarráðstafanir.....	47
10.3	Skráning um lyfjagjöf.....	47
11	Upplýsingagjöf.....	49
12	Eftirlit, kvartanir og kæruleiðir.....	51
12.1	Almennt.....	51
12.2	Eftirlit Barna- og fjölskyldustofu.....	51
12.3	Eftirlit Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.....	52
12.4	Kvartanir og kæruleiðir.....	53
13	Ótilkynnt heimsókn á neyðarvistun Stuðla í október 2024.....	56
13.1	Um heimsóknina.....	56
13.2	Myndvöktun í vistunarrými.....	56
13.3	Varsla vímuefna.....	58
13.4	Munaskráning.....	58
14	Eftirfylgni.....	59

1 Samantekt

- Umboðsmaður heimsótti neyðarvistun Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir börn og unglínga, dagana 3. nóvember 2023, 8. og 9. febrúar 2024 og 14. október 2024. Um var að ræða aðra eftirlitsheimsókn umboðsmanns á deildina á grundvelli OPCAT-eftirlits en sú fyrri var farin 2018.
- Meðferðarheimilið Stuðlar er starfrækt af Barna- og fjölskyldustofu og þar vistast börn á aldrinum 12 til 18 ára. Neyðarvistun Stuðla er ætlað að tryggja öryggi barna, svo sem vegna alvarlegrar áfengis- og vímuefnaneyslu, hegðunarerfiðleika, óupplýstra afbrota, ofbeldis, útigangs eða stjórnleysis. Um er að ræða tímabundna ráðstöfun þar sem markmiðið er að stöðva óæskilega hegðun meðan barnaverndaryfirvöld undirbúa önnur úrræði. Barn getur að hámarki vistast í 14 daga á deildinni, nema í tilteknum undartekningartilvikum og þá á grundvelli úrskurðar umdæmisráðs barnaverndar eða dómara.
- Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla kom fram að reglugerðir, á grundvelli annars vegar 4. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 um stofnun og almennan rekstur heimila og stofnana á ábyrgð ríkisins og hins vegar 2. mgr. 80. gr. um þau tilvik þar sem barnaverndarþjónusta getur snúið sér beint til heimilis eða stofnunar um vistun barns, hefðu ekki verið settar og var tilmælum þar að lútandi beint til ráðherra. Athugun umboðsmanns í kjölfar heimsóknarinnar nú leiddi í ljós að ekkert hefur enn verið aðhafst. Því er þeim tilmælum beint til ráðherra að ef breytinga sé ekki að vænta á ákvæðunum í yfirstandandi heildarendurskoðun á barnaverndarlögunum skuli vilja Alþingis fylgt eftir um setningu reglugerðanna.
- Sé barn vistað á neyðarvistun Stuðla lengur en 14 daga, án þess að til grundvallar vistuninni liggji úrskurður umdæmisráðs barnaverndar eða dómara eða bein heimild í lögum, er um að ræða frelsissviptingu án lagaheimildar. Í heimsókn umboðsmanns kom fram að dæmi væru um að vistun barna færi fram yfir leyfilega hámarksvistun. Er tilmælum beint til Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistunar, eftir atvikum í samráði við mennta- og barnamálaráðuneytið, að komið verði í veg fyrir að börn séu vistuð lengur en í 14 daga án þess að til þess standi viðhlítandi heimild.
- Um réttindi barns og beitingu þvingunar á heimilum og stofnunum sem eru á ábyrgð ríkisins er fjallað í 82. gr. barnaverndarlaga. Í fyrri skýrslu sinni beindi

umboðsmaður þeim ábendingum og tilmælum til ráðherra að gerðar yrðu tillögur um breytingar á lögum með það að markmiði að tryggja betur réttarstöðu barna að þessu leyti sem eru frelsissvipt og vistuð á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins. Eftir fyrri áfanga heildarendurskoðunar barnaverndarlaga hafa ekki orðið neinar breytingar á þeim heimildum sem hér eru rædir og því eru ábendingar og tilmæli úr fyrri skýrslu ítrekuð.

- Í fyrri skýrslu vegna heimsóknar á neyðarvistun kom fram að á deildinni tíðkaðist að skoða í munnhol barna til þess að hindra að þau komi lyfjum undan. Í heimsókn umboðsmanns kom fram að enn væri skoðað upp í munn barna á deildinni í kjölfar lyfjagjafar. Því er það ítrekað sem fram kom í fyrri skýrslu, að skoðun í munnholi teljist til líkamsleitar og sé almennt ekki heimil nema sérstök ástæða þyki til og að við framkvæmdina þurfi að gæta meðalhófs.
- Í tengslum við innlokun barna í öryggisrými á neyðarvistun er þeim tilmælum beint til deildarinnar að úrræðinu skuli ekki beitt nema undir stöðugu eftirliti, líkt og verklagsreglur kveða á um. Að baki því liggja meðal annars sjónarmið um að umbúnaði rýmisins sé þannig háttað að ekki sé útilokað að hættulegar aðstæður geti skapast fyrir börn sem glíma við sjálfsskaðahegðun.
- Viðtöl við starfsfólk og börn á neyðarvistun gáfu til kynna að börn áttu ekki kost á að ræða í síma við aðstandendur, Barna- og fjölskyldustofu, starfsmenn barnaverndar, umboðsmann Alþingis, lögmennt eða talsmenn sína í aðstæðum þar sem næði væri tryggt. Því er þeim tilmælum beint til Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistunar Stuðla að tryggja með endurskoðaðri framkvæmd rétt barna í tengslum við símtöl.
- Á neyðarvistun Stuðla geta komið upp aðstæður þar sem börn eru beitt líkamlegri þvingun. Í skýrslunni kemur fram að 15 slík atvik hafi verið skráð á tveggja ára tímabili. Í skýrslunni er ýmsum ábendingum beint til Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistunar Stuðla varðandi líkamlega valdbeitingu, til að mynda að fylgt sé verklagi um að starfsmaður taki ekki þátt í valdbeitingu einn síns liðs nema í neyð og að verklag skuli kveða á um lækni-skoðun í kjölfar valdbeitingar ef af henni hljótast áverkar.
- Í skýrslunni er víkið að myndvöktun á neyðarvistun Stuðla. Þeim tilmælum er meðal annars beint til deildarinnar að koma fyrir merkingum um myndvöktun og að verklag sé skýrt um eyðingu myndefnis til þess að gögn sem kunna að hafa þýðingu fari ekki forgörðum.
- Á neyðarvistun Stuðla vistast börn á breiðu aldursbili sem glíma við vandamál af fjölbreyttum toga. Að mati umboðsmanns býður húsnæðið sem nú hýsir deildina ekki upp á nægilega möguleika til þess að hægt sé að aðgreina börn ef þess er þörf. Því 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 mið af umfangi hennar. Einnig er

ábendingum komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla um að gera ákveðnar úrbætur á aðbúnaði deildarinnar og huga að viðhaldi á útisvæði hennar.

- Samkvæmt viðtölum og fyrirbyggjandi gögnum geta börn orðið af daglegri útiveru vegna manneklu og/eða álags á deildinni. Í því sambandi er þeirri ábendingu komið á framfæri við Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistun Stuðla að leita leiða til þess að börnum standi til boða að komast í útiveru dag hvern óháð aðstæðum á deildinni.
- Neyðarvistun Stuðla er ekki heilbrigðisstofnun og þar er ekki veitt heilbrigðisþjónusta. Stór hluti barna sem vistast á deildinni getur þó þurft á slíkri þjónustu að halda. Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun voru gerðar athugasemdir við að börn fengju ekki lækni- og sýkingaþjónu í upphafi dvalar, líkt og gert er ráð fyrir í fjölþjóðlegum viðmiðum sem lúta að frelsissviptum börnum. Eru nú ítrekuð tilmæli til mennta- og barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra, með aðkomu Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistar Stuðla, að huga að lausn til þess að börnum sem vistast á neyðarvistun sé tryggð almenn heilsufarsskoðun við komuna á Stuðla. Eins eru ítrekuð tilmæli úr fyrri skýrslu til sömu aðila um að leitað verði leiða til þess að koma, eins og unnt er, í veg fyrir að starfsmenn sem ekki eru heilbrigðismenntaðir sinni störfum heilbrigðisstarfsfólks, svo sem almennri lyfjagjöf og eftirliti með börnum sem eru hætt komin vegna neyslu vímuefna.
- Í heimsókninni kom fram að börnum með geðræn vandamál hefði fjölgað á neyðarvistun undanfarin misseri. Fram kom af hálfu starfsfólks deildarinnar að í sumum tilvikum væri um að ræða börn sem þyrftu á sérhæfðri meðferð að halda en væru vistuð á neyðarvistun vegna skorts á viðeigandi úrræðum. Í skýrslunni er athygli mennta- og barnamálaráðherra, sem ber ábyrgð á stofnunum og heimilum á ábyrgð ríkisins, og heilbrigðisráðherra, sem ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við börn sem þar vistast, á stöðu þessara barna.
- Stjórnvöldum ber að skrá upplýsingar við meðferð mála þegar teknar eru ákvarðanir um rétt eða skyldu manna ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Athugun umboðsmanns leiddi í ljós að skráning í tengslum við þvingunaraðgerðir sem viðhafðar eru á deildinni var ekki alltaf fullnægjandi og var tilmælum beint til neyðarvistar Stuðla að gæta að þessum atriðum. Þá var þeirri ábendingu beint til neyðarvistar og Barna- og fjölskyldustofu að tryggja að lyfjaskráning sé kerfisbundin, áreiðanleg og nákvæm.
- Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla voru gerðar athugasemdir við að börn fengju eingöngu munnlegar upplýsingar um réttindi sín við komu á deildina. Í heimsókninni nú var upplýst um að útbúinn hefði verið bæklingur handa börnum á deildinni sem hefði að geyma upplýsingar um réttindi þeirra. Af viðtölum við börn og starfsfólk mátti ráða að bæklingurinn væri ekki alltaf afhentur börnum við komu á neyðarvistun og því voru tilmæli úr fyrri skýrslu þar um ítrekuð.

- Í skýrslunni er meðal annars fjallað um möguleika barna á neyðarvistun til þess að leita með kvartanir og kærur til þar til bærra stjórnvalda. Frá því síðasta skýrsla umboðsmanns kom út hafa orðið breytingar á stjórnsýslu velferðarmála sem hafa meðal annars haft áhrif á þær kvörtunar- og kæruleiðir sem tiltækar eru. Athugun umboðsmanns leiddi í ljós að frá því að breytingarnar urðu hefur nokkur óvissa ríkt um afmörkun starfssviðs þeirra stjórnvalda sem falið er að taka kvartanir og kærur neyðarvastaðra barna til meðferðar. Með hliðsjón af umfjöllun í skýrslunni 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 lagaskyldu þar um.
- Í október 2024 fóru starfsmenn umboðsmanns í ótilkynnta heimsókn á neyðarvistun Stuðla í kjölfar þess að í ljós kom misræmi milli upplýsinga sem umboðsmanni bárust með athugasemdum Barna- og fjölskyldustofu við drög að skýrslu hans og framkvæmdar sem starfsmenn umboðsmanns urðu vitni að í heimsókn sinni. Upplýsingarnar lutu að myndvöktun í einu af vistunarrýmum deildarinnar og munu hafa stafað frá neyðarvistun Stuðla. Var þetta atriði því kannað nánar í hinni ótilkynntu heimsókn. Vegna upplýsinga sem þar komu fram er þeim tilmælum beint til neyðarvistunar Stuðla að veita þeim stjórnvöldum sem fara með yfirstjórn barnaverndar og eftirlitsaðilum, svo sem umboðsmanni Alþingis, ætíð réttar og nákvæmar upplýsingar.
- Í heimsókn umboðsmanns í október komu upp frekari álitaefni varðandi starfsemi neyðarvistunar. Í fyrsta lagi vöknudu spurningar varðandi skráningu, örugga geymslu og förgun vímuefna sem eru fjarlægð úr fórum barna við komu á neyðarvistun. Er þeim tilmælum því beint til neyðarvistunar Stuðla og Barna- og fjölskyldustofu að tryggja að umgjörðin um þessi atriði sé fullnægjandi, meðal annars með formlegu verklagi. Í öðru lagi veittu viðtöl við börn sem vistuð voru þegar heimsóknin fór fram vísbendingu í þá átt að skráning muna sem teknir eru úr fórum þeirra við komu kunni að vera ófullnægjandi og er þeirri ábendingu því komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að bæta þar úr.
- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að neyðarvistun Stuðla, Barna- og fjölskyldustofa og þau ráðuneyti sem tilmælum og ábendingum er beint til geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni eigi síðar en 1. júlí 2025.

2 Undirbúningur og framkvæmd heimsóknar

Umboðsmaður Alþingis heimsótti neyðarvistun Stuðla dagana 8.–9. febrúar 2024 á grundvelli OPCAT-eftirlits. Um var að ræða aðra eftirlitsheimsóknina á neyðarvistun Stuðla af hálfu umboðsmanns en fyrri heimsóknin fór fram 2018. Aðdragandi heimsóknarinnar í febrúar sl. var eftirfylgniheimsókn starfsmanna umboðsmanns 3. nóvember 2023 vegna fyrri skýrslu. Vegna upplýsinga sem komu fram í þeirri heimsókn þótti tilefni til frekari athugunar á starfsemi og aðbúnaði á neyðarvistuninni og í kjölfarið voru því lögð drög að formlegri eftirlitsheimsókn á deildina.

Hinn 20. nóvember 2023 var neyðarvistun Stuðla og Barna- og fjölskyldustofu því sent bréf þar sem óskað var eftir upplýsingum um starfsemina, svo sem fjölda og nýtingu plássá, verklagsreglum, leiðbeiningum, dagbókarfærslum og þvingunarskýrslum. Í sama bréfi var tilkynnt um fyrirhugaða heimsókn umboðsmanns en að þessu sinni var ekki getið um dagsetningu heimsóknarinnar að öðru leyti en að hún færi fram innan nokkurra vikna. Umbeðin gögn bárust umboðsmanni 16. janúar 2024. Vegna heimsóknarinnar var einnig beðið um upplýsingar 20. nóvember 2023 frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála í tengslum við eftirlit með starfsemi neyðarvistunar Stuðla og bárust þær 21. desember 2023. Embætti landlæknis var jafnframt sent bréf 20. nóvember 2023 þar sem beðið var um upplýsingar í tengslum við heilbrigðisþjónustu við börn á deildinni. Svar barst frá embættinu 28. nóvember sama ár.

Heimsókn umboðsmanns hófst á samtali við forstöðumann Stuðla og deildarstjóra neyðarvistunar. Að því búnu gengu starfsmenn umboðsmanns um húsnæðið og könnuðu aðbúnað. Í kjölfar þess fóru fram viðtöl við starfsfólk neyðarvistunar og börn sem þar voru vistuð. Aðeins tvö börn dvöldu á deildinni þegar heimsókn umboðsmanns fór fram. Því var neyðarvistunin heimsótt á ný 27. febrúar og 5. apríl 2024 og rætt við fleiri börn þar, auk barna á meðferðardeild Stuðla sem höfðu dvalið á neyðarvistun einu sinni eða oftar á undanfögnu ári. Alls ræddi starfsfólk umboðsmanns við sjö börn og níu starfsmenn. Í tengslum við heimsóknina var einnig fundað með fulltrúum Barna- og fjölskyldustofu í febrúar 2024.

Í október 2024 fóru starfsmenn umboðsmanns í ótilkynnta heimsókn á neyðarvistun Stuðla. Aðdraganda heimsóknarinnar má rekja til samskipta við neyðarvistunina og Barna- og fjölskyldustofu, í kjölfar þess að stofan skilaði athugasemdum við drög skýrslunnar, sem gáfu tilefni til þess að ákveðin atriði yrðu tekin til nánari skoðunar. Verður nán að fjallað um þessa heimsókn í 13. kafla skýrslunnar.

Skýrslan tekur mið af því að um er að ræða endurtekna eftirlitsheimsókn umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla. Finna má ítarlegri umfjöllun um ýmis atriði sem

lúta að vistun barna á deildinni í fyrri skýrslu umboðsmanns og er vísað til hennar eftir því sem við á.

Aðfaranótt 19. október 2024 kom eldur upp á neyðarvistun og eru viðgerðir yfirstandandi á hluta deildarinnar. Rétt er að nefna að tilmæli og ábendingar í skýrslunni taka mið af aðstæðum eins og þær voru þegar heimsóknir umboðsmanns fóru fram, það er að segja fyrir eldsvoðann.

Eftirfarandi starfsmenn frá umboðsmanni Alþingis tóku þátt í heimsóknunum:

- Skúli Magnússon (þáverandi umboðsmaður Alþingis).
- Elísabet Ingólfssdóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Nína H. Þorkelsdóttir (sérfræðingur við OPCAT-eftirlit).
- Oddur Þorri Viðarsson (lögfræðingur).
- Svava Gerður Ingimundardóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir (skrifstofustjóri á sviði frumkvæðismála og OPCAT).

3

Almennt um neyðarvistun Stuðla

Stuðlar eru eitt þriggja meðferðarheimila ríkisins fyrir unglunga sem starfrækt eru af Barna- og fjölskyldustofu. Meðferðarheimilinu er skipt í þrjár deildir, neyðarvistun, meðferðardeild og stuðningsheimilið Fannafold. Neyðarvistunin og meðferðardeildin hafa verið til húsa við Fossaleyni í Grafarvogí frá því að starfsemi Stuðla hófst árið 1996.

Á neyðarvistun Stuðla er tekið á móti börnum á aldrinum 12–18 ára í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika.¹ Markmið vistunarinnar er fyrst og fremst að stöðva óásættanlega hegðun og veita barnaverndaryfirvöldum ráðrúm til viðbragða, svo sem í tengslum við undirbúning viðeigandi úrræðis fyrir barnið að lokinni vistun, og því er ekki um eiginlega meðferðarvistun að ræða. Hámarksvistunartími á neyðarvistun er 14 dagar með þeirri undantekningu að börn sem úrskurðuð hafa verið til vistunar á heimili eða stofnun geta á þeim grundvelli vistast lengur.² Börn sem dvelja á neyðarvistun eiga ekki kost á að yfirgefa staðinn af sjálfsdáðum meðan á vistun stendur.

Frá síðustu heimsókn umboðsmanns hefur vistunarrýmum fjölgað um eitt vegna breytinga sem gerðar voru á einni af dagstofum deildarinnar sem nú getur nýst sem herbergi ef þörf krefur. Nú geta að hámarki níu börn dvalið í senn á neyðarvistun Stuðla. Ef tilefni þykir til er hægt að skipta neyðarvistuninni upp í allt að fjögur rými svo unnt sé að aðgreina börn sem þar dvelja eftir kyni, eða eftir atvikum öðrum þáttum sem kunna að hafa þýðingu, svo sem aldri, stöðu og þroska.

¹
²

Sbr. a-lið 1. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Sbr. 2. mgr. 31. gr., b-lið 1. mgr. 27. gr. og 1. mgr. 28. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

4 Neyðarvistun á Stuðlum

4.1

Almennt

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á Stuðla árið 2018 var fjallað með ítarlegum hætti um réttindi frelsissviptra barna, með hliðsjón af innlendum og fjölþjóðlegum mannréttindareglum, og um lagaumgjörð neyðarvistunar barna.³ Af þeim sökum verður ekki fjallað með almennum hætti um þau lög, reglur og viðmið sem lúta að vistun barna á deildinni en þess í stað lögð áhersla á að leggja mat á eftirfylgni með þeim athugasemdum sem gerðar voru í fyrri skýrslu umboðsmanns og þær eftir atvikum ítrekaðar. Umfjöllunin mun taka mið af þeim upplýsingum sem aflað var í heimsóknunum nú en í tengslum við athugasemdir sem lúta sérstaklega að lagaumgjörð vistunar á neyðarvistun verður eftir því sem tilefni er til vikið að heildarendurskoðun barnaverndarlaga sem staðið hefur yfir í nokkurn tíma.⁴

Vistanir frá byrjun nóvember 2022 til loka nóvember 2023:

- 76 börn voru vistuð á tímabilinu, 31 stúlka og 45 drengir.
- Fjöldi vistana á tímabilinu var 192.
- Vistunartími var allt frá einum degi upp í 19 daga.
- Aldursdreifingin var frá 12 ára til 17 ára.

4.2

Lagagrundvöllur neyðarvistunar á Stuðlum

Á meðal þess sem umboðsmaður gerði athugasemdir við í skýrslu vegna heimsóknar hans á neyðarvistun árið 2018 var að reglugerð um stofnun og almennan rekstur heimila og stofnana á ábyrgð ríkisins⁵ hefði ekki verið sett af hálfu ráðherra þrátt fyrir orðalag 4. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 þar um. Sömuleiðis hefði ráðherra ekki sett reglur að fengnum tillögum Barna- og fjölskyldustofu samkvæmt 2. mgr. 80. gr. laganna um þau sérstöku tilvik sem barnaverndarnefnd, nú barnaverndarþjónusta,⁶ geti snúið sér beint til heimilis eða stofnunar um vistun barns.

³ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 18–31. Birt á vefslóð: https://www.umboðsmaður.is/asset/10015/opcat_studlar_neyðarvistun.pdf [sótt á vef 9. desember 2024].

⁴ Fyrri áfanga endurskoðunarinnar er lokið, sbr. lög um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, samþætting o.fl.), en vinna við síðari hluta hennar hófst haustið 2023. Sjá nánar á vefsíðu Stjórnarráðs Íslands, <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stjornarsattmali/verkefni-i-stjornarsattmala/stok-adgerd/?itemid=1ee93476-995b-11ec-8146-005056bcf582> og <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/03/30/Frumvarp-um-breytingar-a-barnaverndarlögum-samthykkt-i-rikisstjorn/> [sótt á vef 9. desember 2024].

⁵ Um heimili og stofnanir á ábyrgð ríkisins er fjallað í XIII. kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002. Rétt er að taka fram að Barna- og fjölskyldustofa getur falið einkaaðilum rekstur slíkra heimila og stofnana á grundvelli þjónustusamnings, sbr. 2. mgr. 79. gr. laganna.

⁶ Eftir breytingar sem urðu með lögum nr. 107/2021, um breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, samþætting o.fl.) er í ákvæðinu nú getið um *barnaverndarþjónustu* í stað barnaverndarnefndar.

Var ábendingum beint til félags- og barnamálaráðherra ⁷ um að fara að framangreindum fyrirmælum barnaverndarlaga.

Í svari félagsmálaráðuneytisins 5. janúar 2021 vegna ábendinga og tilmæla umboðsmanns Alþingis sem sett voru fram í skýrslu vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla 2018 kom fram að athugun á 79. og 80. gr. barnaverndarlaga væri liður í yfirstandandi endurskoðun laganna og af þeim sökum stæði ekki til að setja reglugerðir á grundvelli gildandi laga.⁸ Nú hefur fyrsta áfanga heildarendurskoðunar barnaverndarlöggjafarinnar verið lokið en sú vinna hafði ekki í för með sér að gerðar væru efnislegar breytingar á 4. mgr. 79. gr. og 2. mgr. 80. gr. barnaverndarlaga. Stendur inntak ákvæðanna því enn óbreytt þrátt fyrir tilmæli og ábendingar sem settar voru fram í fyrri skýrslu umboðsmanns og tilvitnað svar ráðuneytisins fyrir um fjórum árum síðan.

Þeim tilmælum er 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.

4.3

Vistun umfram 14 daga

Í fyrri skýrslu umboðsmanns voru gerðar athugasemdir við neyðarvistanir barna umfram þá 14 daga sem er hámarksvistunartími samkvæmt barnaverndarlögum.⁹ Samkvæmt gögnum sem umboðsmanni bárust í tengslum við heimsóknina nú eru enn dæmi um að vistanir vari lengur en í 14 daga. Í flestum tilfellum liggur fyrir úrskurður umdæmisráðs barnaverndar um áframhaldandi vistun.¹⁰ Engu að síður var upplýst um það af hálfu stjórnenda neyðarvistunar að upp hefðu komið eitt til tvö tilvik á undanförunum árum þar sem vistunartími barns fór fram yfir 14 daga án þess að úrskurður lægi fyrir. Að sögn þessara starfsmanna höfðu aðstæður verið með þeim hætti að barnavernd tilkynnti neyðarvistun um að ekki væru tiltæk úrræði til að taka við barninu og því hefði útskrift af deildinni verið frestað um einn til tvo daga umfram hámarksvistunartíma.

Þótt ákvarðanatataka um framhald vistunar í þessum tilfellum kunni að hafa tekið mið af hagsmunum barnsins er rétt að benda á ákvæði stjórnarskrár um að engan megi svipta frelsi nema með heimild í lögum.¹¹ Í barnaverndarlögum er skýrt kveðið á um að hafi ekki verið tekin ákvörðun eða kveðinn upp úrskurður um áframhaldandi ráðstöfun falli ákvörðun um neyðarráðstöfun úr gildi.¹² Barn sem er vistað á neyðarvistun Stuðla lengur en 14 daga, án þess að til grundvallar vistuninni liggi úrskurður umdæmisráðs

⁷ Þegar fyrri skýrsla umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla kom út fór félags- og barnamálaráðherra með málefni barnaverndar. Samkvæmt nýrri skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands ber mennta- og barnamálaráðherra nú ábyrgð á málaflokknum, sbr. b-lið 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022.

⁸ Sjá svör félagsmálaráðuneytisins 5. janúar 2021 vegna *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglíngi – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 2. Birt á vefslóð: <https://www.umboðsmadur.is/asset/10151/felagsmalaraduneytid-studlar.pdf> [sótt á vef 9. desember 2024].

⁹ Sbr. 2. mgr. 31. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Þar segir nánar tiltekið að innan 14 daga frá því að ákvörðun um neyðarráðstöfun var tekin skuli taka ákvörðun eða kveða upp úrskurð, eftir atvikum með aðkomu umdæmisráðs barnaverndar, um áframhaldandi ráðstöfun, að öðrum kosti falli ákvörðunin úr gildi.

¹⁰ Sbr. 27. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

¹¹ Sbr. 1. mgr. 67. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Sjá einnig sambærilegt ákvæði í 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu en hann var innleiddur í lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

¹² Sbr. 2. mgr. 31. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

barnaverndar, dómara eða bein heimild í lögum, er því frelsissvipt án þess að lagaheimild fyrir slíku inngripi sé fyrir hendi.

*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.*

5 Þvingun, valdbeiting og takmarkanir á frelsi og friðhelgi

5.1 Ákvæði barnaverndarlaga um beitingu þvingunar

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla var meðal annars fjallað um ákvæði 82. gr. barnaverndarlaga um þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög og takmarkanir á frelsi og friðhelgi barna.¹³ Þar var meðal annars bent á að almennt þurfi lagaheimild til að beita hvers kyns þvingunum, valdi eða inngripum í friðhelgi einkalífs. Þá hefði réttarþróun síðari ára jafnframt haft í för með sér auknar kröfur til skýrleika þeirrar lagaheimildar sem byggt er á og strangara mats á hvenær heimilt sé að grípa inn í grundvallarréttindi einstaklinga, en þetta eigi sérstaklega við um viðkvæma hópa, líkt og börn.¹⁴

Beindi umboðsmaður ábendingum og tilmælum til þáverandi félags- og barnamálaráðherra þess efnis að gerðar yrðu tillögur um breytingar á lögum með það að markmiði að tryggja betur réttarstöðu barna sem eru frelsissvipt og vistuð á heimilum eða stofnunum ríkisins og þá að því marki sem stjórnvöld þessara mála teldu þörf á heimildum til að beita þvingunum, alvarlegum agaviðurlögum og að takmarka frelsi og friðhelgi barna.¹⁵

Í svari félagsmálaráðuneytisins við þessu árið 2021 var tekið undir sjónarmið umboðsmanns um mikilvægi þess að löggjafinn tæki skýrari afstöðu til heimilda til beitingar þvingana og takmarkana á réttindum barna á stofnunum og heimilum þar sem þau vistast og að viðmið þess efnis væru sett fram með skýrari hætti í lögum. Fyrirhugað væri að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum á yfirstandandi löggjafarþingi og kom fram að lagðar yrðu til breytingar á 82. gr. barnaverndarlaga sem tækju mið af ábendingum umboðsmanns.¹⁶

Frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum var samþykkt á Alþingi í júní 2021.¹⁷ Ekki voru þó gerðar neinar efnislegar breytingar á 82. gr. barnaverndarlaga og

¹³ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 34–61. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

¹⁴ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 58. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

¹⁵ Það kæmi síðan í hlut Alþingis að ákveða hvaða heimildir það teldi rétt að setja í lög. Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 58. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

¹⁶ Sjá svar félagsmálaráðuneytisins 5. janúar 2021 vegna *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 2. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10151/felagsmalaraduneytid-studlar.pdf> [sótt á vef 10. desember 2024].

¹⁷ Sbr. lög nr. 107/2021, um breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, samþætting o.fl.).

standa ákvæðin því óbreytt frá útgáfu síðustu skýrslu. Með hliðsjón af því er því **beint til mennta- og barnamálaráðherra** að við þá vinnu sem nú stendur yfir við síðari áfanga heildarendurskoðunar barnaverndarlöggjafarinnar verði eftirfarandi haft í huga:

Að tekin sé afstaða til þess hvaða heimildir barnaverndaryfirvöld eigi að hafa til að skerða persónuleg réttindi barna er vistast á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins og þá með það í huga að þessi réttindi eru varin af ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmálum.

Að kveðið verði á um með skýrum hætti í lögum hvaða athafnir og ákvarðanir starfsmanna á slíkum heimilum og stofnunum gagnvart börnum sem þar vistast teljist fela í sér þvingunarráðstafanir, alvarleg agaviðurlög eða inngrip í friðhelgi einkalífs þeirra.

Að tekin sé afstaða til þess hvaða skilyrði þurfi að vera uppfyllt svo heimilt sé að beita börn á slíkum heimilum og stofnunum þvingunum, agaviðurlögum eða grípa inn í friðhelgi einkalífs þeirra með öðrum hætti.

Að kveðið sé á um hvernig háttu skuli málsmeðferð við ákvarðanir sem fela í sér þvinganir eða annað inngrip í einkalíf barna sem dveljast á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins.

Í 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga er mælt fyrir um setningu reglugerðar þar sem nánar skuli kveðið á um framkvæmd þvingunarráðstafana, agaviðurlög og málsmeðferð vegna beitingar þeirra. Sömuleiðis er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð sem miði að því að koma í veg fyrir að áfengi, fíkniefni og önnur hættuleg efni berist inn á meðferðarheimili sem og reglugerð um meðferð á persónulegum fjármunum og eignum barns.¹⁸ Enn hafa engar reglugerðir verið settar á grundvelli 82. gr. barnaverndarlaga.

Þeim tilmælum er beint til mennta- og barnamálaráðherra, að fylgja hið fyrsta fyrirmælum í 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga um setningu reglugerðar nema fyrir liggir með vísun hætti að frekari breytinga sé að vænta á greininni von bráðar.

5.2

Almennt um beitingu þvingunar á neyðarvistun Stuðla

Í starfsemi neyðarvistunar Stuðla er nú stuðst við reglur Barnaverndarstofu¹⁹ um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu sem settar voru á grundvelli eldri barnaverndarlaga nr. 58/1992 og reglugerðar um Barnaverndarstofu. Reglurnar tóku gildi 1997 og sættu endurskoðun 1999.²⁰ Í II. kafla reglnanna er fjallað um takmarkanir á réttindum barna til samskipta

¹⁸ Sbr. a-, b- og c-liði 4. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

¹⁹ Nú Barna- og fjölskyldustofu.

²⁰ Sbr. athugasemdir við 82. gr. í greinargerð með frumvarpi til barnaverndarlaga nr. 80/2002, 127. löggj.þ. 2001–2002, þskj. 403. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html> [sótt á vef 10. desember 2024].

við aðra. Í III. kafla er fjallað um þvingunaraðgerðir, nánar tiltekið líkamlega þvingun, innilokun, líkamsleit og leit í herbergi og viðbrögð við stroki.

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla var þeim tilmælum og ábendingum komið á framfæri við Barnaverndarstofu (nú Barna- og fjölskyldustofu) og neyðarvistun Stuðla að skilgreina þyrfti með skýrari hætti hvaða athafnir og ákvarðanir gagnvart börnum sem þar vistast teldust fela í sér þvinganir eða inngrip í friðhelgi einkalífs þeirra. Jafnframt þyrfti að greina eðli og efni þeirra ákvarðana sem teknar eru í tengslum við vistun barna á neyðarvistun með það í huga að skilgreina hvaða ákvarðanir teljast stjórnvaldsákvarðanir sem lúta reglum stjórnsýslulaga.²¹

Á meðal gagna sem umboðsmanni bárust frá Barna- og fjölskyldustofu vegna heimsóknarinnar á neyðarvistun Stuðla eru drög að uppfærðum reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn stofunnar. Í drögum er meðal annars kveðið á um að ákvarðanir sem leiða til takmörkunar á friðhelgi einkalífs eða beitingu þvingunar, sbr. 3. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga, teljist stjórnvaldsákvarðanir og lúti því almennum málsmeðferðarreglum sem um þær gilda. Þá eru taldar upp þær aðgerðir sem teljast fela í sér þvingun og/eða skerðingu á rétti barns til friðhelgi einkalífs, en þær eru eftirfarandi:

- Leit á börnum (líkamsleit).
- Leit í herbergjum.
- Haldlagning muna.
- Eftirlit með póstsendingum.
- Eftirlit með símtölum.
- Eftirlit með öðrum samskiptum, til að mynda með tölvunotkun eða samskiptum barnanna innbyrðis.
- Gát.
- Líkamleg valdbeiting.
- Notkun öryggisrýmis.
- Krafa um líkamssýni.

*Þeirri **ábendingu** er komið á framfæri við Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistun Stuðla að ljúka við endurskoðun reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum.*

5.3

Líkamsleit

Samkvæmt núgildandi reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu er heimilt að leita á barni við komu á neyðarvistun Stuðla, það er að segja við innritun eða þegar það snýr aftur úr leyfi. Að auki getur forstöðumaður ákveðið líkamsleit meðan á vistun stendur ef grunur leikur á að barn feli á sér fikniefni eða aðra hættulega hluti. Leit af þessu tagi

²¹ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 59–61. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

á ekki að vera framkvæmd af færri starfmönnum en tveimur og skal að minnsta kosti annar þeirra vera af sama kyni og sá eða sú sem leitað er á.²²

Í samtölum við starfsfólk á neyðarvistun Stuðla kom fram að við leitina sé barni ekki gert að afklæðast nema úr yfirhöfn eða til dæmis mjög þykkum peysum. Málmleitartæki sé yfirleitt notað við leitina og ekki þreifað á barni innanklæða. Í framkvæmd sé leitast við að kalla til tvo starfsmenn til verksins af sama kyni og barnið. Sé um að ræða barn sem er vel kunnugt starfsfólki neyðarvistunar, svo sem vegna fyrri vistana, er þó að sögn starfsfólks stundum látið duga að einn starfsmaður framkvæmi leitina.

Við líkamsleit eru fjarlægðir munir sem börnum er óheimilt að hafa meðferðis á neyðarvistun, svo sem farsímar, vímogjafar og tóbak. Þá eru fjarlægðir munir sem geta reynst hættulegir börnum í sjálfsskaða- eða sjálfsvígshættu, svo sem reimar í hettupeysum og beltisólar. Viðtöl við starfsfólk á neyðarvistun gáfu vísbendingu um að ekki færi í öllum tilfellum fram mat á nauðsyn vörslusviptingar en í núgildandi reglum er ekki áskilnaður um slíkt mat. Rétt er að nefna að í drögum að uppfærðum reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barna- og fjölskyldustofu er tekið fram að einstaklingsbundið mat þurfi að fara fram vegna allra ákvarðana sem leiða til skerðingar á friðhelgi einkalífs eða þvingunar og því þurfi að meta nauðsyn inngripa og þvingana og hvort þau séu í þágu markmiða vistunarinnar. Um þetta atriði er því vísað til ábendingar í kafla 5.2 um að ljúka við endurskoðun þeirra reglna.

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla kom fram að á þeim tíma hefðu starfsmenn Stuðla skoðað upp í munn barna og beðið þau um að hreyfa tunguna í kjölfar lyfjagjafar ef tilefni þótti til. Markmiðið með þessu var meðal annars að koma í veg fyrir að börn kæmu lyfjum undan. Í skýrslunni var áréttað að leit í munnholi barns teldist til líkamsleitar og af þeim sökum þyrfti hún að vera í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum og reglum um slíkar þvingunarráðstafanir.²³ Þegar umboðsmaður heimsótti neyðarvistun Stuðla í nóvember 2023 og febrúar 2024 kom fram að þessi framkvæmd væri óbreytt.²⁴

Þeirri ábendingu er komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að framfylgja verklagsreglum um að líkamsleit skuli ávallt framkvæmd af tveimur starfsmönnum.

*Ítrekuð eru **tilmæli** til Barna- og fjölskyldustofu²⁵ og neyðarvistunar Stuðla úr fyrri skýrslu á þá leið að ákvarðanir sem fela í sér hvers konar inngrip í friðhelgi einkalífs barna, svo sem leit í munn, þurfi ávallt að byggjast á lagastoð og framkvæmd slíkra ákvarðana að vera í samræmi við ákvæði 82. gr. barnaverndarlaga, stjórnarskrá og mannréttindasjónarmið.*

²² Sbr. 13. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

²³ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 55–56. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

²⁴ Í verklagi ráðgjafa á neyðarvistun Stuðla, sem eru skriflegar leiðbeiningar fyrir starfsfólk deildarinnar gefnar út árið 2021, segir meðal annars að við lyfjagjöf þurfi „að tryggja inntöku sem gert er með því að skoða munn barns eftir lyfjainntöku. Þetta er gert til að tryggja að barn geti ekki safnað lyfjum eða gefið þau frá sér, sjálfu sér og/eða öðrum til skaða“.

²⁵ Áður Barnaverndarstofu.

Sú ábending er áréttuð við neyðarvistun Stuðla að leit í munni barns er almennt ekki heimil nema tilefni sé til og má ekki ganga lengra en nauðsyn ber til.

5-4

Öryggisrými

Sýni barn af sér óásættanlega hegðun er starfsfólki neyðarvistunar heimilt að fjarlægja það og loka inni fjarri öðrum börnum sem þar eru vistuð. Að jafnaði skal einn starfsmaður vera inni hjá barninu eða í nærliggjandi herbergi með ólæsta hurð inn í öryggisrýmið.²⁶

Rýmið sem er notað þegar gripið er til slíkra aðgerða er staðsett við hlið vaktrýmis neyðarvistunarinnar. Herbergið er lítið og ber allur umbúnaður merki þess að öryggissjónarmið hafi ráðið ferð við hönnun þess. Til dæmis eru þar engir lausir munir, húsgögn eru vegg- eða gólfest og eftirlitsmyndavél er í herberginu.²⁷ Það vakti því athygli umboðsmanns að herbergið er í einhverjum tilvikum nýtt sem vistunarrými fyrir börn, jafnvel þegar önnur rými eru laus. Að sögn starfsfólks er það einkum tilfallið í upphafi dvalar af þeirri ástæðu að á fyrstu sólarhringum vistunarinnar sé líklegra að upp komi óvænt atvik, svo sem í tengslum við notkun vímuefna. Umboðsmaður tekur undir sjónarmið um mikilvægi þess að hafa góðar gætur á börnum í upphafi dvalar en bendir á að öryggisrými neyðarvistunar er óvistlegt og þröngt, auk þess sem búnaður hurðarinnar er með þeim hætti að barnið getur ekki lokað að sér án þess að hún læsist. Fyrstu dagarnir eftir innritun geta reynst börnum sérstaklega þungbærir og því mikilvægt að sporna við neikvæðum áhrifum vistunarinnar með því að gefa þeim kost á að dvelja í hlýlegu og barnvænu umhverfi.

Sem áður segir er gert ráð fyrir að starfsmaður skuli dvelja með barni inni í öryggisrýminu meðan það er lokað þar inni en að öðrum kosti dvelja fyrir utan herbergið og fylgjast með því um opna hurð. Viðtöl við starfsfólk gáfu til kynna að þessu verklagi væri ekki fylgt til hlítar. Þar sem börn geta verið í geðshræringu á meðan þau vistast í öryggisrými, og í ljósi þess að aðbúnaður getur reynst varasamur, er mikilvægt að hafa góðar gætur á þeim meðan á innilokun stendur. Í því samhengi er vert að nefna að þótt nú sé mögulegt að fylgjast með börnum, sem lokuð eru inni í öryggisrýminu, með eftirlitsmyndavél, sem nýlega hefur verið komið þar fyrir, er ekki hægt að leggja slíkt eftirlit að jöfnu við mannlegt eftirlit. Þá getur einangrun verið börnum þungbær, jafnvel þótt hún vari í stuttan tíma. Af þeim sökum getur nærvera starfsmanns skipt sköpum fyrir upplifun barns af vistinni í öryggisrýminu.

Samkvæmt reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu á innilokun að vara eins stutt og mögulegt er.²⁸ Þvingunarskýrslur sem umboðsmanni bárust í tengslum við heimsóknina gefa til kynna að vistun í öryggisrými vari yfirleitt skemur en í þrjátíu mínútur. Þó var dæmi um að barn hefði dvalið í öryggisrýminu í tæplega fimmtán klukkustundir. Af þvingunarskýrslu sem rituð var um atvikið má ráða að barnið hafi sofnað í herberginu meðan á innilokun stóð. Þegar starfsmenn umboðsmanns fóru í ótilkynnta heimsókn á neyðarvistun Stuðla í október 2024 var jafnframt rætt við barn

²⁶ Sbr. 11. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

²⁷ Þrátt fyrir að um öryggishúsgögn sé að ræða vakti eftirtekt að brúnir þeirra eru hvassar. Sé barn í sjálfsskakaðahættu eða mjög æst er ekki útilokað að því eða starfsfólki geti stafað hætta af aðbúnaði í herberginu. Nánar verður fjallað um aðbúnað á deildinni í kafla 6.

²⁸ Sbr. 11. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

sem kvaðst hafa dvalið í öryggisrými deildarinnar fyrstu tvo dagana eftir komu sína á deildina. Vekja þessi tilvik upp spurningar um hvort vistanir í öryggisherbergi séu ávallt í samræmi við ofangreindar reglur og hvort aðbúnaður herbergisins teljist viðunandi fyrir svo langar vistanir þar inni.

Þeim tilmælum er beint til neyðarvistunar Stuðla að gæta þess að beita ekki vistun í öryggisrými nema undir viðhlitandi eftirliti, líkt og verklagsreglur kveða á um, einkum í ljósi hættu á sjálfsskaða.

Þeirri ábendingu er komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að hverfa frá þeirri framkvæmd að nýta öryggisrými deildarinnar sem vistunarrými nema brýn nauðsyn krefji, svo sem ef önnur herbergi neyðarvistunar eru upptekin eða ef ástand barns hefur sérstaklega verið metið með þeim hætti að vistun þess í öðrum rýmum komi ekki til greina af öryggisástæðum.

5.5

Gát

Með gát er átt við að starfsfólk hafi sérstakt eftirlit með barni og kanni ástand þess með reglubundnum hætti. Í fyrri skýrslu umboðsmanns var meðal annars bent á að stöðugar eða tímasettar gætur á einstaklingi í öryggisskyni geti falið í sér þvingun. Í skýrslunni voru gerðar athugasemdir við vanskráningu gátar á neyðarvistun, en í samræmi við ákvæði 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og reglur Barnaverndarstofu ber að skrá allar ákvarðanir um þvingunaraðgerðir.²⁹

Í verklagi fyrir ráðgjafa³⁰ á neyðarvistun Stuðla sem var uppfært 2021 kemur nú fram að sérstakar tegundir gáta³¹ teljist til inngripa og að skrá beri í dagbók ef gripið hafi verið til þeirra á vaktinni. Af dagbókarfærslum sem umboðsmanni bárust í tengslum við heimsóknina mátti hins vegar ráða að starfsmenn skrái gát með misjöfnum hætti. Gaf orðalag sjaldnast til kynna hvort um væri að ræða gát í þeim skilningi sem hér um ræðir eða almennara og viðurhlutaminna eftirlit. Líkt og umboðsmaður hefur bent á í fyrri skýrslum er skráning inngripa og þvingana liður í að tryggja réttaröryggi frelsissviptra einstaklinga. Hér skal sérstaklega áréttað mikilvægi þess að starfsfólk neyðarvistunar gæti þess að skráning um gát í dagbók sé samræmd og skýr, það er að segja að getið sé um hvað fólst í henni og hve lengi hún stóð yfir.

Þeim tilmælum er komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að fylgja verklagi um skráningu gátar í dagbók. Þess skal gætt að taka fram um hvers kyns gát var að ræða og hve lengi hún stóð yfir.

²⁹ Um nánari umfjöllun um gát og notkun hennar á neyðarvistun Stuðla vísast til fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla, sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 53–54. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024]. Í 18. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu segir að allar ákvarðanir um takmörkun réttinda skjólstæðings skv. II. kafla reglnanna skuli skráðar ítarlega í dagbók meðferðarheimilis.

³⁰ Almennir starfsmenn á neyðarvistun Stuðla eru nefndir *ráðgjafar*.

³¹ Um er að ræða *ofbeldisgát, sjálfsskaðagát og neyslugát*.

5.6

Símtöl

Börn sem vistast á neyðarvistun Stuðla fá almennt ekki að hafa farsíma hjá sér meðan á vistun stendur. Vilji þau hringja í foreldra/forsjáraðila, barnaverndarfulltrúa eða talsmann geta þau óskað eftir að fá að nota síma neyðarvistunar. Að sögn starfsfólks fá börn sjaldan leyfi til þess að hringja annað, svo sem í aðra fjölskyldumeðlimi en foreldra eða vini. Yfirleitt fara símtöl fram á skrifstofum starfsfólks eða í vaktrými og er venjan sú að starfsmaður standi á lengdar á meðan.

Samkvæmt barnaverndarlögum er óheimilt að hafa eftirlit með símtölum barns sem vistað er á meðferðarheimili á ábyrgð ríkisins nema nauðsyn beri til, meðal annars að teknu tilliti til markmiðs vistunar.³² Á neyðarvistun Stuðla virðist ekki framkvæmt það einstaklingsbundna mat sem liggja þarf til grundvallar takmörkun á rétti barns til þess að ræða í síma án eftirlits. Að sögn stjórnenda liggur vandinn meðal annars í því að sérstök símaaðstaða er ekki fyrir hendi á deildinni. Þar sem á skrifstofu starfsfólks séu munir sem hægt er að eyðileggja eða skaða sig á sé einnig ekki óhætt að skilja börn þar eftir án eftirlits, einkum í ljósi þess að símtöl séu oft kveikjan að uppnámi hjá börnunum. Því eigi starfsfólk ekki annarra kosta vöð en að hafa dyrnar opnar svo það geti haft auga með barninu meðan á símtalinu stendur. Í samtali við stjórnendur neyðarvistunar kom fram að verið væri að skoða hvort unnt sé að finna tæknilega lausn á þessum vanda, svo sem með því að útvega börnunum handfrjálstan búnað sem myndi gera þeim kleift að tala í síma í herbergjum sínum.

Þeim tilmælum er beint til Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistunar Stuðla að endurskoða framkvæmd í tengslum við símtöl svo tryggt sé að börn eigi kost á að tala í síma við nána aðstandendur, Barna- og fjölskyldustofu, starfsmenn barnaverndar, umboðsmann Alþingis, lögmennt eða talsmenn sína í einrúmi nema veigamikil rök mæli gegn því.

5.7

Líkamleg þvingun

Starfsmenn neyðarvistunar Stuðla geta þurft að beita börn sem þar vistast líkamlegri þvingun, svo sem til þess að vinna bug á bráðri hættu eða stöðva stjórnlausu hegðun. Um heimildir til valdbeitingar á neyðarvistun vísast til umfjöllunar í fyrri skýrslu umboðsmanns.³³

Í tengslum við heimsóknina var óskað eftir upplýsingum um síðustu 15 tilvik þar sem beita þurfti barn á deildinni líkamlegri þvingun. Samkvæmt þvingunarskýrslum sem umboðsmanni bárust átti elsta atvikið sér stað í október 2021 og það síðasta í nóvember 2023. Yfirleitt varði líkamleg þvingun í nokkrar mínútur.

Við yfirferð gagna í tengslum við valdbeitingu kom í ljós að upp hafði komið atvik þar sem starfsmaður hélt höndum barns föstum í tvær mínútur einn síns liðs. Af atvikalýsingu að dæma voru aðrir starfsmenn ekki viðstaddir meðan á valdbeitingunni stóð. Umboðsmaður hefur skilning á því að upp geti komið aðstæður þar sem bregðast þarf hratt við og ekki er unnt að bíða eftir liðsauka. Þó er ástæða til að minna á að samkvæmt reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum

³² Sbr. c-lið 3. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 88/2002.

³³ Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018, bls. 51–61. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

undir yfirstjórn Barnaverndarstofu skal leitast við að forðast að einungis einn starfsmaður taki þátt í aðgerðinni ef þörf er á að beita líkamlegri þvingun.³⁴

Eins vakti eftirtekt að forstöðumaður Stuðla tók þátt í þremur af þeim 15 valdbeitingaratvikum sem umboðsmaður fékk upplýsingar um. Þar sem forstöðumaður ber ábyrgð á daglegri starfsemi neyðarvistunar og vegna aðkomu hans að ritun þvingunarskýrslna þegar upp koma valdbeitingaratvik verður að telja óheppilegt að hann taki beinan þátt í líkamlegri þvingun gagnvart þeim börnum sem vistast á deildinni. Á fundi sem starfsmenn umboðsmanns áttu með fulltrúum Barna- og fjölskyldustofu var upplýst um að nú væri þeirri almennu reglu fylgt á neyðarvistun að forstöðumaður taki ekki beinan þátt í líkamlegri valdbeitingu.

Valdbeiting getur haft afleiðingar jafnt fyrir líkamlega sem andlega heilsu barns. Atvik af þessu tagi geta sömuleiðis reynst starfsfólki sem þarf að beita líkamlegri þvingun, eða verða vitni að slíku atviki, þungbær. Á neyðarvistun eru viðrunarfundir í kjölfar valdbeitingaratvika ekki hluti af formlegu verklagi. Slíkir fundir væru þó til þess fallnir að gera barni og starfsfólki kleift að ræða það sem hefur gerst og stuðla að farsælu uppgjöri þeirra á milli. Þá gerir verklag ekki ráð fyrir að barn sé ávallt skoðað af lækni ef grunur er um að líkamlegir áverkar hafi hlotist af valdbeitingunni, en slík skoðun getur verið mikilvæg, bæði með hliðsjón af heilsu barns og réttaröryggi þess.

*Þeim **ábendingum** er komið á framfæri við Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistun Stuðla:*

- *Að framfylgja reglum um að starfsmaður taki ekki þátt í valdbeitingu einn síns liðs nema í ítrustu neyð.*
- *Að tryggja áfram að forstöðumaður taki alla jafna ekki beinan þátt í valdbeitingu.*
- *Að leita leiða til þess að börn og starfsfólk sem tekið hefur þátt í valdbeitingu eigi ávallt kost á viðrunarfundi í kjölfar slíkra atvika.*
- *Að endurskoða verklag í tengslum við valdbeitingu með það að leiðarljósi að barni sé tryggt læknisskoðun ef áverkar hljóttast af henni.*

5.8

Myndvöktun

Á neyðarvistun Stuðla er viðhöfð myndvöktun. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var fyrir heimsóknina eru þrjár myndavélar í dagstofum deildarinnar, ein við salerni og ein á gangi þar sem tvö herbergi eru staðsett. Vöktun efnis úr myndavélum fer fram á skjá í vaktrými og er það sýnilegt öllum þeim sem fara um rýmið. Meðan á heimsókninni stóð var upplýst um að tvær myndavélar hefðu bæst við, önnur í öryggisrými en hin á gangi við inngang vaktrýmis. Myndavélunum hafði verið komið fyrir en voru þó enn óvirkar þegar heimsókn umboðsmanns fór fram.

³⁴

Sbr. 10. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu.

Um myndvöktun á neyðarvistun Stuðla gilda reglur nr. 50/2023, um rafræna vöktun.³⁵ Í reglunum er meðal annars að finna fyrirmæli um viðvaranir og fræðslu um rafræna vöktun og varðveislu myndefnis, auk ákvæðis um tilgang myndvöktunar og meginregluna um meðalhóf.³⁶ Við rafræna vöktun og geymslu myndefnis úr eftirlitsmyndavélum á deildinni fer jafnframt fram vinnsla og meðferð persónuupplýsinga sem um fer samkvæmt lögum nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.³⁷

Svo sem fjallað er um í kafla 5.1 er gerð krafa um að skýr heimild sé í lögum fyrir beitingu hvers kyns þvingana og inngripa í friðhelgi einkalífs, ekki sist þegar um er að ræða viðkvæma hópa, svo sem börn. Líkt og áður hefur komið fram er í barnaverndarlögum að finna heimildir til tilgreindra þvingunarráðstafana. Þar er hins vegar ekki sérstaklega vikið að myndvöktun og, eins og bent hefur verið á, hefur ráðherra heldur ekki útfært þær þvingunarráðstafanir sem mælt er fyrir um í lögnum nánar í reglugerð. Því til viðbótar þurfa samkvæmt lögnum ákveðin skilyrði að vera fyrir hendi til beitingar þvingunar yfirhöfuð, svo sem að það teljist nauðsynlegt til að ná lögmætum markmiðum, til verndar lífi, heilsu og þroska viðkomandi barns eða annarra barna, lífi eða heilsu starfsmanna eða til verndar eignum.³⁸

Myndvöktun er takmörkun á friðhelgi einkalífs þeirra sem henni sæta og því er hún háð því skilyrði að hún fari fram í skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi.³⁹ Þá skal við alla rafræna vöktun gæta þess að ekki sé gengið lengra en brýna nauðsyn ber til miðað við þann tilgang sem að er stefnt.⁴⁰ Samkvæmt stjórnendum og starfsfólki á neyðarvistun Stuðla getur myndvöktun auðveldað yfirsýn starfsfólks yfir deildina og þannig stuðlað að öryggi ef aðstæður eru ótryggar. Umboðsmaður hefur skilning á að notast sé við myndvöktun í almennum rýmum á neyðarvistun í því skyni að tryggja öryggi þeirra barna sem þar vistast. Sem endranær þarf þó að hafa í huga að ekki sé gengið nær rétti barna til einkalífs en nauðsynlegt er.⁴¹

Í þessu sambandi er rétt að benda á að almennt er gerður greinarmunur á myndvöktun í almennu rými annars vegar og myndvöktun í einkarými. Er þetta nefnt af því tilefni að frá síðustu heimsókn umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla hefur orðið sú breyting að ein dagstofa deildarinnar er nú notuð sem vistunarrými ef þess gerist þörf. Í herberginu er eftirlitsmyndavél sem kveikt er á allan sólarhringinn og er staðsetning myndavélarinnar með þeim hætti að rýmið í heild sinni er í mynd. Því geta

³⁵ Reglurnar eru settar samkvæmt heimild í lögum nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Um gildissvið og markmið reglnanna er fjallað í 1. gr. Þar segir að þær gildi til dæmis á vinnustöðum, í skólum og á öðrum svæðum þar sem takmarkaður hópur fólks fer að jafnaði um. Markmið reglnanna er að stuðla að jafnvægi milli annars vegar einkalífsréttar og hins vegar hagsmuna ábyrgðaraðila af því að tryggja öryggi og hafa eðlilegt eftirlit með þeim sem sæta rafrænni vöktun. Reglurnar eru birtar á vefsíðu Persónuverndar, sjá <https://www.personuvernd.is/log-og-reglur/reglur-og-reglugerdir/reglur-nr.-50-2023-um-rafraena-voktun-2> [sótt á vef 10. desember 2024].

³⁶ Sbr. 3., 4., 8. og 11. gr. reglna nr. 50/2023, um rafræna vöktun.

³⁷ Um nánari umfjöllun um heimildir fyrir vinnslu persónuupplýsinga visast til skýrslna umboðsmanns vegna heimsókna í fangageymslur lögreglu. Sjá til dæmis *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsókna í fangageymslu lögreglu við Hverfisgötu 15.–17. apríl 2019*, bls. 41–43. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10049/uma_opcat_heimsoknarskyrsla_logreglustodin_final.pdf [sótt á vef 17. september 2024] og *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsókna í fangageymslur Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra 23. og 25. maí 2022*, bls. 14–17. Birt á vefslóð: <https://www.umbodsmadur.is/asset/10224/opcat-lne-fangageymslur.pdf> [sótt á vef 10. desember 2024].

³⁸ Sbr. b.-lið 3. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

³⁹ Sbr. 3. gr. reglna nr. 50/2023, um rafræna vöktun.

⁴⁰ Sbr. 4. gr. reglna nr. 50/2023, um rafræna vöktun.

⁴¹ Nánar var fjallað um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs barna, þar með talið barna sem vistuð eru á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins, í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsókna á neyðarvistun Stuðla. Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsókna á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 20–24. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 17. september 2024].

þau börn sem vistast í umræddu herbergi verið undir stöðugu myndavélaeftirliti. Í heimsókn umboðsmanns varð ljóst að börnin höfðu reynt að hylja myndavélina með ýmsum ráðum.

Í skriflegu svari frá neyðarvistun Stuðla kemur fram að herbergið sé aðeins notað sem vistunarrými ef öll herbergi deildarinnar eru í notkun eða vegna öryggissjónarmiða. Það sé hins vegar afstaða stjórnenda að fyrirkomulagið sé óheppilegt og leita þurfi leiða til þess að unnt sé að slökkva á myndavélinni þegar herbergið er notað sem vistunarrými. Umboðsmaður tekur undir með stjórnendum að þessu leyti og telur ástæðu til þess að á rétta að af meðalhófsreglum leiðir að því meira íþyngjandi sem myndvöktunin er, þeim mun ríkari verður krafan um nauðsyn og skýran tilgang hennar að vera.

Hér verður að hafa í huga að herbergi sem barn dvelst í er jafnvel eini staðurinn þar sem barnið nýtur næðis og getur verið í einrúmi frá starfsmönnum og öðrum börnum. Þegar notkun rýmisins breytist úr dagstofu yfir í einkaherbergi breytist eðli vöktunarinnar úr vöktun í almennu rými yfir í einkarými. Í herberginu hefur barnið ríkari væntingar til þess að njóta einveru og sinna nauðsynlegum þörfum, svo sem að hafa fataskipti. Það gefur auga leið að það getur reynst barni þungbært að þurfa að sinna slíkum þörfum undir myndefirliti. Þá er ekki útilokað að í einhverjum tilvikum geti myndefni vegna slíkrar vöktunar einnig falið í sér viðkvæmar persónuupplýsingar, svo sem um heilsufar viðkomandi, en fyrir slíkri vöktun eru enn strangari skilyrði en ella.⁴² Þótt myndvöktun sem þessi kunni að vera málefnaleg undir ákveðnum kringumstæðum, verður ávallt að fara fram atviksbundið mat á hvort vöktun í einkarými barns teljist nauðsynlegt og þá einkum með það í huga hvort vegi þyngra, hagsmunir ábyrgðaraðila eða einkalífshagsmunir barnsins. Hér verður jafnframt að hafa í huga að börnum er tryggð sérstök vernd samkvæmt persónuverndarlöggjöfni.⁴³ Í samræmi við grundvallarregluna um meðalhóf þarf því að meta hvort tryggja megi þá hagsmuni með öðrum vægari leiðum en að notast við myndvöktun. Ættu börn því ekki að vistast í myndvöktuðu herbergi nema brýna nauðsyn beri til og að undangengnu einstaklingsbundnu mati þar um.

Barna- og fjölskyldustofu voru send drög þessarar skýrslu til yfirlestrar 12. september 2024 og athugasemdir af hennar hálfu bárust umboðsmanni 2. október sama árs. Meðal annars voru þar gerðar athugasemdir við lýsingar í skýrslunni á myndvöktun í dagstofu neyðarvistunar sem hér hefur verið fjallað um. Nánar tiltekið var fullyrt að myndvöktun væri ekki virk í rýminu og að það hefðu verið starfsmenn neyðarvistunar sem reyndu að hylja myndavélina.⁴⁴ Þessar athugasemdir samræmdust ekki því sem starfsmenn umboðsmanns urðu áskynja í heimsókninni í febrúar og þeim upplýsingum sem þeim voru veittar við það tilefni. Var því farið í óboðaða heimsókn á neyðarvistun Stuðla 14. október 2024, meðal annars til þess að kanna þessi atriði sérstaklega. Þegar sú heimsókn fór fram var barn vistað í dagstofunni og myndvöktun virk. Fram kom af hálfu stjórnenda að almennt væri kveikt á myndavélinni þegar barn vistaðist í herberginu að degi til en slökkt að næturlagi. Þá staðfestu þeir að börn sem vistuðust í herberginu hefðu reynt að hylja

⁴² Sbr. 11. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

⁴³ Sbr. til hliðsjónar úrskurð Persónuverndar frá 15. júní 2021 í máli nr. 2020010545 og ákvörðun Persónuverndar frá 7. febrúar 2023 í máli nr. 2021071520. Í úrskurðinum er meðal annars fjallað um að persónuupplýsingar barna eigi að njóta sérstakrar verndar og að hagsmunir ábyrgðaraðila þurfi við þær aðstæður að vera enn meira knýjandi.

⁴⁴ Í athugasemdum Barna- og fjölskyldustofu kom nánar til tekið fram að ávallt væri slökkt á vélinni nema sérstök ástæða væri talin til þess að hafa myndvöktun virka.

myndavélina með ýmsum aðferðum. Nánar verður fjallað um ótilkynnta heimsókn umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla í 13. kafla skýrslunnar.

Ábyrgðaraðilar myndvöktunar hafa skyldum að gegna í tengslum við upplýsingagjöf til þeirra sem henni sæta. Um þetta er fjallað í 8. gr. reglna nr. 50/2023, um rafræna vöktun, en þar segir að við myndavélar skuli vera merki eða annað sem gefur á áberandi hátt til kynna að svæðið sé vaktað. Á merkingunni skal koma fram að vöktun sé viðhöfð, hver sé ábyrgðaraðili hennar og hvar hægt sé að fá nánari fræðslu um vöktunina.⁴⁵ Það vakti eftirtekt umboðsmanns að merki um rafræna vöktun var aðeins að finna í einu af myndvöktuðum rýmum neyðarvistunar, nánar tiltekið í annarri af tveimur setustofum deildarinnar. Hins vegar var til að mynda ekki að finna merkingu í þeirri dagstofu sem stundum er notuð sem herbergi. Verður að gera athugasemdir við þetta í ljósi þess hve íþyngjandi sú vöktun er og áður er vikið að.

Í 8. gr. reglnanna er jafnframt kveðið á um skyldu ábyrgðaraðila til þess að kynna sérstaklega þeim hópum fólks, sem að jafnaði fara um hið vaktada svæði, með sannanlegum hætti þær upplýsingar sem honum ber að veita samkvæmt 12. og 13. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679.⁴⁶ Í upplýsingabæklingi sem afhentur er neyðarvistuðum börnum við komu þeirra á deildina er ekki tekið fram að myndvöktun sé viðhöfð á deildinni en samkvæmt starfsfólki eru börn upplýst munnlega um þetta við upphaf vistunar. Börn sem starfsfólk umboðsmanns ræddi við í heimsókninni voru þó misjafnlega meðvituð um eðli og umfang myndvöktunar á deildinni og því er ástæða til þess að áréttu skyldu neyðarvistunar til að veita greinargóðar upplýsingar um þetta atriði í samræmi við þann áskilnað sem hér hefur verið rakinn.

Kveikt er á myndavélum á neyðarvistun Stuðla allan sólarhringinn og í þeim er upptökubúnaður. Við vöktunina verða því til persónuupplýsingar um þá sem eftirlitinu sæta. Samkvæmt verklagi neyðarvistunar er myndefni eytt á sjálfvirkan hátt eftir þrjú mánuði. Forstöðumaður og deildarstjóri eru einu starfsmenn neyðarvistunar sem hafa aðgang að upptökum og það kemur jafnframt í þeirra hlut að vista myndefni úr eftirlitskerfinu ef það er talið geta varpað ljósi á alvarleg atvik sem komið hafa upp á deildinni. Gögn úr eftirlitsmyndavélum geta haft grundvallarþýðingu ef upp kemur ágreiningur vegna atvika sem orðið hafa á deildinni. Samkvæmt upplýsingum sem komu fram í heimsókninni hefur það komið upp að búið hafi verið að eyða myndefni sem tengdist atviki sem telja verður alvarlegt, og þá jafnvel þannig að upptökur hafi ekki verið fyrir hendi þegar atvikið hafi komið til skoðunar, t.d. eftirlitsaðila. Með hliðsjón af ofangreindu er mikilvægt að verklag um vistun myndefnis sé skýrt og að samræmdur skilningur ríki um hvað telst alvarlegt atvik.

Líkt og áður segir fer vöktun efnis úr myndavélum fram á skjám í vaktrými starfsmanna. Í heimsókninni tóku starfsmenn umboðsmanns eftir því að börn sem vistuðust á deildinni sóttu mörg í að dvelja með starfsfólki í vaktrýminu. Gera verður

⁴⁵ Sbr. 1. og 2. mgr. 8. gr. reglna nr. 50/2023, um rafræna vöktun.

⁴⁶ Sbr. lög nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Í ákvæðum reglugerðarinnar segir meðal annars að ábyrgðaraðili skuli skýra frá tilganginum með fyrirhugaðri vinnslu persónuupplýsinganna og lagagrundvelli hennar, um það hve lengi persónuupplýsingarnar verða geymdar og um réttinn til að leggja fram kvörtun hjá eftirlitsyfirlvaldi. Sjá nánar í 1.–3. mgr. 13. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2016/679. Þá segir í 1. mgr. 12. gr. sömu reglna um framsetningu upplýsinga að þær skuli vera á gagnorðu, gagnsæju, skiljanlegu og aðgengilegu formi og skýru og einföldu máli, einkum þegar um er að ræða upplýsingar sem beint er sérstaklega til barns.

athugasemd við það að vöktun myndefnis úr eftirlitsmyndavélum skuli fara fram í rými sem börn á neyðarvistun fara um.

Þeim **tilmælum** er beint til neyðarvistunar Stuðla:

- Að koma fyrir merkingum um myndvöktun á vöktuðum svæðum neyðarvistunar í samræmi við reglur nr. 50/2023, um rafræna vöktun.
- Að tilkynna börnum sem vistast á deildinni með sannanlegum hætti um myndvöktun í tilteknum rýmum neyðarvistunar og veita þeim viðeigandi upplýsingar í samræmi við áskilnað 12. og 13. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 á skýru og einföldu máli
- Að vista börn ekki í herbergi þar sem myndvöktun er viðhöfð nema brýna nauðsyn beri til. Í því sambandi er nauðsynlegt að fyrir hendi sé búnaður sem hægt er að slökkva á eða jafnvel fjarlægja þegar herbergið er notað sem einkaherbergi barns.

Þeim **tilmælum** er jafnframt beint til Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistunar Stuðla að skýra verklag um eyðingu myndefnis til þess að gögn sem kunna að hafa þýðingu, til dæmis við rannsókn alvarlegra atvika, fari ekki forgörðum.

Loks er þeirri **ábendingu** komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir að myndefni úr vöktun sé sýnilegt öðrum en starfsfólki.

6 Umhverfi og aðbúnaður

6.1

Almennt

Við OPCAT-eftirlit umboðsmanns Alþingis er sjónum meðal annars beint að aðbúnaði á stöðum þar sem frelsissviptir dvelja og kannað hvort sú aðstaða sé í samræmi við lög og viðmið um mannúð og mannvirðingu.⁴⁷

Neyðarvistun Stuðla hefur verið til húsa við Fossaleyni í Grafarvogi frá því að starfsemin hófst árið 1996. Byggingin er á einni hæð og hýsir bæði meðferðardeild og neyðarvistun auk starfsmannarýma.⁴⁸ Sem áður segir kom eldur upp á neyðarvistun Stuðla aðfaranótt 19. október 2024 og eru viðgerðir yfirstandandi á hluta deildarinnar. Tilmæli og ábendingar í þessum kafla taka mið af aðstæðum eins og þær voru þegar aðbúnaður var tekinn sérstaklega til skoðunar í heimsóknum umboðsmanns í nóvember 2023 og febrúar 2024. Sá fyrirvari er því gerður við umfjöllun kaflans að aðstæður kunna að hafa breyst þegar viðgerðum á deildinni verður lokið.

Líkt og bent var á í fyrri heimsóknarskýrslu um neyðarvistun Stuðla eru börn sem þar vistast í afar viðkvæmri stöðu, svo sem vegna ástands þeirra, skamms aðdraganda vistunar og takmarkana á frelsi sem þau þurfa að búa við meðan á dvöl stendur. Í þeirri skýrslu var fjallað um vistun barna á deildinni með hliðsjón af fjölbjódlegum viðmiðum og öðrum sjónarmiðum um barnvænan aðbúnað.⁴⁹ Að mati umboðsmanns var kuldalegur bragur yfir deildinni og lítið virtist hafa verið gert til þess að lífga upp á umhverfið og stuðla þannig að vellíðan barna sem þar dvelja. Því var þeirri ábendingu komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að gera umhverfi neyðarvistunar vistlegra og hlýlegra. Einnig var ábendingu beint til neyðarvistunarinnar um að leita leiða til þess að gera salerni í aðalrými hennar vistlegri.⁵⁰

Þegar umboðsmaður heimsótti neyðarvistun Stuðla á ný í nóvember 2023 hafði ýmislegt verið gert til þess að stuðla að hlýlegra og barnvænna umhverfi á neyðarvistuninni. Til dæmis hafði verið komið fyrir þúðum í sófum og veggina prýða nú veggspjöld sem lífga upp á rýmin á deildinni.⁵¹ Þótt þessar breytingar séu til bóta má að mati umboðsmanns gera enn betur í þessum efnunum. Má til dæmis nefna að flest húsgögn deildarinnar eru gólf- eða veggföst og bera þess greinileg merki að hafa verið hönnuð einungis á grundvelli sjónarmiða um öryggi, á kostnað bæði þæginda og

⁴⁷ Sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

⁴⁸ Vísað er til almennrar umfjöllunar um húsnæði og aðbúnað deildarinnar í fyrri skýrslu umboðsmanns um neyðarvistun, sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 62–68. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁴⁹ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 62–68. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁵⁰ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 68. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁵¹ Sjá mynd 1.

yfirbragðs.⁵² Í þessu samhengi má nefna að umboðsmaður hefur orðið vitni að því í fyrri heimsóknum að rými þar sem frelsissviptir einstaklingar vistast sé innréttað með húsgögnum sem uppfylla bæði kröfur um þægindi og öryggi og gerði það umhverfið hlýlegra.

Mynd 1

Veggspjald í heimsóknarrými.



Mynd 2

Stofa með gólföstum húsgögnum.



Mynd 3

Setustofa með gólföstum húsgögnum.



Að mati umboðsmanns eru sum rými neyðarvistunar fráhrindandi, svo sem vegna skorts á viðhaldi og/eða umbúnaðar að öðru leyti. Þannig eru til dæmis sum herbergjanna á þeim gangi neyðarvistunar sem alla jafna hýsir stúlkur farin að láta verulega á sjá.⁵³ Að sögn stjórnenda er vinna við endurbætur á þeim þegar hafin. Þá áréttar umboðsmaður athugasemd fyrri skýrslu vegna salerna í aðalrými neyðarvistunar, en þau eru afar óvistleg og mátti greina mikla óánægju með þau meðal barna sem rætt var við.⁵⁴ Ekki eru salerni inni á öllum herbergjum neyðarvistunar og því er ofangreind hreinlætisaðstaða sú eina sem sum barnanna hafa almennan aðgang að. Í heimsókninni kom hins vegar fram að af þessum ástæðum væri börnunum leyft að nota salerni sem ætluð eru starfsfólki.

Mynd 4

Herbergi á gangi sem jafnan hýsir stúlkur.



⁵³
⁵⁴

Sjá mynd 4.
Sjá mynd 5.

Mynd 5

Sameiginleg salernisaðstaða.



Þeim **ábendingum** er komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla:

- Að halda áfram þeirri vinnu sem hafin er við að gera umhverfi á neyðarvistun heimilislegra og barnvænna.
- Að fylgja eftir áformum um að gera nauðsynlegar úrbætur á herbergjum á þeim gangi neyðarvistunar sem að jafnaði hýsir stúlkur.
- Að leita leiða til að gera salerni í aðalrými deildarinnar vistlegri.

6.2

Vistunarstaður

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla kom meðal annars fram að reglulega kæmu upp tilvik þar sem vísa þyrfti frá beiðnum um vistun barna á deildinni vegna plássleysis.⁵⁵ Í kjölfar heimsóknarinnar gaf þáverandi félags- og barnamálaráðherra út þau tilmæli að engum skyldi vísað frá neyðarvistun Stuðla. Þá var nokkru síðar samþykkt á Alþingi þingsályktun um framkvæmdaályktun á sviði barnaverndar 2019–2022 þar sem ráðgert var að þjónustan á Stuðlum yrði eflid, svo sem með því að fjölga plássum og starfsfólki á lokaðri deild svo ekki þyrfti að vísa börnum

⁵⁵ Nánar tiltekið komu upp 53 tilvik á á árinu 2018 þar sem beiðni um vistun á neyðarvistun Stuðla var vísað frá en 49 þeirra voru vegna plássleysis. Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27–28. nóvember 2018*, bls. 30. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

frá.⁵⁶ Umboðsmaður beindi ábendingum til þáverandi félags- og barnamálaráðherra um að fylgja eftir þessum áformum og/eða leita leiða til að úrræði væru til staðar fyrir börn sem talin væri þörf á að vista á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins. Samhliða skyldi því fylgt eftir að bæta aðbúnað á þann hátt að hann tæki mið af auknu umfangi slíkra vistana.⁵⁷

Eins og sakir standa er neyðarvistun Stuðla eina úrræðið sem rekið er sérstaklega til að tryggja öryggi barna í bráðatilvikum vegna ætlaðra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika.⁵⁸ Í heimsókninni á neyðarvistun í febrúar síðastliðnum fengust þær upplýsingar að undanfarið ár hefðu ekki komið upp tilvik þar sem barni hefði verið neitað um vistun á neyðarvistun Stuðla vegna plássleysis á deildinni.

Frá því að umboðsmaður heimsótti neyðarvistun Stuðla árið 2018 hefur litlu húsi verið komið fyrir á lóðinni norðan aðalbyggingarinnar auk þess sem gistirýmum á neyðarvistun hefur fjölgað um eitt. Sem stendur geta átta til níu vistast á neyðarvistun ef miðað er við hámarksnýtingu á vistunarrýmum. Þótt breytingarnar hafi að einhverju leyti létt á starfsemi neyðarvistunar telja stjórnendur og starfsfólk núverandi húsnæði og aðbúnað deildarinnar ekki fullnægjandi í ljósi þess mikla álags sem hafi verið á deildinni undanfarið, meðal annars vegna vistunar gæsluvarðhaldsfangna á neyðarvistun, fjölgunar í hópi þeirra sem þar vistast og lengri vistunartíma en áður. Stjórnendur telja jafnframt að ofbeldi meðal ungmenna sé vaxandi vandamál í samfélaginu sem og flókin geðræn vandamál, en hvort tveggja séu þættir sem hafi áhrif á starfsemina.

Á neyðarvistun dvelja sem áður segir stúlkur og drengir á aldrinum 12–18 ára. Ástæður vistunar má oftast nær rekja til hegðunarörðugleika og/eða notkunar vímuefna en undanfarið hefur börnum fjölgað á neyðarvistun sem glíma við andleg vandamál en eru annaðhvort í óverulegri eða engri neyslu. Það er því ljóst að á neyðarvistun dvelja börn á breiðu aldursbili sem glíma við vandamál af fjölbreyttum toga. Umboðsmaður telur í því ljósi óheppilegt að húsnæðið bjóði ekki upp á frekari möguleika til aðgreiningar en nú er.⁵⁹

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.

6.3

Útisvæði

Á neyðarvistun er lítið afgirt útisvæði fyrir miðju deildarinnar. Útisvæðið er hellulagt og lokað með grind að ofan. Svæðið er farið að láta á sjá, til dæmis er málning víða flögnuð og sýnilegt ryð er á málmlötu á vegg. Þegar umboðsmaður heimsótti deildina

⁵⁶ Sjá þingsályktun um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019–2022, 149. löggj.þ. 2018-2019, þskj. 1795. Vefútgáfa Alþingitiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1795.html> [sótt á vef 18. september 2024].

⁵⁷ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 32–33. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 18. september 2024].

⁵⁸ Sbr. a-lið 1. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

⁵⁹ Í þingsályktun nr. 39/149, um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019–2022, sem samþykkt var á Alþingi 12. júní 2019 var meðal annars lagt til að aðstæður á Stuðlum yrðu bættar á þann hátt að unnt yrði að skilja börn nægilega vel að eftir þörfum hverju sinni. Sjá þingsályktun um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019–2022, 149. löggj.þ. 2018-2019, þskj. 1795. Vefútgáfa Alþingitiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1795.html> [sótt á vef 18. september 2024].

var óþrífnaður áberandi á svæðinu. Útisvæðið sést vel frá miðrými neyðarvistunar og setur hrörleg ásýnd þess því mark sitt á heildaryfirbragð deildarinnar.⁶⁰

Mynd 6

Útisvæði.



Myndir 7 og 8

Útisvæði.



⁶⁰

Sjá mynd 6.

Börn sem umboðsmaður ræddi við í heimsókninni sögðust eingöngu nota útisvæðið til reykinga en miðað við ástand, umbúnað og smæð svæðisins kemur ekki á óvart að það sé ekki nýtt til annarrar útiveru. Að sögn starfsfólks hefur komið til umræðu að útbúa sólpall við hlið útisvæðisins sem börnin gætu haft aðgengi að í gegnum dyr sem komið yrði fyrir á einum veggja þess. Ljóst er að slíkar breytingar yrðu til mikilla bóta og hefðu vafalaust jákvæð áhrif á upplifun barna af vistun á deildinni. Hvort sem verður af framkvæmdunum eða ekki er þó mikilvægt að hugað sé að eðlilegu viðhaldi á útisvæðinu.⁶¹ Eins væru ýmsar leiðir færar til að lífga upp á svæðið án mikillar fyrirhafnar eða tilkostnaðar.

Þeirri ábendingu er komið á framsæri við neyðarvistun Stuðla að huga að nauðsynlegu viðhaldi á útisvæði deildarinnar.

6.4

Móttaka

Í fyrri skýrslu umboðsmanns voru gerðar athugasemdir við að börn sem kæmu á neyðarvistun færu inn um aðalinngang meðferðarheimilisins og gætu því verið í augnsýn annarra við komuna, svo sem þeirra sem eiga erindi á fund þar eða heimsækja börn sem þar vistast.⁶² Í kjölfar skýrslunnar var bætt úr þessu með því að útbúa annan inngang sem var sérstaklega ætlaður móttöku barna á neyðarvistun. Þegar umboðsmaður heimsótti neyðarvistun í nóvember 2023 hafði þeim inngangi hins vegar verið breytt í vistunarrými og fyrri framkvæmd því tekin upp á ný.⁶³

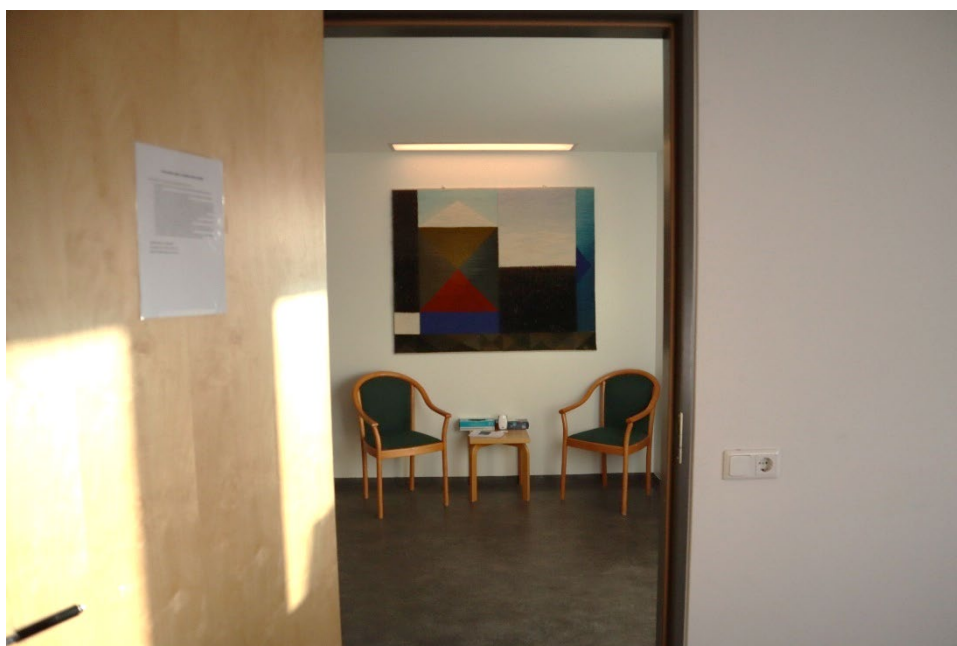
⁶¹ Í athugasemdum Barna- og fjölskyldustofu við skýrsludrögin kemur fram að umræddur pallur hafi þegar verið útbúinn og tekinn í notkun. Í ótilkynntri heimsókn starfsmanna umboðsmanns á neyðarvistun í október 2024 var pallurinn skoðaður. Pallurinn er ekki stór en hann er snyrtilegur og skjólgóður. Þær upplýsingar fengust að hann hefði verið í töluverðri notkun síðastliðið sumar.

⁶² Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27–28. nóvember 2018*, bls. 55. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 18. september 2024].

⁶³ Sjá mynd 9.

Mynd 9

Móttaka.



Í samtölum við stjórnendur mátti merkja að ekki væri talin mikil hættu á að óviðkomandi væru staddir í móttökunni þegar barn væri fært á neyðarvistun. Þá yrði gripið til aðgerða til að tryggja að það gerðist ekki þótt ekki væri unnt að útiloka þær aðstæður með öllu. Umboðsmaður hefur hér sem fyrr í huga að innkoma um slíkan sameiginlegan inngang, sér í lagi ef til dæmis barn kemur í fylgd lögreglu eða er í annarlegu ástandi, getur haft slæm áhrif á upplifun barns af innkomu á neyðarvistun og verið niðurlægjandi.

Þeirri ábendingu er komið á framsæri við [Barna- og fjölskyldustofu](#) og [neyðarvistun Stuðla](#) að leita leiða til þess að tryggja að börn sem tekið er á móti á neyðarvistuninni séu ekki í auglýn annarra en þeirra starfsmanna sem þurfa að sinna þeim við komuna.

6.5**Öryggisrými (herbergi 1)**

Með tilliti til öryggissjónarmiða eru öll húsgögn í öryggisrými deildarinnar gólfstöf, enda er herbergið notað þegar grípa þarf til þess ráðs að loka börn inni vegna stjórnlausrar hegðunar.⁶⁴ Það vakti athygli að brúnir húsgagnanna í herberginu eru hvassar, svo sem á borði og rúmi.⁶⁵ Í rýminu geta vistast börn í annarlegu ástandi, hvort sem er vegna stjórnlausrar hegðunar eða neyslu vímuefna, og börn í sjálfsvígs- og sjálfsskaðahættu. Í ljósi þess og með hliðsjón af þeim athugasemdum sem settar hafa verið fram í kafla 5.4 um skort á viðveru starfsmanna þegar börn vistast í rýminu er ekki hægt að útiloka að aðbúnaður herbergisins geti reynst hættulegur.

⁶⁴ Sjá nánari umfjöllun um öryggisrýmið í kafla 5.4.
⁶⁵ Sjá mynd 10.

Mynd 10

Aðbúnaður í öryggisrými.



Þeirri **ábendingu** er komið á framfæri við Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistun Stuðla að taka til skoðunar hvort unnt sé að bæta öryggi í herbergi 1 með því að fjarlægja eða endurnýja húsgögn sem hafa hvassar brúnir.

6.6**Vaktrými**

Vaktherbergi starfsfólks er staðsett inn af aðalrými neyðarvistunar en aðskilið frá því með glervegg. Börn sem vistast á neyðarvistun eiga greiðan aðgang að vaktrými starfsfólks og þeim er heimilt að dvelja þar með starfsfólki, til dæmis til þess að spjalla eða slaka á. Samvera starfsfólks og neyðarvastaðra barna er af hinu góða og er það jákvætt að börn upplifi sig velkomin í rými þar sem starfsfólk aðhefst. Hins vegar vakti athygli að í vaktrýminu eru upplýsingar um þau börn sem dvelja á neyðarvistun, það er að segja nöfn þeirra og dagsetning innritunar, á stórra töflu í auglýsingu þeirra sem koma í herbergið. Er þetta óheppilegt með tilliti til friðhelgi einkalífs barnanna.

Þeirri **ábendingu** er komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að ganga úr skugga um að persónuupplýsingar um neyðarvistuð börn séu ekki sýnilegar öðrum en starfsfólki.

7 Virkni

7.1

Almennt

Þátttaka barna í daglegri iðju hefur grundvallarþýðingu fyrir líðan þeirra. Skortur á afþreyingu getur haft skaðleg áhrif á frelsissvipt fólk, sér í lagi ungmenni sem hafa þörf fyrir markvissa hreyfingu og andlega örvun.⁶⁶

Markmið með vistun á neyðarvistun Stuðla er fyrst og fremst að grípa inn í skaðlega hegðun og gera barni kleift að dvelja í öruggum aðstæðum á meðan ákvörðun er tekin um næstu skref í máli þess.⁶⁷ Fer kerfisbundið nám eða meðferðarstarf því ekki fram á neyðarvistun.

7.2

Útivera

Samkvæmt upplýsingum frá Stuðlum er börnum á neyðarvistun alla jafna gefinn kostur á daglegri útivist. Þá er farið með barn út fyrir neyðarvistun, til dæmis í bíltúr eða gönguferð. Að sögn starfsfólks er ekki farið með barn í útiveru ef líkur eru taldar á að það reyni að hlaupast á brott. Því sé gjarnan beðið í nokkra daga frá því að barn kemur á neyðarvistun með að bjóða því útivist, en að sögn starfsfólks er algengt að það taki fáeina sólarhringa fyrir barn að ná áttum og sætta sig við aðstæður. Telja verður eðlilegt að starfsmenn vilji tryggja öryggi barna með þessum hætti en engu að síður verður að athuga að tilbreytingarleysi og skortur á afþreyingu getur haft neikvæð áhrif á líðan þeirra og torvelað aðlögun.

Starfsfólk virtist alla jafna leggja sig fram um að koma til móts við þarfir og áhugasvið barna þegar farið var með þau í útivist. Ef börn sýndu áhuga á uppbyggilegri útivist, svo sem hreyfingu eða gönguferðum, virtust þau fá hvatningu frá starfsfólki en dæmi var um að starfsmaður fylgdi barni í gönguferð sem áætlað var að tæki nokkrar klukkustundir. Hins vegar gáfu dagbókarfærslur sem umboðsmanni bárust í tengslum við heimsóknina til kynna að mönnun og álag á deildinni geti haft áhrif á möguleika barna til útiveru og þeim jafnvel neitað um útiveru af þeim sökum.⁶⁸

*Þeirri **ábendingu** er komið á framfæri við Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistun Stuðla að leita leiða til þess að börn sem þar vistast verði ekki af daglegri útiveru vegna manneklu*

⁶⁶ Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018, bls. 69-70. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024]. Þar má einnig finna umfjöllun um fjölbjóðleg viðmið varðandi virkni og afþreyingu frelsissviptra barna.

⁶⁷ Sbr. a-lið 1. mgr. 79. gr. og 2. mgr. 31. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

⁶⁸ Í athugasemdum Barna- og fjölskyldustofu við skýrsludrögin var því komið á framfæri að börnum á neyðarvistun sé ávallt gefinn kostur á að komast út undir bert loft í garðinum, þó að í sumum tilvikum sé beðið með frekari útivist að teknu tilliti til öryggis þeirra.

7.3

Afþreying og tómstundir

Börn sem vistast á neyðarvistun Stuðla hafa aðgang að sjónvarpi, tölvuleikjum, spilum og bókum. Ef ástand leyfir býðst börnum jafnframt að nýta aðstöðu á meðferðardeild Stuðla þar sem fyrir hendi er íþrótta- og tómstundaaðstaða. Börn á deildinni sem starfsfólk umboðsmanns ræddi við sögðust þó hafa lítið fyrir stafni og fannst dvölin á neyðarvistun almennt tilbreytingarlítill.

*Ítrekuð er **ábending** úr fyrri skýrslu til Barna- og fjölskyldustofu og neyðarvistunar Stuðla að taka til skoðunar og meta hvort sú afþreying sem börnum stendur þar til boða taki með fullnægjandi hætti mið af þörfum þeirra og leita leiða til að bæta þar úr, innan þeirra marka sem húsnæði og eðli starfseminnar leyfir.*

8 Heilbrigðisþjónusta

8.1 Heilbrigðisþjónusta á neyðarvistun⁶⁹

Stuðlar eru ekki heilbrigðisstofnun og þar er því ekki veitt almenn heilbrigðisþjónusta eða læknisfræðileg meðferð. Hins vegar er þörf á aðhlyningu eða eftir atvikum læknisfræðilegu mati talsvert mikil í hópi þeirra barna sem þar vistast, en til að mynda er áætlað að stór hluti barna sem vistast á neyðarvistun noti vímuefni.⁷⁰ Að sögn stjórnenda og annars starfsfólks hefur vistunum barna sem glíma við alvarlega sjálfsskaðahegðun fjölgað á undanförunum misserum.

8.1.1 *Samningur Barna- og fjölskyldustofu og SÁÁ*

Milli Barna- og fjölskyldustofu (áður Barnaverndarstofu) og SÁÁ er í gildi þjónustusamningur um heilbrigðisþjónustu fyrir börn á Stuðlum sem sýna einkenni sem talið er að rekja megi til vímuefnaneyslu eða lyfjamisnotkunar. Þjónustan felst aðallega í ráðgjöf lækna, svo sem um lyfjagjöf vegna fráhrarfa, og föstum vikulegum heimsóknum hjúkrunarfræðinga. Á tímabilinu 20. nóvember 2022 til 20. nóvember 2023 var vakthafandi læknir á sjúkrahúsinu Vogí kallaður til á neyðarvistun í 23 skipti.

8.1.2 *Heilbrigðisskoðun við upphaf vistunar*

Í viðmiðum Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og vanvirðandi meðferð eða refsingu (CPT-nefndarinnar) og reglum Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglunum*) er gert ráð fyrir að öllum börnum sem svipt eru frelsi sé sinnt af heilbrigðisstarfsfólki eins fljótt og hægt er eftir innkomu og helst samdægurs.⁷¹ Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla voru meðal annars gerðar athugasemdir við að ekki færi fram læknesskoðun í tengslum við innkomu barns á neyðarvistun. Tilmælum var beint til þáverandi félags- og barnamálaráðherra og ráðherra heilbrigðismála að huga að því, með aðkomu Barnaverndarstofu og neyðarvistunar Stuðla, hvernig tryggja mætti að börn sem þar

⁶⁹ Í fyrri skýrslu umboðsmanns um neyðarvistun Stuðla var fjallað um rétt barna á neyðarvistun til heilbrigðisþjónustu með hliðsjón af innlendri löggjöf og fjölþjóðlegum viðmiðum, sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglíngi – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 77–78. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁷⁰ Sjá *Vinnustofa um úrræði fyrir ungmenni með neysluvanda*. Velferðarráðuneytið 2018, glæra 10. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Velferðarraduneytid/ymsar-skrar/%c3%9arr%c3%a6%c3%b0i%20fyrir%20ungmenni%20me%c3%b0%20neysluvanda.pdf> [sótt á vef 23. september 2024].

⁷¹ Sjá mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, A/HCR/28/68*, málsgr. 28. Birt á vefslóð: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/043/37/pdf/g1504337.pdf> [sótt á vef 10. desember 2024], 50. gr. reglna Sameinuðu þjóðanna til verndar ungmennum sem sætt hafa frelsissviptingu (*Havana-reglnanna*), birt á vefslóð: <https://digitallibrary.un.org/record/105555?v=pdf> [sótt á vef 23. september 2024] og *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*, CPT/Inf(2015)1-part rev1, málsgr. 115. Birt á vefslóð: <https://rm.coe.int/16806ccb96> [sótt á vef 10. desember 2024].

vistuðust fengju almenna heilsufarsskoðun við komu á deildina, eða fljótlega eftir komu, þar sem ástand þeirra væri metið.⁷²

Þegar umboðsmaður heimsótti neyðarvistun Stuðla og ræddi við stjórnendur í nóvember 2023 og aftur í febrúar 2024 kom fram að brugðist hefði verið við þessari ábendingu að því marki að byrjað var að fara með börn á bráðamóttöku Landspítalans ef ástand þeirra við komu á neyðarvistun virtist gefa til kynna að þörf væri á heilsufarsmati. Síðar hefði verið horfið frá þeirri framkvæmd en að sögn bar á óánægju með þessa tilhögun af hálfu spítalans. Þá töldu starfsmenn neyðarvistunar að fyrirkomulagið væri óheppilegt að því leyti að börn gátu þurft að bíða á bráðamóttöku í óstöðugu ástandi, stundum í talsvert langan tíma. Barna- og fjölskyldustofa hefur leitað til SÁÁ og Landspítalans um hugsanlegar útfærslur á þjónustunni en að sögn fulltrúa stofunnar hefur heppileg lausn ekki fundist.⁷³

Í fyrri heimsóknarskýrslu umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla kom fram að dæmi væru um að læknir ráðlegði starfsfólki að vakta lífsmörk barna á deildinni með súrefnismæli vegna ótryggs heilsufarsástands. Starfsfólk neyðarvistunar upplifði óöryggi við þessar aðstæður enda taldi það að um væri að ræða verkefni sem heilbrigðisstarfsfólk ætti að sinna.⁷⁴ Í heimsóknum umboðsmanns í nóvember 2023 og febrúar 2024 fengust þær upplýsingar að enn kæmu upp tilvik þar sem starfsfólk þyrfti að fylgjast með lífsmörkum barna á deildinni.

Umboðsmaður hefur skilning á að fyrirkomulagið sem hér hefur verið lýst hafi verið óheppilegt að mörgu leyti og haft í för með sér álag á bæði starfsfólk og börn. Hins vegar verður ekki fram hjá því litið að Stuðlar eru ekki heilbrigðisstofnun og hafa því almennt ekki yfir að ráða starfsfólki sem hefur þekkingu til þess annars vegar að leggja mat á hvort ástand barna sem koma til vistunar kallar á heilbrigðisþjónustu og hins vegar að sinna sjálft börnum sem svo háttar til um. Þá hefur starfsfólk á neyðarvistun ekki beinan aðgang að sjúkrasögu barns eða öðrum mikilvægum heilsufarsupplýsingum sem getur leitt til þess að upp komi atvik tengd undirliggjandi ástandi eða sjúkdómum barns sem starfsfólk er þá illa í stakk búið til að bregðast við. Í ljósi ofangreinds og með tilliti til öryggis og heilbrigðis þeirra barna sem dvelja á neyðarvistun telur umboðsmaður því brýnt að fundin verði lausn á þessum málum sem fyrst.

Þeim tilmælum er 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 tryggð almenn heilsufarsskoðun við komuna á Stuðla.

⁷² Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27–28. nóvember 2018*, bls. 82. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024]. Hér má nefna að í þingsályktun nr. 39/149, um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar 2019–2022, var meðal annars lagt til að ástand barna við komu á deildina skyldi ávallt metið af hjúkrunarfræðingi og/eða lækni þannig að þau ættu kost á viðeigandi heilbrigðisþjónustu, með útkalli lækni af Vogu og/eða flutningi á deildir Landspítala. Sjá þingskjal nr. 1795 á 149. löggjafarþingi 2018–2019. Birt á vefslóð: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1795.html> [sótt á vef 10. desember 2024].

⁷³ Eins og sakir standa gerir almennt verklag ekki ráð fyrir að barn undirgangist heilsufarsskoðun í upphafi vistunar eða skömmu eftir komu. Sé það mat starfsfólks neyðarvistunar að barn þarfnist bráðrar aðhlyningar er hringt á sjúkrabil eða farið með það á bráðamóttöku.

⁷⁴ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga – neyðarvistun, 27–28. nóvember 2018*, bls. 81. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

8.1.3

Geðheilbrigðisþjónusta

Líkt og fram kom í fyrri skýrslu umboðsmanns um neyðarvistun Stuðla var frá árinu 2000 í gildi samningur milli Barnaverndarstofu og Landspítalans um geðheilbrigðisþjónustu við börn í úrræðum á vegum Barnaverndarstofu, þar á meðal neyðarvistun Stuðla. Árið 2013 var ákveðið af hálfu Barnaverndarstofu að samningurinn yrði ekki endurnýjaður en þess í stað var samið við sjálfstætt starfandi barnageðlækni sem myndi sinna börnum á neyðarvistun eftir þörfum.⁷⁵

Þegar starfsfólk umboðsmanns heimsótti neyðarvistun á ný í nóvember 2023 og febrúar 2024 kom fram í samtölum við stjórnendur að frá árinu 2020 hefði ekki verið í gildi samningur við barnageðlækni. Ekki hefur tekist að finna annan lækni til þess að sinna þjónustunni. Því er aðgengi barna að geðlækniþjónustu bundið við bráðatílik, nema þau hafi verið í þjónustu við geðlækni áður en vistun hófst. Á Stuðlum eru tvö stöðugildi sálfræðinga og hefur annar þeirra starfsskyldur gagnvart neyðarvistun. Börn sem þar dvelja geta óskað eftir viðtali við sálfræðinginn en það kemur einnig í hlut hans að meta þörf á bráðageðþjónustu. Á tímabilinu 20. nóvember 2022 til 20. nóvember 2023 var haft samband við bráðateymi barna- og unglíngageðdeildar (BUGL) í átta skipti.

Undanfarin misseri hefur nokkuð borið á vistun barna sem að mati starfsfólks og stjórnenda deildarinnar þarfnast nauðsynlega heilbrigðisþjónustu vegna andlegra veikinda. Að þeirra sögn er oft um að ræða börn sem fá ekki innlögn á BUGL og þá með vísan til þess að eðli þess vanda sem þau glími við kalli ekki á þjónustu BUGL eða að vandi þeirra sé ekki af geðrænum toga. Að mati stjórnenda og starfsfólks neyðarvistunar sem umboðsmaður ræddi við er sá vandi sem hér um ræðir þó þess eðlis að börnin þurfi á sérhæfðri heilbrigðisþjónustu að halda, svo sem þegar þau sýna af sér alvarlega sjálfsskaðahegðun eða eru metin í sjálfsvígshættu. Að mati þeirra hafi deildin ekki burði til þess að veita þessum börnum viðhlítandi þjónustu, enda er neyðarvistun Stuðla ekki heilbrigðisstofnun heldur félagslegt úrræði sem gegnir því lögbundna hlutverki að tryggja öryggi barna vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika.⁷⁶ Framangreindar aðstæður geti síðan orðið til þess að þau börn sem þetta á við vistist áfram á neyðarvistun, en þá í raun vegna úrræðaleyfis fremur en á grundvelli þeirra ástæðna sem um er getið í barnaverndarlögum. Með vísan til umfjöllunar í fyrri heimsóknarskýrslu umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla er áreittað að mikilvægt er að börn sem eiga við andlega örðugleika að stríða fái viðeigandi stuðning eða eftir atvikum aðhlynningu og meðferð á stofnun við hæfi.⁷⁷

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

⁷⁵ Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglíngi – neyðarvistun, 27–28. nóvember 2018, bls. 79. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁷⁶ Sbr. a-lið 1. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

⁷⁷ Um nánari umfjöllun um rétt barns til geðheilbrigðisþjónustu samkvæmt innlendra löggjöf og fjölbjóðlegum viðmiðum vísast til umfjöllunar í fyrri skýrslu. Sjá Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglíngi – neyðarvistun, 27–28. nóvember 2018, bls. 77–78. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

athugunar stöðu þeirra barna sem hér um ræðir og kunna að vistast á neyðarvistun Stuðla vegna skorts á viðeigandi úrræðum.

8.2

Lyfjagjöf

Börn sem vistast á neyðarvistun Stuðla geta þurft að taka lyf að staðaldri. Sum börn hafa jafnframt verið í alvarlegri vímuefnaneyslu fyrir komuna á deildina og þarfnast því lyfjagjafar vegna fráhrarfa.

Í fyrri heimsóknarskýrslu umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla kom fram að hjúkrunarfræðingur á vegum SÁÁ hefði umsjón með lyfjagjöf barna sem þar vistast, það er að segja að raða í lyfjabox og leiðbeina starfsfólki eftir þörfum varðandi lyf og lyfjagjöf. Um var að ræða vikulega þjónustu á grundvelli áður nefnds samnings milli Barnaverndarstofu og SÁÁ. Í skýrslunni gerði umboðsmaður athugasemdir við að í sumum tilfellum kæmi það í hlut starfsfólks neyðarvistunar að útbúa lyfjaskammt fyrir börn sem þar vistast.⁷⁸ Þegar starfsfólk umboðsmanns heimsótti neyðarvistun Stuðla í febrúar 2024 kom fram að fyrirkomulagið væri nú þannig að ef barn tekur lyf að staðaldri afhendir ýmist barnavernd eða forsjáraðili starfsfólki deildarinnar þau við innritun. Lyfin eru geymd í læstum skáp og starfsfólk deildarinnar sér um að skammta lyfin og afhenda börnunum. Þurfi barn lyf til þess að meðhöndla einkenni vegna fráhrarfa gerir verklag ráð fyrir að starfsfólk hafi samband við vakthafandi lækni á Vogu sem kemur á staðinn og metur ástand barns og mögulega þörf á lyfjagjöf. Verklag gerir ráð fyrir að ávísi læknir fráhrarfslyfjum skuli þau skömmtuð í lyfjabox áður en starfsfólk afhendir þau barni. Ekki er lengur gert ráð fyrir vikulegri aðkomu hjúkrunarfræðings.

Það er því ljóst að fyrirkomulag lyfjagjafar er enn með þeim hætti að starfsfólk tekur til lyf og afhendir börnum þau. Þá hefur aðkoma starfsfólks SÁÁ að lyfjagjöf minnkað. Fram kom í heimsókn umboðsmanns að ekki er lengur haldið utan um lyfjagjöf barna með sérstökum skráningareyðublöðum, líkt og lagt var upp með af hálfu starfsfólks SÁÁ á sínum tíma.⁷⁹ Rétt er að nefna að í heimsókn umboðsmanns kom fram að ekki hefðu orðið mistök í lyfjagjöf sem hefðu valdið barni tjóni. Þar sem slík mistök gætu reynst afdrifarík fyrir heilsu og velferð barns er þó brýnt að tryggja að umgjörð og verklag í tengslum við lyfjagjöf sé eins traust og kostur er, svo sem með aukinni aðkomu heilbrigðisstarfsfólks.

*Ítrekuð eru **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.*

⁷⁸ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun*, 27.–28. nóvember 2018, bls. 78–79. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁷⁹ Nánar verður fjallað um skráningu vegna lyfjagjafar í kafla 10.3.

9 Starfsfólk

9.1 Starfsfólk neyðarvistunar

Vísað er til almennrar umfjöllunar um starfsfólk, þar með talið fræðslu og þjálfun þess, á neyðarvistun Stuðla í fyrri heimsóknarskýrslu umboðsmanns.⁸⁰

Á neyðarvistun eru sjö starfsmenn í fullu starfi en auk deildarstjóra starfa þar þrír hópstjórar og þrír ráðgjafar. Ellefu starfsmenn til viðbótar hafa starfsskyldur gagnvart deildinni, það er að segja sálfræðingur, fjórir ráðgjafar sem vinna aðeins á kvöld- og helgarvöktum og sex næturverðir. Deildarstjóri fer með daglega stjórn deildarinnar, útdeilir verkefnum og ber ábyrgð á mönnun vakta. Hlutverk hópstjóra er að fara með stjórn deildarinnar í fjarveru deildarstjóra og bera ábyrgð á að bregðast við þeim aðstæðum sem koma upp á deildinni, auk þess að starfa við daglega umönnun neyðarvastaðra barna og gæta að öryggi þeirra. Ráðgjafar starfa við daglega umönnun og að gæta öryggis barnanna.

Samkvæmt upplýsingum frá neyðarvistun starfa á deildinni sjö konur og ellefu karlar. Þótt karlar séu enn í meirihluta hafa kynjahlutföllin jafnast mikið frá síðustu heimsókn umboðsmanns, en þá var aðeins ein kona í föstu stöðugildi á deildinni. Þar sem bæði stúlkur og drengir vistast á deildinni er ljóst að um jákvæða þróun er að ræða, bæði með tilliti til öryggis og sérþarfa stúlkna sem og sjónarmiða um mikilvægi fjölbreytni í starfsliði. Af átján starfsmönnum neyðarvistunar hafa tólf lokið námi á háskólastigi.

Í tengslum við vinnslu skýrslunnar heimsótti starfsfólk umboðsmanns neyðarvistun Stuðla fjórum sinnum á þriggja mánaða tímabili snemma árs 2024. Í öll skiptin voru móttökur af hálfu starfsfólks neyðarvistunar góðar og samvinna gekk vel. Starfsfólk kom vel fyrir og virtist leggja sig mjög fram um að ná til barnanna og veita þeim stuðning, svo sem með nærveru og samtölum. Þá báru þau börn sem rætt var við starfsfólki deildarinnar almennt góða söguna.

9.2 Þjálfun og fræðsla

Barna- og fjölskyldustofa hefur almenna umsjón með fræðslu og þjálfun starfsfólks neyðarvistunar. Komi nýtt fólk til starfa á deildina ber forstöðumaður Stuðla ábyrgð á að viðkomandi fái handleiðslu og ráðgjöf.

Líkt og fram kom í kafla 5.7 geta aðstæður á neyðarvistun verið með þeim hætti að nauðsynlegt sé að beita barn líkamlegri þvingun, svo sem til þess að afstýra slysum eða eignaspjöllum. Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla voru meðal annars gerðar athugasemdir við skort á markvissri þjálfun

⁸⁰ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 72–76. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. 2024].

starfsfólks í valdbeitingu, en á þeim tíma var starfsfólki ekki boðin kennsla í öruggum tókum eða aðferðum við að lágmarka áhættu í tengslum við beitingu líkamlegra þvingana.⁸¹

Í samtölum við stjórnendur neyðarvistunar Stuðla og fulltrúa Barna- og fjölskyldustofu kom fram að þjálfun í valdbeitingu sé nú hluti af fræðslu nýrra starfsmanna. Í drögum að nýrri handbók fyrir starfsfólk á neyðarvistun segir að handleiðsla og ráðgjöf skuli fara fram með reglubundnum hætti. Ekki eru nánari viðmið um hvenær eða hversu oft þjálfun skuli fara fram. Af samtölum við starfsfólk og stjórnendur neyðarvistunar og fulltrúa Barna- og fjölskyldustofu mátti ráða að verklag um þjálfun og fræðslu starfsfólks væri að vissu leyti enn í mótun. Eins og sakir standa getur liðið langur tími milli námskeiða fyrir nýliða og dæmi voru um að nýtt starfsfólk hefði starfað í upp undir ár án þess að hafa hlotið nokkra þjálfun, þar með talið í valdbeitingu og viðbrögðum við erfiðum aðstæðum.⁸²

Telja verður það áhyggjuefni að starfsfólk skuli sett í þá stöðu að geta þurft að beita líkamlegri þvingun án þess að hafa fengið fræðslu og þjálfun við hæfi. Má nefna að barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur lagt áherslu á að einstaklingar sem starfa í aðstæðum þar sem hugsanlegt er að beita þurfi börn líkamlegri þvingun hljóti ítarlega fræðslu og þjálfun í valbeitingu. Þannig megi draga úr líkum á því að valdbeiting þurfi yfirhöfuð að eiga sér stað og tryggja að ekki sé beitt aðferðum sem eru meira íþyngjandi en nauðsyn krefur ef til valdbeitingar kemur.⁸³

Þeim tilmælum er beint til Barna- og fjölskyldustofu, í samvinnu við neyðarvistun Stuðla, að treysta umgjörð fræðslu og þjálfunar starfsfólks á neyðarvistun. Þá skal tryggja að nýir starfsmenn hljóti viðhlítandi þjálfun í valdbeitingu, ýmist áður en eða skömmu eftir að viðkomandi hefur störf, ásamt annars konar fræðslu um viðbrögð við ofbeldi, eftir því sem við á.

⁸¹ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun*, 27.–28. nóvember 2018, bls. 74–75. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁸² Í athugasemdum Barna- og fjölskyldustofu við skýrsludrögin er því komið á framfæri að umgjörð þjálfunar og fræðslu sé nú komin í fastari skorður og boðið sé upp á þjálfun og fræðslu mánaðarlega þar sem farið sé yfir valdbeitingu og viðbrögð við erfiðum aðstæðum.

⁸³ Sjá Committee on the rights of the child: *General Comment No. 8 (2006). The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishments* (sjá til dæmis 15. gr.). Birt á vefslóð: <https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/gc8.pdf/> [sótt á vef 10. desember 2024].

10 Skráning

10.1

Skráning um líkamlega þvingun

Samkvæmt upplýsingalögum ber stjórnvöldum og öðrum sem löggin taka til að skrá upplýsingar við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess.⁸⁴ Í reglum Barnaverndarstofu⁸⁵ er fjallað um skráningu upplýsinga en þar segir meðal annars að allar ákvarðanir um beitingu þvingunaraðgerða samkvæmt III. kafla reglnanna skuli skráðar í sérstakar skýrslur og strax sendar stofunni og viðkomandi barnaverndarnefnd. Eftir móttöku skuli stofan gera athugasemdir við aðgerðirnar og þær sendar forstöðumanni meðferðarheimilis, viðkomandi barnaverndarnefnd og forsjáradila hins neyðarvastaða barns.⁸⁶

Þvingunarskýrslur eru lagðar fram á sérstöku eyðublaði sem Barnaverndarstofa lét útbúa árið 2010. Gert er ráð fyrir að eftirfarandi upplýsingar komi fram í þvingunarskýrslu:

- Nafn meðferðarheimilis og barns.
- Hvar og hvenær þvingunin átti sér stað.
- Hverjir tóku þátt í þvingun.
- Hvað kom þvinguninni af stað.
- Hvers eðlis þvingunin var.
- Afleiðingar þvingunar.
- Hverjum var tilkynnt um þvingunina.
- Hvað var gert til að minnka líkur á að endurtaka þyrfti viðlíka þvingun.
- Afstaða barns og hvort barni hafi verið boðin aðstoð við að koma kvörtun á framfæri vegna atviksins.

Í tengslum við heimsóknina óskaði umboðsmaður eftir afriti af 15 síðustu þvingunarskýrslum sem skrifaðar voru á neyðarvistun ásamt athugasemdum Barna- og fjölskyldustofu við þær. Í einu tilviki komu ekki fram upplýsingar um hvort atvik hefði verið tilkynnt barnavernd eða forsjáradilum, líkt og eyðublaðið gerir ráð fyrir, og í einni skýrslu var ekki getið um hvað hefði verið gert til þess að koma í veg fyrir að atvik af þessu tagi endurtæki sig. Í fimm skýrslum vantaði skráningu um afstöðu barns og í einni gaf orðalag um þetta atriði ekki nægilega vel til kynna hvort barn hefði verið spurt um afstöðu sína með beinum hætti. Í þremur skýrslum voru skráðar upplýsingar um neikvæða afstöðu barns gagnvart atvikinu en ekki getið um hvort því hefði verið

⁸⁴ Sbr. 1. málsl. 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

⁸⁵ Nú Barna- og fjölskyldustofu.

⁸⁶ Sbr. 3. mgr. 18. gr. reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barnaverndarstofu frá 1. febrúar 1999.

boðin aðstoð við að koma kvörtun á framfæri. Þá voru tvö dæmi um að undirritun barns vantaði og ekki útskýrt hvers vegna. Þessir annmarkar gefa til kynna að vanhöld séu á að leitað sé eftir afstöðu barns og því leiðbeint og jafnframt að skráningu í þvingunarskýrslur sé ekki sinnt með fullnægjandi hætti.

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla voru gerðar athugasemdir við tafir á vinnslu þvingunarskýrslna, bæði af hálfu neyðarvistunar og Barnaverndarstofu.⁸⁷ Í kjölfar þess var skerpt á verklagi á neyðarvistun og er nú gert ráð fyrir að þvingunarskýrslur skuli gerðar eins fljótt og auðið er og eigi síðar en sólarhring frá atburði. Hins vegar verður ráðið af þeim þvingunarskýrslum sem umboðsmanni bárust vegna heimsóknarinnar að oft liði nokkrir dagar frá þvingunaratviki þar til skýrsla er send Barna- og fjölskyldustofu.⁸⁸ Þá voru dæmi um óútskýrðar tafir á yfirferð Barna- og fjölskyldustofu á þvingunarskýrslum, en í einu tilviki liðu rúmlega níu mánuðir frá því að þvingun átti sér stað þar til stofan gerði stjórnendum neyðarvistunar grein fyrir viðbrögðum sínum með skriflegum hætti. Hér verður að hafa í huga að alla jafna vistast börn á neyðarvistun í stuttan tíma og því getur það verið erfiðleikum háð í öllum tilvikum að koma athugasemdum við þvingunarskýrslur á framfæri áður en vistun barns lýkur. Það er engu að síður bagalegt að formleg afstaða Barna- og fjölskyldustofu sem eftirlitsaðila liggja almennt ekki fyrir fyrr en löngu eftir að vistun viðkomandi barns er lokið.

10.2 Skráning um annars konar þvingunarráðstafanir

Líkt og fram kom í kafla 5.3 eru óæskilegir og/eða hættulegir munir teknir úr förum barns við komuna á neyðarvistun Stuðla. Í heimsókninni kom fram að nýlega hefði verið tekið í notkun sérstakt eyðublað þar sem skráðir eru munir sem eru í vörslu starfsfólks meðan á vistun stendur. Ef fjármunir hafa verið teknir af barni er gert ráð fyrir að upphæð þeirra sé skráð. Þá er ætlast til þess að bæði barn og starfsmaður undirriti eyðublaðið. Þessi breyting á verklagi er til bóta enda minnkar hún líkur á að ágreiningur komi upp vegna muna sem eru í vörslu starfsfólks og veitir börnunum betri vissu um að haldið sé utan um eigur þeirra með tryggilegum hætti.

Rétt er að minna á að líkamsleit, þar með talin skoðun á munnholi,⁸⁹ og gát⁹⁰ eru þvingunarráðstafanir og því þarf að gæta að skráningu um þessi atriði í samræmi við ákvæði laga og reglna Barnaverndarstofu.⁹¹

10.3 Skráning um lyfjagjöf

Samkvæmt skriflegu verklagi á neyðarvistun Stuðla skal sérstakt lyfjablað fylgja hverju barni sem tekur lyf að staðaldri. Það er notað til þess að halda utan um lyfjagjafir barnsins en merkja á við hverja lyfjagjöf með nafni starfsmanns sem annaðist hana.⁹² Á síðasta ári var tekin ákvörðun um að hverfa frá þessu verklagi og

⁸⁷ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 61. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁸⁸ Mest liðu tíu dagar frá því að atvik varð þar til skýrsla vegna þvingunarinnar var send Barna- og fjölskyldustofu.

⁸⁹ Sjá nánari umfjöllun um leit í munnholi í kafla 5.3.

⁹⁰ Sjá nánari umfjöllun um gát í kafla 5.5.

⁹¹ Nánari umfjöllun um skráningu þvingunarráðstafana má finna í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla, sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 56–57. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁹² Sjá *Verklag ráðgjafa á neyðarvistun Stuðla*, bls. 4, óbirt.

skrá lyfjagjafir þess í stað í dagbókarkerfi. Við athugun á dagbókarfærslum sem umboðsmanni bárust í tengslum við heimsóknina kom í ljós að skráning ber ekki með sér hver annaðist lyfjagjöfina og ekki er í öllum tilfellum tekið fram hvaða lyf var gefið. Þá virtust skráningar um lyfjagjafir stopular en dæmi voru um vistanir þar sem lyfjagjöf var skráð einu sinni til tvisvar í viku þótt ráða mætti af öðrum upplýsingum sem fram komu í dagbók að um væri að ræða lyf sem barn ætti að taka daglega.

Ef upp koma mistök við lyfjagjöf eða ágreiningur í tengslum við lyfjagjöf á neyðarvistun er óheppilegt að ekki skuli vera til staðar nákvæm og áreiðanleg skráning um þessi atriði. Eins geta gloppur í skráningu gefið skakka mynd af raunverulegri framkvæmd og gert eftirlitsaðilum, líkt og umboðsmanni Alþingis og öðrum sem hafa eftirlitsskyldum að gegna gagnvart neyðarvistun, erfitt um vik að átta sig á í hvaða horfi þessi mál eru.

Þeim **tilmælum** er beint til neyðarvistunar Stuðla að gæta að skráningu um þvingunaraðgerðir, þar á meðal gát, leit í munnholi og aðra líkamsleit. Skrá þarf afstöðu barnsins til þvingunarráðstöfunar, hversu lengi inngrip eða þvingun á sér stað, hvort leiðbeiningar um kvörtunar- og kæruleiðir hafi verið veittar auk þess að tryggja að viðeigandi undirskriftir séu fyrir hendi.

Þeim **tilmælum** er beint til neyðarvistunar Stuðla að fylgja verklagi þegar þvinganir eru tilkynntar Barna- og fjölskyldustofu sem miðar að því:

- Að skýrslur berist fyrir.
- Að barn sem valdbeitingin beindist að hafi ávallt möguleika á að koma afstöðu sinni á framfæri við vinnslu þvingunarskýrslu og að hún sé skráð þar, eftir atvikum með aðstoð starfsfólks. Vilji barn ekki tjá sig um atburðinn og/eða neitar að undirrita skýrslu, skal það bókað í þvingunarskýrslu.
- Að skrá í þvingunarskýrslu hvort barnavernd og eftir atvikum forsjáraðilum hafi verið tilkynnt um valdbeitingaratvik.

Þá er þeim **tilmælum** jafnframt beint til Barna- og fjölskyldustofu að brugðist sé strax við þvingunarskýrslum ef tilefni er til en að öðrum kosti gæta þess að ekki verði óhóflegur dráttur á yfirferð.

Í samræmi við umfjöllun kaflans og umfjöllun um lyfjagjafir almennra starfsmanna í kafla 8.2 er þeirri **ábendingu** beint til neyðarvistunar Stuðla og Barna- og fjölskyldustofu að tryggja að lyfjaskráning sé kerfisbundin, áreiðanleg og nákvæm.

11 Upplýsingagjöf

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla var fjallað um mikilvægi vandaðrar upplýsingagjafar á stöðum þar sem börn eru frelsissvipt og gerð grein fyrir innlendum sem og fjölbjóðlegum viðmiðum þar að lútandi.⁹³ Frá því skýrslan kom út hefur upplýsingaréttur barna hér á landi jafnframt verið treystur með nýrri meginreglu í 2. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga. Þar segir meðal annars að barn eigi rétt til þátttöku í málum er það varðar á grundvelli laganna og að veita skuli því upplýsingar um mál sitt á barnvænan hátt.⁹⁴

Í 1. gr. reglna Barnaverndarstofu⁹⁵ um meðferð kvörtunar vegna meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu segir að tryggja skuli að öll börn á meðferðarheimilum séu upplýst um réttindi sín og þær reglur sem gilda um vistun þeirra. Þá segir að forstöðumaður meðferðarheimilis skuli ávallt afhenda barni sem kemur til vistunar handbók með reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar, heimilisreglur, helstu upplýsingar um staðhætti, upplýsingar um nöfn, heimilisföng og símanúmer starfsmanna barnaverndarnefndar sem bera ábyrgð á vistun og símanúmer Barnaverndarstofu sem og eyðublað vegna kvörtunar.⁹⁶ Í fyrri skýrslu umboðsmanns voru meðal annars gerðar athugasemdir við að börn sem kæmu á neyðarvistun fengju eingöngu munnlegar upplýsingar um réttindi sín.⁹⁷

Í heimsóknum umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla í nóvember 2023 og febrúar 2024 kom fram að eftir heimsókn umboðsmanns 2018 hefði verið útbúinn sérstakur upplýsingabæklingur fyrir börn sem koma á neyðarvistun. Bæklingurinn inniheldur grunnupplýsingar um staðinn, reglur og verklag á neyðarvistun, reglur um beitingu þvingunar og upplýsingar um kvörtunarleiðir. Honum hefur verið komið fyrir í rekka við heimsóknarherbergi í anddyri meðferðarheimilisins. Samtöl við starfsfólk og stjórnendur neyðarvistunar gáfu til kynna að ekki væri föst regla að afhenda barni upplýsingabækling við upphaf vistunar. Ekkert þeirra barna sem starfsfólk umboðsmanns ræddi við meðan á heimsókninni stóð taldi sig hafa fengið bækling við komuna á Stuðla og af samtölum við þau mátti ráða að munnleg upplýsingagjöf af hálfu starfsfólks væri ekki ítarleg. Til dæmis höfðu fæst þeirra vitneskju um kvörtunar- og kæruleiðir og ýmis önnur réttindi, svo sem réttinn til að afturkalla samþykki fyrir vistun.⁹⁸ Í þessu samhengi má benda á að börn eru oft í óstöðugu

⁹³ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 84–85. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁹⁴ Sbr. 1. og 2. málsl. 2. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

⁹⁵ Nú Barna- og fjölskyldustofu.

⁹⁶ Sbr. 1. gr. reglna um meðferð kvörtunar vegna meðferðarheimila undir yfirstjórn Barnaverndarstofu frá 1. ágúst 2008.

⁹⁷ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 84. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

⁹⁸ Sjá nánari umfjöllun um þessi atriði í *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 25–27. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

ástandi við komuna á neyðarvistun og gætu því átt erfiðara en ella með að meðtaka upplýsingar sem þeim eru veittar. Sé þeim afhentur upplýsingabæklingur fá þau tækifæri til þess að kynna sér hann í góðu tómi þegar þeim hentar.

Upplýsingabæklingur fyrir börn á neyðarvistun Stuðla er eingöngu til á íslensku. Þótt flest börn sem vistast á deildinni séu mælt á íslensku eru undantekningar þar á. Sömuleiðis eru dæmi um að aðstandendur séu ekki íslenskumælandi eða hafi ekki íslensku að móðurmáli. Með hliðsjón af umfjöllun þessa kafla er áréttað mikilvægi þess að leitað sé leiða til þess að koma til móts við þennan hóp við upplýsingagjöf þannig að hann hafi tækifæri til að kynna sér réttindi sín.⁹⁹

Þá er rétt að minna á mikilvægi þess að framsetning upplýsinga sé skýr, aðgengileg og taki mið af lesskilningi yngstu barnanna sem vistast á neyðarvistun en í þeim bæklingi sem nú er notast við á deildinni er orðalag víða óþarflega flókið.

*Ítrekuð eru þau **tilmæli** úr fyrri skýrslu til neyðarvistunar Stuðla að tryggja að börnum sem þar vistast sé afhent skriflegt kynningarefni, eftir atvikum samhliða munnlegri kynningu, meðal annars um réttindi þeirra, á máli sem hæfir þroska þeirra og stöðu.*

*Þeirri **ábendingu** er komið á framfæri við Barna- og fjölskyldustofu, eftir atvikum í samvinnu við neyðarvistun Stuðla, að koma því við að upplýsingabæklingur fyrir börn verði þýddur á ensku og eftir atvikum fleiri erlend tungumál ef þörf er talin á.*

⁹⁹

Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 13. júlí 2020 í máli nr. 9938/2018.

12 Eftirlit, kvartanir og kæruleiðir

12.1

Almennt

Í fyrri skýrslu umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla var fjallað um eftirlit innan stjórnsýslunnar með starfsemi meðferðarheimilisins. Þá var jafnframt vikið að kæruleiðum innan stjórnsýslunnar og meðferð kvartana.¹⁰⁰ Frá því skýrslan kom út hafa orðið breytingar á stjórnsýslu velferðarmála sem hafa haft áhrif á eftirlit stjórnvalda með neyðarvistun Stuðla. Með stofnun Barna- og fjölskyldustofu árið 2022 var Barnaverndarstofa lögð niður og tók hin nýja stofnun við flestum verkefnum hennar.¹⁰¹ Sama ár tóku gildi lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála en stofnuninni er meðal annars ætlað að hafa eftirlit með gæðum úrræða fyrir börn sem vistast utan heimilis. Stofnuninni er þó ekki ætlað að leysa önnur stjórnvöld undan skyldum til eftirlits með starfsemi á þeirra vegum.¹⁰² Hefur stofnunin því eins konar ytra eftirlitshlutverk með starfsemi neyðarvistunar Stuðla á meðan hlutverk Barna- og fjölskyldustofu, eins og því er lýst í barnaverndarlögum, felst í innra eftirliti með gæðum og árangri.¹⁰³

12.2

Eftirlit Barna- og fjölskyldustofu

Í barnaverndarlögum segir að Barna- og fjölskyldustofa skuli, í umboði mennta- og barnamálaráðuneytisins, annast uppbyggingu og rekstur heimila og stofnana sem meðal annars er ætlað að veita börnum móttöku í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika.¹⁰⁴ Það kemur jafnframt í hlut Barna- og fjölskyldustofu að veita þeim sem reka slík heimili og stofnanir fræðslu, leiðbeiningar og almennan faglegan stuðning.¹⁰⁵ Þá hefur stofnunin innra eftirlit með gæðum og árangri þeirra úrræða sem ríkið ber ábyrgð á að séu tiltæk samkvæmt 79. gr. laganna og aflar nauðsynlegra upplýsinga í þágu eftirlitsins ef ástæða er til.¹⁰⁶ Frá því að Barna- og fjölskyldustofa var sett á fót árið 2022 hefur verið heimild í barnaverndarlögum til handa ráðherra til að setja reglugerð um innra eftirlit stofnunarinnar.¹⁰⁷ Umboðsmanni er ekki kunnugt um að slík reglugerð hafi verið sett.

Samkvæmt upplýsingum frá Barna- og fjölskyldustofu fer innra eftirlit og gæðaeftirlit stofnunarinnar fram með ýmsum hætti. Í því felst meðal annars aðkoma

¹⁰⁰ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 86–92. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

¹⁰¹ Sjá frumvarp til laga um Barna- og fjölskyldustofu (6. kafli um mat á áhrifum), 151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 441. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/151/s/0441.html> [sótt á vef 10. desember 2024].

¹⁰² Sbr. 2. mgr. 89. gr. d. í barnaverndarlögum nr. 80/2002 og 2. og 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

¹⁰³ Sbr. 89. gr. c. í barnaverndarlögum nr. 80/2002. Sem fyrr segir eru Stuðlar starfræktir af Barna- og fjölskyldustofu.

¹⁰⁴ Sbr. 1. másl. 2. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

¹⁰⁵ Sbr. 4. másl. 2. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

¹⁰⁶ Sbr. 2. mgr. 89. gr. c. í barnaverndarlögum nr. 80/2002.

¹⁰⁷ Sbr. 3. mgr. 89. gr. c. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

að daglegri starfsemi Stuðla, svo sem reglubundið innlit á meðferðarheimilið, viðvera á starfsmannafundum og vikulegum inntöku- og samráðsfundum þar sem forstöðumenn, sálfræðingar, ráðgjafar og sérfræðingar Barna- og fjölskyldustofu fara yfir nýjar umsóknir og taka afstöðu til þeirra. Hluti af eftirliti Barna- og fjölskyldustofu gagnvart Stuðlum hefur verið í formi viðtala við vistuð börn sem miðað er við að fari fram þrisvar á ári. Eins og er hafa viðtöl við vistuð börn aðeins farið fram á meðferðardeild Stuðla en í samtali við fulltrúa Barna- og fjölskyldustofu kom fram að einnig væri stefnt að því að notast við slíkt eftirlitsform á neyðarvistun.

Nánar var fjallað um aðkomu Barna- og fjölskyldustofu að skráningu þvingunarátvika og álitamál í tengslum við hana í kafla 10.1.

12.3

Eftirlit Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála heyrir undir félags- og vinnumarkaðsráðherra en sem áður segir tóku gildi lög um stofnunina árið 2022. Samkvæmt lögnum fer stofnunin meðal annars með eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli barnaverndarlaga og laga um Barna- og fjölskyldustofu.¹⁰⁸ Starfsemi neyðarvistunar Stuðla heyrir því undir eftirlit stofnunarinnar.

Samkvæmt lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er markmiðið með starfsemi stofnunarinnar að þjónusta sem lýtur eftirliti hennar sé traust, örugg og í samræmi við ákvæði laga, reglugerða, reglna, samninga og leiðbeininga.¹⁰⁹ Á meðal verkefna stofnunarinnar er að þróa gæðaviðmið, hafa eftirlit með gæðum þjónustu, taka á móti og vinna úr kvörtunum frá notendum þjónustu og safna upplýsingum, halda skrár og vinna úr upplýsingum frá þeim sem lúta eftirliti stofnunarinnar.¹¹⁰

Þeim sem lúta eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála er skylt að tilkynna stofnuninni án tafar um alvarleg óvænt atvik. Með alvarlegu óvæntu atviki er átt við atvik sem valdið hefur eða hefði getað valdið notanda þjónustu varanlegu líkamlegu eða andlegu tjóni eða orðið honum að bana. Þegar stofnuninni berst slík tilkynning skal hún hefja rannsókn á atvikinu.¹¹¹ Í tengslum við heimsókn umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla var óskað eftir upplýsingum frá Gæða- og eftirlitsstofnun um eftirlitsverkefni stofnunarinnar. Meðal annars var upplýst að neyðarvistun Stuðla hefði tilkynnt um eitt alvarlegt óvænt atvik sem varð á deildinni. Atvikið átti sér stað í ágúst 2022 en samkvæmt upplýsingum sem aflað var hjá stofnuninni 28. nóvember síðastliðinn lauk málinu í apríl á þessu ári. Þá hafi neyðarvistun Stuðla tilkynnt um tvö alvarleg óvænt atvik á þessu ári en þau munu hafa verið sameinuð í eitt mál sem nú er til rannsókna hjá stofnuninni.

Um frumkvæðiseftirlit Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála er fjallað í 14. gr. laganna. Þar segir að slíkt eftirlit geti verið reglubundið, byggt á áhættumati eða framkvæmt af ákveðnu tilefni, til dæmis vegna ábendinga eða upplýsinga sem stofnuninni hafa borist vegna kvörtunarmáls. Þær upplýsingar fengust frá stofnuninni hinn 28. nóvember síðastliðinn að yfirstandandi væri frumkvæðisathugun á öllum meðferðarheimilum sem rekin eru af Barna- og fjölskyldustofu, þar á meðal Stuðlum. Í tengslum við athugunina heimsóttu starfsmenn Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála neyðarvistun Stuðla hinn 12. og 13. júní 2024.

¹⁰⁸

Sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

¹⁰⁹

Sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

¹¹⁰

Sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

¹¹¹

Sbr. 2. og 3. mgr. 12. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

12.4

Kvartanir og kæruleiðir

Líkt og fjallað var um í fyrri skýrslu umboðsmanns um neyðarvistun Stuðla hefur það verulega þýðingu fyrir réttaröryggi barna sem þar dvelja, sem og forsjáraðila þeirra, að hafa raunhæf tækifæri til að bera mál sín undir yfirstjórn meðferðarheimilisins, þar til bær stjórnvöld, dómstóla eða sjálfstæða eftirlitsaðila á vegum hins opinbera.¹¹² Með hliðsjón af umfjöllun skýrslunnar um kæruleiðir og meðferð kvartana voru meðal annars gerðar athugasemdir við að ekki væri í öllum tilvikum fyllilega ljóst af gildandi ákvæðum barnaverndarlaga hvaða stjórnvald eða stofnun væri bær til að taka tiltekna ákvarðanir um réttindi og skyldur barna sem vistast á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkisins og hvert hægt væri að leita með kvartanir og kærur vegna þeirra.¹¹³

Á meðal þeirra breytinga sem urðu á stjórnsýslu barnaverndarmála árið 2021 var lögfesting áður nefndrar kvörtunarleiðar notenda þjónustu á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.¹¹⁴ Stofnunin tekur til meðferðar kvartanir yfir gæðum þjónustu þeirra sem lúta eftirliti hennar, svo sem neyðarvistunar Stuðla.¹¹⁵ Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um stofnunina kemur fram að hún taki almennt ekki til meðferðar kvartanir vegna kæranglegra stjórnvaldsákvarðana eða vegna ákvarðana sem dómstólum ber samkvæmt lögum að taka afstöðu til.¹¹⁶

Hvað varðar kærurétt vegna ákvarðana um takmarkanir á réttindum og þvingunarráðstafanir á stofnunum eða heimilum á ábyrgð ríkisins er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð þar sem meðal annars skuli kveðið á um rétt barns og foreldra til að skjóta ákvörðunum um slíkar ráðstafanir og takmarkanir til úrskurðarnefndar velferðarmála.¹¹⁷ Í fyrri skýrslu umboðsmanns voru gerðar athugasemdir við að rétturinn til þess að bera slíkar ákvarðanir undir úrskurðarnefnd velferðarmála væri óljós þar sem ráðherra hefði ekki enn mælt fyrir um hann með reglugerð, líkt og ákvæðið gerir ráð fyrir. Þegar sú skýrsla kom út hafði máli sem varðaði takmarkanir á réttindum, þvingunarráðstafanir eða alvarleg agaviðurlög ekki enn verið skotið til nefndarinnar og lá því afstaða hennar til kæruréttar ekki fyrir.¹¹⁸

Umboðsmanni er ekki kunnugt um að fyrrnefnd reglugerð um rétt til að skjóta ákvörðunum um takmarkanir á réttindum og þvingunarráðstafanir til úrskurðarnefndar velferðarmála hafi enn verið sett. Umboðsmanni er hins vegar kunnugt um að slíkt mál sé til meðferðar hjá nefndinni. Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina var aðdragandi þess að úrskurðarnefndin tók kvörtunina til meðferðar þó langur og ber ferill málsins þess merki að nokkur óvissa ríki um afmörkun valdsviðs þeirra stjórnvalda sem falið er það hlutverk að taka kvartanir og kærur neyðarvistaðra barna til meðferðar.¹¹⁹ Sem áður

¹¹² Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 88. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

¹¹³ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 91. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

¹¹⁴ Sbr. 3. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

¹¹⁵ Sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

¹¹⁶ Sjá athugasemdir við 2. mgr. 17. gr. með frumvarpi til laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 151. löggj.þ. 2020–2021, þskj. 442. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altxt/151/s/0442.html> [sótt á vef 10. desember 2024].

¹¹⁷ Sbr. 6. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

¹¹⁸ Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga – neyðarvistun, 27.–28. nóvember 2018*, bls. 88. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

¹¹⁹ Samkvæmt upplýsingum frá Barna- og fjölskyldustofu var ferill kvörtunarinnar með þeim hætti að stofan hafi tekið við kvörtuninni og komið henni áleiðis til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála sem hafi talið hana

segir einskorðast kæruréttur til úrskurðarnefndar velferðarmála við ákvarðanir um takmarkanir á réttindum og þvingunarráðstafanir á meðan Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála tekur til meðferðar kvartanir vegna þjónustu sem veitt er á neyðarvistun sem og öðrum úrræðum þar sem börn vistast utan heimilis. Af upplýsingum sem umboðsmanni bárust frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála má ráða að eitt af yfirstandandi verkefnum stofnunarinnar sé að greina á milli þvingana eða takmarkana á réttindum barns annars vegar og annarra íþyngjandi ráðstafana sem eru hluti af starfsemi neyðarvistunar hins vegar. Má ætla að afmörkun starfssviðs Gæða- og eftirlitsstofnunar gagnvart úrskurðarnefnd velferðarmála hljóti í framkvæmd að vera um margt óljós þar til slík aðgreining liggur fyrir.¹²⁰

Í þessu samhengi má nefna að þegar um er að ræða stjórnvaldsákvarðanir hefur verið litið svo á að almennt sé fyrir hendi réttur til þess að bera þær upp við æðri stjórnvöld til endurskoðunar á grundvelli stjórnsýslukæru.¹²¹ Í athugasemdum við VII. kafla í frumvarpi því sem varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993 er meðal annars bent á að stjórnsýslukæra feli í sér ódýra, skilvirka og fremur einfalda leið til þess að fá ákvörðun endurskoðaða og geti þannig verið áhrifaríkt úrræði til þess að auka réttaröryggi í stjórnsýslunni.¹²² Ætla má að sú óvissa sem virðist að einhverju leyti ríkja um afmörkun valdsviðs hjá þeim stjórnvöldum sem ætlað er að taka kærur og kvartanir þeirra sem dvelja á neyðarvistun til meðferðar kunni að grafa undan rétti aðila til þess að fá fullnaðarúrlausn innan stjórnsýslunnar með einföldum og skjóttum hætti.

Samkvæmt upplýsingum frá Barna- og fjölskyldustofu sem umboðsmanni bárust vegna heimsóknarinnar er litið svo á að með tilkomu nýrrar kvörtunarleiðar til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála felist aðkoma stofunnar að kvörtunum aðallega í að veita þeim viðtöku og koma þeim í réttan farveg hjá þar til bæru stjórnvaldi. Í tengslum við heimsóknina óskaði umboðsmaður eftir fimm síðustu kvörtunum sem bárust stofnunni, en þær bárust á tímabilinu mars 2022 til nóvember 2023. Þeim var öllum komið áleiðis til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála sem tók fjórar þeirra til meðferðar en vísaði sem áður segir einni til úrskurðarnefndar velferðarmála. Á fundi starfsmanna umboðsmanns með fulltrúum Barna- og fjölskyldustofu kom fram að það væri afstaða stofunnar að farvegur kvartana væri óljós og því hefði hún leitað til mennta- og barnamálaráðuneytisins um ráðgjöf hvað þessi mál snertir. Með hliðsjón af umfjöllun kaflans tekur umboðsmaður undir sjónarmið Barna- og fjölskyldustofu að þessu leyti og áréttar mikilvægi þess að börn sem vistast á neyðarvistun hafi greiðan aðgang að skilvirkum kvörtunar- og kæruleiðum.

Þeim tilmælum er beint til Barna- og fjölskyldustofu að fylgja eftir áformum um að kanna með reglubundnum viðtölum upplifun barna sem vistast á neyðarvistun.

heyra undir úrskurðarnefnd velferðarmála. Úrskurðarnefndin hafi ekki tekið kvörtunina til meðferðar heldur vísað henni til mennta- og barnamálaráðuneytisins til úrvinnslu. Að endingu hafi ráðuneytið vísað málinu til úrskurðarnefndarinnar á ný.

Í þessu samhengi má jafnframt nefna að í drögum að uppfærðum reglum um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirstjórn Barna- og fjölskyldustofu kemur fram að stofan liti svo á að allar ákvarðanir sem leiða til takmörkunar á friðhelgi einkalífs eða beitingu þvingunar, sbr. 3. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, teljist stjórnvaldsákvarðanir.

Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 31. desember 2018 í máli nr. 9937/2018.

Sbr. 116. löggj.þ. 1992–1993, þskj. 505. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 10. desember 2024].

120

121

122

Þeim **tilmælum** er 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.

13 Ótilkynnt heimsókn á neyðarvistun Stuðla í október 2024

13.1

Um heimsóknina

Eins og áður hefur komið fram fór síðasta heimsókn umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla fram 14. október 2024. Fjórir starfsmenn umboðsmanns tóku þátt í heimsókninni og var hún ekki tilkynnt stjórnendum Stuðla eða Barna- og fjölskyldustofu fyrir fram.

Þegar þessi heimsókn fór fram hafði Barna- og fjölskyldustofa fengið drög að heimsóknarskýrslu til yfirlestrar og skilað athugasemdum sínum við þau til umboðsmanns. Að fengnum þeim athugasemdum kom í ljós ákveðið misræmi milli upplýsinga sem Barna- og fjölskyldustofa hafði fengið frá neyðarvistun um tilhögun myndvöktunar í einu af vistunarrýmum deildarinnar og þess sem starfsmenn umboðsmanns urðu áskynja í fyrri heimsókn sinni. Tilgangur heimsóknarinnar var því öðru fremur að fá skýrari mynd af tilhögun myndvöktunar í rýminu. Við þetta tilefni skoðuðu starfsmenn umboðsmanns þó einnig breytingar sem gerðar höfðu verið á útisvæði deildarinnar á þeim tíma sem liðinn var frá heimsókn umboðsmanns í febrúar. Þá var rætt við fimm af þeim sex börnum sem vistuðust þá á neyðarvistun og lauk heimsókninni með samtali við stjórnendur. Í heimsókninni komu upp ný álitæfni í tengslum við starfsemina og verður gerð grein fyrir þeim í þessum kafla.

13.2

Myndvöktun í vistunarrými

Í heimsóknum umboðsmanns í nóvember 2023 og febrúar 2024 kom fram að ekki væri unnt að slökkva á myndavél í einni af dagstofum neyðarvistunar sem stundum er notuð sem vistunarrými. Því færi myndvöktun fram allan sólarhringinn, einnig þegar rýmið væri nýtt sem svefnherbergi. Barn var vistað í herberginu þegar sú heimsókn fór fram og hafði það límt smáhlut yfir linsu vélarinnar til þess að reyna að hylja hana. Í kjölfar heimsóknarinnar var ákveðið að fara í heildarúttekt á neyðarvistun Stuðla og í tengslum við hana var aflað gagna og upplýsinga um starfsemina, meðal annars um þetta atriði. Í skriflegum svörum kom fram að þegar barn vistaðist í herberginu sem um ræðir væri það í nær stöðugri myndvöktun. Neyðarvistuð börn væru upplýst um þetta og boðið að gera athugasemdir við tilhögunina. Hins vegar væri þetta ekki heppilegt og því þyrfti að finna lausn þar sem hægt væri að slökkva á myndavélinni á meðan barn væri vistað í rýminu. Umfjöllun í kafla 5.8 um myndvöktun í herberginu tók mið af þessum upplýsingum sem og upplýsingum sem fengust í heimsóknum á neyðarvistun í nóvember 2023 og febrúar 2024.

Drög að heimsóknarskýrslunni voru send Barna- og fjölskyldustofu hinn 12. september 2024 og bárust athugasemdir við drögin 2. október sama ár. Þar kom fram að ávallt væri slökkt á vélinni nema sérstök ástæða væri talin til þess að hafa

myndvöktun virka. Einnig var því haldið fram að börn hefðu ekki byrgt fyrir myndavél í dagstofu deildarinnar heldur hefðu starfsmenn gert það til þess að börnin sæju að myndvöktun í rýminu væri ekki virk. Vegna þess misræmis sem virtist vera milli athugasemda Barna- og fjölskyldustofu og þess sem starfsmenn umboðsmanns sáu í heimsókn sinni var simleiðis óskað eftir nánari útskýringum af hálfu Barna- og fjölskyldustofu. Kom þar fram að þær upplýsingar sem athugasemdirnar byggðust á hefðu komið frá neyðarvistun Stuðla.

Til þess að kanna þessi atriði nánar var ákveðið að fara í ótilkynnta heimsókn á neyðarvistun Stuðla. Þegar heimsóknin fór fram var barn vistað í herberginu sem um ræðir og kveikt á myndavélinni. Af hálfu stjórnenda var upplýst um að þegar barn væri vistað í herberginu væri allajafna kveikt á myndavélinni að degi til en slökkt að næturlagi. Það kæmi þó fyrir að starfsmenn mætu það sem svo að ekki væri þörf á myndvöktun og þá væri slökkt allan sólarhringinn en það væri sjaldgæft. Börn sem þarna vistuðust væru upplýst munnlega um myndvöktunina. Þá var staðfest af hálfu stjórnenda að börn reyndu stundum að hylja myndavélina með ýmsum leiðum.

Efnislega rétt upplýsingagjöf af hálfu stjórnvalda er ein af undirstöðum þess að eftirlit umboðsmanns geti verið raunhæft og virkt.¹²³ Sömuleiðis er áriðandi að á milli Stuðla og Barna- og fjölskyldustofu ríki traust samband sem byggist á heiðarlegum samskiptum, enda annast Barna- og fjölskyldustofa rekstur og yfirstjórn meðferðarheimilisins og fer með lögbundnar eftirlitsskyldur gagnvart því.¹²⁴ Þá eru með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun gerðar athugasemdir við viðbrögð Barna- og fjölskyldustofu við skýrsludrögunum sem reyndust byggð á rangri upplýsingagjöf af hálfu neyðarvistunar Stuðla. Almenn tætti Barna- og fjölskyldustofa að geta treyst þeim upplýsingum sem stofnunin fær frá starfsemi sem heyrir undir hana. Í ljósi þess verulega misræmis sem reyndist á milli skýrsludraganna frá umboðsmanni og upplýsinga sem fengust frá neyðarvistun hefði þó verið æskilegt að Barna- og fjölskyldustofa hefði sjálf staðreynt frekar með hvaða hætti myndvöktuninni væri hagað.¹²⁵

*Þeim **tilmælum** er beint til neyðarvistunar Stuðla að veita eftirlitsaðilum, svo sem umboðsmanni Alþingis, og stjórnvöldum sem fara með yfirstjórn heimilisins eða hafa eftirlit með starfseminni, svo sem Barna- og fjölskyldustofu, ætíð réttar og nákvæmar upplýsingar.*

¹²³ Sbr. til hliðsjónar til dæmis bréf umboðsmanns Alþingis frá 23. apríl 2021 í máli nr. 10801/2020. Birt á vefslóð: <https://www.umboðsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/8859/skoda/mal/> [sótt á vef 10. desember 2024].

¹²⁴ Sbr. 2. mgr. 79. gr. og 2. mgr. 89. gr. c. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

¹²⁵ Fjallað er um eftirlit Barna- og fjölskyldustofu með starfsemi Stuðla í kafla 12.2. Þess ber að geta að Barna- og fjölskyldustofu var gefinn kostur á að koma athugasemdum sínum við drög kaflans á framfæri og bárust þær umboðsmanni 9. desember 2024. Þar segir meðal annars að eftir ótilkynnta heimsókn starfsmanna umboðsmanns á neyðarvistun Stuðla hafi vinna hafist hjá yfirstjórn stofunnar við að kanna hvernig myndvöktun hafi verið háttáð og af hvaða ástæðum misræmi hafi verið í upplýsingum sem umboðsmanni voru veittar. Þremur dögum síðar hafi eldur komið upp á deildinni og þar með hafi forsendur fyrir þessari skoðun ekki lengur verið til staðar enda reyndi þá ekki lengur á myndvöktun með sama hætti. Með hliðsjón af þeim álitæfnum tengdum upplýsingagjöf sem hér hefur verið fjallað um hafi Barna- og fjölskyldustofa nú til skoðunar hvernig fyrirspurnir og upplýsingabeðnir verði afgreiddar í framtíðinni auk þess sem áform séu um að auka innra eftirlit stofunnar með meðferðarræðum á hennar vegum.

Þá er þeim **tilmælum** beint til Barna- og fjölskyldustofu að gæta að því framvegis að bregðast við með fullnægjandi hætti og í samræmi við eftirlitsskyldur sínar ef stofnuninni berast upplýsingar sem almennt ættu að gefa tilefni til viðbragða.

13.3

Geymsla vímuefna

Heimsókninni 14. október 2024 lauk með stuttum fundi með stjórnendum sem fór fram á skrifstofu forstöðumanns meðferðarheimilisins. Á fundinum var ýmislegt rætt tengt starfseminni, svo sem vímuefnanotkun þeirra barna sem vistast á Stuðlum. Stjórnendur upplýstu að vímuefni sem fyndust í fórum barna, svo sem við leit við komu á Stuðla, væru fjarlægð og varðveitt á skrifstofu forstöðumanns. Hluti þeirra var í læstum skáp á skrifstofunni en vegna plássleysis hafði vímuefnum jafnframt verið komið fyrir í annarri hirslu sem að sögn þeirra var ólæst á skrifstofutíma. Samkvæmt stjórnendum er ekki til að dreifa ítarlegu verklagi um varðveislu vímuefna sem tekin eru af börnunum, svo sem varðandi skráningu, geymslutíma, ábyrgð á vörslu og förgun. Með hliðsjón af þeirri starfsemi sem fram fer á Stuðlum og mögulegu aðgengi barna, starfsfólks og eftir atvikum annarra sem heimsækja Stuðla að skrifstofunni vekur þetta fyrirkomulag upp spurningar um örugga geymslu vímuefna á meðferðarheimilinu.

Þeim **tilmælum** er beint til neyðarvistunar Stuðla og Barna- og fjölskyldustofu að tryggja skráningu, örugga geymslu og förgun vímuefna á meðferðarheimilinu með viðhlítandi verklagi þar um.

13.4

Munaskráning

Í kafla 10.2 kemur fram að á neyðarvistun Stuðla hafi nýlega verið tekið í notkun sérstakt eyðublað þar sem skráðir eru munir sem teknir hafa verið úr fórum barns og eru í vörslu starfsfólks meðan á vistun stendur. Gert er ráð fyrir að bæði barn og starfsmaður undirriti eyðublaðið.

Í heimsókninni 14. október 2024 gáfu viðtöl við börn á neyðarvistun vísbendingu í þá átt að verklag við skráningu muna sem tekin eru af börnum í upphafi vistunar sé ekki í föstum skorðum. Því er tilefni til þess að minna á hagsmunum barnanna af því að haldið sé vel utan um eigur þeirra með kerfisbundinni og nákvæmri munaskráningu og tryggri vörslu.

Þeirri **áþendingu** er komið á framfæri við neyðarvistun Stuðla að gæta þess að skrá ætíð muni sem teknir eru úr fórum barna sem þar vistast á þar til gert eyðublað. Þess skal jafnframt gætt að barn undirriti eyðublaðið og að útskýring fylgi ef það vill ekki undirrita eða getur það af einhverjum ástæðum ekki.

14 Eftirfylgni

Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun mála sem og viðbrögðum Stuðla og Barna- og fjölskyldustofu í kjölfar þessarar skýrslu sem getur orðið tilefni til þess að hann taki tiltekin atriði til frekari skoðunar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins eða frumkvæðisheimildar sinnar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Með sama hætti mun umboðsmaður fylgjast með því hver verður framvinda þeirra atriða sem bent er á í þessari skýrslu varðandi lagaleg álitafni og setningu reglugerða og önnur þau atriði sem varða aðkomu aðallega mennta- og barnamálaráðherra en einnig heilbrigðisráðherra.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem dvelja á neyðarvistun Stuðla og þeirra athugasemda sem settar eru fram í skýrslunni er þess óskað að Stuðlar og Barna- og fjölskyldustofa upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim tilmælum og ábendingum sem settar eru fram í skýrslunni eigi síðar en 1. júlí 2025. Þannig er þess óskað að upplýst verði um hvort tilmælin og ábendingarnar leiði til einhverra aðgerða eða athafna af þeirra hálfu og þá hvern, sem og um aðrar aðgerðir sem talin er ástæða til að ráðast í af þessu tilefni. Þess er jafnframt óskað að umboðsmanni hafi á sama tíma verið gerð grein fyrir viðbrögðum mennta- og barnamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins við þeim tilmælum og ábendingum sem beint er til þeirra.

