

Fylgiskjal með umsögn Reykjavíkurborgar um áform um frumvarp til laga um gagnaöflun um farsæld barna.

Meðfylgjandi eru málgreinar og setningar úr áformum um frumvarp til laga um gagnaöflun ásamt athugasemdum frá Reykjavíkurborg skáletraðar á milli þeirra atriða sem um ræðir.

Skv. löggjöf um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021:

- Í 8. gr. laganna kemur m.a. fram að Barna- og fjölskyldustofa skuli safna og vinna úr almennum upplýsingum um farsæld barna með það að markmiði að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir aðstæður barna og þjónustupörf. Um er að ræða ópersónugreinanlegar upplýsingar.

Í þingsályktun um Barnvænt Ísland -framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, nr. 28/151:

- Lögð áhersla á að tryggja aðgengi að tölfraeðiupplýsingum um líðan og hagi barna á Íslandi.
- Í aðgerð 8.1 er lagt til að stjórnvöld móti mælaborð um farsæld barna, þar sem tölfraeðigögnum er safnað saman til að veita markvisst yfirlit yfir farsæld barna á Íslandi. Mælaborðið skuli aðgengilegt almenningi og opinberum aðilum.

Tilgangur lagasetningar:

Til að hægt verði að uppfylla ofangreind atriði er nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að hafa aðgengi að ríku safni tölfraeðigagna til að nota í stefnumótun, eftirlit með stefnumótun og aðgerðum, forgangsöröðun aðgerða o.s.frv.

Uppruni gagna sem áformuð lagasetning mun ná til má skipta í tvo hluta.

1. **Skráningargögn** sem falla til víðs vegar í starfsemi með börnum og ungmennum.
2. Gögn sem falla til vegna **gagnaöflunar frá börnum og ungmennum sjálfum vegna spurningalistarannsóknna** þar sem gögnum er safnað nafnlaust frá börnum og ungmennunum, svo sem varðandi hlutlæg og huglæg atriði í þeirra lífi

Það sem þessi lagasetning á að leysa:

- Til þess að tryggja aðgengi vegna gagnaöflunar þarf skýrari heimild í lögum fyrir öflun framangreindra gagna af hendi eða fyrir tilstuðlan sveitarfélaga og þeirra aðila sem vinna með börnum, þ.m.t. skólar. Er þar meðal annars átt við fyrirlagnir spurningalista, þar sem gögnum um hagi og líðan barna er aflað milliliðalaust.
- Tryggja opið aðgengi að gagnasöfnum um líðan og hagi barna á Íslandi.
- Tryggja að umrædd gögn séu nýtt með markvissum hætti við stefnumótun, forgangsöröðun verkefna, eftirlit með skyldum opinberra aðila og nýtist vísindasamfélaginu.

Nauðsynlegt er að haft sé samráð við sveitarfélög í þeim tilvikum þar sem kannanir eru lagðar fyrir börn í skóla- og frístundastarfi á vegum ráðuneytisins og að leiðbeiningum um rannsóknarleyfi sé fylgt þegar leggja á spurningakannanir fyrir börn: <https://reykjavik.is/leyfi-til-rannsokna-a-skola-og-fristundasvidi>.

Huga verður að hagsmunum og vernd barnanna gegn ágengum og erfiðum spurningum og þeim skilaboðum sem kannanirnar geta sent þeim. Sveitarfélögin þurfa að fá tímanlega yfirlit yfir tíðni spurningalista og fyrir hvaða árganga á að leggja þá til að börnin verði ekki fyrir of miklu álagi við að svara spurningalistum. Mikill akkur væri í því að fyrirlögn þessara spurningalista verði til þess að færri rannsóknaraðilar telji sig þurfa að leggja „sínar spurningar“ fyrir börnin til þess að taka saman

mælikvarða fyrir sínar rannsóknir. Á sama tíma verður að gæta þess að spurningalistarnir séu hnitmiðaðir og markvissir. Ráðuneytið þarf að koma á ~~á~~gæðaeftirliti með spurningalistum á vegum ráðuneytisins til að tryggja sé að notaðir séu bestu mögulegu kvarðar til að meta viðkvæma þætti eins og þunglyndi, kvíða, sjálfstraust o.fl. og notaðar séu spurningar sem beini athygli barnanna einnig að jákvæðum þáttum í þeirra lífi. Til dæmis að spyrja frekar um hversu vel líður þér í skólanum í stað þess að spyrja hversu illa líður þér í skólanum. Þá þarf að hafa í huga hvaða viðkvæmu atriði er siðferðilega rétt að spyrja börn um í nafnleysi ef enginn er til að grípa börnin þegar þau opna þau sig um erfiða reynslu og tilfinningar. Ef sveitarfélög geta treyst því að um fyrsta flokks kannanir verði um að ræða, þá er það til mikilla bóta að hvert sveitarfélag þurfi ekki að fara yfir spurningalista og hafa áhyggjur af fyrirlögnunum og geta frekar beitt sér fyrir því að niðurstöðurnar séu nýttar í mennta-, velferðar- lýðheilsu- og forvarnarstarfi.

Í áformunum um lagasetningu kemur fram að gögnin eigi að vera opin og aðgengileg í þeim tilgangi að geti styrkt stefnumótun og vinnu með börnum og ungmennum og síðar að einu takmarkanir á opnu aðgengi gagna lúta að persónuverndarsjónarmiðum. Að hluta eru þessi sjónarmið ósamrýmanleg því ólíkir aðilar þurfa aðgang að ólíkum bakgrunnsbreytum. Ef of margar bakgrunnsbreytur eru birtar með grunngögnunum er hæpið að hægt sé að tryggja persónuverndina. Til dæmis gæti lítið sveitarfélag eða skóla á höfuðborgarsvæðinu viljað vita um hagi og líðan barna í því sveitarfélagi en ef gögnin eru birt með bakgrunnsupplýsingum um aldur, móðurmál og kyn verður hægt að áætla hver svarar og sjá svör viðkomandi. Hins vegar getur verið mjög mikilvægt fyrir aðra aðila að geta greint spurningarnar eftir þessum bakgrunnsbreytum. Til þess að persónuverndin verði tryggð verður að huga vel að því hvað eru í opnu aðgengi og hvað er í aðgengi sem hægt er að óska eftir aðgengi að en ekki er birt opinberlega vegna persónuverndar. Nýting niðurstaðna er forsenda þess að forsvaranlegt sé að leggja spurningalista fyrir börn nafnlaust, því að í nafnlausri könnun er ekki hægt að grípa inn í mál einstakra barna sem ástæður eru til að hafa áhyggjur af.

Í gildandi lögum á málaefnasviði mennta- og barnamálaráðuneytis eru misjafnar og í sumum tilfellum takmarkaðar heimildir til gagnasöfnunar.

- Tryggja á samræmi og að fullnægjandi heimildir séu til staðar í samræmi um ákvörðun laga um persónuvernd og vinnslu upplýsinga

og

Fram kemur í kaflanum um Leiðir

- að önnur úrræði en lagasetning koma ekki til álita til að ná fram settum markmiðum. Það verður að vera til staðar skýr lagaheimild svo hægt sé að vinna og hagnýta gögnin með viðeigandi hætti af stjórnvöldum og öðrum aðilum. Slíkt er ekki síst mikilvægt til að tryggja persónuverndarsjónarmið.

Það yrði akkur fyrir sveitarfélögin ef ríkið getur aðstoðað við aðkomu að vinnslu gagna þvert á sveitarfélög og milli sveitarfélaga og stofnana eins og menntamálastofnunar og þjóðskrár. Hvert og eitt sveitarfélag þarf að tryggja skólagöngu þeirra barna sem eru með lögheimili í þeirra sveitarfélagi. Talsverð orka fer í það um allt land að hafa uppi á börnum með lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi, sem ekki er vitað hvað hefur orðið af, með mis góðum árangri þar sem sum hafa þegar flutt úr landi. Börn sem búa við óörugga búsetu þurfa festu í sitt líf. Oft á tíðum er erfitt er að fylgja eftir því starfi sem unnið hefur verið með barninu ef það er stoppar stutt við á hverjum stað og upplýsingar um það

bæði frá skóla og velferðarþjónustu fá ekki að fylgja með. Engu að síður er rétturinn að fá að gleymast og byrja upp á nýtt líka mikilvægur.

Fjölmeningin – umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Í kaflanum næstu skref – Innleiðing koma eftirfarandi atriði fram:

- **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Eins og fram kemur í lið A hefur verkefnið verið í mótun í töluverðan tíma. Ljóst er að einhver sveitarfélög munu þurfa aðlögunartíma hvað varðar samræmingu á fyrirlögnum spurningakannana á meðal barna.

Ef gera á auknar kröfur til sveitarfélaga um gagnaöflun, utanumhald og fjárfestingar í gagnagrunnum og hugbúnaði, felur það í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélög. Koma þarf til móts við sveitarfélögin í þeim efnum. Tryggja verður að til staðar sé lagaheimild vegna notkunar tæknilausna og að framkvæmt verði áhrifamat vegna notkunar slíkra lausna í þessum tilgangi.

- **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Tryggja víðtækt samstarf, þvert á Stjórnarráðið, sveitarfélög og hagaðila. Mikilvægt er að vinna samhliða að markvissri nýtingu gagnanna í stefnumótun, eftirfylgni, forgangsröðun fjármagns með réttindi og farsæld barna að leiðarljósi.

Reykjavíkurborg hefur áhuga á leggja sitt af mörkum til að tryggja að lagasetning beri árangur.

Mælikvarðar á árangur og útkomu. Markviss nýting gagnanna af hálfu stjórnvalda er besti mælikvarðinn á árangur löggjafarinnar.

Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Árangursmat felur í sér að ráðuneytið sjálft nýti gögnin sem verða til við stefnumótun og framkvæmd á mati verkefna og aðgerða ráðuneytisins sjálfs. Notendur gagnanna eru einnig aðrir opinberir aðilar, vísindafólk og aðrir aðilar. Áformað er að halda samráði áfram og er það besti mælikvarði á árangur með að gögnin nýtist sem best á flestum stöðum.

Mjög hefur færst í aukana vinsældir þess að smíða mælaborð. Hagnýting hinna ýmsu mælaborða virðist hins vegar vera ábótavant eða takmörkuð. Eigi mælaborð að skila árangri skiptir máli að samhliða smíði mælaborða sé hagnýting mismunandi þjónustuaðila höfð til hliðsjónar og að aðilar sem málið varða, hafi áhrif á hvaða mælikvarðar eru valdir um þeirra þjónustupátt. Eins skiptir máli að mælikvarðarnir sem valdir eru, sem sýna eiga árangur, endurspegli í raun það sem er best fyrir börnin, sbr. athugasemd um hvort það er í raun gott eða vont að fjölgun verði á tilkynningum til barnaverndar og tölur birtar án hliðsjónar af stærð hópsins. Slæmir mælikvarðar geta leitt af sér óæskileg viðbrögð í þeim tilgangi að hafa áhrif á mælikvarðann sjálfan en ekki þjónustuna og barnið. Mælikvarðar sem eru ekki vel ígrundaðir geta jafnframt leitt til að þeir sem starfa á vettvangi og eru að reyna að hafa jákvæð áhrif á líf barna, finnist þeir ekki dæmdir á réttum mælikvörðum og hætta að taka marka á mælikvörðunum sem leiðarljós í sínu starfi.