

Forsætisráðuneytið
Skrifstofa stjórnskipunar og stjórnsýslu
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 9. október 2022

Efni: Umsögn um drög að upplýsingastefnu stjórnvalda

Markmið upplýsingastefnu stjórnvalda um gagnsæja stjórnsýslu, aukinn virkan þátt borgara í samfélagsumræðu og að borgarar geti veitt stjórnvöldum aðhald næst ekki ef ekki verða miklar breytingar á starfsháttum stjórnvalda.

Engar skilgreiningar á hugtökum

Hvergi skilgreina stjórnvöld (ríkisstjórn, ráðuneyti, stofnanir eða sveitarfélög) lykilhugtök í skýrslum, frumvörpum eða framsetningu gagna. Umræða verður því hvorki innihaldsrík né til gagns.

Sum hugtök eru oft ekki notuð með sama hætti. Í lífskjararannsókn Hagstofunnar er til dæmis hugtakið „**einstætt foreldri**“ notað án tillits til þess hvort foreldri hefur lögheimili barns eða ekki¹. Þegar stjórnvöld, t.d. ríki og Reykjavíkurborg, vísa í lífskjararannsókn Hagstofunnar og nota hugtakið „**einstætt foreldri**“ þá takmarka stjórnvöld hugtakið og láta það aðeins ná yfir foreldra með lögheimili barna. Þetta er gert án útskýringa.

Í „Aðgerðaráætlun stýrihóps velferðarsviðs um aðgerðir gegn sárafatækt barna og fjölskyldna þeirra“² er vísað í lífskjararannsókn Hagstofunnar og hugtakið „**einstæðir foreldrar**“ er notað. Stór galli er hins vegar á skýrslunni því í staðinn fyrir að skoða „**einstæða foreldra**“ í víðu samhengi þá er hugtakið þrengt og látið aðeins ná til foreldra sem hafa lögheimili barna sinna. Ef svara á spurningunni „Hvaða foreldrar standa verst?“ þá getur þessi skýrsla ekki svarað þeirri spurningu. Skýrslan nær ekki markmiði sínu og uppfyllir ekki lágmarks kröfur um fagleg vinnubrögð.

Nýlega gaf forsætisráðuneytið út skýrsluna „Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa“³. Hvergi í skýrslunni er sagt hvað flokkast sem „**viðkvæmur hópur**.“ Skýrslan er því mjög ómarkviss. Í sömu skýrslu er hugtakið „**barnafjölskyldur**“ notað. Það hugtak er einnig óskilgreint. Alltaf er það samt aðeins látið ná til foreldra sem hafa lögheimili barna. Foreldrar sem hafa viku- viku umgengni, bera mikla ábyrgð á börnum sínum eru að mati stjórnvalda hvorki foreldrar né barnafjölskyldur. Þetta er andstætt 18. grein Barnasáttmála SP um að stjórnvöld eigi að viðurkenna báða foreldra barns. Vegna þekkingarleysis þá fjallar skýrslan ekkert um stöðu barna í viðkvæmri stöðu hjá umgengnisforeldri, um fjárhag umgengnisforeldra og hvort barn sé í hættu á að verða fyrir neikvæðum áhrifum fatæktar hjá umgengnisforeldri. Skýrslan uppfyllir ekki lágmarkskröfur um fagleg vinnubrögð.

¹ Í svari Hagstofunnar: „Það er hvergi vísað til lögheimilisskráningar í þessari skilgreiningu.“

² https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/adgerdaraetlun.sarafataekt.14.10.2020_0.pdf

³ <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%C3%BDrsla%20um%20f%C3%A9lags-%20og%20heilsufarslegar%20a%C3%B0ger%C3%B0ir%20%C3%AD%20kj%C3%B6lfar%20heimsfaraldurs.pdf>

Í skýrslunni „Samþætting þjónustu í þágu farsældar barna“⁴ er fjallað um „börn“ og „foreldra“ en hugtökin eru ekki skilgreind. Eru foreldrar aðeins þeir sem hafa lögheimili barna, hafa samið um skipta búsetu, eru með sameiginlega forsjá eða bara umgengni? Það er ekkert fjallað um þetta í skýrslunni. Samt bera foreldrar ábyrgð á börnum sínum og þurfa aðstoð og stuðning vegna barna sinna. Hugtökin „forsjá“ og „umgengni“ koma hvergi fyrir. Sagt er á einum stað í skýrslunni að „öllum börnum og foreldrum“ standi snemmtækur stuðningur til boða. Gallinn er hins vegar sá að þetta á aðeins við um foreldra sem hafa lögheimili barna sinna. Börn sem fara reglulega í umgengni eiga ekki rétt á að fá stuðning frá umgengnisforeldri sínu. Það er því beinlínis rangt og villandi að segja „öllum börnum og foreldrum“. Skýrslan fjallar ekkert um börn sem fara reglulega í umgengni og foreldra þeirra. Skýrslan uppfyllir því ekki lágmarkskröfur um fagleg vinnubrögð og vandaða framsetningu.

Hugtakið „framfærandi“ er mikið notað af stjórnvöldum. Oftast með röngum hætti. Hugtakið er aldrei skilgreint og margir halda að þetta eigið við um foreldra sem sinna framfærslu barna sinna. En þetta nær oftast aðeins til þess foreldris sem hefur lögheimili barnsins. Báðum foreldrum er skylt að framfæra barni sínu⁵ og kemur það skýrt fram í 53. grein barnalaga 76/2003. Hvers vegna nota stjórnvöld þá hugtakið „framfærandi“ aðeins um lögheimilisforeldri barns? Það er mjög villandi enda hefur framfærandi barns sem ekki hefur lögheimili þess lítil sem engin réttindi sem hefur slæm áhrif á barnið sem beinum og óbeinum hætti. Fólk sem les skýrslur stjórnvalda gætu haldið annað og að vel sé gætt að hag barna, þegar það er ekki rétt

Í frumvarpi til laga um stuðning við foreldra er eftirfarandi setning: „Gera má ráð fyrir því að fleiri konur en karlar fái greiddan sérstakan barnabótaauka [...] þar sem konur eru oftast einar framfærendur barna í skilningi áðurnefnds ákvæðis.“⁶ Þessi framsetning er röng og villandi. Ef báðir foreldrar eru á lífi þá eru jafn margar konur og karlar framfærendur barna. Einnig snýst ákvæðið sem vísað er í ekki um hvort foreldrið sé framfærandi barns heldur snýst það aðeins um rétt til barnabóta. Setningin hefði átt að orðast svona með réttu: „Gera má ráð fyrir því að fleiri konur en karlar fái greiddan sérstakan barnabótaauka [...] þar sem konur eru oftast með lögheimili barna eftir skilnað. Þetta er mun einfaldari framsetning og er betur til þess fallin að auka gæði umræðu um stuðning við foreldra og barnabætur.

Í nýlegri skýrslu „Kortlagning kynjasjónarmiða: Stöðuskýrsla 2022“⁷ eru hugtökin „foreldrar“ og „einstæðri foreldrar“ notað án þess að það sé skilgreint. Vísað er í lífshagkerfi Hagstofunnar en ekki er útskýrt hvers vegna hugtakið „einstætt foreldri“ er ekki notað með sama hætti og Hagstofan gerir. Hvers vegna hugtakið er skilgreint með þröngum hætti en ekki með víðum hætti eins og Hagstofan gerir. Í niðurstöðu skýrslunnar stendur: „Sé litið til heimilisgerða er algengast að heimili eins fullorðins með börn skorti efnisleg lífsgæði. Þá virðist sem einstæðar mæður eigi erfiðara með að ná endum saman, búi jafnvel við fátækt og séu líklegri til að vera á leigumarkaði en í eigin húsnæði.“ Vegna þess að stjórnvöld nota hugtakið „einstætt foreldri“ í þengri skilgreiningu þá er ljóst að hærri barnabætur og aukinn stuðningur vegna húsnæðis mun ekki ná til allra foreldra og mun því ekki draga úr fátækt hóps barna og foreldra. Vegna þess að hugtök eru hvorki útskýrð né skilgreind, þá er umfjöllun um veika stöðu „einstæðra foreldra“, „barnafátækt“ og „stuðning við foreldra“ ómarkviss og nær ekki faglegum viðmiðum.

⁴ <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Breytingar%20%C3%AD%20%C3%BE%C3%A1gu%20barna%20-%20sam%C3%BE%C3%A6tting%20%C3%BEj%C3%B3nustu.pdf>

⁵ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2003076.html>

⁶ <https://www.althingi.is/altext/151/s/1340.html>

⁷ https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/_Kortlagning_kynjasjonarmida_vefur.pdf

Rannsóknir sýna að mæður sem ekki hafa lögheimili barna sinna standa verst. Ekki er minnst á þær einu orði í Kortlagningu kynjasjónarmiða⁸. Þarna virðast skýrsluhöfundar ekki hafa nægilega þekkingu á rannsóknnum, á viðkvæmum hópum eða ákveðið að þessir hópar skipta ekki máli. Skýrslan nær því ekki faglegum viðmiðum um kortlagningu eða fagleg vinnubrögð.

Þetta á við um flest öll gögn sem stjórnvöld senda frá sér.

Skortur á gögnum

Mikill skortur er á göngum hjá stjórnvöldum. Með gögnum hjá Hagstofunni og Reykjavíkurborg er ekki hægt að svara eftirfarandi spurningum:

- Hvaða hópar standa verst?
- Hvar búa börn í fátækt?
- Hvað fengu margir foreldrar fjárhagsaðstoð?
- Hvaða hópur kvenna stendur verst?
- Hvaða hópar fólks eru í viðkvæmri stöðu?

Ástæðan fyrir því að ekki er hægt að svara þessum spurningum er oftast sú að börn og foreldrar eru oftast ekki tengdir saman hjá Þjóðskrá og opinberum kerfum. Ef foreldri óskar eftir fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg þá er það flokkað sem barnlaus einstaklingur ef það hefur ekki lögheimili barnanna. Samt er viðkomandi bæði foreldri og framfærandi barns í skilningi barnalaga. Rannsóknir sýna að sá hópur kvenna sem stendur verst eru konur sem eiga börn en hafa ekki lögheimili þeirra⁹. Þær greiða framfærslu vegna barnanna, hafa lægri tekjur en karlar og fá engan stuðning. Þessi hópur kvenna er ekki til í opinberri tölfræði. Börn þeirra, sem eru í mestri hættu á að verða fyrir neikvæðum afleiðingum fátæktar er ekki til í opinberri tölfræði. Tillögur til að bæta stöðu „viðkvæmra hópa“ ná ekki til þeirra vegna þess að þau eru ekki til í opinberri tölfræði.

Vegna þess að stórir hópar barna og foreldra eru ekki til í opinberri tölfræði þá er öll umræða takmörkuð, ekki innihaldsrík og aðgerðir ná ekki markmiðum sínum.

Niðurstaða

Til þess að upplýsingastefna stjórnvalda nái markmiðum sínum er mikilvægt að skilgreina vel öll þau lykilhugtök sem eru notuð og hugtökin þarf að nota með faglegum hætti. Einnig er mjög mikilvægt að stjórnvöld marki sér stefnu í gagnaöflun og vinnslu svo öll börn og foreldrar þeirra séu sýnileg. Ef þessi hópur barna og foreldra verður ósýnilegur þá missir hann réttindi, nýtur ekki mannréttinda og er líklegri til að búa í fátækt. Nú er tækifæri til að breyta, að nota hugtök með faglegum hætti að breyta gagnaöflun stjórnvalda svo allir hópar verði sýnilegir og njóti réttindi til jafns við aðra.

Virðingarfyllt,

Lúðvík Júlíusson

⁸ http://www.foreldrajafnretti.is/wp-content/uploads/HAG_20081114_Foreldraskýrsla_Hagstofu_Islands.pdf

⁹ http://www.foreldrajafnretti.is/wp-content/uploads/HAG_20081114_Foreldraskýrsla_Hagstofu_Islands.pdf