

149. löggjafarþing 2018–2019.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna.

Frá forsætisráðherra.

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Embætti umboðsmanns barna hefur það hlutverk að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra, m.a. samkvæmt ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, svo sem nánar greinir í lögum þessum.

b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Umboðsmaður barna er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum.

### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

a. Orðin „nema sérstaklega standi á“ í 2. málsl. 1. mgr. falla brott.

b. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Við skipun nýs umboðsmanns skal leita umsagnar ráðgjafarhóps barna skv. 2. mgr. 3. gr.

c. Á eftir orðinu „störf“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: nema með leyfi ráðherra.

### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Umboðsmaður barna skal í störfum sínum leitast við að hafa virkt samráð við börn og starfrækja hóp barna sér til ráðgjafar um þau málefni sem snúa að börnum í íslensku samfélagi.

b. Á eftir a-lið 2. mgr. kemur nýr stafliður, b-liður, svohljóðandi, og breytist röð annarra liða samkvæmt því: fylgjast með þróun og túlkun samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

c. Í stað orðsins „stjórnsýsluhafa“ í b-lið 2. mgr, sem verður c-liður, kemur: stjórnvalda.

d. Í stað orðanna „virtir verði“ í c-lið 2. mgr., sem verður d-liður, kemur: samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sé virtur sem og aðrir.

e. Við d-lið 2. mgr., sem verður e-liður, bætist: þ.m.t. með því að beina rökstuddri álitserð til viðkomandi aðila ásamt tillögum um úrbætur eigi það við.

f. Við 2. mgr. bætast þrjú nýir stafliðir, svohljóðandi:

g. afla og miðla gögnum og upplýsingum um aðstæður barna og stöðu tiltekinna hópa barna hverju sinni í samvinnu við ýmsa aðila. Þau gögn skulu lögð til grundvallar samræmdri og markvissri stefnu í málefnum barna á öllum stigum stjórnsýslunnar í samræmi við ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins,

- h. stuðla að þátttöku barna í samfélagslegri umræðu og allri stefnumótun og ákvarðanatöku í málefnum barna hjá ríki og sveitarfélögum,
  - i. stuðla að því að börn fái kynningu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og þeim réttindum sem í honum felast.
- e. 3. mgr. fellur brott.

## 4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist: en erindi frá börnum njóta forgangs.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Umboðsmaður barna endurskoðar ekki ákvarðanir stjórnvalda í einstökum málum.

## 5. gr.

Í stað orðanna „d-lið“ í 2. másl. 1. mgr. 5. gr. laganna kemur: e-lið.

## 6. gr.

Á eftir 6. gr. laganna kemur ný grein er verður 6. gr. a, svohljóðandi:

Umboðsmaður barna boðar til þings um málefni barna annað hvert ár og skulu niðurstöður og ályktanir þingsins kynntar ríkisstjórn.

Á þinginu skal fjalla um málefni barna og við upphaf þess leggur umboðsmaður fram skýrslu um stöðu barna. Í skýrslunni skal m.a. fjallað um stöðu og þróun í málefnum barna á helstu sviðum samfélagsins, þar á meðal um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Önnur verkefni þingsins ákveður umboðsmaður barna.

Þingið er öllum opið en umboðsmaður barna skal boða fjölbreyttan hóp barna til þingsins, alþingismenn, fulltrúa stofnana ríkis og sveitarfélaga, auk fulltrúa aðila vinnumarkaðarins og frjálsra félagasamtaka sem koma að málefnum barna.

Seta á þinginu er ólaunuð.

## 7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Orðin „prenta og“ í 3. másl. 1. mgr. falla brott.
- b. 4. másl. 1. mgr. fellur brott.
- c. Í stað orðsins „setur“ í 2. mgr. kemur: er heimilt að setja.

## 8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta var samið í forsætisráðuneytinu í samvinnu við embætti umboðsmanns barna. Embættið var stofnað þann 1. janúar 1995 með lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna. Meginhlutverk umboðsmanns er að vinna að því að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirsvarsmenn lögpersóna taki fullt tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Í starfi sínu skal umboðsmaður barna setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna á öllum sviðum samfélagsins. Við undirbúning frumvarpsins

var höfð hliðsjón af löggjöf annarra Norðurlanda um sambærileg embætti, einkum í Svíþjóð og Noregi.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Lög um umboðsmann barna eru frá árinu 1994 og hafa tekið litlum breytingum frá gildistöku þeirra. Með lögfestingu sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins – barnasáttmálans – hafa íslensk stjórnvöld undirgengist þær skuldbindingar að framfylgja ákvæðum sáttmálans í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og framkvæmd á öllum þeim sviðum sem hann nær til. Þar hefur embætti umboðsmanns barna mikilvægu hlutverki að gegna og er brýnt að kveðið sé nánar á um það í lögum um starf umboðsmanns barna og embætti hans.

Með frumvarpinu er lagt til að umboðsmanni barna verði falin aukin verkefni sem miða að því að styrkja enn frekar stöðu barna í íslensku samfélagi og stuðla þannig að áframhaldandi innleiðingu sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Markmiðið er að embætti umboðsmanns barna sé öflugur og virkur málsvari barna í íslensku samfélagi og stuðli að því að stefna stjórnvalda um barnvænt samfélag nái fram að ganga.

## 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að skýrar verði kveðið á um hlutverk umboðsmanns barna og áhersla lögð á réttindi barna, m.a. samkvæmt ákvæðum sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Sett verði nýtt ákvæði í lögin þar sem umboðsmanni verður falið að afla og miðla gögnum og upplýsingum um aðstæður barna og stöðu tiltekinna hópa barna hverju sinni, í samvinnu við ýmsa aðila. Eiga þau gögn að liggja til grundvallar samræmdri og markvissri stefnu í málefnum barna á öllum stigum stjórnsýslunnar eins og gert er ráð fyrir í ákvæðum barnasáttmálans.

Þá er lagt til að lögfest verði að umboðsmaður skuli hafa virkt samráð við börn og starfrækja hóp barna sér til ráðgjafar en slíkur hópur hefur verið starfræktur við embættið um árabíl.

Loks er í barnasáttmálanum einnig gerð krafa um þátttöku barna í ákvarðanatöku um öll mál sem þau varðar og ber að taka réttmætt tillit til skoðana þeirra. Því er lagt til að lögfest verði ákvæði um að halda skuli reglulega barnþing þar sem farið verði yfir stöðu og þróun í málefnum barna á helstu sviðum samfélagsins og að niðurstöður þingsins verði kynntar ríkisstjórn og hlutaðeigandi ráðherrum.

## 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki sérstak tilefni til að meta samræmi við stjórnarskrá en við vinnslu þess var höfð hliðsjón af ákvæðum sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

## 5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst börn, embætti umboðsmanns barna og aðra opinbera aðila og samtök sem vinna að hagsmunum og málefnum barna.

*Efni verður bætt í þennan kafla að loknu samráði.*

## 6. Mat á áhrifum.

Samþykkt frumvarpsins hefur áhrif á starfsemi umboðsmanns barna með auknum skyldum og verkefnum. Embættið hefur áætlað þann kostnað sem hlýst af fyrirhuguðum breytingum og er gert ráð fyrir kostnaðarauka sem nemur 24 millj. kr. á ári næstu fimm ár til að mæta þörf

fyrir aukinn mannafla vegna nýrra verkefna. Gert er ráð fyrir viðbótarstöðugildi hjá embættinu, auk kostnaðar við barnaþing, eflingu kynningarstarfs og endurnýjun vefs.

Með frumvarpinu er leitast við að styrkja stöðu barna í íslensku samfélagi með því að auka þátttöku þeirra í samfélagslegri umræðu og í allri ákvarðanatöku og stefnumótun í málefnum barna, m.a. með tilkomu barnaþings. Samþykkt frumvarpsins hefði þannig jákvæð áhrif á þennan samfélagshóp.

Ekki verður séð að efni frumvarpsins geti haft í för með sér neikvæðar eða íþyngjandi afleiðingar.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í greininni er sérstaklega áréttuð sú skylda embættisins að hafa þau réttindi sem felast í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins í öndvegi. Eftir lögfestingu barnasáttmálans þykir rétt að leggja aukna áherslu á hann og það aðhald sem umboðsmanni barna er ætlað að hafa með því að standa vörð um hagsmuni og réttindi barna. Eftir sem áður einskorðast starf embættisins ekki við barnasáttmálann og nær einnig annarra skuldbindinga Íslands, auk þeirra verkefni sem kveðið er á um í lögum um umboðsmann barna.

Í d-lið er lagt til að við 1. gr. bætist ný málsgrein, sem verður 2. mgr., og kveður á um að umboðsmaður barna sé í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum. Efnislega sambærilegt ákvæði er að finna í 4. másl. 1. mgr. 8. gr. laganna en betur þykir fara á því að ákvæðið verði í 1. gr. laganna þar sem fjallað er um hlutverk umboðsmanns barna. Er sjálfstæði umboðsmanns þannig áréttað. Einnig er horft til laga um umboðsmann Alþingis í þessu samhengi.

##### Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að heimild til að skipa umboðsmann barna oftar en tvisvar sinnum ef sérstaklega stendur á verði felld brott enda hefur sú heimild ekki verið notuð og vandséð hverjar þær aðstæður gætu verið sem kölluðu á slíka undantekningu. Þá er í greininni kveðið á um að leita skuli umsagnar hjá ráðgjafarhópi barna við skipun umboðsmanns barna. Það fyrirkomulag var viðhaft við skipun nýs umboðsmanns árið 2017 og verður þannig fest í sessi til frambúðar.

Með breytingunni sem lögð er til í c-lið greinarinnar mun umboðsmaður barna geta haft með höndum önnur launuð störf að fengnu samþykki ráðherra. Ekki þykir rétt að banna umboðsmanni fortakslaust öll aukastörf þótt slík störf hljóti eðli málsins samkvæmt að teljast til undantekninga og þurfa að samrýmast starfi hans. Litið var til 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sem kveður á um heimild umboðsmanns Alþingis til að inna af hendi önnur launuð störf, að því gefnu að forseti Alþingis veiti samþykki sitt fyrir því.

##### Um 3. gr.

Í greininni er að finna nýmæli sem kveður sérstaklega á um samráð við börn í störfum umboðsmanns barna. Mikilvægt er að umboðsmaður hafi virkt samráð við börn og ungmenni sem helsti málsvari réttinda þeirra. Þá er í greininni lögfest sú skylda umboðsmanns að starfrækja sérstakan ráðgjafarhóp barna en slíkur hópur hefur verið starfræktur á vettvangi embættis umboðsmanns barna frá árinu 2009.

Í b-lið er kveðið á um skyldu umboðsmanns til að fylgjast með þróun og túlkun barnasáttmálans hér á landi og á alþjóðavettvangi. Í ljósi hlutverks embættisins þykir rétt að lögfesta slíka skyldu en sambærilegt ákvæði er að finna í 3. gr. sænsku laganna um umboðsmann barna.

Í c-lið er að finna lagfæringu á orðalagi sem hefur ekki efnislega breytingu í för með sér. Í d-lið er áréttað sérstaklega að umboðsmaður stuðli að því að ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins ásamt öðrum þjóðréttarsamningum sem varða réttindi og velferð barna verði virt í stað þess að fjallað sé eingöngu með almennum hætti um þjóðréttarsamninga.

Í e-lið greinarinnar er að finna lagfæringu á orðalagi og er 3. mgr. 3. gr. laganna felld brott til samræmis.

Í f-lið greinarinnar er lagt til að við 2. mgr. 3. gr. laganna bætist þrjú nýir stafliðir. Í nýjum g-lið er að finna nýmæli um öflun og miðlun gagna og upplýsinga um aðstæður barna. Forsenda vandaðrar stefnumótunar er að fyrir liggi sem áreiðanlegastar upplýsingar um stöðu mála hverju sinni. Greinin gerir því ráð fyrir því að embætti umboðsmanns barna afli og miðli gögnum og upplýsingum um aðstæður barna og stöðu tiltekinna hópa barna í samvinnu við ýmsa aðila. Skulu þau gögn lögð til grundvallar samræmdri og markvissri stefnu í málefnum barna á öllum stigum stjórnsýslunnar í samræmi við ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Markmiðið er að varpa ljósi á stöðu barna í samfélaginu og í þeim tilgangi er gert ráð fyrir að sérstaklega verði lögð áhersla á að ná til barnanna sjálfra með sérfræðihópum þar sem þeim gefst kostur á að tjá sig um eigin reynslu, upplifun og líðan. Á þeim grundvelli vinni umboðsmaður greiningar sem geta orðið grunnur að mótun heildstæðrar stefnu í tilteknum málaflokkum til að tryggja það að öll börn njóti þeirra réttinda sem barnasáttmálinn kveður á um.

Í nýjum h-lið 2. mgr. 3. gr. er einnig að finna nýmæli um þátttöku barna. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur eftirlit með því hvernig aðildarríkjum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins miðar við að koma í framkvæmd þeim skuldbindingum sem þau taka á sig með ákvæðum samningsins. Þá veitir nefndin jafnframt leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd samningsins. Barnaréttarnefndin skilgreinir tilteknar greinar samningsins sem grundvallarreglur, þar á meðal 12. gr. Þar er kveðið á um skyldu aðildarríkja til að tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjáltslega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska. Dæmi eru um að ekki hafi verið leitað samráðs við börn í málum er varða þau sérstaklega og að teknar séu ákvarðanir um útfærslu og veitingu þjónustu við börn án þess að þeim hafi verið veitt tækifæri til að tjá sig um fyrirhugaðar breytingar. Virkt samráð við börn og þátttaka þeirra í málum sem þau varða veitir nauðsynlega innsýn í reynsluheim barna og stuðlar þannig að vandaðri ákvörðunum. Því gerir greinin ráð fyrir því að embætti umboðsmanns barna stuðli að þátttöku barna í samfélagslegri umræðu og allri stefnumótun og ákvarðanatöku í málefnum barna hjá ríki og sveitarfélögum.

Til að tryggja rétt barna til samfélagslegrar þátttöku í samræmi við ákvæði 12. gr. barnasáttmálans þarf að veita börnum fræðslu um réttindi þeirra. Samkvæmt 42. gr. barnasáttmálans ber aðildarríkjum samningsins að kynna efni hans með virkum hætti fyrir bæði börnum og fullorðnum en það er talin mikilvæg forsenda þess að borgarar geti veitt stjórnvöldum virkt aðhald. Til að uppfylla þær skyldur er lagt til með nýjum i-lið 2. mgr. 3. gr. að embætti umboðsmanns barna stuðli að því að börn fái kynningu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og þeim réttindum sem í honum felast.

#### Um 4. gr.

Í greininni er að finna nýmæli sem kveður sérstaklega á um að erindi sem umboðsmanni barna berast frá börnum skulu sæta forgangsmeðferð. Hér er um að ræða fyrirkomulag sem hefur lengi tíðkast hjá embættinu en rétt þykir að formfesta það. Tilgangurinn er einkum sá að

auka aðgengi barna að embætti umboðsmanns barna og tryggja skjóta miðlun upplýsinga til þeirra.

Þá er lagt til að við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein sem ætlað er að skerpa á því að embættið hefur ekki heimildir til að endurskoða ákvarðanir eða aðrar athafnir stjórnvalda í einstökum málum.

Um 5. gr.

Í greininni er að finna lagfæringu á tilvísun í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 3. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Í greininni er lagt til það nýmæli að halda skuli þing um málefni barna á tveggja ára fresti. Á þinginu skal leggja fram skýrslu um mat á innleiðingu barnasáttmálans og stöðu og þróun í málefnum barna á helstu sviðum samfélagsins. Hugmyndin byggir á jafnréttisþingi sem mælt er fyrir um í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Gert er ráð fyrir virkri þátttöku barna í skipulagningu þingsins og framkvæmd þess og að börn verði jafnframt meðal gesta og mælenda þingsins.

Um 7. gr.

Hér er lagt til að hætt verði að prenta árlega skýrslu umboðsmanns barna og hún þar með einungis birt rafrænt í samræmi við þá samfélagsþróun sem orðið hefur í þessum efnum frá setningu laga um umboðsmann barna. Þá er lagt til að 4. másl. 1. mgr. falli brott og vísast til skýringa við 1. gr. þar um.

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laganna setur ráðherra reglugerð um starfshætti umboðsmanns barna. Sú reglugerð hefur hins vegar aldrei verið sett og því er lagt til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð, þyki þess þurfa, en ekki skylt.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.