Heimsóknarskýrsla Klettabær

Frumskýrsla um einkarekin búsetuúrræði fyrir börn

9. og 12.-13. júní 2023

OPCAT-eftirlit með stöðum þar
sem frelsissviptir dvelja



UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Heimsóknarskýrsla Klettabær

Frumskýrsla um einkarekin búsetuúrræði fyrir börn

9. og 12.-13. júní 2023

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

Útgáfudagur 27. júní 2024

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Efnisyfirlit

1 Samantekt 5

2 Um heimsóknina og skýrsluna 11

3 Börn með fjölþættan vanda 14

4 Um Klettabæ 17
4.1 Almennt 17
4.2 Um búsetuúrræðin 17

5 Lagagrundvöllur 19
5.1 Almennt 19
5.1.1 Vistun á grundvelli barnaverndarlaga 19
5.1.2 Vistun á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir 20
5.1.3 Önnur löggjöf og viðmið 21
5.2 Ólík réttarstaða eftir lagagrundvelli vistunar? 21

6 Samningar, áætlanir, kröfugerð og árangur 24
6.1 Almennt um útvistun lögbundinna verkefna ríkis og sveitarfélaga til einkaaðila 24
6.2 Þjónustusamningar 25
6.3 Kröfulýsingar 27
6.4 Mat á þjónustuþörf og ákvörðun um þjónustu 28
6.5 Árangursmælingar 30

7 Þvingun og nauðung 33
7.1 Grundvallarreglur 33
7.2 Ákvæði barnaverndarlaga 35
7.2.1 Meginreglan um sjálfsákvörðunarrétt 35
7.2.2 Nánar um réttindi barna og beitingu þvingunar 36
7.3 Ákvæði laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk 39
7.3.1 Meginreglan um bann við beitingu nauðungar og fjarvöktunar 39

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

7.3.2 Undanþágur frá banni við beitingu nauðungar 41
7.4 Þvingun og nauðung í Klettabæ 44
7.4.1 Almennt 44
7.4.2 Líkamleg tök 44
7.4.3 Þvagprufur og leitir 46
7.4.4 Takmarkanir á samskiptum við umheiminn 47
7.4.5 Aðrar takmarkanir 48
7.5 Grundvallarsjónarmið, réttaröryggi og umfang nauðungar í daglegu lífi 49
7.6 Öryggi og félagsleg einangrun 51
7.6.1 Öryggisráðstafanir 51
7.6.2 Félagsleg einangrun 52
7.7 Skráning, tilkynningar og úrvinnsla atvika 53

8 Heilbrigðisþjónusta, stoðþjónusta og virkni 56
8.1 Heilbrigðisþjónusta og meðferð 56
8.1.1 Almenn heilbrigðisþjónusta og lyfjagjöf 56
8.1.2 Sérhæfð meðferð og stoðþjónusta 58
8.2 Nám og önnur virkni 60

9 Starfsfólk 61
9.1 Lög, reglur og viðmið 61
9.2 Mönnun, menntun/þjálfun og starfsandi 62

10 Kvörtunar- og kæruleiðir, upplýsingagjöf og endurskoðun vistunar 65
10.1 Almennt 65
10.2 Kvörtunar- og kæruleiðir 67
10.3 Aðild barnanna að málum þeirra og talsmenn 70
10.4 Upplýsingagjöf til barna, aðstandenda þeirra og talsmanna 72
10.5 Tímalengd vistunar og endurmat 74

11 Eftirlit 77

12 Ábyrgð ríkis og sveitarfélaga 83

13 Eftirfylgni 85

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

1 Samantekt

- Umboðsmaður Alþingis og starfsmenn hans heimsóttu búsetuúrræði Klettabæjar í júní 2023 á grundvelli OPCAT-eftirlits með stöðum þar sem fólk er eða kann að vera frelsissvipt. Klettabær er einkarekið úrræði og þar dvelja þjónustunotendur á grundvelli samninga milli lögheimilissveitarfélaga þeirra og Klettabæjar. Um var að ræða aðra heimsókn umboðsmanns í einkarekin búsetuúrræði fyrir börn en athugunin að þessu sinni beindist að búsetuúrræðum barna með fjölþættan vanda á aldrinum 13-18 ára sem voru með tvo eða fleiri starfsmenn á vakt allan sólarhringinn. Um var að ræða átta einstaklingsúrræði.

- Þjónustunotendur Klettabæjar eru einkum börn og ungmenni með fjölþættan vanda en með því er átt við alvarlegan hegðunarvanda, geðraskanir og/eða þroskaraskanir og eftir atvikum vímuefnavanda eða sjálfsskaðandi hegðun. Mörg barnanna eiga jafnframt sögu um að beita ofbeldi eða viðhafa ögrandi hegðun. Í sumum tilvikum getur einnig verið um að ræða erfiðar heimilisaðstæður.

- Öll börnin sem heimsótt voru dvelja hvert í sinni íbúð sem allar eru staðsettar á höfuðborgarsvæðinu. Um var að ræða rúmgóðar íbúðir þar sem börnin höfðu sitt eigið herbergi auk eldhúss, stofu og hreinlætisaðstöðu. Í viðtölum við börnin, aðstandendur þeirra og starfsfólk kom yfirleitt fram að þeim þætti aðbúnaður hjá Klettabæ að þessu leyti góður.

- Þjónustan við þau börn sem umboðsmaður heimsótti er á ábyrgð sveitarfélaga en í þeim tilvikum sem hér um ræðir hafa þau falið einkaaðila, þ.e. Klettabæ, að veita hana fyrir þeirra hönd á grundvelli samnings. Börnin voru vistuð í Klettabæ ýmist á grundvelli barnaverndarlaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir eða hvorra tveggja laganna. Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til sveitarfélaga að tryggja að ávallt sé ljóst á hvaða

Skjal sótt af '000000000000' dags: 11.11.2026

grundvelli barn vistast í Klettabæ eða öðrum sambærilegum búsetuúrræðum, að úrræðinu sé vistunargrundvöllurinn ljós og að tilhögun vistunarinnar taki mið af þeim reglum sem af honum leiða. Því er jafnframt beint til sveitarfélaga að leita ávallt ráðgjafar sérfræðingateymis við ákvörðun um vistun barns með fjölþættan vanda og/eða fötlun utan heimilis, lögum samkvæmt.

- Þegar lögbundinni þjónustu stjórnvalds hefur verið útvistað til einkaaðila fellur það undir starfssvið umboðsmanns að fjalla um hvort það hafi tryggt nægilega að veiting þjónustunnar sé í samræmi við lög. Í því sambandi er ýmsum tilmælum og ábendingum beint til sveitarfélaga viðvíkjandi þjónustusamningum og kröfulýsingum. Því er jafnframt komið á framfæri við sveitarfélögin að mat á þjónustuþörf, ákvarðanir um þjónustu og inntak stuðningsáætlana er á þeirra ábyrgð. Þá er þeim tilmælum beint til sveitarfélaga að framkvæma reglulega markmiðstengt árangursmat á vistun barna í Klettabæ.

- Sjálfsákvörðunarréttur barna um persónuleg málefni sín er meginregla sem ganga ber út frá við starfsemi heimila og stofnana sem sinna lögbundinni þjónustu við börn á vegum ríkis eða sveitarfélaga eða á grundvelli samnings þeirra við einkaaðila, þótt sá réttur geti sætt vissum takmörkunum m.t.t. öryggis barns og velferðar. Takmarkanir á frelsi og friðhelgi einkalífs þurfa þó ávallt að styðjast við skýra lagaheimild og brýn nauðsyn að standa til þeirra. Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til mennta- og barnamálaráðherra að hafa frumkvæði að því að tryggja að þvingunarráðstöfunum gagnvart börnum á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga sé búin viðhlítandi umgjörð í lögum, að því gefnu að það sé vilji stjórnvalda og Alþingis að heimild standi til þeirra. Um er að ræða ítrekun á fyrri tilmælum umboðsmanns sem sett voru fram í skýrslu frá 2020 vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga.

- Ákvarðanir stjórnvalda sem fela í sér þvingun af einhverju tagi, eða nauðung, eru íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir og um þær gilda ákvæði stjórnsýslulaga og upplýsingalaga sem og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar. Stjórnvöldum er óheimilt að framselja vald sitt til töku slíkra ákvarðana nema til þess standi skýr lagaheimild. Slíka heimild er að finna í barnaverndarlögum en samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er gengið út frá því að nauðung gagnvart fötluðu fólki sé almennt ekki heimil nema að undangenginni ákvörðun nefndar um

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, sem starfar á grundvelli laganna.

- Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til Klettabæjar að haga starfsemi sinni í samræmi við þá réttarstöðu að þegar ekki er um neyðartilvik að ræða eru ekki fyrir hendi heimildir til að beita þá þjónustunotendur nauðung sem vegna fötlunar sinnar falla undir ákvæði laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nema fyrir liggi undanþága frá banni við beitingu nauðungar. Sé slík nauðung talin nauðsynleg er því beint til Klettabæjar að fylgja eftir beiðnum til stjórnvalda um ráðgjöf og eftir atvikum undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Þá er þeim tilmælum beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar og meta hvort réttaröryggi fatlaðs fólks sé nægilega tryggt í framkvæmd á grundvelli núgildandi lagaumgjarðar þegar kemur að beitingu nauðungar.

- Í ljósi vanda þeirra barna sem dvelja í búsetuúrræðum Klettabæjar kunna að koma upp atvik þar sem starfsmenn telja sig þurfa að grípa inn í aðstæður með einhverjum hætti, s.s. til að gæta öryggis barnanna sjálfra, starfsmanna eða annarra. Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til Klettabæjar og hlutaðeigandi sveitarfélaga að kortleggja hvaða athafnir og ákvarðanir gagnvart börnunum feli í sér þvingun eða nauðung í skilningi barnaverndarlaga og laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Því er beint til sömu aðila að greina eðli og efni þeirra ákvarðana sem eru teknar gagnvart börnunum með það í huga að skilgreina hvaða ákvarðanir teljast til stjórnvaldsákvarðana í skilningi stjórnsýslulaga. Þá þurfi að fara fram greining á því hvort fullnægjandi framsalsheimildir valds til að taka slíkar ákvarðanir séu fyrir hendi í lögum. Í framhaldi af greiningunni sé mælst til að útbúið sé samræmt verklag um athafnir og ákvarðanir sem teljist til stjórnvaldsákvarðana í skilningi stjórnsýslulaga þannig að þær séu lagðar í réttan farveg af hálfu starfsmanna.

- Þeim tilmælum er beint til Klettabæjar að sjá til þess að börnin séu upplýst um þær reglur sem gilda hverju sinni í búsetuúrræðunum og mögulegar afleiðingar af því að brjóta þær. Einnig að láta af þeirri framkvæmd að takmarka símtöl við ákveðna aðila vegna ætlaðra óþæginda fyrir móttakanda.

- Þau börn sem umboðsmaður og starfsmenn hans heimsóttu búa flest við töluverða félagslega einangrun. Kom þetta m.a. fram í viðtölum við börnin og forsjáraðila þeirra. Þannig geta fæst börnin t.a.m. átt samskipti

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

við vini sína í gegnum samfélagsmiðla eða hitt þá án þess að starfsmenn Klettabæjar séu viðstaddir. Í þessu sambandi er þeim tilmælum beint til Klettabæjar að taka til skoðunar og meta vægi öryggissjónarmiða andspænis skaðsemi félagslegrar einangrunar og eftir atvikum endurskoða núverandi fyrirkomulag í framhaldi af því.

- Í skýrslunni er þeim tilmælum beint til Klettabæjar að ganga úr skugga um að óvænt atvik séu tilkynnt til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, lögum samkvæmt, og forsjáraðilum tilkynnt um alvarleg atvik á borð við sjálfsskaða og valdbeitingu. Þá þurfi að tryggja úrvinnslu með börnunum í kjölfar alvarlegra atvika og gæta að skráningu, þ. á m. þannig að fram komi hver framkvæmir valdbeitingu svo og athugasemdir barnsins.

- Í heimsókn umboðsmanns kom fram að börnin þurfi alla jafna að upplýsa starfsfólk Klettabæjar um hvers vegna þau vilji hitta lækni og að ekki sé ávallt haft samband við lækni í kjölfar valdbeitingar. Með vísan til þess er þeim tilmælum beint til Klettabæjar að láta af þeirri framkvæmd að inna eftir fyrirhuguðum erindum barnanna við heilbrigðisstarfsfólk og bjóða þeim kerfisbundið að hafa samband við eða hitta lækni í kjölfar valdbeitingar. Tilmælum er einnig beint til Klettabæjar varðandi fyrirkomulag við lyfjagjafir og fræðslu starfsfólks þar um.

- Samkvæmt viðtölum og fyrirliggjandi gögnum hafa meðferðaraðilar og annað fagfólk takmarkaða aðkomu að umönnun barnanna frá degi til dags. Í því sambandi er þeim tilmælum beint til sveitarfélaga og hlutaðeigandi ráðherra að taka til skoðunar og meta hvort börn sem vistast í Klettabæ fái þá sérhæfðu og þverfaglegu þjónustu sem þau eiga rétt á og bæta úr ef þörf er talin á.

- Í lögum, reglum og fjölþjóðlegum viðmiðum er áhersla lögð á menntun, þjálfun og færni starfsfólks sem starfar með börnum sem vistast utan heimilis og börnum með þroska- og geðraskanir. Í þessu sambandi er þeim tilmælum beint til Klettabæjar að leita leiða til að tryggja aðkomu faglærðra starfsmanna að umönnun barnanna, a.m.k. hluta úr degi á vökutíma, og að veita starfsfólki viðhlítandi fræðslu um réttindi barnanna. Ábendingu er jafnframt komið á framfæri við Klettabæ um að huga að aukinni fjölbreytni í starfsliði.

- Í skýrslunni er vakin athygli á mikilvægi skýrra og skilvirkra kvörtunar-, kæru- og málskotsleiða. Tilmælum er beint til Klettabæjar og

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

sveitarfélaganna í tengslum við afgreiðslu kvartana, þ. á m. um skráningu þeirra, málshraða og leiðbeiningar. Tilmælum er jafnframt beint til sveitarfélaganna viðvíkjandi aðgengi barnanna að fulltrúum barnaverndar og félagsþjónustu og möguleikum þeirra á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, s.s. með aðstoð talsmanns, lögmanns eða réttindagæslumanns. Í því samhengi er þeirri ábendingu beint til hlutaðeigandi ráðherra að taka til skoðunar hvort réttur barna til aðstoðar talsmanna eða annarrar réttindagæslu sé nægilega tryggður í málum sem varða vistun þeirra utan heimilis. Þá er því beint til sveitarfélaganna og Klettabæjar að kortleggja réttindi barnanna og upplýsa þau þar um með aðgengilegum og skiljanlegum hætti, svo og aðstandendur þeirra og eftir atvikum talsmenn. Tilmælum er loks beint til sveitarfélaganna varðandi fyrirsjáanleika fyrir börnin um lengd vistana þeirra í Klettabæ og endurskoðun.

- Barn sem stjórnvöld hafa falið öðrum til umönnunar, verndar eða meðferðar á rétt á að meðferð þess og allar aðrar aðstæður sæti athugun og eftirliti reglulega. Þeim tilmælum er beint til Klettabæjar að tryggja að innra eftirlit með starfseminni sé í samræmi við ákvæði laga og þeirri ábendingu beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að setja reglugerð um innra eftirlit, í samræmi við heimild í lögum þar um. Því er jafnframt beint til sveitarfélaganna að viðhafa viðhlítandi innra eftirlit með vistun barna í Klettabæ og þeim tilmælum beint til mennta- og barnamálaráðherra að setja reglugerð um innra eftirlit barnaverndarþjónustna í samræmi við ákvæði laga þar um.

- Í skýrslunni er rakin lögbundin ábyrgð ríkis og sveitarfélaga á þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Undanfarin ár hefur þróunin verið sú að úrræði fyrir þennan hóp hafa að mestu færst frá ríkinu yfir á herðar sveitarfélaga en vegna ólíks bolmagns þeirra til að sinna þjónustunni virðist í auknum mæli hafa verið sótt í úrræði á vegum einkaaðila. Nú stendur yfir ákveðin vinna í mennta- og barnamálaráðuneytinu þar sem skipulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda er til endurskoðunar. Án tillits til þess er ástæða til að árétta þau sjónarmið sem rakin eru í skýrslunni um forsendur þess að lögbundin verkefni ríkis og sveitarfélaga séu fengin einkaaðilum, þ. á m. um að með starfseminni sé viðhlítandi eftirlit.

- Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun þessara mála en óskar eftir því að Klettabær og hlutaðeigandi sveitarfélög og ráðuneyti sem

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

tilmælum og ábendingum er beint til geri grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni eigi síðar en 1. janúar 2025.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

2 Um heimsóknina og skýrsluna

Umboðsmaður Alþingis og starfsmenn hans heimsóttu búsetuúrræði Klettabæjar í júní 2023 á grundvelli OPCAT-eftirlits umboðsmanns, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. OPCAT stendur fyrir valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (e. *Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*). Bókunin kveður m.a. á um óháð innlent eftirlit með stöðum þar sem fólk er eða kann að vera frelsissvipt og hefur umboðsmanni Alþingis verið falið að sinna því eftirliti.

Starfssvið umboðsmanns tekur til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga.[1] Þegar umboðsmaður sinnir OPCAT-eftirliti tekur starfssvið hans enn fremur til stofnana og heimila á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru sviptir frelsi sínu og frelsissviptingin á sér stoð í fyrirmælum opinberra aðila, að undirlagi þeirra, með samþykki eða er látin átölulaus af þeirra hálfu.[2] Þau börn[3] sem umboðsmaður heimsótti í úrræðum Klettabæjar voru ekki frjáls ferða sinna og gátu að auki sætt ýmsum frekari skerðingum á persónufrelsi sínu og friðhelgi einkalífs. Fellur starfsemin því undir OPCAT-eftirlit umboðsmanns.

Klettabær er einkarekið úrræði og dvelja þjónustunotendur þar á grundvelli samninga milli lögheimilissveitarfélaga þeirra og Klettabæjar. Heimsókn umboðsmanns í Klettabæ var önnur heimsókn hans í einkarekið búsetuúrræði en í apríl á síðasta ári voru búsetuúrræði Vinakots heimsótt. Verður skýrsla um þá heimsókn gefin út samhliða þessari.

Að þessu sinni beindist athugun umboðsmanns að búsetuúrræðum fyrir börn með fjölþættan vanda[4] á aldrinum 13-18 ára sem voru að jafnaði með tvo eða fleiri starfsmenn á vakt hjá sér allan sólarhringinn. Í öllum tilvikum var um

1 Sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 87/1997, um umboðsmann Alþingis.

2 Sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

3 Í skýrslunni verður, þegar vísað er til þeirra sem eru eða kunna að vera frelsissviptir í búsetuúrræðum Klettabæjar, notast jöfnum höndum við orðin *börn* og *þjónustunotendur*. Samkvæmt barnaverndarlögum er með *börnum* átt við einstaklinga yngri en 18 ára en af sömu lögum má hins vegar ráða að með *ungmenni* sé átt við einstaklinga á aldrinum 18-20 ára, sbr. 1. mgr. 3. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

4 Sjá nánari umfjöllun um börn með fjölþættan vanda í 3. kafla.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

að ræða einstaklingsúrræði og voru þau átta talsins. Fyrir heimsóknina var óskað eftir upplýsingum og gögnum um starfsemina, m.a. samningum hlutaðeigandi sveitarfélaga við Klettabæ um þjónustuna sem og upplýsingum og skráningum um ýmis inngrip og valdbeitingu. Upplýsingarnar og gögnin bárust umboðsmanni 19. maí og 5. júlí 2023. Tekið var vel á móti umboðsmanni og starfsfólki hans í heimsókninni en af samskiptum í aðdraganda hennar mátti þó merkja að upplýsingaöflun og heimsóknir eftirlitsaðila væru ekki orðnar jafn eðlilegur hluti af starfseminni og hjá sumum þeim opinberu stofnunum sem umboðsmaður hefur heimsótt á grundvelli OPCAT-eftirlitsins.

Í heimsókninni var aðbúnaður í búsetuúrræðunum skoðaður og rætt við þau börn sem það vildu sem og starfsfólk og stjórnendur. Í kjölfar heimsóknarinnar var rætt við forsjáraðila barnanna og starfsmenn sveitarfélaga sem voru með börn í tiltekinni sólarhringsþjónustu í búsetuúrræðum Klettabæjar þegar heimsókn umboðsmanns fór fram, n.tt. Reykjavík, Hafnarfjörður og Kópavogur. Einnig var rætt við starfsmenn Mosfellsbæjar, Garðabæjar, Hafnarfjarðar og Reykjanesbæjar sem hafa áður nýtt sér búsetuúrræði Klettabæjar. Þá var rætt við starfsmenn Barna- og fjölskyldustofu og Barna- og unglingageðdeildar Landspítala. Við úrvinnslu heimsóknarinnar var jafnframt leitað ráðgjafar þroskaþjálfa, barnasálfræðings og tveggja atferlisfræðinga.

Í skýrslunni er ýmsum ábendingum og tilmælum beint með almennum hætti til sveitarfélaga. Í því sambandi er þó rétt að taka fram að þau vandamál sem bent er á kunna að vera á mismunandi stigi eftir því hvaða sveitarfélag um ræðir án þess að gerð sé sérstök grein fyrir því í skýrslunni. Gengið er út frá því að sveitarfélög kynni sér þau tilmæli og ábendingar sem koma fram í skýrslunni og hafi þau almennt til hliðsjónar við vistun barna með fjölþættan vanda í búsetuúrræðum hliðstæðum þeim sem hér um ræðir. Sambandi íslenskra sveitarfélaga er sent afrit af skýrslunni til upplýsingar með þeirri ósk að hún verði kynnt sveitarstjórnum.

Þegar umboðsmaður heimsækir stofnanir eða heimili á grundvelli OPCAT-eftirlits eru skýrsludrög send þeim sem athugun beinist að, í þessu tilviki Klettabæ og þeim sveitarfélögum sem vistuðu börn þar þegar heimsóknin fór fram. Þessi framkvæmd þjónar fyrst og fremst því markmiði að viðkomandi aðilar geti komið athugasemdum á framfæri þannig að lýsing atvika og annarra staðreynda í endanlegri gerð skýrslu, s.s. um meðferð eða aðbúnað á viðkomandi stað, verði sem réttust. Geri aðili hins vegar athugasemdir við þær ályktanir sem umboðsmaður hefur dregið af atvikum, sem í sjálfu sér er ekki deilt um, eða afstöðu embættisins til lagalegra atriða er einungis gerð grein fyrir slíkum sjónarmiðum eftir því sem ástæða þykir til.

Eftirfarandi starfsmenn frá umboðsmanni Alþingis komu að heimsókninni:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

- Skúli Magnússon (umboðsmaður Alþingis).
- Elísabet Ingólfsdóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Nína Hjördís Þorkelsdóttir (sérfræðingur við OPCAT-eftirlit).
- Svava Gerður Ingimundardóttir (lögfræðingur á sviði frumkvæðismála og OPCAT).
- Vilhelmína Ósk Ólafsdóttir (skrifstofustjóri á sviði frumkvæðismála og OPCAT).

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

3 Börn með fjölþættan vanda

Þeir sem hafa búsetu í úrræðum Klettabæjar eru einkum börn og ungmenni með fjölþættan vanda.[5] Með fjölþættum vanda barna er átt við að þau glími við alvarlegan hegðunarvanda, geðraskanir og/eða þroskaraskanir.[6] Þá kunna þau að glíma við vímuefnavanda og/eða sjálfsskaðandi hegðun og hafa almennt mikla þjónustu- og umönnunarþörf sem kallar á fjölþætta og samsetta þjónustu í samfellu.[7] Mörg barnanna eiga jafnframt sögu um að beita ofbeldi og/eða viðhafa ögrandi hegðun.[8] Í málum þessara barna þarf því ekki að vera að vanhæfni, vanræksla eða framferði forsjáraðila hafi leitt til eða verið hluti af ástæðunni fyrir búsetu barnsins utan heimilis þótt í sumum tilvikum geti erfiðar heimilisaðstæður haft áhrif.[9]

Samkvæmt skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu frá 2021, um stöðu barna með fjölþættan vanda, hafa í flestum tilvikum öll önnur úrræði verið reynd þegar kemur að ákvörðun um vistun eða búsetu barnanna utan heimilis og hafa mál barnanna þá verið unnin í fleiri kerfum um lengra skeið.[10] Staða fjölskyldunnar er þá orðin veik, foreldrar oft bugaðir af álagi og systkini, séu þau til staðar, líði fyrir langvarandi álag á heimilinu. Af viðtölum við forsjáraðila megi ráða að þeir telji í einhverjum tilvikum hafa skort á

5 Sbr. úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar, bls. 14. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), desember 2021.

6 Sjá *Skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir*, bls. 9. Velferðarráðuneytið 2013. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit_2013/skyrsla-um-samhaefda-thjonustu-vid-born-med-alvarlegar-throska--og-gedraskanir---an-isbn.pdf [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá einnig *Skýrslu um stöðu barnaverndarmála á Íslandi*, bls. 4. Ríkisendurskoðun, maí 2015. Birt á vefslóð: https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2015-barnaverndarmal.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

7 Sjá *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 3, nmgr. 1, og bls. 4. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

8 Sjá úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar, bls. 20. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), desember 2021.

9 Sjá *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 3. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

10 Sjá *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 5. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024]. Það athugast að í barnaverndarlögum nr. 80/2002 er kveðið á um heimildir til „vistunar“ barns á heimili eða stofnun en í lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, er rætt um „búsetu utan heimilis“.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

þjónustu við börnin á fyrri stigum og aðstoð við foreldra þannig að vandi barnanna hafi stöðugt vaxið fram að unglingsárum sem leiði að endingu til þess að börnin séu vistuð utan heimilis.[11]

Alla jafna er ekki um að ræða mikinn fjölda barna með fjölþættan vanda hverju sinni á landsvísu. Nefnd um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir taldi árið 2013 að um væri að ræða átta til tólf börn á hverjum tíma[12] en 31 barn var skilgreint með alvarlegan fjölþættan vanda í þeim sex sveitarfélögum sem stóðu að ofangreindri skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu frá 2021.[13] Af þessum tölum má ráða að vandinn kunni að hafa vaxið á undanförnum árum og er það í samræmi við upplýsingar sem komu fram í samtölum starfsmanna umboðsmanns við starfsmenn sveitarfélaga og Klettabæjar. Hér verður þó gerður sá fyrirvari að ólíkir aðilar kunna að styðjast við mismunandi skilgreiningar.

Líkt og nánar er vikið að síðar grundvallast þjónusta við þennan hóp barna ýmist á lögum um barnavernd eða þjónustu við fatlað fólk en hér kann einnig að reyna á löggjöf um heilbrigðisþjónustu. Í viðtölum starfsmanna umboðsmanns við fulltrúa stjórnvalda kom fram að dæmi væru um núning milli ólíkra kerfa innan málaflokksins. Í þessu sambandi má benda á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stöðu barnaverndarmála á Íslandi frá 2015 kom fram að börn með fjölþættan vanda hafi að einhverju leyti orðið útundan í kerfinu. Ábyrgðarskil milli ríkis og sveitarfélaga væru óskýr í þessum málaflokki sem leiddi m.a. til úrræðaleysis í málum þeirra.[14] Af nýrri skýrslum og úttektum má ráða að á síðustu árum hafi áfram verið til staðar tiltekinn vandi í þessum málaflokki.[15]

11 Sjá til hliðsjónar *Skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir*, bls. 5. Velferðarráðuneytið 2013. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit_2013/skyrsla-um-samhaefda-thjonustu-vid-born-med-alvarlegar-throska--og-gedraskanir---an-isbn.pdf [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá einnig í þessu sambandi 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

12 Sjá til hliðsjónar *Skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir*, bls. 3. Velferðarráðuneytið 2013. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit_2013/skyrsla-um-samhaefda-thjonustu-vid-born-med-alvarlegar-throska--og-gedraskanir---an-isbn.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

13 Sjá t.d. *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 3. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

14 Sbr. *Skýrslu um stöðu barnaverndarmála á Íslandi*, bls. 24. Ríkisendurskoðun, maí 2015. Birt á vefslóð: https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2015-barnaverndarmal.pdf [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá hins vegar kafla 5.2 í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum, sem m.a. var ætlað að taka á þessum vanda. Sjá þskj. 57, 56. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html [sótt á vef 21. júní 2024].

15 Sjá t.d. *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 3. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá einnig til hliðsjónar *Skýrslu stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda*. Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2023. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/library/01-

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

Samkvæmt framangreindu verður ekki annað ráðið en að hér sé um að ræða fámennan hóp barna í viðkvæmri stöðu sem jafnvel má lýsa sem jaðarsettum. Er þá einnig haft í huga að þessi börn eru í einhverjum tilvikum þolendur vanrækslu og/eða ofbeldis en einnig kunna þau að hafa upplifað um lengra skeið að hafa brennt allar brýr að baki sér og framtíðarhorfur þeirra séu slæmar eða jafnvel vonlausar. Í viðtölum við sum barnanna mátti þannig merkja vanmátt og jafnvel uppgjöf.

Í þessu sambandi er þó rétt að nefna að nú standa yfir og einnig eru fyrirhugaðar breytingar í þessum málaflokki, m.a. vegna tilkomu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.[16] Hér má einkum nefna skýrslu stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda sem kom út árið 2023. Nánar verður vikið að skýrslunni síðar en í henni eru lagðar fram tillögur um viðeigandi úrræði fyrir börn í stigskiptri þjónustu á ábyrgð Barna- og fjölskyldustofu.[17]

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

-Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/skyrsla-styrihops-fyrirkomulag-thjonustu-born-fjolthaettan-vanda-agu-2023.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

16 Sjá lög nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

17 Sjá *Skýrslu stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda*. Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2023. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/skyrsla-styrihops-fyrirkomulag-thjonustu-born-fjolthaettan-vanda-agu-2023.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

4 Um Klettabæ

4.1 Almennt

Í Klettabæ er boðið upp á ýmiss konar þjónustu fyrir börn með fjölþættan vanda. Klettabær býður upp á hvíldardvalir og búsetuúrræði en rekur einnig bæði þjónustumiðstöð og skólaúrræði. Með tilliti til verksviðs umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlitsins [18] tók heimsóknin einungis til búsetuúrræða Klettabæjar. Þegar hún fór fram voru um 40 einstaklingar í þjónustu hjá Klettabæ, ýmist í formi búsetu, hvíldardvala eða stuðnings, bæði börn og fullorðnir. Eins og áður greinir var heimsóknin að þessu sinni afmörkuð við einstaklingsúrræði þar sem börn á aldrinum 13-18 ára dvöldu með að jafnaði tvo eða fleiri starfsmenn á vöktum allan sólarhringinn.

Klettabær er einkahlutafélag með fjögurra manna stjórn og tveimur framkvæmdastjórum sem jafnframt eru eigendur þess. Hjá fyrirtækinu starfa um fimm hundruð starfsmenn. Auk búsetuúrræða, hvíldarúrræða, náms- og starfsseturs og þjónustumiðstöðvar er Klettabær einnig með stoðsvið þar sem starfa ýmsir sérfræðingar, þ. á m. félagsráðgjafar, þroskaþjálfar, sálfræðingur og lögfræðingur. Í búsetuúrræðunum starfa svonefndir ráðgjafar, hópstjórar og deildarstjórar auk forstöðumanna sem eru yfirmenn úrræðanna.[19]

Samkvæmt upplýsingum frá Klettabæ er þar unnið eftir svonefndri tengslamyndandi nálgun sem byggir á fræðum og rannsóknum á tengslum, áföllum, taugavísindum og þroska barna.[20] Nálgunin snúi einkum að því að starfsfólk fái reglulega og viðeigandi fræðslu sem geri þeim kleift að setja krefjandi hegðun barns í merkingarbært samhengi með það að markmiði að auka tengslaöryggi þess. Auk tengslamyndandi nálgunar notist Klettabær við aðferðir hagnýtrar atferlisfræði og séu öll börnin með einhvers konar útfærslu af atferlismótandi kerfi.[21] Verður nánar vikið að því síðar.

4.2 Um búsetuúrræðin

Í viðmiðum Evrópunefndar um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (hér eftir CPT-nefndin), um fólk sem svipt er

18 Sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.
19 Nánar er vikið að starfsfólki í 9. kafla.
20 Sjá vefsíðu Klettabæjar: https://klettabaer.is/um-klettabae.
21 Sjá úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar, bls. 13-14. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), desember 2021.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

frelsi sínu í félagslegum úrræðum, er m.a. kveðið á um lágmarks aðbúnað. Þar er t.a.m. tilskilið að tryggja skuli nægt pláss fyrir hvern vistmann, fullnægjandi kyndingu, loftræstingu, aðgang að náttúrulegu ljósi og raflýsingu sem og viðhlítandi hreinlætisaðstöðu. Mælst er gegn stórum svefnsölum og blöndun kynjanna. Þess í stað skuli sjá vistmönnum fyrir einstaklingsmiðuðu umhverfi.[22]

Öll börnin sem heimsótt voru dvelja hvert í sinni íbúð sem allar eru staðsettar á höfuðborgarsvæðinu. Í öllum tilvikum var um að ræða rúmgóðar íbúðir í fjölbýlishúsum þar sem börnin höfðu sitt eigið herbergi auk eldhúss, stofu og hreinlætisaðstöðu. Þá voru í öllum úrræðunum sérstök starfsmannaherbergi. Þegar heimsókn umboðsmanns fór fram var aðbúnaður í íbúðunum snyrtilegur og hreinlegur. Þá varð ekki annað séð en að kynding, loftræsting og lýsing væri góð. Sömuleiðis var ljóst að börnin nutu ríkulegs svigrúms til að gera herbergi sín persónuleg, m.a. með eigin munum. Í viðtölum við börnin, aðstandendur þeirra og starfsfólk kom yfirleitt fram að þeim þætti aðbúnaður hjá Klettabæ að þessu leyti góður.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

22 Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 7-10. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024].

5 Lagagrundvöllur

5.1 Almennt

Þjónustan við þau börn sem umboðsmaður heimsótti er á ábyrgð sveitarfélaga en í þeim tilvikum sem hér um ræðir hafa þau falið einkaaðila, þ.e. Klettabæ, að veita hana fyrir þeirra hönd á grundvelli samnings. Börnin voru vistuð í Klettabæ ýmist á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002, laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, eða hvorra tveggja laganna. Þannig er hér um að ræða vistanir sem heyra stjórnarfarslega ýmist undir mennta- og barnamálaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti eða bæði ráðuneyti. Þá kann hér einnig að reyna á aðkomu innviðaráðuneytis sem fer með almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.[23]

5.1.1 Vistun á grundvelli barnaverndarlaga

Í 84. gr. barnaverndarlaga, eins og henni var breytt með lögum nr. 107/2021 og nr. 88/2021, er fjallað um heimili og önnur úrræði sem barnaverndarþjónustur sveitarfélaga skulu hafa tiltæk. Í 1. og 2. mgr. greinarinnar segir eftirfarandi:

> *Barnaverndarþjónustur, ein eða fleiri saman, skulu hafa tiltæk úrræði, svo sem með rekstri vistheimila, sambýla eða á annan hátt til að:*
>
> *a. veita börnum móttöku, þar með talið í bráðatilvikum, til að tryggja öryggi þeirra, greina vanda eða til könnunar á aðstæðum þeirra, svo sem vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra,*
>
> *b. veita börnum móttöku vegna ófullnægjandi heimilisaðstæðna eða sérstakra þarfa barna, svo sem í kjölfar meðferðar.*
>
> *Barnaverndarþjónusta getur falið öðrum aðilum rekstur heimila skv. 1. mgr. á grundvelli þjónustusamnings. […].*

Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skal Barna- og fjölskyldustofa hafa yfirlit yfir þörf á heimilum og öðrum úrræðum skv. 1. mgr. um land allt, hvetja sveitarfélög

[23] Sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

til að hafa tiltæk nauðsynleg úrræði og liðsinna þeim í því efni eftir því sem þörf er á.[24]

Um dvöl barna á heimilum samkvæmt 84. gr. barnaverndarlaga gilda ákvæði 80.-82. gr., um framkvæmd vistunar barns á heimili eða stofnun skv. 79. gr. sömu laga, rétt barns til umgengni við foreldra og aðra sem því eru nákomnir og réttindi barns og beitingu þvingunar, eftir því sem við á.[25] Vistun barns utan heimilis getur ýmist verið ákveðin með samþykki foreldra og barna 15 ára og eldri eða án samþykkis þeirra, sbr. 25.-27. gr. laganna,[26] en barn sem náð hefur 15 ára aldri er aðili barnaverndarmáls samkvæmt tilteknum ákvæðum barnaverndarlaga, m.a. í málum sem varða vistun utan heimilis.[27] Hér þarf m.a. að hafa í huga að barn sem hefur gefið samþykki sitt fyrir dvöl í Klettabæ samkvæmt 25. gr. barnaverndarlaga getur dregið samþykki sitt til baka. Í því sambandi hefur grundvallarþýðingu að barnið sé upplýst um réttindi sín í samræmi við það, líkt og nánar verður vikið að síðar.[28]

5.1.2 *Vistun á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir*

Í 21. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, er kveðið á um búsetu barna utan heimilis. Í 1. og 2. mgr. segir:

> *Sé niðurstaða sérfræðingateymis skv. 20. gr. að barn þurfi þjónustu samkvæmt lögum þessum og því sé fyrir bestu að það búi utan heimilis fjölskyldu þess skal eftir fremsta megni reyna að finna barninu annað heimili í nærsamfélagi þess og gera því kleift að viðhalda sambandi við upprunafjölskyldu sína.*
>
> *Heimilt er að útbúa sérstakt húsnæði fyrir fötluð börn með miklar þroska- og geðraskanir, enda hafi að mati sérfræðingateymis skv. 20. gr. verið fullreynt að styðja barn á heimili fjölskyldu þess eða á öðru heimili í nærsamfélagi þess. Um nauðung sem beitt er í slíkum úrræðum gilda ákvæði laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.*

Í 3. mgr. sömu greinar er kveðið á um að ráðherra skuli í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks setja reglugerð um vistun barna utan heimilis samkvæmt greininni. Á þeim grundvelli var sett reglugerð nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir.

24 Í XIII. kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002 er hins vegar kveðið á um heimili og stofnanir sem ríkið skal sjá um að séu tiltæk. Nánar verður vikið að ábyrgð ríkis og sveitarfélaga í 12. kafla.
25 Sbr. 4. mgr. 84. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
26 Sjá 25. gr. barnaverndaralaga nr. 80/2002 um úrræði utan heimilis með samþykki foreldra og barns, 26. gr. um úrræði án samþykkis foreldra og 27. gr. um úrskurð umdæmisráðs barnaverndar um vistun barns utan heimilis.
27 Sbr. 1. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
28 Nánar er vikið að endurskoðun ákvarðana um vistun utan heimilis í 10. kafla.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 38/2018 er sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem standa saman að þjónustusvæði heimilt að gera samninga við félagasamtök, sjálfseignarstofnanir eða aðra einkaaðila á þjónustusvæði sínu um að annast þjónustu samkvæmt lögunum. Við gerð slíkra samninga skuli tryggja að réttarstaða notenda verði ekki lakari en annars hefði verið. Mat á þjónustuþörf og ákvörðun um þjónustu skuli þó alltaf vera á hendi sveitarfélagsins eða byggðasamlags.

5.1.3 Önnur löggjöf og viðmið

Heimildir sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd þjónustu fyrir sveitarfélag eru einnig tilteknar í 100. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011 og 9. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samkvæmt sveitarstjórnarlögunum er sveitarstjórnum heimilt að gera samninga við einkaaðila m.a. um afmarkaða þjónustustarfsemi sveitarfélaga sem þeim er að lögum skylt eða heimilt að sinna, enda sé áætlað fyrir viðkomandi verkefni í fjárhagsáætlunum sveitarfélagsins. Ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og upplýsingalaga nr. 140/2012, sem og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar, gilda um þá stjórnsýslu sem verktaki tekur að sér að annast.[29]

Um réttindi barnanna að öðru leyti og þá þjónustu sem þeim er veitt gilda m.a. lög nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, og lög nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Þá kunna hér jafnframt að koma til skoðunar ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Um önnur lög, reglur og alþjóðlegar skuldbindingar og viðmið sem við eiga verður fjallað síðar í skýrslunni eftir því sem tilefni er til.

5.2 Ólík réttarstaða eftir lagagrundvelli vistunar?

Ljóst er að lög gera ráð fyrir að börn geti þarfnast úrræða á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002 annars vegar, laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, hins vegar eða hvorra tveggja laganna samtímis.[30] Í lögum um þjónustu við fatlað fólk er kveðið á um ráðgjöf vegna barna með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir.[31] Samkvæmt ákvæðinu skal sérfræðingateymi sem ráðherra skipar vera sveitarfélögum til ráðgjafar vegna þjónustu og úrræða. Teymið ákveður jafnframt á grundvelli hvaða laga barn þarfnast úrræða. Samkvæmt lögskýringargögnum að baki ákvæðinu voru tildrög þess þau að um væri að ræða flókin mál sem hefðu komið inn á borð margra aðila og ekki ljóst hver bæri meginábyrgð á þjónustu við börnin. Með greininni sé kveðið á um að teymið ákvarði hvort barn sé í þörf fyrir úrræði og þá á hvaða lagagrundvelli, enda ljóst að mörg barnanna þurfi þjónustu beggja kerfa. Þó verði að taka afstöðu til þess

[29] Sbr. 1. málsl. 1. mgr. 100. gr. og 3. málsl. 1. mgr. 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 38/2011.
[30] Sbr. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
[31] Sbr. 20. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

hver beri ábyrgð á þjónustunni þó að tryggja þurfi aðkomu annarra þjónustukerfa.[32]

Athugun umboðsmanns leiddi í ljós að sveitarfélögin leiti ekki ávallt ráðgjafar sérfræðingateymis í tengslum við vistun barna með fjölþættan vanda utan heimilis. Í því sambandi var m.a. bent á að í einhverjum tilvikum bæri vistun svo brátt að, að ekki væri unnt að bíða eftir niðurstöðu teymisins áður en barn væri flutt af heimili. Af orðalagi 20. gr. laga nr. 38/2018 verður þó ekki annað ráðið en að það sé sérfræðingateymisins að ákveða á hvaða grundvelli barn með fjölþættan vanda og/eða fötlun vistist utan heimilis.

Af upplýsingum og viðtölum við m.a. starfsmenn sveitarfélaga virtist ekki alltaf ljóst hvers vegna börnin vistuðust í Klettabæ á þeim lagagrundvelli sem þau gerðu. Einhverju sinni kom fram að ef börnin væru með greinda fötlun myndu þau ávallt vistast á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk en öðru sinni kom fram að þau vistuðust ávallt á grundvelli barnaverndarlaga ef um erfiðar heimilisaðstæður væri að ræða, hvort sem þau væru með fötlun eða ekki. Það var mat starfsmanna sveitarfélaga að þjónusta við börnin í Klettabæ væri almennt sú sama burtséð frá því á hvaða lagagrundvelli þau vistuðust þar.

Þótt lög geri ráð fyrir að börn geti þarfnast tiltekinnar þjónustu á grundvelli hvorra tveggja umræddra laga er ljóst að réttarstaða þeirra að lögum er ólík eftir því á hvaða lagagrundvelli þau vistast utan heimilis. Því getur skapast óheppileg réttaróvissa í þeim tilvikum þar sem óljóst er á hvaða grundvelli barn vistast í Klettabæ. Sem dæmi má nefna að lagaumgjörð um þvingun og nauðung er ólík eftir því á hvorum lagagrundvellinum vistunin byggist, svo sem nánar er rakið í 7. kafla.[33] Líkt og áður segir heyrir framkvæmd þessara laga þar að auki stjórnarfarslega undir sinn hvorn ráðherrann.

*Með vísan til umfjöllunarinnar hér að framan er eftirfarandi **tilmælum** beint til sveitarfélaga:*

- *Að tryggja að ávallt sé ljóst og skýrt á hvaða grundvelli barn vistast í Klettabæ eða öðrum sambærilegum búsetuúrræðum. Einnig að gengið sé úr skugga um að viðkomandi úrræði sé vistunargrundvöllurinn ljós og tilhögun vistunar taki mið af þeim reglum sem af honum leiða.*

[32] Sjá athugasemdir við 20. gr. í greinargerð með frumvarpi til laganna, 148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 26. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html [sótt á vef 21. júní 2024].

[33] Sjá í þessu sambandi V. kafla laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Til hliðsjónar má benda á að í Danmörku gilda ein og sömu lög um inngrip og nauðung gagnvart börnum sem vistast utan heimilis. Sjá *Lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (voksenansvarsloven).* Birt á vefslóð: https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/224 [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá einnig til hliðsjónar skýrslu umboðsmanns danska þjóðþingsins: *Temarapport 2022: Mindre, private opholdssteder for unge.* Birt á vefslóð: https://www.ombudsmanden.dk/Media/638428277766322698/Temarapport_2022_om_mindre_private_opholdssteder_for_unge.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

- *Að afla ávallt ráðgjafar sérfræðingateymis við ákvörðun um vistun barns með fjölþættan vanda og/eða fötlun utan heimilis, lögum samkvæmt.*

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

6 Samningar, áætlanir, kröfugerð og árangur

6.1 Almennt um útvistun lögbundinna verkefna ríkis og sveitarfélaga til einkaaðila

Í skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu frá 2021, um stöðu barna með fjölþættan vanda, kemur fram að það hafi valdið kerfislægum vanda að Barnaverndarstofa (nú Barna- og fjölskyldustofa) hafi á undanförnum árum fækkað verulega eigin meðferðarúrræðum fyrir börn með fjölþættan vanda. Þar með hafi ábyrgð á þjónustu við þennan hóp lagst á herðar sveitarfélaga. Viðeigandi úrræði hafi ekki alltaf verið tiltæk innan þeirra og þeim því nauðugur sá kostur að mæta þörfinni með öðrum hætti, s.s. með því að kaupa búsetuþjónustu af einkareknum úrræðum á borð við Klettabæ.[34]

Líkt og áður er rakið hafa sveitarfélögin heimild til að gera samninga við einkaaðila um veitingu þjónustu fyrir sína hönd, bæði á grundvelli barnaverndarlaga og laga um þjónustu við fatlað fólk en einnig á grundvelli sveitarstjórnarlaga og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.[35] Þau lög sem ríki og sveitarfélögum ber að starfa eftir tryggja börnunum hins vegar ákveðin réttindi og réttaröryggi, þ. á m. þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi þeirra eða skyldur í skilningi stjórnsýslulaga.[36] Í því sambandi má sem dæmi nefna skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttarins um lögmæti ákvarðana, meðalhóf og andmælarétt sem og um kæruheimildir.

Almennt er gengið út frá því að ákvarðanir um þvingun og nauðung í skilningi barnaverndarlaga og laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk feli í sér ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga.[37] Stjórnvöldum er óheimilt að fela einkaaðilum slíka ákvarðanatöku nema til þess standi skýr lagaheimild.[38] Þá verður að hafa hugfast að þótt sveitarfélag hafi í

34 Sjá *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 6. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

35 Sbr. 2. mgr. 84. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 6. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 9. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

36 Sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

37 Sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík 2013, bls. 115-167.

38 Sbr. til hliðsjónar 1. mgr. 40. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

tilvikum sem þessum falið einkaaðila að sinna þjónustunni fyrir sína hönd ber það samt sem áður ábyrgð á að hún sé veitt lögum samkvæmt.[39]

Það er ekki umboðsmanns að leggja pólitískt mat á kosti og galla þess að útvista lögbundnum verkefnum ríkis og sveitarfélaga til einkaaðila enda er þar um að ræða atriði sem ræðst að verulegu leyti af stefnumótun hverju sinni. Hins vegar er ekki um það deilt að þegar opinber aðili felur einkaaðila að sinna lögákveðnum verkefnum sínum ber honum eftir sem áður að tryggja að framkvæmdin af hálfu viðsemjanda hans sé á hverjum tíma í samræmi við lög, m.a. að því er lýtur að réttindum og réttaröryggi þeirra einstaklinga sem í hlut eiga. Við þær aðstæður að lögbundinni þjónustu hefur verið útvistað fellur það þar af leiðandi m.a. undir starfssvið umboðsmanns að fjalla um hvort stjórnvald hafi tryggt nægilega, með umgjörð og framkvæmd samnings við einkaaðila, að veiting þjónustunnar sé í samræmi við lög.

6.2 Þjónustusamningar

Eins og vikið er að í kafla 5.1.3 er sveitarfélögum heimilt að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd á afmarkaðri þjónustu sveitarfélaga sem þeim er að lögum skylt eða heimilt að sinna. Í almennu ákvæði sveitarstjórnarlaga um slíka samninga er kveðið á um að þar skuli m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem sveitarfélag kaupir, samningstíma, greiðslur úr sveitarsjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála. Samningstími skuli lengstur vera sex ár en heimilt er að semja til lengri tíma ef sveitarfélag gerir kröfu um að verksali komi sér upp kostnaðarsamri aðstöðu eða búnaði vegna þjónustunnar. Þá skuli uppsagnarfrestur samnings stystur vera sex mánuðir.[40] Þessar reglur gilda með sama hætti um samninga um þjónustustarfsemi sem sveitarfélag gerir við einkaaðila með heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar til samninga í þeim lögum.[41]

Þótt í lögum um þjónustu við fatlað fólk sé ekki ítarlega kveðið á um þjónustusamninga kemur þar fram að við gerð slíkra samninga skuli tryggt að réttarstaða notenda verði ekki lakari en annars hefði verið. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögunum segir jafnframt að tryggja þurfi í samningum að sá einkaaðili sem samið er við uppfylli allar sömu lagalegu skyldur og sveitarfélagið hefði þurft að uppfylla. Þá þurfi að vera tryggt að sá sem þiggur þjónustuna hafi leiðir til að leita réttar síns telji hann á sér brotið.[42] Í barnaverndarlögum er ekki að finna sérstakar kröfur til sveitarfélaga við gerð

39 Sbr. t.d. 10. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

40 Sbr. 2. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

41 Sbr. 3. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

42 Sbr. 6. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, og athugasemdir við greinina í greinargerð með frumvarpi til laganna, 148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 26. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000000' dags: 11.11.2026

þjónustusamninga.[43] Ljóst er að þjónusta við börn sem vistuð eru í úrræðum einkaaðila verður a.m.k. að uppfylla þær kröfur sem mælt er fyrir um í lögum. Eigi sveitarfélög að geta tryggt að svo sé verður að ganga út frá því að þau útfæri þjónustusamninga í samræmi við það.[44]

Líkt og fram hefur komið heimsótti umboðsmaður átta búsetuúrræði á vegum Klettabæjar. Hins vegar lágu aðeins fyrir þjónustusamningar um sex þeirra. Eitt sveitarfélag hafði gert almennan samning við Klettabæ vegna allra barna á vegum þess sem þá dvöldu á heimilum Klettabæjar, fjögur talsins á þeim tíma. Af þessum fjórum höfðu jafnframt til viðbótar verið gerðir sérstakir samningar um búsetu tveggja þeirra. Þá lágu fyrir samningar vegna tveggja barna frá öðrum sveitarfélögum en um úrræði tveggja annarra barna var enginn gildur samningur. Samkvæmt upplýsingum frá Klettabæ höfðu samningsdrög verið send viðkomandi sveitarfélagi vegna annars barnsins, sem sveitarfélagið hefði ekki brugðist við. Ekki hefðu verið gerð drög að samningi vegna hins barnsins en einhver samskipti þó átt sér stað vegna þeirra.

Fyrir heimsóknina fékk umboðsmaður afhenta þá samninga milli Klettabæjar og lögheimilissveitarfélaga barnanna sem fyrir hendi voru. Í samningunum er m.a. að finna ákvæði um markmið og inntak þjónustunnar, upplýsingagjöf og samráð, réttindi og skyldur starfsmanna þjónustusala, skýrslugjöf, meðferð ágreiningsmála, eftirlit og vanefndir. Í samningunum er hins vegar ekki vikið að leiðum fyrir þjónustunotanda til að leita réttar síns telji hann á sér brotið. Samningarnir voru allir ótímabundnir með þriggja mánaða uppsagnarfresti. Samkvæmt upplýsingum úr heimsókninni kunna samningar milli Klettabæjar og sveitarfélaganna þó ýmist að vera ótímabundnir eða tímabundnir og þá almennt til tiltölulega skamms tíma, s.s. þriggja eða sex mánaða eða í mesta lagi árs. Í viðtölum við fulltrúa Klettabæjar og sveitarfélaganna kom fram að þetta fyrirkomulag stafaði m.a. af því að með tilliti til meðalhófs væri ekki heppilegt að gera samninga til langs tíma og einnig í ljósi mögulegrar óvissu um framhald vistunar og fjármögnun.

*Með vísan til ofangreindrar umfjöllunar er þeim **tilmælum** beint til sveitarfélaga að tryggja að fyrir hverri vistun barns í búsetuúrræði liggi gildur þjónustusamningur sem markaður er ákveðinn gildistími í samræmi við fyrirmæli laga þar um.*

[43] Sbr. 2. mgr. 84. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Til hliðsjónar hefur Ríkisendurskoðun þó bent á að setja þurfi skýr viðmið um fagmenntun meðferðaraðila sem starfa í barnaverndarúrræðum og hæfni þess starfsfólks sem þar starfar og að eðlilegt sé að kveðið sé á um þessi atriði í þjónustusamningi. Sjá *Skýrslu um þjónustusamninga Barnaverndarstofu og lok þeirra*, bls. 6. Ríkisendurskoðun, febrúar 2011. Birt á vefslóð: https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2011-barnaverndarst-thjons-lok.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

[44] Sjá t.d. *Skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2006*, bls. 26. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/arsskyrslur/storf-umbodsmanns/arid-2006 [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

*Þeirri **ábendingu** er jafnframt beint til sveitarfélaga að þjónustusamningar tilgreini leiðir fyrir þjónustunotanda til að leita réttar síns telji hann á sér brotið.*

6.3 Kröfulýsingar

Ein forsenda þess að ríki og sveitarfélög geti falið einkaaðilum að sinna fyrir sig lögákveðinni þjónustu er sú að um hana sé ákveðinn rammi.[45] Í frumvarpi því er varð að lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir kemur fram að sveitarfélagi beri að gera ítarlega kröfulýsingu þegar samið er við einkaaðila um að annast þjónustu samkvæmt lögunum.[46] Í reglugerð um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir kemur fram að til að unnt sé að viðhafa skilvirkt eftirlit með því að framkvæmd samninga sveitarfélaga við einkaaðila samræmist markmiðum laganna skuli kröfulýsing fylgja samningi eða ítarleg þjónustulýsing koma fram í samningi. Við framkvæmd eftirlits skuli m.a. horft til kröfulýsingarinnar.[47] Í reglugerð um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir er kveðið á um að sveitarfélag beri ábyrgð á að skrifleg kröfulýsing fylgi samningi eða að ítarleg þjónustulýsing komi fram í samningi. [48] Í barnaverndarlögum er ekki sérstaklega vikið að kröfulýsingum.

Af þeim sveitarfélögum sem vistuðu börn í búsetuúrræðum Klettabæjar, þegar heimsókn umboðsmanns fór fram, var aðeins Reykjavíkurborg með kröfulýsingu. Þó kom fram að sjö önnur sveitarfélög, flest á höfuðborgarsvæðinu, hafi tekið sig saman og vinni nú að gerð sameiginlegrar kröfulýsingar fyrir Klettabæ.[49] Í kröfulýsingu Reykjavíkurborgar, sem er nokkuð ítarleg, er m.a. fjallað um inntak þjónustunnar, þ.m.t. gæða- og árangursstjórnun, upplýsingagjöf, aðbúnað og eftirlit, nauðung, skráningu, athugasemdir, kvartanir og tilkynningar vegna alvarlegra atvika.

*Þeim **tilmælum** er beint til þeirra sveitarfélaga sem það á við að gera kröfulýsingu eða þjónustulýsingu í samningum vegna vistunar barna með fötlun sem vistast í Klettabæ.*

45 Sbr. umfjöllun í kafla 6.1.

46 Sjá athugasemdir við 6. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, 148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 26. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html [sótt á vef 21. júní 2024].

47 Sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 1036/2018, um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

48 Sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir.

49 Drög að þeirri kröfulýsingu eru meðal gagna málsins.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

6.4 Mat á þjónustuþörf og ákvörðun um þjónustu

Samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar verður framsal stjórnvalda á valdi til að taka ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur manna að byggjast á skýrri lagaheimild.[50] Umboðsmaður hefur í samræmi við það litið svo á að þegar skylda hvílir að lögum á ríki eða sveitarfélagi til að veita ákveðna þjónustu leiði það af stjórnsýslureglum að þar til bær aðili þurfi að taka ákvörðun um hvort einstaklingur uppfyllir skilyrði fyrir henni og hvaða þjónustu hann eigi að fá.[51]

Samkvæmt lögskýringargögnum að baki lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir skal mat á þjónustuþörf og ákvörðunarvald um þjónustuna ávallt vera á hendi sveitarfélags. Þá sé með öllu óheimilt að framselja mat og ákvörðun um magn og fyrirkomulag þjónustunnar til einkaaðila og verði samningar því að taka mið af ákvörðunum sveitarfélagsins um þjónustuna.[52]

Í III. kafla laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, er fjallað um stigskiptingu þjónustu. Nánar tiltekið skal hún vera á þremur stigum þar sem umfang og sérhæfing þjónustunnar er aukin stig af stigi. Í 12. gr. laganna er fjallað um þriðja stig þjónustu en í lögskýringargögnum að baki ákvæðinu kemur m.a. fram að barn sem njóti þjónustu á þriðja stigi hafi að jafnaði flókinn og fjölþættan vanda og mikla umönnunarþörf.[53] Um annars og þriðja stigs þjónustu segir í lögunum að veita skuli stuðning á grundvelli stuðningsáætlunar um sérhæfða þjónustu og eftirfylgd.[54] Í stuðningsáætlun skal eftir atvikum geta um eftirfarandi:

1. *Mat og/eða greiningu á þörfum barns.*
2. *Markmið með þjónustu og samþættingu einstakra þátta hennar á öllum þjónustustigum.*
3. *Hlutverk hvers þjónustuveitanda og annarra eftir atvikum.*

50 Sbr. til hliðsjónar 1. mgr. 40. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

51 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 10. júní 2008 í málum nr. 4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007. Í álitinu segir að þegar á ríki eða sveitarfélagi hvíli skyldur til að veita ákveðna fyrirgreiðslu, s.s. á sviði félagsþjónustu, leiði af stjórnsýslureglum að þar til bær aðili þurfi að taka ákvörðun um hvort viðkomandi aðili uppfyllir þessi skilyrði og hvaða fyrirgreiðslu hann eigi að fá og frá hvaða tíma. Í þeim tilvikum kunni að vera um að ræða ákvarðanir sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga og þurfi því að gæta ákveðinna málsmeðferðarreglna. Þá sé meginreglan sú að slíkar ákvarðanir, þ.m.t. synjun á að veita fyrirgreiðslu, eigi að vera hægt að fá endurskoðaðar með stjórnsýslukæru. Þótt ákvarðanir um framkvæmd hinnar daglegu þjónustu falli utan gildissviðs stjórnsýslulaga þurfi að hafa í huga að ýmsar ákvarðanir um upphaf og lok þjónustu, og eftir atvikum meiriháttar breytingar á henni, geti fallið undir stjórnsýslulögin. Sjá einnig *Skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2006*, bls. 23-30. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/arsskyrslur/storf-umbodsmanns/arid-2006 [sótt á vef 21. júní 2024].

52 Sjá athugasemdir við 6. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, 148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 26. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html [sótt á vef 21. júní 2024].

53 Sbr. athugasemdir við 12. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, 151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 440. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/151/s/0440.html [sótt á vef 21. júní 2024].

54 Sbr. 11. og 12. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

4. *Hvernig árangur verði metinn.*
5. *Tímabil sem áætlun er ætlað að vara.*[55]

Samkvæmt 19. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, fer um rétt fatlaðra barna til stuðningsáætlunar samkvæmt lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.[56] Í ákvæðinu er vísað til barna sem hafa þörf fyrir fjölþætta þjónustu á öðru og/eða þriðja stigi til lengri tíma. Þannig gilda sömu ákvæði um stuðningsáætlun hvort sem börnin fá þjónustu á grundvelli barnaverndarlaga eða laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Í viðmiðum CPT-nefndarinnar, um fólk sem svipt er frelsi sínu í félagslegum úrræðum, kemur fram að gera skuli einstaklingsbundna umönnunaráætlun (e. *care plan*) fyrir hvern íbúa, sem skuli sæta reglulegri endurskoðun. Í áætluninni skuli m.a. koma fram markmið meðferðar, meðferðaraðferðir og hvaða starfsfólk ber ábyrgð á meðferðinni. Þá skuli heilbrigðisstarfsfólk aðstoða við bæði gerð og endurskoðun áætlunarinnar til að tryggja heildstæða nálgun. Félagsleg úrræði skuli ráða viðhlítandi fjölda sérhæfðs starfsfólks, sem hafi þjálfun í endurhæfingu og meðferð, með það að markmiði að undirbúa íbúa fyrir sjálfstætt líf og/eða flutning aftur heim til fjölskyldu sinnar. Þá ættu íbúar að vera þátttakendur í gerð eigin áætlana og upplýstir um framvindu þeirra.[57]

Þau börn sem umboðsmaður heimsótti voru öll með svonefnda einstaklingsbundna þjónustuáætlun eða stuðningsáætlun. Í áætlununum koma fram upplýsingar um gildistíma þeirra, sem er alla jafna ár í senn, markmið o.fl. Af þeim má ráða að samráð sé haft við börnin um gerð þeirra, a.m.k. að því er varðar ákveðna þætti. Í áætlununum er fyrirhuguð þjónusta Klettabæjar rakin en af þeim verður hins vegar ekki séð hvernig ætlunin er að samþætta hana við aðra þjónustu, s.s. heilbrigðisþjónustu, né heldur hvert hlutverk annarra þjónustuveitenda er eða hvernig árangur skuli metinn.[58] Í heimsókninni kom fram að Klettabær hafi alla jafna frumkvæði að því að gera þjónustuáætlanir fyrir börnin. Virðist þessi staða ekki síst stafa af því að framkvæmd sveitarfélaganna að þessu leyti sé ekki á einn veg. Þannig kunni sum þeirra ýmist að draga eða láta alfarið undir höfuð leggjast að gera stuðnings- eða þjónustuáætlanir.

Samkvæmt lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna ber málstjóri ábyrgð á gerð stuðningsáætlunar og leiðir stuðningsteymi. Stuðningsteymi gerir skriflega stuðningsáætlun fyrir barnið. Sveitarfélag velur

55 Sbr. 22. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
56 Sbr. einnig 7. gr. reglugerðar nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir.
57 Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 18. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024].
58 Sbr. 22. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

málstjóra sem starfar við félagsþjónustu sveitarfélagsins eða á þeim sviðum þar sem þarfir barnsins liggja. [59] Í lögskýringargögnum kemur þó fram að ákvörðunarvald um rétt til tiltekinnar þjónustu í þágu farsældar barns liggi á hverju sviði ávallt hjá þeim þjónustuveitanda sem beri ábyrgð á þjónustunni samkvæmt ákvæðum sérlaga.[60]

Þegar samið er við einkaaðila um veitingu þjónustu má gera ráð fyrir að þjónustusali hafi ákveðið svigrúm til að ákveða tilhögun þjónustunnar svo lengi sem það rúmast innan þjónustusamninga, kröfulýsinga og einstaklingsbundinna áætlana frá sveitarfélögunum um þjónustu. Láti sveitarfélög ógert að gera skýrar kröfur til þjónustusala er hætt við því að ákvörðunarvald um grundvallarþætti þjónustunnar færist í reynd til þjónustusala. Líkt og áður hefur verið fjallað um þurfa þó skýrar lagaheimildir að standa til framsals valds til töku slíkra ákvarðana og eru slíkar heimildir ekki fyrir hendi í þeim tilvikum sem hér um ræðir. Í þessu samhengi verður þannig að gera ákveðna fyrirvara við að gerð stuðnings- eða þjónustuáætlana sé í raun að meginstefnu til á hendi einkaaðila sem sinna þjónustu á grundvelli samnings við sveitarfélag.

*Þeim **tilmælum** er komið á framfæri við sveitarfélögin að tryggja að mat á þjónustuþörf og ákvörðun um þjónustu sé ávallt á þeirra eigin hendi.*

*Í samræmi við tilmælin hér að framan er þeirri **ábendingu** komið á framfæri við sveitarfélögin að þau hafi í huga að þau bera ábyrgð á gerð og inntaki stuðningsáætlana vegna barna í búsetuúrræðum Klettabæjar. Þannig er rétt að sveitarfélögin hafi frumkvæði eða a.m.k. aðkomu að gerð slíkra áætlana.*

6.5 Árangursmælingar

Forsenda fyrir skilvirku eftirliti með starfsemi sem grundvallast á samningum er að fyrir liggi skýr og mælanleg markmið.[61] Árangursmarkmið og -mælingar eru jafnframt liður í því að tryggja hagsmuni þjónustunotenda þegar einkaaðilum er falið að sinna lögbundinni þjónustu fyrir hönd ríkis eða sveitarfélaga. Barnaverndarþjónusta sveitarfélags ber ábyrgð á að fylgjast með gæðum og árangri vistunarúrræða á hennar vegum og því að ráðstöfun nái

[59] Sbr. 20., 21. og 22. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Sjá nánar III. kafla reglugerðar nr. 1180/2022, um tengiliði og málstjóra samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna.

[60] Sjá athugasemdir við 22. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, 151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 440. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/151/s/0440.html [sótt á vef 21. júní 2024].

[61] Sjá Fjármálaráðuneytið: *Þjónustusamningar Handbók*, bls. 40. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgefin_rit/thjonustusamningar_handbok_jan2005.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

tilgangi sínum.[62] Í stuðningsáætlunum skulu m.a. koma fram markmið með þjónustu og hvernig árangur verði metinn.[63] Við framkvæmd eftirlits með þjónustu við fatlað fólk skal einnig m.a. horft til árangursmælikvarða, eftir því sem við á.[64]

Í kröfulýsingu Reykjavíkurborgar er fjallað um gæða- og árangursstjórnun sem felst m.a. í stjórnendaábyrgð, innra eftirliti og umbótum, skráningu og meðferð athugasemda, kvartana og alvarlegra atvika. Í þeim þjónustusamningum sem umboðsmanni bárust fyrir heimsóknina er að finna ýmis almenn markmið, þ. á m. um að *búa þjónustunotanda heimili við sem eðlilegastar aðstæður, stuðla að alhliða þroska hans og heilbrigði, draga úr hegðunarerfiðleikum og bæta samskiptahæfni hans, virkja hann til félagslegrar þátttöku* o.fl. Í samningunum er þó ekki að finna sérstaka árangursmælikvarða. Þá kemur ekki fram í einstaklingsbundnum þjónustuáætlunum hvernig árangur skuli metinn. Þótt í einhverjum tilvikum kunni að vera erfiðleikum háð að setja fram mælanleg markmið í þessu sambandi verður ekki annað séð en að í öðrum tilvikum sé það vel gerlegt. Má hér sem dæmi nefna markmið um að draga úr ofbeldishegðun barns og þá árangursmælikvarða sem feli í sér fækkun ofbeldisatvika.

Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki séð að framkvæmt sé kerfisbundið gæða- og árangursmat af hálfu sveitarfélaga í tengslum við vistanir barna í Klettabæ, s.s. um hvort orðið hafi framfarir hjá þeim í vistuninni. Viðtöl við forsjáraðila gáfu jafnframt til kynna að sumum þeirra þættu markmiðin með dvöl barnanna þar óskýr. Hafa þarf í huga að skortur á skýrum viðmiðum í þjónustusamningum, kröfulýsingum og áætlunum um þjónustu við einstakling kann að leiða til þess að þjónustan og eftirlit með gæðum hennar verði ómarkviss.

Í tengslum við árangursmælingar er óhjákvæmilegt að benda á að hér kunna hagsmunir einkaaðila af því að sinna áfram þjónustu á grundvelli samnings við ríkið eða sveitarfélög ekki endilega að fara saman við þá hagsmuni sem felast í því að draga úr takmörkunum eða ná þeim árangri að umrædd þjónusta verði óþörf. Það er ekki umboðsmanns að leggja mat á þjónustuþörf hvers og eins einstaklings eða hvort um sé að ræða þjónustu sem felur í sér of miklar takmarkanir í einstökum tilvikum. Í þessu sambandi er hins vegar lögð áhersla á að reglulegt árangursmat af hálfu þjónustukaupanda er liður í því að gæta þess að veitt þjónusta sé í samræmi við þarfir þess barns sem í hlut á og þar með að óþörfum takmörkunum og inngripum í frelsi og friðhelgi þess sé ekki fyrir að fara.

62 Sbr. 1. mgr. 89. gr. b. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
63 Sbr. 22. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
64 Sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 1036/2018, um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Þeim ***tilmælum*** *er beint til sveitarfélaga að framkvæma reglulega markmiðstengt árangursmat á vistun barna í Klettabæ.*

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

7 Þvingun og nauðung

7.1 Grundvallarreglur

Við OPCAT-eftirlitið er sjónum sérstaklega beint að því hvort í einhverjum tilvikum séu viðhafðar þær athafnir eða aðgerðir gagnvart frelsissviptum einstaklingum sem geti talist fela í sér pyndingar eða aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.[65] Í því sambandi getur þurft að taka til skoðunar hvaða nánari reglur gilda um þvinganir, nauðung og aðrar takmarkanir á réttindum frelsissvipts fólks.

Grundvallarréttindum manna er búin sérstök vernd, m.a. í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, [66] lögum nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, og lögum nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Bann við pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu er fortakslaust og frá því eru því engar undanþágur. [67] Að þjóðarétti er jafnframt viðurkennt að veita skuli einstaklingum í viðkvæmri stöðu sérstaka vernd í þessu samhengi, svo sem börnum, frelsissviptu fólki[68] og fólki með fötlun.[69]

Í stjórnarskránni er mælt fyrir um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. [70] Þetta getur við ákveðnar aðstæður kallað á afskipti stjórnvalda, þ. á m. þannig að gripið sé til úrræða sem fela í sér vistun barns á heimili eða stofnun þar sem það sætir tímabundið frelsisskerðingu og takmörkunum á friðhelgi einkalífs síns, heimilis og fjölskyldu. Þannig er í ákveðnum tilvikum heimilt að takmarka rétt barna til frelsis og friðhelgi einkalífs. Um slíkar takmarkanir gilda þó sem endranær ströng skilyrði, þ. á m. um að lagaheimildir skuli liggja þeim til grundvallar og þær helgist af brýnni nauðsyn. Af síðarnefnda skilyrðinu leiðir jafnframt krafa um meðalhóf, þ.e. að ekki skuli ganga lengra í að takmarka þessi réttindi en

65 Sbr. samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu og valfrjálsa bókun við hann (OPCAT).

66 Sbr. VII. kafla stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

67 Sbr. 68. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 3. gr. laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

68 Sjá *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 14. febrúar 2017, málsgr. 30, bls. 8. Birt á vefslóð: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3454-report-special-rapporteur-torture-and-other-cruel-inhuman-or [sótt á vef 24. júní 2024].

69 Sbr. 15. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

70 Sbr. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

nauðsyn ber til.[71] Þá verður við slík inngrip gagnvart börnum að hafa í huga að þau eru sérstaklega berskjaldaður hópur vegna aldurs síns og þroska og vegna þeirra langtímaáhrifa sem inngripin geta haft á þroska þeirra og velferð.[72]

Ákvarðanir stjórnvalda um þvinganir og nauðung eru íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir og um þær gilda ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og upplýsingalaga nr. 140/2012 sem og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar, þ. á m. um meðalhóf og kærurétt.[73] Líkt og áður segir er stjórnvöldum óheimilt að framselja vald sitt til töku slíkra ákvarðana nema til þess standi skýr lagaheimild. Slíka heimild er að finna í barnaverndarlögum nr. 80/2002 en samkvæmt þeim er heimilt að fela einkaaðilum sem reka stofnun eða heimili á grundvelli þjónustusamnings að taka ákvarðanir um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana á grundvelli laganna. [74] Þeim er því, að uppfylltum skilyrðum laganna, heimilt að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur barnanna.

Í lögum nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, er hins vegar ekki að finna neina sambærilega heimild, enda er gengið út frá því að nauðung gagnvart fötluðu fólki sé almennt ekki heimil nema að undangenginni ákvörðun sérstakrar nefndar sem starfar á grundvelli laganna, eins og nánar verður rakið í kafla 7.3. Þannig hafa þjónustuaðilar á borð við Klettabæ engar heimildir til að taka ákvarðanir um nauðung gagnvart þjónustunotendum með fötlun nema þeim hafi með ákvörðun nefndarinnar verið veitt sérstök undanþága frá banni við beitingu nauðungar í skilningi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.[75] Þá er rétt að halda því til haga að þvingun samkvæmt barnaverndarlögum og nauðung samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er skilgreind með ólíkum hætti og mismunandi skilyrði sett fyrir beitingu þeirra, líkt og nánar er vikið að hér á eftir.[76] Það er því ljóst að munur er á heimildum þjónustuaðila til beitingar nauðungar eða þvingunarráðstafana eftir því hvort barn vistast í úrræði á grundvelli barnaverndarlaga eða laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Samkvæmt framangreindu verður ekki séð að fyrir hendi séu frekari beinar lagaheimildir fyrir einkaaðila á borð við Klettabæ til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur þjónustunotenda en leiðir af fyrrgreindum lagaheimildum. Þá eru ekki fyrir hendi almennar heimildir sveitarfélaga til að framselja vald sitt til töku stjórnvaldsákvarðana til slíks einkaaðila, s.s. samkvæmt

71 Sbr. 67. og 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 5. og 8. gr. laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

72 Sjá til hliðsjónar *Jean-Jacques Gautier, NPM Symposium 2014: Addressing children's vulnerabilities in detention*, bls. 40. Birt á vefslóð: https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/report-jjg-symposium-2014-en.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

73 Nánar er vikið að kvörtunar- og kæruleiðum í 10. kafla.

74 Sbr. 5. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

75 Sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

76 Sbr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 11. og 12. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

sveitarstjórnarlögum eða lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Eru þá einnig hafðar í huga stjórnvaldsákvarðanir sem ekki fela í sér þvingun eða nauðung í skilningi framangreindra laga en kann engu að síður að reyna á í starfseminni, t.a.m. ákvarðanir um hvort veita skuli tiltekna þjónustu, eins og fjallað var um í kafla 6.4.

7.2 Ákvæði barnaverndarlaga

7.2.1 Meginreglan um sjálfsákvörðunarrétt

Sjálfsákvörðunarréttur barna um persónuleg málefni sín er meginregla sem ganga ber út frá við starfsemi heimila og stofnana sem sinna lögbundinni þjónustu við börn á vegum ríkis eða sveitarfélaga eða á grundvelli samnings þeirra við einkaaðila.[77] Þannig skal öll slík starfsemi miða að því að tryggja börnum rétt til einkalífs, rétt til að ráða persónulegum högum sínum og rétt til að eiga samskipti við aðra. Þó getur sjálfsákvörðunarrétturinn sætt takmörkunum, allt eftir því sem samræmist aldri barnsins, þroska þess og að því marki sem það samræmist tilganginum með vistun þess á stofnuninni eða heimilinu og ábyrgð á rekstri þess, þ. á m. ábyrgð á öryggi barnsins og velferð.[78] Af réttindum og skyldum þeirra sem fara með forsjá barns leiðir jafnframt að sjálfsákvörðunarrétturinn kann að sæta vissum takmörkunum, m.t.t. aldurs þess og þroska.[79]

Hér er rétt að fram komi að foreldrar þeirra barna sem vistast hjá Klettabæ hafa í fæstum tilvikum afsalað sér forsjá eða verið sviptir henni með þeim réttaráhrifum að barnaverndarþjónusta fari með lögráð barns þar til annað hefur verið ákveðið, sbr. 1. mgr. 32. gr. barnaverndarlaga. Það athugast að jafnvel þótt svo stæði á er ekki ráð fyrir því gert í lögum að einkaaðilar, sem annast rekstur úrræða fyrir börn á grundvelli þjónustusamnings, fari formlega með forsjá þeirra. Hins vegar kemur fram í lögskýringargögnum að baki barnaverndarlögum að heimili eða stofnun taki að hluta við þeim almennu skyldum sem felist í forsjá þegar barn sé vistað utan heimilis. Í því felist m.a. rétturinn og skyldan til að veita barni trygga umönnun og uppeldi, beita jákvæðum aga og setja barni þau mörk sem vistunin krefjist en þessu hlutverki verði ekki gerð tæmandi skil í lögum.[80]

Hér er ekki unnt að fjalla um það með tæmandi hætti hvaða heimildir til takmarkana eða inngripa rúmast innan þeirra forsjárskyldna sem heimili eða

77 Sbr. athugasemdir við 82. gr. í greinargerð með frumvarpi til barnaverndarlaga nr. 80/2002, 127. löggj.þ. 2001-2002, þskj. 403. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html [sótt á vef 24. júní 2024].

78 Sbr. 1. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, sbr. einnig 4. mgr. 84. gr. sömu laga. Sbr. einnig athugasemdir við 82. gr. í greinargerð með frumvarpi til barnaverndarlaga nr. 80/2002, 127. löggj.þ. 2001-2002, þskj. 403. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html [sótt á vef 24. júní 2024].

79 Sbr. 5. mgr. 28. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 51. gr. lögræðislaga nr. 71/1997.

80 Sbr. athugasemdir við 44. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum, 139. löggj.þ. 2010-2011, þskj. 57. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

stofnun tekur við þegar barn er vistað utan heimilis. Hins vegar er áréttað að við nánari ákvörðun slíkra heimilda verður sem endranær að hafa í huga að í stjórnarskránni er ekki kveðið á um neinar undantekningar frá þeim skilyrðum sem gilda almennt um takmarkanir á grundvallarréttindum borgaranna. Þannig þurfa inngrip í m.a. frelsi og friðhelgi einkalífs barna ávallt að styðjast við skýra lagaheimild og brýn nauðsyn að standa til þeirra.

7.2.2 Nánar um réttindi barna og beitingu þvingunar

Í 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 er fjallað um réttindi barns og beitingu þvingunar. Í 2. og 3. mgr. greinarinnar segir:

> *Barn skal vera frjálst ferða sinna innan sem utan umráðasvæðis heimilis eða stofnunar, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegt kann að vera að setja með tilliti til öryggis og velferðar barnsins og annarra. Barni sem er vistað á heimili skv. 79. gr.[81] má banna að yfirgefa umráðasvæði heimilis eða stofnunar að því marki sem eðlilegt og nauðsynlegt er til að markmiðin með vistun náist.*
>
> *Óheimilt er að:*
> *a. beita barn líkamlegum eða andlegum refsingum,*
> *b. beita þvingunarráðstöfunum eða alvarlegum agaviðurlögum nema 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,*
> *c. hafa eftirlit með póstsendingum, tölvusamskiptum og símtölum barns nema nauðsyn beri til, m.a. að teknu tilliti til markmiðs vistunar.*

Þá segir í 4. mgr. að ráðherra setji reglugerð um eftirfarandi:

> *a. um framkvæmd ákvæða 3. mgr., þar með talið um þvingunarráðstafanir og málsmeðferð vegna beitingar þeirra,*
>
> *b. sem miðar að því að koma í veg fyrir að áfengi, fíkniefni og önnur hættuleg efni eða hættulegir munir berist inn á heimili,*
>
> *c. um meðferð á persónulegum fjármunum og eigum barns.*

[81] Ákvæðið gildir einnig um heimili og stofnanir á ábyrgð sveitarfélaga, sbr. 4. mgr. 84. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Þá er í 5. mgr. greinarinnar kveðið á um heimild til að fela einkaaðilum sem reka stofnun eða heimili á grundvelli þjónustusamnings að taka ákvarðanir um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana samkvæmt greininni.[82]

Í barnaverndarlögum er þannig að finna tiltekin skilyrði fyrir beitingu þvingunarráðstafana, alvarlegra agaviðurlaga og tiltekinna takmarkana á frelsi og friðhelgi barna á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkis eða sveitarfélaga[83] í afmörkuðum undantekningartilvikum. Hugtökin *þvingunarráðstafanir* og *alvarleg agaviðurlög* eru hins vegar ekki skilgreind nánar í lögunum og ekki eru tiltekin dæmi um slíkar ráðstafanir eða viðurlög í greininni.[84] Hér vakna því t.d. spurningar um hvaða þvingunarráðstafanir og agaviðurlög teljist heimil í tilviki barns sem bannað hefur verið að yfirgefa umráðasvæði heimilis eða stofnunar samkvæmt 2. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga. Er starfsmönnum t.d. heimilt að læsa herbergjum, heimili eða beita líkamlegu valdi til að hindra barn í að yfirgefa það? Reglugerð um framangreindar ráðstafanir hefur þrátt fyrir þessi álitamál og áskilnað laganna ekki verið sett.

Í þessu sambandi er áréttað að þegar mælt er fyrir um skerðingar á grundvallarréttindum manna, svo sem á frelsi og friðhelgisvernd, þ.m.t. barna á stofnunum og heimilum þar sem þau vistast, leiðir af stjórnlögum að það skuli gert með settum lögum Alþingis. Í því felst jafnframt að skilgreiningar á slíkum skerðingum og skilyrði fyrir þeim séu sett fram með afdráttarlausum hætti í löggjöf. Þá leiðir af þeim sjónarmiðum um meðalhóf sem hér eiga við að því meira íþyngjandi sem inngrip eru í réttindi frelsissviptra barna, þeim mun skýrari þarf lagaheimildin að vera.[85] Jafnframt verður að hafa hugfast í þessu samhengi að ákvæði og undanþágureglur sem veita stjórnvöldum heimildir til að grípa með íþyngjandi hætti inn í réttindi borgaranna verður almennt að túlka þröngt.[86] Þegar um börn er að ræða verður að síðustu að hafa meginreglur um réttindi þeirra að leiðarljósi[87] og hafa í huga sérstaklega viðkvæma stöðu þeirra

82 Sbr. 5. mgr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

83 Sbr. 82. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, sbr. einnig 79. gr. og 4. mgr. 84. gr. sömu laga.

84 Í lögskýringargögnum kemur fram að þvingunarráðstöfun geti m.a. falið í sér að halda barni frá öðrum börnum. Með alvarlegum agaviðurlögum sé t.d. átt við verulega sviptingu réttinda sem barn njóti innan heimilis eða stofnunar. Með því að vísa í hættu fyrir þroska viðkomandi barns eða annarra barna sé m.a. vísað til þess að meðferð barnsins sjálfs eða annarra barna á heimili eða stofnun sé stefnt í hættu eða árangur gerður að engu. Sbr. athugasemdir við 44. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum, 139. löggj.þ. 2010-2011, þskj. 57. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html [sótt á vef 21. júní 2024].

85 Sjá til hliðsjónar um þessi atriði umsögn umboðs norska þjóðþingsins 22. júlí 2019 við frumvarp til laga um breytingu á norsku barnaverndarlögunum. Birt á vefslóð: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/07/Sivilombudsmannens-h%C3%B8ringsuttalelse-om-forslag-til-ny-barnevernlov.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

86 Sjá Róbert Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. 2. útg. Reykjavík 2019, bls. 339-348.

87 Sjá t.d. í þessu sambandi 1. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 3. og 12. gr. laga nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Sjá einnig nánar um þessi atriði 7. kafla *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Neyðarvistun Stuðla 27.-28. nóvember 2018*. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

barna sem eru frelsissvipt. [88] Verður þá að miða við að beiting þvingunarráðstafana í tilviki þeirra geti aukið hættuna á því að ómannleg eða vanvirðandi meðferð eigi sér stað.

Samkvæmt 82. gr. barnaverndarlaga er meginreglan sú að beiting þvingunarráðstafana og alvarlegra agaviðurlaga sé bönnuð. Þær undantekningar sem settar eru fram í ákvæðinu gefa þó talsvert svigrúm til mats. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir því að sett sé reglugerð um nánari framkvæmd þess en eins og fram hefur komið hefur það ekki verið gert. Er það sjálfstætt álitamál hvort heimild til þvingana samkvæmt barnaverndarlögum fullnægi fyrrgreindum kröfum stjórnarskrár um lagaáskilnað og þá hvort það myndi uppfylla áskilnað stjórnarskrár að þessu leyti að mæla nánar fyrir um heimilar takmarkanir á þessum réttindum í reglugerð.[89]

Umboðsmaður hefur áður fjallað um þessi almennu atriði í skýrslu sinni vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir unglinga. Í skýrslunni beindi umboðsmaður því til ráðherra barnamála að tryggja betur réttarstöðu barna sem væru frelsissvipt og vistuð á heimilum eða stofnunum á ábyrgð ríkisins að því marki sem stjórnvöld þessara mála teldu þörf á heimildum til að beita þvingunum, alvarlegum agaviðurlögum og takmörkunum á frelsi og friðhelgi barnanna. Það yrði síðan að vera verkefni Alþingis að ákveða hvaða heimildir það teldi rétt að setja í lög að þessu leyti. Í skýrslunni kom fram það álit umboðsmanns að kveða þyrfti með skýrum hætti á um eftirfarandi atriði í lögum:

- *Hvaða heimildir barnaverndaryfirvöld eigi að hafa til að skerða persónuleg réttindi barna sem vistast á slíkum heimilum eða stofnunum, og varin eru af ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmálum.*
- *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.*
- *Hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi svo að heimilt sé að beita börn sem þar dveljast hvers kyns þvingunum, agaviðurlögum eða grípa inn í friðhelgi einkalífs þeirra.*

88 Sjá *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 14. febrúar 2017, málsgr. 30, bls. 8. Birt á vefslóð: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3454-report-special-rapporteur-torture-and-other-cruel-inhuman-or [sótt á vef 24. júní 2024].

89 Sjá nánar um þessi atriði 7. kafla *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Neyðarvistun Stuðla 27-28. nóvember 2018*. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

- *Hvernig málsmeðferð ákvarðana sem fela í sér þvinganir og hvers konar inngrip í einkalíf barna sem dveljast á heimilum og stofnunum á vegum ríkisins skuli háttað.*[90]

Í svörum ráðuneytisins, sem umboðsmanni bárust 5. janúar 2021, kom m.a. fram að í fyrirhuguðu frumvarpi til laga um breytingu á barnaverndarlögum yrðu lagðar til breytingar á 82. gr. laganna sem myndu taka mið af þeim ábendingum sem settar hefðu verið fram í skýrslunni.[91] Ekki verður þó séð að slíkar breytingartillögur hafi enn verið lagðar fram, nú rúmum þremur árum síðar.

Með vísan til fyrri ábendinga og tilmæla umboðsmanns í heimsóknarskýrslu um neyðarvistun Stuðla sem og krafna sem leiða af stjórnarskrá, öðrum lögum og þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands er eftirfarandi ítrekað:

- *Standi vilji stjórnvalda og Alþingis til þess að heimilt sé að beita þvingunarráðstöfunum, agaviðurlögum og inngripum í friðhelgi einkalífs barna sem vistast á heimilum og stofnunum á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga, beinir umboðsmaður þeim **tilmælum** til mennta- og barnamálaráðherra að hafa frumkvæði að því að tryggja að slíkar ráðstafanir séu skilgreindar, svo og skilyrði fyrir beitingu þeirra, og þeim að öðru leyti búin viðhlítandi umgjörð í lögum.*

7.3 Ákvæði laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk

7.3.1 Meginreglan um bann við beitingu nauðungar og fjarvöktunar

Líkt og áður greinir vistast hluti barna í Klettabæ þar á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk. Í ljósi þess tekur löggjöf um stuðning og réttindagæslu fyrir fatlað fólk til aðstæðna þessara barna.[92] Er hér einkum um að ræða börn með geð- og/eða þroskaraskanir.

Samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er markmið þeirra að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Þjónusta skuli miða að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til að

90 Sjá nánar um þessi atriði 7. kafla *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Neyðarvistun Stuðla 27.-28. nóvember 2018*. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

91 Sjá svör ráðuneytisins til umboðsmanns 5. janúar 2021, birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10151/felagsmalaraduneytid-studlar.pdf [sótt á vef 24. júní 2024].

92 Sjá skilgreiningu á *fötluðu fólki* í 2. tölul. 2. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir: *Fólk með langvarandi líkamlega, geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun sem verður fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra ef aðstoðar nýtur ekki við.*

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og því sköpuð skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Við framkvæmd þjónustunnar skuli virðing borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði.[93]

Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk kemur fram að markmið laganna sé að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við gæslu réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur þess sé virtur og fyllsta réttaröryggis gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þess.[94] Samkvæmt lögunum er öll beiting nauðungar í samskiptum við fatlað fólk bönnuð nema veitt hafi verið undanþága frá banninu á grundvelli laganna eða um sé að ræða neyðartilvik. Þá er fjarvöktun á heimilum fatlaðs fólks einnig bönnuð nema veitt hafi verið undanþága frá banninu lögum samkvæmt.[95] Hugtakið *nauðung* er skilgreint í lögunum á þá leið að í því felist *athöfn sem skerði sjálfsákvörðunarrétt einstaklings og fari fram gegn vilja hans eða þrengi svo að sjálfsákvörðunarrétti hans að telja verði það nauðung þótt hann hreyfi ekki mótmælum.*[96] Til nauðungar telst m.a.:

- *Líkamleg valdbeiting, til dæmis í því skyni að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur skaði sjálfan sig eða aðra, eða valdi stórfelldu tjóni á eigum sínum eða annarra.*
- *Húsnæði sem tilheyrir fötluðum einstaklingi er læst.*
- *Fatlaður einstaklingur er læstur inni eða ferðafrelsi hans skert með öðrum hætti.*
- *Fatlaður einstaklingur er fluttur milli staða gegn vilja sínum.*
- *Aðgangur fatlaðs einstaklings að eigum sínum er takmarkaður eða þær fjarlægðar gegn vilja hans.*
- *Einstaklingur er þvingaður til athafna, svo sem til að taka lyf eða nota hjálpartæki.*
- *Valdi eða þvingun er beitt við athafnir daglegs lífs.*[97]

93 Sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

94 Sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er kveðið á um almennar meginreglur sem eru leiðandi fyrir aðildarríki samningsins og aðra aðila um túlkun og framkvæmd hans, t.d. meginregluna um virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn og sjálfstæði og sjálfræði einstaklinga. Í 12. gr. samningsins eru lagðar skyldur á aðildarríki til að veita þeim einstaklingum aðstoð sem vegna fötlunar geta ekki sjálfir nýtt gerhæfi sitt. Ber stjórnvöldum að framfylgja samningnum við framkvæmd laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Sjá hér einnig til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. janúar 2020 í máli nr. 9897/2018.

95 Sbr. 10., 12. og 13. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Fjarvöktun í skilningi laganna er rafræn vöktun með myndavél eða hljóðnema, sbr. 3. mgr. 11. gr. þeirra.

96 Sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

97 Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Af lögskýringargögnum er ljóst að ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þar kemur fram að við mat á því hvort tiltekin aðgerð eða ráðstöfun teljist fela í sér nauðung verði alltaf að hafa í huga hvort verið sé að taka fram fyrir hendurnar á viðkomandi eða skerða sjálfsákvörðunarrétt með einhverjum hætti.[98]

7.3.2 Undanþágur frá banni við beitingu nauðungar

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar sem starfar á grundvelli laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, hefur það hlutverk að fjalla um beiðnir þjónustuaðila um undanþágur og taka ákvörðun um hvort þær verði veittar.[99] Í sérstökum og einstaklingsbundnum tilvikum er heimilt að víkja frá banni að fengnu leyfi undanþágunefndarinnar enda sé sýnt fram á að tilgangur nauðungar eða fjarvöktunar sé eftirfarandi:

- *Að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni. Það á einnig við fyrirbyggjandi aðgerðir sem ætlað er að forða því að aðstæður komi upp sem leitt geta til líkamstjóns eða stórfellds eignatjóns.*
- *Að uppfylla grunnþarfir viðkomandi einstaklings, svo sem varðandi mat, heilbrigði og hreinlæti, eða til þess að draga úr hömluleysi sem af fötlun kann að leiða.*[100]

Sé nauðsynlegt að grípa inn í atburðarás til að koma í veg fyrir yfirvofandi líkamstjón, stórfellt eignatjón eða röskun á almannahagsmunum er heimilt að beita nauðung án þess að undanþága frá banni við beitingu nauðungar hafi verið veitt og skal þá senda upplýsingar um atvikið til sérfræðiteymis, sem starfar einnig á grundvelli laganna, innan viku frá því að nauðung var beitt.[101]

Sérfræðiteymi sem starfar á grundvelli laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk hefur það hlutverk að veita þjónustuaðilum og forstöðumönnum ráðgjöf, m.a. um hvað teljist til nauðungar og aðgerðir til að komast hjá beitingu hennar, ásamt því að veita umsögn um beiðnir um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og taka við tilkynningum um beitingu nauðungar.[102] Samkvæmt reglugerð um sérfræðiteymið skal þjónustuveitandi sem telur að starfsemi hans feli í sér nauðung hafa samband við teymið og óska eftir ráðgjöf. Í framhaldi af því kemur teymið með ábendingar um úrbætur og aðgerðir sem komið geta í veg

98 Sbr. athugasemdir við 2. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 59/2012, um breytingu á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 (ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk), 140. löggj.þ. 2011-2012, þskj. 1124. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/140/s/1124.html [sótt á vef 21. júní 2024].
99 Sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
100 Sbr. 12. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
101 Sbr. 13. og 14. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
102 Sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

fyrir að beita þurfi viðkomandi nauðung. Reynist ráðgjöf og leiðbeiningar ekki nægjanlegar til að koma í veg fyrir nauðung og þjónustuveitandi metur það svo að nauðsynlegt sé að óska eftir undanþágu frá banni við beitingu nauðungar skal sérfræðiteymið veita þjónustuveitanda umsögn sína.[103]

Samkvæmt gögnum og upplýsingum sem umboðsmanni bárust fyrir heimsóknina hefur Klettabær óskað eftir ráðgjöf sérfræðiteymisins vegna mála þeirra barna sem umboðsmaður heimsótti í þessari úttekt. Vinnsla málanna sé hins vegar ekki komin á það stig að sótt hafi verið um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum og sérfræðingum hjá Klettabæ stafar það ýmist af löngum málsmeðferðartíma teymisins[104] eða því að að teymið telji ekki þörf á undanþágu frá banni við beitingu nauðungar, m.a. þar sem reynt sé í formi atferlissamninga að fá börnin til samstarfs um ýmsar reglur sem þau þurfa að fara eftir á heimilunum.

Af heimsókn umboðsmanns og fyrirliggjandi gögnum, þ. á m. atvikaskráningum og skriflegu verklagi Klettabæjar um hvern og einn þjónustunotanda, er hins vegar ljóst að þeir ýmist sæta eða kunna að sæta nauðung í skilningi réttindagæslulaganna, þ. á m. líkamlegri valdbeitingu og takmörkunum á aðgengi að eigum sínum, s.s. fjarskiptatækjum. Þá vekur sú framkvæmd, að semja við börnin, m.a. um inngrip í friðhelgi einkalífs þeirra, upp spurningar, einkum með tilliti til bærni þeirra til að ráðstafa hagsmunum sínum að þessu leyti og möguleika á að hafna samningi. Einnig er í þessu sambandi bent á að þegar tekin er ákvörðun um réttindi og skyldur í skilningi stjórnsýslulaga þarf að gæta að þeim lágmarkskröfum sem mælt er fyrir um í lögunum og þá án tillits til þess hvort fyrir liggur samningur við þann sem ákvörðun beinist að.

Samkvæmt 13. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er heimilt að beita nauðung án undangenginnar ákvörðunar undanþágunefndarinnar í neyðartilvikum. Í lögskýringargögnum að baki ákvæðinu er þó áréttað að þjónustuveitandi geti ekki byggt endurtekna beitingu nauðungar á þessu ákvæði, enda sé því ætlað að taka á einstökum tilvikum sem ekki séu fyrirsjáanleg. Sé um að ræða endurtekna eða fyrirsjáanlega afleiðingu tiltekinna aðstæðna þurfi þjónustuveitandi að sækja um undanþágu frá banni í samræmi við ákvæði laganna. [105] Valdbeiting í þeim tilgangi að afstýra yfirvofandi hættu, svo sem vegna hegðunar þjónustunotanda sem er hættuleg öðrum eða honum sjálfum, getur einnig stuðst við ólögfestar reglur um nauðvörn og neyðarrétt, sbr. þær meginreglur sem leiða af 12. og 13. gr. almennra

103 Sbr. 2.-4. gr. reglugerðar nr. 970/2012, um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk.

104 Sjá einnig til hliðsjónar Ástríður Stefánsdóttir, Guðrún V. Stefánsdóttir og Kristín Björnsdóttir: *Aðstæðubundið sjálfræði. Líf og aðstæður fólks með þroskahömlun*. Reykjavík 2022, bls. 238-239.

105 Sbr. athugasemdir við 2. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 59/2012, um breytingu á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 (ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk), 140. löggj.þ. 2011-2012, þskj. 1124. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/140/s/1124.html [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

hegningarlaga nr. 19/1940. Verður og að telja að 13. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk styðjist að meginstefnu til við sambærileg sjónarmið og búa að baki þessum ákvæðum hegningarlaga. Að slepptum slíkum tilvikum þarf valdbeiting hins vegar að styðjast við heimild í lögum og vera í samræmi við grunnregluna um meðalhóf.[106]

Rétt er að taka fram að umboðsmaður hefur skilning á þeim öryggis- og meðferðarsjónarmiðum sem kunna að búa að baki þeim inngripum sem hér um ræðir. Ekki verður hins vegar séð að fyrir hendi séu aðrar heimildir til valdbeitingar eða inngripa í friðhelgi einkalífs hlutaðeigandi þjónustunotanda að frátöldum þeim sem hér hafa verið nefndar, þ.e. reglur um nauðvörn og neyðarrétt og framangreindar undanþáguheimildir í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þá eru þeir sem starfa við búsetuúrræðin starfsmenn Klettabæjar og hafa ekki sem slíkir sérstakar valdbeitingarheimildir andstætt t.d. lögreglumönnum og fangavörðum.[107] Þannig er ljóst að hafi undanþága ekki verið veitt eða um sé að ræða neyðartilvik er ekki lagalega heimilt að beita þjónustunotanda nauðung sem vegna fötlunar sinnar fellur undir lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

Í þessu sambandi er rétt að nefna að umboðsmanni hafa á undanförnum misserum borist ábendingar um langan meðferðartíma mála sem lögð eru í þann lögbundna farveg sem fjallað er um hér að framan. Þá hefur verið bent á að mikilvægt sé að breyta verklagi frá því sem kveðið er á um í gildandi reglugerð [108] á þá leið að þjónustuveitandi geti lagt fram beiðni til undanþágunefndar án þess að áður hafi reynt á ráðgjöf teymisins. Hefur umboðsmaður af þessu tilefni hafið frumkvæðismál[109] sem lýtur að þessum álitaefnum og þá ekki síst skilvirkni fyrirkomulagsins með tilliti til réttaröryggis fatlaðs fólks. Því máli er ekki lokið en af fyrrliggjandi upplýsingum umboðsmanns er þó ljóst að málsmeðferðartíminn getur í sumum tilfellum verið langur[110] með þeim afleiðingum að nauðung er þá mögulega beitt um lengra skeið án þess að undanþága hafi verið veitt.

*Þeim **tilmælum** er beint til Klettabæjar að haga starfseminni í samræmi við þá réttarstöðu að í þeim tilvikum sem ekki er um neyðartilvik að ræða eru ekki fyrir hendi heimildir til að beita þá þjónustunotendur nauðung sem vegna fötlunar sinnar falla undir ákvæði laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk,*

106 Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á bráðageðdeild 32C við Hringbraut 29.-30. september 2021*, bls. 37. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10182/opcat-bradageddeild-lsp.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

107 Sbr. 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 11. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

108 Sbr. 2.-4. gr. reglugerðar nr. 970/2012, um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk.

109 Málið hefur fengið málsnúmerið F141/2023 í málaskrá embættisins.

110 Sjá m.a. Ástríður Stefánsdóttir, Guðrún V. Stefánsdóttir og Kristín Björnsdóttir: *Aðstæðubundið sjálfræði. Líf og aðstæður fólks með þroskahömlun*. Reykjavík 2022, bls. 238-239.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

nema fyrir liggi undanþága frá banni við beitingu nauðungar samkvæmt lögunum.

*Sé nauðung í skilningi réttindagæslulaganna talin nauðsynleg er þeim **tilmælum** beint til Klettabæjar að fylgja eftir beiðnum til stjórnvalda um ráðgjöf og eftir atvikum undanþágu frá banni við beitingu nauðungar.*

*Þá er þeim **tilmælum** beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar og meta hvort réttaröryggi fatlaðs fólks sem sætir nauðung í skilningi laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk sé nægilega tryggt í framkvæmd á grundvelli núgildandi lagaumgjarðar. Sé það mat ráðherra að svo sé ekki er því beint til hans að hafa frumkvæði að því að bæta þar úr.*

7.4 Þvingun og nauðung í Klettabæ

7.4.1 Almennt

Sum þeirra barna sem vistast í Klettabæ eiga sögu um ögrandi hegðun, ofbeldi og/eða sjálfsskaðandi hegðun. Með hliðsjón af því kunna að koma upp atvik í búsetuúrræðunum þar sem starfsmenn telja sig þurfa að grípa inn í aðstæður með einhverjum hætti, s.s. til að gæta öryggis barnanna sjálfra, starfsmanna eða annarra. Þá kunna í úrræðum sem þessum að vera settar einhvers konar húsreglur eða önnur umgjörð, s.s. í uppeldislegum eða meðferðarlegum tilgangi.[111]

Svo sem áður hefur komið fram getur valdbeiting í þeim tilgangi að afstýra yfirvofandi hættu, s.s. vegna hegðunar þjónustunotanda sem er hættuleg öðrum eða honum sjálfum, í einhverjum tilvikum stuðst við ólögfestar reglur um nauðvörn og neyðarrétt.[112] Að slepptum slíkum tilvikum þurfa valdbeiting og inngrip í grundvallarréttindi á borð við frelsi og friðhelgi einkalífs hins vegar að styðjast við heimildir í lögum og gæta þarf meðalhófs, sbr. umfjöllun í kafla 7.1 hér að framan.

7.4.2 Líkamleg tök

Af fyrirliggjandi atvikaskráningum er ljóst að þau börn sem umboðsmaður og starfsmenn hans heimsóttu í Klettabæ kunna að sæta þar líkamlegri valdbeitingu. Í skriflegu verklagi Klettabæjar fyrir starfsfólk er kveðið á um viðbrögð við stjórnlausri hegðun þjónustunotanda. Er viðbrögðunum lýst í skrefum, m.a. þannig að starfsfólk þurfi að vera vakandi fyrir auknu spennustigi og þá eftir atvikum reyna að ræða við þjónustunotanda til að róa hann niður.

111 Sbr. athugasemdir við 44. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum, 139. löggj.þ. 2010-2011, þskj. 57. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html [sótt á vef 21. júní 2024].

112 Sbr. til hliðsjónar 12. og 13. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

Dugi það ekki til geti komið til valdbeitingar og þá skuli starfsmenn koma að þjónustunotandanum frá sinni hliðinni hvor og leiða hann á milli sín á öruggan stað, s.s. inn í herbergi. Sé ekki mögulegt að leiða viðkomandi skuli bera hann og passa upp á að nota viðurkenndar aðferðir. Meðal annars skuli passa upp á höfuð og háls, ekki setjast á bak þjónustunotanda og passa upp á fætur. Komi til valdbeitingar skuli ekki halda viðkomandi lengur en nauðsyn krefji. Þá er í verklaginu einnig fjallað um úrvinnslu atvika í kjölfar þeirra, öryggisatriði í búsetuúrræðunum og fleira.[113] Einnig er fjallað um tilvik þar sem kann að þurfa aðstoð lögreglu, s.s. ef starfsmenn ráða ekki við aðstæður, þjónustunotandi er með vopn o.fl.

Fyrir heimsókn umboðsmanns var óskað eftir tölfræðilegum upplýsingum, m.a. um líkamleg inngrip og önnur atvik. Veittar upplýsingar náðu yfir mismunandi tímabil sem spönnuðu frá sex mánuðum til árs. Af tölfræðinni má ráða að sjö af átta þjónustunotendum hafi sætt líkamlegu inngripi af hálfu starfsfólks Klettabæjar á þeim tímabilum sem eru til skoðunar. Fjölda inngripa eftir tímabilum má sjá á töflunni hér fyrir neðan.

Þjónustunotandi	Tímabil	Fjöldi líkamlegra inngripa
A	6 mánuðir	0
B	6 mánuðir	3
C	10 mánuðir	10
D	6 mánuðir	8
E	12 mánuðir	2
F	12 mánuðir	47*
G	6 mánuðir	13
H	6 mánuðir	12

* Samkvæmt athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 áttu 17 atvikanna sér stað í skólanum.

Af töflunni má sjá að þrír þjónustunotendur sættu valdbeitingu 0-3 sinnum á 6-12 mánaða tímabili, helmingur þeirra 1-2 sinnum í mánuði og einn nánast vikulega. Vekur þessi tölfræði upp spurningar m.a. í ljósi þess sem áður greinir um að Klettabæ hefur ekki verið veitt undanþága frá banni við beitingu nauðungar á grundvelli 12. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, í tilvikum þeirra barna sem hér um ræðir og vistast á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Af fyrirliggjandi gögnum er ljóst að í einhverjum tilvikum er um að ræða að þjónustunotanda sé haldið með líkamlegum tökum í lengri tíma eða allt að hálftíma samkvæmt þeim skráningum sem umboðsmaður fékk afhentar fyrir heimsóknina. Af skráningunum má jafnframt ráða að aðdragandi ógnandi

[113] Verklagið byggir á viðmiðum breskra heilbrigðisyfirvalda.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

hegðunar af hálfu barns geti í einhverjum tilvikum verið ýmis boð og bönn sem verið er að framfylgja í samræmi við reglur búsetuúrræðisins, s.s. um símtöl. Í einu slíku tilviki var t.d. um það að ræða að þjónustunotandi vildi verða sér úti um sterkt hreinsiefni sem hann mátti ekki vegna öryggissjónarmiða. Var honum jafnframt tjáð að foreldri hans hefði bannað það. Þá vildi hann hringja í foreldrið en var meinað um það þar til hann hefði róað sig.[114] Því næst reyndi hann að fara út úr húsi en þá stóðu starfsmenn fyrir útidyrahurðinni. Afleiðingar þessa atvika urðu þær að þjónustunotandinn sýndi ógnandi hegðun og sætti í kjölfarið líkamlegu inngripi í 30 mínútur sem þrír starfsmenn tóku þátt í.[115]

Rétt er að ítreka að umboðsmaður hefur skilning á þeim öryggis- og atferlissjónarmiðum sem hér búa að baki og þeim krefjandi aðstæðum sem starfsmenn kunna að standa frammi fyrir þegar slík atvik koma upp. Í viðtölum við suma þjónustunotendur komu einnig fram sjónarmið þess efnis að þeim þætti betra að vera haldið en að þeir meiddu einhvern. Að því sögðu er óheppilegt að reglur í kringum búsetuna og eftirfylgni með þeim kunni að verða uppspretta líkamlegra inngripa gagnvart þjónustunotendum. Ætla má að í þessu sambandi reyni ekki síst á færni starfsfólks til að takast á við slíkar aðstæður, s.s. að fyrirbyggja þær eða afstýra stigmögnun.[116] Hér verður einnig að hafa í huga það sem áður segir um þær heimildir til þvingunarráðstafana sem hér eiga við og nauðsyn þeirra. Í dæminu hér að framan liggur t.d. ekki í augum uppi að heimilt hafi verið að banna viðkomandi að hringja í foreldri sitt eða að það hafi verið nauðsynlegt m.t.t. öryggissjónarmiða. Í anda meðalhófs hefði einnig mátt hugsa sér að starfsmenn hefðu veitt þjónustunotanda eftirför í hæfilegri fjarlægð í stað þess að meina honum útgöngu.

Það liggur í hlutarins eðli að líkamleg valdbeiting er almennt þungbær og þá ekki síst börnum. Auk þess kann hún að hafa neikvæð áhrif á samskipti starfsfólks og þjónustunotenda og fela í sér aukna áhættu á illri meðferð.

7.4.3 Þvagprufur og leitir

Dæmi eru um að börn í búsetuúrræðum Klettabæjar gefi þvagsýni, þ.e. í þeim tilvikum þegar grunur leikur á um fíkniefnaneyslu. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum er það þó alltaf gert í samráði við börnin. Hér þarf allt að einu að

114 Vegna athugasemda Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 um að þjónustunotandinn hafi viljað hringja úr vaktsíma er tekið fram að þegar heimsókn umboðsmanns fór fram var vaktsími Klettabæjar eini síminn sem viðkomandi þjónustunotandi hafði aðgang að.

115 Af gögnum um atvikið verður ráðið að fjórir starfsmenn hafi komið að inngripinu með einum eða öðrum hætti. Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 kemur fram að þjónustunotandanum hafi fyrst verið haldið af þremur starfsmönnum og síðan tveimur þegar hann hafi verið farinn að róast. Atvikið hafi átt sér stað við vaktaskipti, sem skýri að fjórir starfsmenn hafi verið á vakt umrætt sinn, en af athugasemdunum má ráða að þeirra hafi verið þörf til að ná aflsmun. Tekið skal fram að af hálfu umboðsmanns er ekki átalið að þjónustunotanda hafi í umræddu tilviki verið meinað að verða sér út um mögulega skaðlegt efni heldur að hann hafi mætt hindrunum þegar hann vildi hringja í foreldri sitt og fara út.

116 Nánar er vikið að menntun og þjálfun starfsfólks í 9. kafla.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

hafa í huga raunhæfa möguleika barnanna á að neita starfsfólki um þvagprufu, einkum ef þau telja að slík neitun kunni að hafa neikvæðar afleiðingar fyrir þau. Í heimsókninni kom ekki fram að reynt hefði á það. Samkvæmt athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin hefur þjónustunotandi ávallt rétt á að neita að gefa þvagprufu og verði þá engir eftirmálar. Ekki var þó sérstakt verklag um þvagsýnatöku í þeim verklagsreglum sem umboðsmaður fékk afhentar fyrir heimsóknina.

Í heimsókninni kom fram að börn sæti ekki líkamsleit í Klettabæ nema að mögulega sé um mjög alvarleg atvik að ræða. Má þar t.d. hugsa sér grun um vopnaburð. Í slíkum tilvikum noti starfsmenn málmleitartæki en ekki séu framkvæmdar leitir með snertingu eða þannig að börnin þurfi að afklæðast. Hins vegar kunni starfsfólk að framkvæma öryggisleitir í herbergjum og þá yfirleitt vegna gruns um vörslu hættulegra muna eða fíkniefnaneyslu. Í viðtölum við starfsfólk kom fram að ekki væri fyrir hendi sérstakt verklag um að bjóða börnunum að vera viðstödd herbergisleitir eða upplýsa þau um ástæður þeirra. Þá kom fram að dæmi væru um að leitir færu fram að börnunum fjarstöddum en þau væru þá upplýst um þær eftir á.[117] Í barnaverndarlögum og lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er ekki fjallað sérstaklega um herbergisleitir.[118]

7.4.4 Takmarkanir á samskiptum við umheiminn

Af heimsókn umboðsmanns varð ekki annað ráðið en að allir þjónustunotendur sættu einhvers konar takmörkunum á samskiptum við umheiminn. Þar var t.d. um að ræða stýrt aðgengi að símtölum, takmarkanir á aðgengi að snjallsímum, tölvum, spjaldtölvum, netaðgangi almennt og samfélagsmiðlum, takmarkanir á heimsóknum til og frá vinum og yfirsetu starfsmanna á vinahittingum og við útiveru, takmarkanir á heimsóknum í félagsmiðstöð, bann við sókn AA-funda, útivistarbann með örfáum undanþágum og skilyrði um ró til að hringja í og heimsækja/fá heimsókn frá fjölskyldu.[119] Samkvæmt verklagi sem hékk uppi á

117 Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 kemur fram að þjónustunotendum sé ávallt boðið að vera viðstaddir herbergisleitir, séu þeir heima, og þeir upplýstir um ástæður leitar. Ekki sé farið í leit nema heimild liggi fyrir frá framkvæmdastjóra Klettabæjar. Við ákveðnar aðstæður geti leit þó farið fram að barni fjarstöddu. Þá sé það mat framkvæmdastjóra og lögfræðings, að höfðu samráði við málsaðila, að ráðast í þær aðgerðir með það að markmiði að tryggja öryggi og þá sé meðalhófs alltaf gætt.

118 Til hliðsjónar má nefna að samkvæmt lögum um fullnustu refsinga skal fangi að jafnaði vera viðstaddur leit í klefa og honum almennt skýrt frá ástæðum hennar áður en hún fer fram, sbr. 69. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

119 Það athugast að ekki er um tæmandi talningu að ræða. Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 kemur fram að í allri ákvarðanatöku sé lögð áhersla á samstarf við málsaðila og þjónustunotendur. Þá liggi skýrar ástæður og skýringar að baki öllum takmörkunum sem m.a. miði að því að tryggja öryggi og velferð þjónustunotenda. Íþyngjandi ákvarðanir séu ekki aðeins teknar af Klettabæ heldur af öllum málsaðilum og oftast að frumkvæði málstjóra eða forsjáraðila. Eru síðan raktar skýringar við ýmsar takmarkanir sem taldar eru upp í kaflanum. Þetta er þó ekki að öllu leyti í samræmi við þær upplýsingar sem fram komu í heimsókninni, svo og á fundum og í viðtölum í tengslum við hana. Þannig kom m.a. fram að ákvarðanir um reglur og takmarkanir væru í einhverjum tilvikum umfram það sem lagt væri upp með af hálfu sveitarfélags og/eða forsjáraðila.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

veggjum í starfsmannaherbergjum búsetuúrræðanna virtist gert ráð fyrir að gripið væri inn í símtöl þjónustunotenda, s.s. ef starfsfólk heyrði að þeir hækkuðu róminn eða æstu sig í miðju símtali. Þessi framkvæmd vekur upp spurningar um hvort þjónustunotendur fái næði þegar þeir hringja símtöl. Sumar þessara takmarkana eru almennar en aðrar fela í sér viðbrögð við neikvæðri hegðun. Eðli og umfang þeirra er jafnframt mismunandi eftir þjónustunotendum. Í heimsókninni var t.a.m. dæmi um þjónustunotanda sem aðeins gat hringt í fyrir fram ákveðin símanúmer úr vaktsíma úrræðisins og þurfti starfsfólk að hafa milligöngu um það. Þá mátti hann ekki hringja í foreldri sitt nema á ákveðnum tímum. Enn fremur virtist hann ekki hafa leyfi til neinna vinahittinga á þeim tíma sem heimsóknin fór fram.

Umboðsmaður gerir fyrirvara við svo umfangsmiklar takmarkanir á samskiptum barnanna við umheiminn, ekki síst með vísan til friðhelgi einkalífs þeirra og hættu á félagslegri einangrun en einnig m.t.t. réttaröryggis þeirra. Hvað símtöl varðar er móttakendum þeirra, með nútímatækni og númerabirtingu, hægt um vik að hafna þeim eða takmarka þau með stillingum á símum sínum sé áreiti mikið. Verður að telja það fyrirkomulag heppilegra en að starfsmenn hafi ákvörðunarvald um samskipti barnanna við umheiminn.[120] Afar mikilvægt er að þau geti alltaf haft samband við einhvern hlutlausan aðila utan úrræðisins, s.s. til að koma á framfæri óánægju sinni, athugasemdum, kvörtunum og kærum. Í því sambandi má t.d. hugsa sér þær aðstæður að barnið kunni að vilja kvarta yfir sama starfsfólki og ræður því hvort símtal megi fara fram eða fylgist þá með samtalinu. Þótt áréttað sé að starfsfólk í Klettabæ sýnist sinna störfum sínum samkvæmt bestu vitund og samvisku getur það ekki haggað því að ákveðnir öryggisventlar kunna að vera nauðsynlegir til að fyrirbyggja slæma meðferð.

7.4.5 Aðrar takmarkanir

Auk ofangreindra inngripa og takmarkana eru tveir til þrír starfsmenn með þjónustunotendum nánast öllum stundum, þannig að þeir njóta takmarkaðs næðis í daglegu lífi. Í einu búsetuúrræðinu var búið að fjarlægja hurð af svefnherbergi með vísan til þess að viðkomandi hafi áður brotið hurðir og vegna hættu á sjálfsskaða. Þá eru takmarkanir á aðgengi að ákveðnum munum með vísan til öryggis, s.s. beittum áhöldum og öðrum hættulegum munum. Jafnframt er talsvert skipulag í kringum daglegt líf, s.s. varðandi þvott, tannburstun, síma- og tölvutíma og svefntíma, samkvæmt kerfi sem byggir á atferlismótandi sjónarmiðum. Einnig er um að ræða stigskipt kerfi (fasakerfi) sem í getur falist umbun fyrir jákvæða hegðun, s.s. vasapeningur fyrir að fylgja dagsskipulagi, og viðbrögð við neikvæðri hegðun, þar sem tiltekin „réttindi“ eru

120 Sjá til hliðsjónar umfjöllun í *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á bráðageðdeild 32C við Hringbraut 29.-30. september 2021*, bls. 41-42. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10182/opcat-bradageddeild-lsp.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

fjarlægð, s.s. síma- og tölvutími, bíltúrar, heimsóknir í félagsmiðstöðvar o.fl. sem áður er lýst. Neikvæð hegðun getur t.d. falist í því að skemma hluti, fara út í leyfisleysi, fara inn á skrifstofu starfsmanna, vera með ólæti í bíl, fylgja ekki reglum um símatíma, sýna ógnandi eða ögrandi hegðun og hóta eða beita ofbeldi.

Framangreindar reglur í tengslum við fasakerfi eru ákvarðaðar af fagteymi sem hittist tvisvar í viku og eru reglurnar því breytilegar eftir mati á aðstæðum hverju sinni. Í fagteymi eru m.a. sálfræðingur, félagsráðgjafi, atferlisfræðingur og þroskaþjálfi. Í viðtölum við sum börnin kom fram að þau væru óviss um hvaða reglur giltu hverju sinni í búsetuúrræðunum. Þótt þörf á inngripum og takmörkunum sé endurskoðuð reglulega er ljóst að samhliða því þarf að gæta að upplýsingagjöf til barnanna þar um og hafa upplýsingarnar aðgengilegar fyrir þau.[121] Það mætti t.a.m. gera með því að prenta reglurnar út og hengja þær upp þar sem barnið sér til, auk þess að kynna því þær munnlega á þann hátt að upplýsingarnar komist til skila. Hér er einkum haft í huga að börnin geti áttað sig á því fyrir fram hvaða afleiðingar hegðun þeirra getur haft. Í viðtölum við starfsfólk komu fram dæmi þess að því þætti mega létta á þeim stífa ramma sem oft umkringir daglegt líf barnanna.

Í búsetuúrræðunum er engin rafræn vöktun, hvorki mynd- né hljóðvöktun, eða símhlerun.

7.5 Grundvallarsjónarmið, réttaröryggi og umfang nauðungar í daglegu lífi

Í þeim búsetuúrræðum sem umboðsmaður heimsótti dvelja einstaklingar sem oft hafa í frammi krefjandi hegðun sem kann að kalla á ákveðnar öryggis- og atferlistengdar ráðstafanir. Af fyrirliggjandi gögnum og viðtölum við börnin, starfsfólk og stjórnendur er þó ljóst að ekki er alltaf gætt að grundvallarsjónarmiðum og réttaröryggi þegar réttindi barnanna eru takmörkuð og teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur þeirra.[122]

Samkvæmt framangreindu verður að líta svo á að framkvæmdin hjá Klettabæ sé sú að tiltekin grundvallarréttindi barnanna, t.d. til að eiga samskipti við umheiminn[123] og til útivistar, séu bundin skilyrðum og þá í samræmi við frammistöðu viðkomandi.[124] Um þessi réttindi gildir hins vegar sú almenna regla að þau verða ekki takmörkuð nema að uppfylltum ströngum skilyrðum. Í

121 Sjá *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions. Council of Europe*. Birt á vefslóð: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daac2 [sótt á vef 21. júní 2024].

122 Sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

123 Vegna athugasemda Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 um að starfsmenn séu ávallt til staðar hjá þjónustunotanda er tekið fram að hér er átt við samskipti þjónustunotenda við umheiminn utan Klettabæjar.

124 Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin kemur fram að svokallað fasakerfi sem hér er vísað til sé hannað af atferlisfræðingi, sálfræðingi og þroskaþjálfa. Kerfið byggi á fyrirsjáanleika og samráði við þjónustunotendur og málsaðila og meðalhófs sé gætt. Ákveðnar takmarkanir geti verið tímabundnar, en almenn útivist sé ávallt leyfð, s.s. göngutúrar, nema börnin séu hættuleg sjálfum sér og öðrum.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

því sambandi þarf að meta hvort heimildir til takmarkana séu fyrir hendi, hvort þær séu nauðsynlegar til að ná þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt og að ekki sé gengið lengra en þörf er á. Þá þarf að gæta að skráðum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar, m.a. þannig að upplýst sé um kvörtunar- og kæruleiðir. Af viðtölum við starfsfólk varð ekki ráðið að það áttaði sig almennt á stöðu sinni og skyldum vegna ákvarðanatöku um rétt eða skyldur barnanna, þ. á m. í tengslum við líkamleg inngrip.

Hvað varðar nauðsyn inngripa og meðalhóf kom fram í heimsókninni að ýmsar reglur í tengslum við áðurnefnd stigskipt kerfi séu ekki endilega settar að frumkvæði foreldra eða barnaverndar en sem fyrr segir tekur fagteymi Klettabæjar ákvarðanir um þessi atriði. Í viðtölum við stjórnendur komu m.a. fram þau sjónarmið að ávallt séu tveir starfsmenn á vakt vegna öryggis og til að tryggja að annar starfsmaður sé til frásagnar ef atvik komi upp. Þessi sjónarmið hagga þó ekki þeim skyldum Klettabæjar, sem hefur verið framselt ákveðið vald af hálfu sveitarfélaganna, að láta fara fram mat á nauðsyn og meðalhófi þegar kemur að takmörkunum á frelsi og friðhelgi einkalífs barnanna. Þá má ætla að unnt sé að létta á takmörkunum með öðrum hætti en að fækka starfsfólki á vakt.

Í þessu sambandi er einnig tilefni til að árétta að umönnun af hálfu fjölskyldu er almennt talin ákjósanlegri en umönnun á stofnun.[125] Vistun utan heimilis á almennt að heyra til undantekninga, þótt ekki verði alltaf hjá henni komist, og taka mið af bestu hagsmunum barnsins.[126] Bæði erlendar og íslenskar rannsóknir benda til þess að stofnanaskaði sé algengur og birtist m.a. í skorti á frumkvæði og vilja til að taka sjálfstæðar ákvarðanir. Ætla má að áhrifaþættir í því sambandi séu m.a. forræðishyggja, yfirráð starfsfólks og það regluveldi sem almennt ríkir á stofnunum.[127]

Eftirfarandi ***tilmælum*** *er beint til Klettabæjar og eftir atvikum þeirra sveitarfélaga sem í hlut eiga:*

- *Að kortleggja hvaða athafnir og ákvarðanir sem gripið er til gagnvart börnum í búsetuúrræðum Klettabæjar feli í sér þvingun og nauðung í skilningi barnaverndarlaga og laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þar þarf að hafa að leiðarljósi að allar athafnir og ákvarðanir sem fela í sér inngrip í frelsi og friðhelgi einkalífs barnanna þurfa að uppfylla kröfur um*

125 Sjá *Handbook on European law relating to the rights of the child*, kafli 6.1: *Alternative care: general principles*, bls. 114. Birt á vefslóð: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-2022-handbook-child-rights_en.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

126 Sjá *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009. 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children*, málsgr. 14, bls. 4. Birt á vefslóð: https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=en [sótt á vef 21. júní 2024].

127 Sjá *Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952-1993*, bls. 79. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2017/skyrsla-nefndar-vistheimilanefndar---kopavogshaeli.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

lagaheimild, nauðsyn og meðalhóf. Í því sambandi þarf m.a. að taka til skoðunar umfang og eðli valdbeitingar og annarra takmarkana á grundvallarréttindum þannig að ekki sé gengið lengra í ráðstöfunum en þarf hverju sinni til að tryggja öryggi barns eða annarra.

- *Að greina efni og eðli þeirra ákvarðana sem teknar eru gagnvart börnunum með það í huga að skilgreina hvaða ákvarðanir séu stjórnvaldsákvarðanir sem lúti reglum stjórnsýslulaga eða óskráðum reglum stjórnsýsluréttar. Í því sambandi er átt við ákvarðanir sem fela í sér annað og meira en útfærslu þjónustu, þ. á m. hvers kyns þvingun og nauðung. Þá þarf að fara fram greining á því hvort fullnægjandi framsalsheimildir valds til að taka slíkar ákvarðanir séu fyrir hendi í lögum.*

- *Í framhaldi af framanlýstri greiningu er mælst til að útbúið sé samræmt verklag um athafnir og ákvarðanir sem teljast til stjórnvaldsákvarðana í skilningi stjórnsýslulaga, þ. á m. þvingun og nauðung, þannig að þær séu fyrirfram lagðar í réttan farveg af hálfu starfsmanna sem taki mið af kröfum sem leiða af stjórnsýslulögum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttarins, s.s. um leiðbeiningar, rökstuðning, kvörtunarleiðir og kæruheimildir, ef við á.*

- *Að tryggja að börnin séu upplýst um þær reglur sem gilda hverju sinni í búsetuúrræðunum og mögulegar afleiðingar af því að brjóta þær.*

- *Að láta af þeirri framkvæmd að takmarka símtöl við ákveðna aðila vegna ætlaðra óþæginda fyrir móttakanda.*

7.6 Öryggi og félagsleg einangrun

7.6.1 Öryggisráðstafanir

Öryggismál virtust almennt vera í fyrirrúmi í þeim búsetuúrræðum sem umboðsmaður skoðaði. Um ýmis öryggisatriði, þ. á m. lögregluaðstoð og ráðstafanir gegn slysum, sjálfsskaða og sjálfsvígstilraunum, árásarhegðun og stroki, gildir skráð verklag. Líkt og áður greinir eru jafnan tveir til þrír starfsmenn á vöktum allan sólarhringinn í öllum úrræðunum. Þá eru öryggishnappar á öllum heimilunum sem tengjast lögreglu. Jafnframt eru gerðar ráðstafanir gegn sjálfsskaða, s.s. hættulegir munir fjarlægðir og dæmi um að hurðir séu fjarlægðar af herbergjum. Þá er gerð öryggisúttekt í hverju búsetuúrræði tvisvar sinnum á ári.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

7.6.2 *Félagsleg einangrun*

Miða verður við að allir hafi þörf fyrir að tilheyra eða vera hluti af samfélagi, þ. á m. með því að eiga vini. Á stofnun þar sem mörg börn búa saman eiga þau að jafnaði félagsleg samskipti hvert við annað. Þegar barn vistast eitt utan heimilis er aukin hætta á félagslegri einangrun frá jafnöldrum og öðrum en starfsmönnum. Félagsleg einangrun felur í sér mikið inngrip í líf barna og verður að líta svo á að hún geti haft neikvæð áhrif á geðheilsu þeirra og þroska.[128]

Umboðsmaður telur að þau börn sem heimsótt voru búi flest við töluverða félagslega einangrun. Þannig verja þau tíma sínum að verulegu leyti með tveimur til þremur fullorðnum starfsmönnum mestallan sólarhringinn. Þau sækja þó flest skóla og/eða vinnu auk annarrar virkni, sem nánar verður vikið að síðar, en þá eru starfsmenn jafnan með í för. Í viðtali við forsjáraðila kom fram að upplifun barns þeirra hefði verið sú að starfsmenn töluðu mikið saman sín á milli án þess að barnið væri þátttakandi í samræðunum.[129]

Í samskiptum við bæði forsjáraðila og börnin komu fram sjónarmið þess efnis að dvöl þeirra í Klettabæ fæli í sér mikla félagslega einangrun og fær það stoð í upplifun starfsfólks umboðsmanns. Í viðtölum við starfsfólk kom yfirleitt fram að börnin ættu fáa eða enga vini sem skýrði að þau fengju sjaldan eða færu í vinaheimsóknir. Þetta var þó ekki fyllilega í samræmi við það sem almennt kom fram í viðtölum við börnin. Kom þar ítrekað fram að þau hefðu átt vini fyrir dvölina í Klettabæ en reglur úrræðisins settu möguleikum þeirra til að vera í sambandi við þá miklar skorður, ekki síst samskiptum með þeim rafrænu miðlum sem almennt tíðkuðust hjá unglingum. Þá væru vinaheimsóknir þeirra flestra undir eftirliti tveggja starfsmanna.

Gera verður ráð fyrir því að nærvera tveggja starfsmanna á vinahittingi sé ekki aðlaðandi í augum unglinga, hvorki þeirra sem dvelja í Klettabæ né vina þeirra og kunningja. Afleiðingar þessa fyrirkomulags kunna því að vera þær að slíkum mannamótum sé þá frekar sleppt. Þessi sjónarmið komu einnig fram í úttekt Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar frá 2021 (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), þar sem hluti barnanna sagðist vilja

128 Sjá *Humana omsorg og assistanse Region Kristiansand 18.-20. januar 2023*, bls. 13. Birt á vefslóð: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2023/05/Besoksrapport-2023-Humana-omsorg-og-assistanse-Kristiansand.pdf [sótt á vef 21. júní 2024]. Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 kemur fram að á skyldubundnu öryggisnámskeiði Klettabæjar sé farið yfir mikilvægi þess að þjónustunotandi upplifi sig ekki útundan.

129 Sú upplifun fær stoð í sambærilegum skýrslum frá umboði norska þjóðþingsins þar sem m.a. kemur fram að starfsmenn séu hópur út af fyrir sig sem börnin séu ekki hluti af. Þau upplifi sig því oft útundan og einmana. Sjá skýrslu norska umboðsins, *Humana omsorg og assistanse Region Kristiansand 18.-20. januar 2023*, bls. 12. Birt á vefslóð: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2023/05/Besoksrapport-2023-Humana-omsorg-og-assistanse-Kristiansand.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

geta hitt vini sína oftar en það væri erfitt vegna þess að starfsmenn Klettabæjar væru alltaf með í för. [130]

Í þessu sambandi má nefna til samanburðar réttindi fanga sem eiga að meginreglu rétt á heimsóknum í næði þótt öryggissjónarmið njóti mikils vægis í fangelsum. Heimsóknir undir eftirliti heyra þar til undantekninga, enda er hægt að kæra slíkar ákvarðanir og þær þarf að rökstyðja skriflega.[131] Af þeirri löggjöf sem hér á við og áður er rakin verður að mati umboðsmanns tæplega dregin sú ályktun að börn sem vistast í úrræðum á borð við þau sem Klettabær rekur eigi að njóta lakari réttar að þessu leyti.

Í viðtölum við sum börnin kom fram að þeim hefði verið bannað að sækja AA-fundi, jafnvel þótt þau ættu við vímuefnavanda að stríða, vegna hættu á að þau kynnu að verða sér úti um vímuefni við slíkar ferðir. Þó kom fram að börnin hefðu farið í fylgd starfsmanna á slíka fundi fyrir bannið og þannig verið undir eftirliti þeirra.

Ekki er útilokað að einhverjar ofangreindra ráðstafana kunni í ákveðnum tilvikum að vera réttlætanlegar m.t.t. öryggissjónarmiða. Hins vegar verður ekki litið fram hjá skaðsemi félagslegrar einangrunar. Í þessu sambandi þarf því að meta heildstætt þá hagsmuni sem um er að tefla. Verður þ.a.l., við mat á nauðsyn ráðstöfunar sem grundvallast á öryggissjónarmiðum, að horfa einnig til friðhelgi einkalífs barnanna og mikilvægis félagslegra samskipta fyrir þroska þeirra, velferð og endurhæfingu. Við slíkt heildarmat ber þá jafnframt að horfa til þess hvort ráðstöfun m.t.t. öryggis sé alfarið nauðsynleg og hvort aðrar og vægari leiðir að sama markmiði komi til greina.[132]

*Þeim **tilmælum** er beint til Klettabæjar að taka til skoðunar og meta vægi öryggissjónarmiða andspænis skaðsemi félagslegrar einangrunar barna í Klettabæ og eftir atvikum endurskoða núverandi fyrirkomulag í framhaldi af því. Er þá t.a.m. horft til þess hvort hægt sé að veita þeim meiri aðgang að rafrænum samskiptamiðlum, heimsóknum án eftirlits og öðrum félagsskap á þeirra forsendum og/eða vista þau tvö eða fleiri saman í úrræðum.*

7.7 Skráning, tilkynningar og úrvinnsla atvika

Skráning upplýsinga á atriðum tengdum inngripum gagnvart frelsissviptu fólki er mikilvæg, m.a. þar sem hún gerir eftirlitsaðilum kleift að leggja mat á meðferð og úrlausn einstakra mála. Um þá stjórnsýslu sem þjónustuveitandi

130 Sjá úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar, bls. 25. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), desember 2021.

131 Sbr. 45. og 46. gr., sbr. einnig 95. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

132 Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 er upplýst um að það sem hér kemur fram um félagslega einangrun þjónustunotenda verði tekið til faglegrar skoðunar, enda séu hér tækifæri til umbóta.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

tekur að sér samkvæmt samningi við sveitarfélag gilda ákvæði upplýsingalaga, þ. á m. um skráningu upplýsinga um málsatvik og meðferð mála.[133] Samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk skulu þjónustuaðilar halda skrá um öll atvik þar sem einstaklingur er beittur nauðung, hvort sem henni er beitt á grundvelli undanþágu eða í neyðartilvikum. Í skráningunni skal greina hvernig nauðungin var framkvæmd, hversu lengi hún stóð yfir, hverjir önnuðust framkvæmd hennar og önnur atriði sem þýðingu hafa, s.s. hvort einhver meiðsl hafi orðið eða eignatjón af hennar völdum.[134] Jafnframt skulu allir þeir sem veita þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála skrá óvænt atvik og tilkynna þau stofnuninni án tafar. Með óvæntu atviki er átt við óhappatilvik, mistök, vanrækslu eða önnur atvik sem valdið hafa þjónustunotanda tjóni eða hefðu getað valdið honum tjóni.[135] Vegna skyldna forsjáraðila til að veita barni trygga umönnun[136] verður jafnframt að telja rétt að upplýsa þá um alvarleg atvik.

Í viðmiðum CPT-nefndarinnar er einnig áréttað mikilvægi skráningar í tengslum við valdbeitingu auk upplýsingagjafar um kæruleiðir og úrvinnslu atvika þar sem valdi er beitt. Í skráningu eigi m.a. að koma fram hvenær valdbeiting hófst og henni lauk, atvik máls, ástæður valdbeitingar, nafn þess sem fyrirskipaði hana eða samþykkti og upplýsingar um möguleg meiðsl. Þá ættu valdbeitingarþolar að fá að koma á framfæri athugasemdum við skráninguna. Í úrvinnslu með valdbeitingarþola ætti að útskýra ástæður valdbeitingar, m.a. til að draga úr því andlega áfalli sem henni kann að fylgja. Úrvinnslan eigi jafnframt að veita valdbeitingarþola og starfsfólki möguleika á því að finna leiðir fyrir viðkomandi til að ná stjórn á sér, komi sambærileg atvik upp aftur, og mögulega fyrirbyggja frekari slíkar uppákomur.[137]

Um dagbókar- og atvikaskráningar hefur verið gert sérstakt verklag í Klettabæ. Þar er m.a. tiltekið að gæta skuli virðingar, hógværðar og háttvísi í öllum skrifum. Atvikaskráningar sem umboðsmanni bárust fyrir heimsóknina eru almennt nokkuð ítarlegar. Í þeim kemur fram dagsetning atviks, nafn þjónustunotanda, staðsetning, tegund atviks og aðdragandi, atvik máls að öðru leyti, hvernig brugðist var við, hvað hefði mátt betur fara, meiðsl, skemmdir o.fl. Í skráningunum kemur hins vegar ekki fram hver annaðist framkvæmd nauðungar, hvort slík atvik séu tilkynnt og þá hvert eða hvort viðkomandi sé kynntur kvörtunar- og kæruréttur. Þá varð ekki séð að athugasemdir

133 Sbr. 3. málsl. 1. mgr. 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 27. gr. upplýsingalaga nr. 40/2012.
134 Sbr. 19. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
135 Sbr. 12. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.
136 Sbr. athugasemdir við 44. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum, 139. löggj.þ. 2010-2011, þskj. 57. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html [sótt á vef 21. júní 2024].
137 Sömu viðmið gilda um valdbeitingu í félagslegum úrræðum og á geðheilbrigðisstofnunum, sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 27. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024] og *Means of restraint in psychiatric establishments for adults. (Revised CPT standards), 21 March 2017*. CPT/Inf(2017)6, tölul. 8 og 11. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/16807001c3 [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

valdbeitingarþola kæmu fram í skráningu. Jafnframt varð ekki alltaf ráðið af skráningum að úrvinnsla með viðkomandi hefði farið fram. Samkvæmt viðtölum við starfsfólk fer úrvinnsla með börnunum í kjölfar atvika ekki fram með kerfisbundnum hætti enda geti slíkt í sumum tilvikum komið þeim í uppnám. Í samræmi við þetta komu fram dæmi þess í viðtölum við börnin að þau fengju ekki útskýringar í kjölfar valdbeitingar. Hvað varðar úrvinnslu fyrir starfsfólk kom fram að það geti ýmist leitað til yfirmanna eða sálfræðings Klettabæjar til að gera upp erfið atvik þótt það sé ekki skylt.

Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum skilar Klettabær vikulega inn tilkynningum til sérfræðiteymis um neyðartilvik þar sem gripið hefur verið til nauðungar. Samkvæmt upplýsingum frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála hafa stofnuninni hins vegar ekki borist neinar tilkynningar um óvænt atvik í Klettabæ. Það vekur athygli, m.a. í ljósi þess að samkvæmt upplýsingum, sem umboðsmaður fékk í heimsókninni, eru dæmi um nokkrar alvarlegar sjálfsvígstilraunir eins barns í Klettabæ. Þá voru upplýsingar úr viðtölum við forsjáraðila ekki á einn veg um hvort þeim væri tilkynnt um alvarleg atvik, s.s. sjálfsskaða og valdbeitingu.

*Eftirfarandi **tilmælum** er beint til Klettabæjar:*

- *Að ganga úr skugga um að óvænt atvik séu tilkynnt til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála lögum samkvæmt.*
- *Að tilkynna forsjáraðilum um alvarleg atvik, s.s. sjálfskaða og valdbeitingu.*
- *Að tryggja að fram fari úrvinnsla með börnunum í kjölfar alvarlegra atvika, m.a. til að hjálpa þeim að vinna úr áföllum sem atvikin kunna að hafa í för með sér og reyna að fyrirbyggja að þau endurtaki sig.*
- *Að gæta þess, í samræmi við lög og fjölþjóðleg viðmið, að í skráningum vegna valdbeitingar komi fram hver framkvæmir hana svo og mögulegar athugasemdir valdbeitingarþola.*

*Þeirri **ábendingu** er jafnframt beint til Klettabæjar að skrá 1) hvort alvarleg atvik á borð við sjálfsskaða og valdbeitingu séu tilkynnt til eftirlits- og forsjáraðila, 2) hvort valdbeitingarþola sé kynntur kvörtunar- og kæruréttur og 3) hvort úrvinnsla með honum fari fram. Slík skráning væri til hagsbóta bæði fyrir eftirlitsaðila og Klettabæ til að sýna fram á fylgni við lög og fjölþjóðleg viðmið að þessu leyti.*

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

8 Heilbrigðisþjónusta, stoðþjónusta og virkni

8.1 Heilbrigðisþjónusta og meðferð

8.1.1 Almenn heilbrigðisþjónusta og lyfjagjöf

Börn sem dvelja á stofnunum eiga rétt á viðhlítandi heilbrigðisþjónustu sem tekur mið af einstaklingsbundnum þörfum og velferð hvers og eins. [138] Umönnunaraðilar eiga jafnframt að stuðla að heilbrigði barna sem þeir bera ábyrgð á og gera ráðstafanir til að læknishjálp, ráðgjöf og annar stuðningur sé aðgengilegur eftir þörfum.[139]

Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókn umboðsmanns hafa forsjáraðilar almennt milligöngu um að panta tíma hjá lækni, og eftir atvikum tannlækni, þótt börnin geti einnig óskað eftir því við starfsfólk. Í viðtölum við börnin kom hins vegar fram að þau þyrftu alla jafna að upplýsa starfsfólk um hvers vegna þau vildu hitta lækni.[140] Slíkt fyrirkomulag er ekki í samræmi við að heilsufarsupplýsingar teljist til viðkvæmra persónuupplýsinga auk þess sem frelsissvipt fólk er í viðkvæmri stöðu að þessu leyti, enda getur það ekki sótt sér heilbrigðisþjónustu á eigin vegum. Í þessu sambandi væri t.d. heppilegra að láta barnið sjálft hafa samband við lækni eða láta forsjáraðila hafa milligöngu um það.

Í viðtölum við starfsfólk kom fram að ekki sé ávallt haft samband við lækni í kjölfar valdbeitingar, þ.e. með kerfisbundnum hætti, eða börnunum boðið að hitta lækni. Hins vegar sé farið með barn á bráðamóttöku ef ástæða þyki til. Í þessu samhengi er áréttað að reglulegar og eftir atvikum kerfisbundnar læknisskoðanir eru mikilvæg öryggisráðstöfun til að fyrirbyggja illa meðferð á frelsissviptu fólki, t.d. í kjölfar valdbeitingar vegna mögulegra áverka.[141]

138 Sjá *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions. Council of Europe.* Birt á vefslóð: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daac2 [sótt á vef 21. júní 2024].

139 Sjá *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009. 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children*, málsgr. 84, bls. 14. Birt á vefslóð: https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=en [sótt á vef 21. júní 2024].

140 Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 kemur fram að framkvæmd hjá Klettabæ miði ekki að því að inna eftir erindum þjónustunotenda við heilbrigðisstarfsfólk. Eins og segir er það hins vegar ekki fyllilega í samræmi við það sem fram kom í heimsókninni.

141 Hér er átt við að viðkomandi sé boðið að hitta lækni en ekki þvingaður til að sæta læknisskoðun.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

*Eftirfarandi **tilmælum** er beint til Klettabæjar:*

- *Að láta af þeirri framkvæmd að inna eftir fyrirhuguðum erindum barnanna við heilbrigðisstarfsfólk.*
- *Að bjóða börnunum kerfisbundið að hafa samband við eða hitta lækni í kjölfar valdbeitingar.*

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að forsjáraðilar útvegi lyf og ávallt sé haft samband við þá ef ástæða þyki til að breyta lyfjagjöf. Dagleg lyfjagjöf sé hins vegar alla jafna í höndum almennra starfsmanna. Svokallaður „rauður maður" á vakt er ábyrgðarmaður á vakt hverju sinni og sér m.a. til þess að lyf séu gefin. Öll lyf sem geymd eru í búsetuúrræðunum eru í læstum skáp. Þá þurfa önnur lyf sem barn biður um að vera samþykkt af deildarstjóra, s.s. verkjalyf. Lyfjagjafir eru bæði skráðar kerfisbundið í sérstakt skráningarkerfi [142] og í dagbók. Samkvæmt verklagi við dagbókarskráningu þarf að skrá í dagbók hvort viðkomandi barn hafi tekið lyfin sín og ef ekki þá hvers vegna. Börnin eru ekki þvinguð til inntöku lyfja gegn vilja sínum en taki þau ekki lyfin getur þeim þó verið tjáð að það kunni að hafa neikvæðar afleiðingar, s.s. að þau megi ekki fara í bíltúr. Af starfsfólki var að skilja að sú framkvæmd stafaði af því að það kunni að valda ójafnvægi hjá börnunum ef þau taka ekki lyfin sín. Það kunni síðan að valda því að ákveðnar aðstæður verði hættulegar, t.d. í bíl á ferð.

Af viðtölum við stjórnendur og starfsfólk mátti ráða að ávallt væri reynt að fá lyf skömmtuð fyrir fram í svokölluðum lyfjarúllum frá lyfsölum. Það væri ekki alltaf auðsótt auk þess sem lyfjarúllurnar komi stundum of seint, s.s. daginn eftir að fyrri lyfjaskammtur kláraðist. Fram kom að starfsmenn vissu ekki alltaf hvaða lyf þeir væru að gefa og einnig voru dæmi um að gleymst hefði að gefa lyf, s.s. þannig að það hefði frestast um nokkrar klukkustundir. Ekkert kom fram um að mistök hefðu orðið við lyfjagjöf þannig að börnunum hefðu verið gefin röng lyf.

CPT-nefndin hefur almennt mælst gegn því að ófaglærðir starfsmenn sinni lyfjagjöfum frelsissviptra einstaklinga. [143] Sjái heilbrigðismenntað starfsfólk um lyfjagjafir minnki m.a. líkur á mistökum og frekar sé tryggt að trúnaður ríki um heilsufarsupplýsingar, enda hafa heilbrigðisstarfsmenn ríkar skyldur samkvæmt lögum að þessu leyti. [144] Af hálfu umboðsmanns er þó skilningur á því að það kunni að vera erfiðleikum bundið að láta

142 Sjá nánar hér: https://www.huginn.care/.

143 Sjá til hliðsjónar *Skýrslu CPT-nefndarinnar vegna heimsóknar til Íslands 17.-24. maí 2019*, CPT/Inf(2020)4, málsgr. 35. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/16809a3ee3 [sótt á vef 21. júní 2024].

144 Sbr. 13. og 17. gr. laga nr. 34/2012, um heilbrigðisstarfsmenn.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

heilbrigðismenntað starfsfólk sjá um lyfjagjafir í búsetuúrræðunum þegar um er að ræða lyf sem börnin þurfa að fá oft og reglulega samkvæmt ákvörðun læknis. Þá er því haldið til haga að á hverri vakt mun tilteknum starfsmanni vera falin ábyrgð á því að lyfjagjöf sé sinnt. Þó verður að ætla að fyrir fram skömmtun lyfja af hálfu heilbrigðisstarfsmanns sé til þess fallin að draga úr líkum á mistökum við lyfjagjöf, svo og viðeigandi fræðsla til almennra starfsmanna s.s. um hvaða lyf þeir séu að gefa og hvaða verkun þau kunni að hafa.[145]

*Eftirfarandi **tilmælum** er beint til Klettabæjar:*

- *Að halda áfram að leita leiða til að tryggja að fyrir fram skömmtun lyfja sé í höndum heilbrigðisstarfsfólks.*
- *Að almennt starfsfólk sem hefur aðkomu að lyfjagjöfum fái viðhlítandi fræðslu til að sinna henni, þ. á m. um verkun þeirra lyfja sem um ræðir.*

8.1.2 Sérhæfð meðferð og stoðþjónusta

Almennt

Samkvæmt barnaverndarlögum ber mennta- og barnamálaráðherra ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita börnum sérhæfða meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og ætlaðra afbrota.[146] Hér kann einnig að reyna á þjónustu stofnana sem heyra undir heilbrigðisráðherra og eftir atvikum ráðherra félagsmála. Samkvæmt lögum um þjónustu í þágu farsældar barna skal leitast við að uppbygging, skipulag og framkvæmd farsældarþjónustu taki mið af gagnreyndri þekkingu og að þjónusta sé veitt í samráði við og með þátttöku notenda þjónustunnar. Þá skulu þjónustuveitendur hafa góða almenna samvinnu sín á milli með áherslu á þverfaglega þekkingu og gagnkvæma fræðslu.[147]

Klettabær býður upp á búsetuúrræði til lengri og skemmri tíma og samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður fékk í tengslum við heimsóknina er þar unnið eftir hugmyndafræði um tengslamyndandi nálgun, líkt og nánar var vikið að í 4. kafla. Á grundvelli þeirrar nálgunar sé notast við atferlismótandi

145 Sjá til hliðsjónar *Skýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar í Fangelsið Sogni 8.-9. október 2019*, bls. 47-51. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10080/opcat-sogn-final.pdf [sótt á vef 25. júní 2024].

146 Sbr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

147 Sbr. 13. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Með farsældarþjónustu er átt við alla þjónustu sem mælt er fyrir um í lögum að sé veitt á vegum ríkis eða sveitarfélaga og á þátt í að efla og/eða tryggja farsæld barns. Farsældarþjónusta nær frá grunnþjónustu sem er aðgengileg öllum börnum og/eða foreldrum til frekari stigskiptrar einstaklingsbundinnar þjónustu, m.a. á sviði menntamála, heilbrigðismála, löggæslu, félagsþjónustu og barnaverndar, sbr. 5. tölul. 2. gr. laganna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

kerfi sem eigi að vera sérsniðið að einstaklingnum og byggt upp dagsskipulag með áherslu á rútínu, virkni og félagsfærniþjálfun.[148] Í Klettabæ starfa m.a. atferlisfræðingur, sálfræðingur, þroskaþjálfar og náms- og starfsráðgjafi auk starfsfólks sem lokið hefur grunnnámi í m.a. sálfræði, uppeldis- og menntunarfræði, félagsfræði og tómstunda- og félagsmálafræði.

Í viðtölum við m.a. forsjáraðila komu fram dæmi þess að þeim þættu börnin ekki fá þá sérfræði- og fagþjónustu sem þau þyrftu á að halda og einnig þótti sumum þeirra markmið vistunarinnar óljós. Af þeim almennu starfsmönnum úrræðanna sem sinna börnunum frá degi til dags og rætt var við í heimsókninni var enginn þeirra sérfræðimenntaður á sviðum sem tengjast starfinu. Almennt var um að ræða ungt fólk sem flest hafði einungis lokið skyldunámi þótt einhverjir væru að leggja stund á eða hefðu lokið framhaldsnámi. Forstöðumenn höfðu að jafnaði lokið a.m.k. grunnnámi á fagsviðum sem tengjast starfseminni en ekki varð séð að þeir eða sérfræðingar Klettabæjar, s.s. þroskaþjálfar, hefðu reglulega viðveru í búsetuúrræðunum, t.d. á dagvöktum.

Fyrir heimsóknina fékk umboðsmaður afhentar dagbókarskráningar úr öllum átta úrræðum sem skoðuð voru fyrir þriggja vikna tímabil í apríl 2023. Af dagbókarskráningunum verður ráðið að aðstoð sérfræðinga hafi samanstaðið af tveimur heimsóknum á Barna- og unglingageðdeild og þremur tímum hjá sálfræðingi, samanlagt í öllum átta úrræðunum. Þá er ekki fyllilega ljóst af fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum hvort þau börn sem þess þurfa hafi greitt aðgengi að áfengis- og vímuefnameðferð.[149] Hér verður þó gerður sá fyrirvari að einhver meðferð þar að lútandi kann að vera sótt til Barna- og unglingageðdeildar.

Í heimsókninni komu fram sjónarmið þess efnis að gott væri, bæði fyrir börnin og starfsfólk, að hafa aðgang að sjálfstæðum sálfræðingum utan Klettabæjar, auk þeirrar sálfræðiþjónustu sem þar er boðið upp á.

Nánar um ábyrgð á þjónustunni

Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum er eftirlit einstakra sveitarfélaga með gæðum þjónustunnar í Klettabæ mjög mismunandi. Af viðtölum við forsjáraðila og starfsmenn sveitarfélaga og stofnana ríkisins er ljóst að hugmyndir þeirra um eðli þeirrar þjónustu sem boðið er upp á í Klettabæ er ekki á einn veg. Þannig var það afstaða sumra að einungis væri um búsetuúrræði að ræða en annarra að þar væri boðið upp á einhvers konar meðferð. Þótt ekki sé tekin sérstök afstaða til þess hér verður þó ekki annað séð en að meðferðaraðilar og annað fagfólk hafi takmarkaða aðkomu að umönnun barnanna frá degi til dags.

148 Sjá vefsíðu Klettabæjar: https://klettabaer.is/busetuurraedi.
149 Sbr. umfjöllun í köflum 7.4.4 og 7.6.2.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

Ljóst er að ábyrgðin á því að veita börnunum viðhlítandi þjónustu er í höndum ríkis og sveitarfélaga. Almennt virðist þó nokkuð á reiki hvort sú sérhæfða meðferð, sem þau börn sem vistast hjá Klettabæ þurfa á að halda, felist í vistuninni eða ekki. Verður að telja það hlutverk hlutaðeigandi sveitarfélaga að kanna og leggja mat á hvort svo sé og taka á þeim grundvelli ákvörðun um hvort veita þurfi aðra þjónustu meðfram búsetu barna í Klettabæ.

*Þeim **tilmælum** er beint til sveitarfélaga og eftir atvikum mennta- og barnamálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar og meta hvort börn sem vistast í Klettabæ fái þá sérhæfðu og þverfaglegu þjónustu sem þau eiga rétt á lögum samkvæmt og grípa til aðgerða til úrbóta ef þörf telst á.*

8.2 Nám og önnur virkni

Rétturinn til menntunar er verndaður m.a. í stjórnarskrá og lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.[150] Þá á barn rétt til hvíldar og tómstunda, til að stunda leik og skemmtanir sem hæfa aldri þess og til frjálsrar þátttöku í menningarlífi og listum. Virða skal og efla rétt barns til að taka fullan þátt og stuðla að því að viðeigandi og jöfn tækifæri séu veitt til að stunda menningarlíf, listir og tómstundaiðju.[151]

Þau börn sem rætt var við voru flest í námi á veturna, í grunnskóla eða framhaldsskóla, ýmist í Náms- og starfssetri Klettabæjar eða í almenna skólakerfinu. Þau voru jafnframt flest í launuðu hluta- og/eða sumarstarfi á vegum Klettabæjar. Meðal tómstunda og annarrar virkni voru göngutúrar, bíltúrar, sund, líkamsrækt og hjólabrettaiðkun, heimsóknir til og frá aðstandendum og heimsóknir í félagsmiðstöð á vegum Klettabæjar í Bæjarhrauni. Líkt og áður segir eru dæmi um að virkni og samskipti við umheiminn sé takmörkuð vegna brota á reglum samkvæmt áðurnefndu fasakerfi, s.s. með útivistarbanni eða takmörkunum á símatíma.[152] Í viðtölum við sum börnin og forsjáraðila komu fram almennar áhyggjur af iðjuleysi.

150 Sbr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 28.-29. gr. laga nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

151 Sbr. 31. gr. laga nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

152 Í þeim tilfellum sem börnin sættu einhvers konar útivistarbanni virtust þau þó alltaf mega fara í göngutúr á ákveðnum stöðum.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

9 Starfsfólk

9.1 Lög, reglur og viðmið

Samkvæmt lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins skulu aðildarríki sjá til þess að stofnanir þar sem börnum er veitt umönnun og vernd starfi í samræmi við reglur sem þar til bær stjórnvöld hafa sett, m.a. um hæfni starfsmanna.[153] Í reglugerð nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir, sem sett er með stoð í lögum um þjónustu fyrir fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir,[154] kemur fram að forstöðumaður búsetuúrræðis skuli hafa háskólapróf á sviði félags-, heilbrigðis- eða menntavísinda og reynslu sem nýtist í starfi. Jafnframt skuli að minnsta kosti einn starfsmaður með fagmenntun vera til staðar á vökutíma.[155]

Í fjölþjóðlegum viðmiðum og tilmælum er m.a. kveðið á um að þar sem börn vistast utan heimilis skuli sérstök áhersla lögð á gæði umönnunar og faglegar kröfur til starfsmanna.[156] Starfsfólk eigi að fá viðhlítandi og reglulega þjálfun og fræðslu um réttindi barna, þ. á m. um samninga Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, og réttindi fatlaðs fólks. Tryggja skuli faglega ábyrgð með skýrum fyrirmælum, verklagi og siðareglum.[157]

Loks er kveðið á um það í viðmiðum CPT-nefndarinnar að í ljósi eðlis starfa í félagslegum umönnunarúrræðum beri að velja starfsfólk af kostgæfni og veita því viðunandi þjálfun í mannúðlegri og öruggri umönnun þjónustunotanda, bæði áður en það hefur störf og reglulega í framhaldi af því. Jafnframt þurfi að tryggja viðunandi mönnun og veita starfsfólki nauðsynlegan

153 Sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.
154 Sbr. 21. og 40. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
155 Sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir.
156 Sjá *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009. 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children*, málsgr. 71, bls. 12. Birt á vefslóð: https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=en [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá einnig *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions. Council of Europe*. Birt á vefslóð: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daac2 [sótt á vef 21. júní 2024].
157 Sbr. *Recommendation CM/Rec(2011)12 of the Committee of Ministers to member states on children's rights and social services friendly to children and families*, V. kafli, F. *Professional competency: training, supervision and accountability*, 1. og 5. tölul., bls. 13. *Council of Europe.* Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046ccea [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

stuðning og ráðgjöf til að fyrirbyggja kulnun í starfi og viðhalda umönnun í hæsta gæðaflokki.[158]

9.2 Mönnun, menntun/þjálfun og starfsandi

Í búsetuúrræðum Klettabæjar starfa ráðgjafar, hópstjórar og deildarstjórar. Ráðgjafar og hópstjórar starfa í búsetuúrræðunum að staðaldri en deildarstjórar verja hluta vikunnar í búsetuúrræðunum og hluta vikunnar á skrifstofu. Auk þeirra eru forstöðumenn yfir úrræðunum og hefur hver þeirra nokkur úrræði á sinni ábyrgð. Forstöðumenn starfa ekki í búsetuúrræðunum frá degi til dags heldur eru með starfsstöð í skrifstofuhúsnæði Klettabæjar. Í öllum þeim búsetuúrræðum sem umboðsmaður heimsótti voru að jafnaði 2-3 starfsmenn á vöktum allan sólarhringinn og varð ekki annað séð en að mönnun væri góð.

Í viðtölum við börnin og forsjáraðila var starfsfólki almennt borin vel sagan. Í einhverjum tilvikum komu fram dæmi um ónægju með starfsfólk en ekki varð annað ráðið en að þeir starfsmenn sem um var rætt hefðu ýmist verið fluttir annað eða látið af störfum. Sem fyrr segir voru þeir starfsmenn sem rætt var við almennt vingjarnlegir, jákvæðir og með góða framkomu.

Þeir forstöðumenn sem rætt var við í heimsókninni höfðu lokið framhaldsmenntun, þá ýmist grunn- eða framhaldsgráðu á háskólastigi í félags- og/eða menntavísindum. Jafnframt hafði einn deildarstjóri sem rætt var við lokið grunnnámi á háskólastigi á fagsviði sem tengist starfseminni. Þeir starfsmenn sem sinntu börnunum frá degi til dags höfðu flestir hins vegar aðeins lokið skyldunámi, þ.e. ráðgjafar, hópstjórar og aðrir deildarstjórar.[159]

Af viðtölum við starfsfólk mátti ráða að flestir hefðu einhverja reynslu af starfi með börnum og/eða ungmennum, ýmist úr frístunda- eða íþróttastarfi, af sambýlum eða frá sambærilegum fyrirtækjum og Klettabæ. Þá höfðu flestir sem rætt var við unnið í Klettabæ í einhvern tíma og var þannig ekki að sjá að þar væri mikil starfsmannavelta, þótt það kunni að vera mismunandi eftir búsetuúrræðum. Er það í samræmi við það sem kom fram í viðtölum um að starfsmenn virtust almennt ánægðir með starfsandann í Klettabæ og utanumhald með starfsfólki.

Langflestir starfsmenn höfðu lokið þremur grunnnámskeiðum hjá Klettabæ, þ.e. nýliðanámskeiði, öryggisnámskeiði og námskeiði í tengslamyndandi nálgun.[160] Þótt umboðsmaður hafi ekki forsendur til að taka sérstaka afstöðu til innihalds námskeiðanna var ekki annað að sjá en að almennt væri haldið ágætlega utan um þjálfun starfsmanna. Af fræðsluáætlun Klettabæjar má jafnframt ráða að boðið sé upp á fjölda annarra námskeiða. Ekki

158 Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 17. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024].

159 Sjá til hliðsjónar 9. gr. reglugerðar nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir.

160 Sbr. umfjöllun í kafla 4.1.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

verður þó séð að starfsmenn hljóti sérstaka fræðslu um þau lög, reglur og viðmið sem gilda um réttindi barnanna, þ. á m. um kvörtunar- og kæruleiðir og réttindagæslu.[161]

Sem fyrr segir eru starfsmenn Klettabæjar um 500 talsins, þar af 150 konur og 350 karlmenn. Af heimsókn umboðsmanns mátti ráða að mikill meirihluti þeirra ráðgjafa og hópstjóra sem sinntu börnunum að staðaldri væru ungir og hraustlegir karlmenn. Í viðtölum við starfsfólk og stjórnendur komu fram ýmis sjónarmið sem virðist horft til við ráðningu almennra starfsmanna í búsetuúrræðum Klettabæjar. Talsvert virðist lagt upp úr líkamlegu atgervi starfsmanna, m.t.t. inngripa sem þeir kunni að þurfa að grípa til í ljósi vanda þeirra barna sem dvelja í úrræðunum, en um 85% þjónustunotenda eru karlkyns. Í því sambandi kom fram að konur séu síður ráðnar til að sinna daglegum störfum með þeim vegna fjölda ofbeldisatvika sem komi upp. Vegna líkamlegra burða séu þær ekki endilega best til þess fallnar að beita valdi auk þess sem margar þeirra vilji það ekki. Einnig séu þær líklegri til að verða fyrir kynferðislegri áreitni af hálfu þjónustunotenda.[162] Í viðtölum við starfsfólk komu þó einnig fram sjónarmið þess efnis að „ákveðin ró“ í búsetuúrræðunum geti fylgt kvenkyns starfsmönnum.

Rétt er að taka fram að umboðsmaður hefur skilning á ofangreindum sjónarmiðum. Á það er þó bent að sú framkvæmd sem hér er lýst veitir óhjákvæmilega lítið svigrúm fyrir sjónarmið um mikilvægi fjölbreytni í starfsliði á stofnunum og heimilum þar sem börn vistast.[163] Vegna tilvísunar til öryggissjónarmiða má til hliðsjónar nefna að í fangelsum landsins starfar fjöldi kvenkyns fangavarða, þ. á m. í karlafangelsum. Það að konur séu almennt ekki ráðnar til að sinna daglegum störfum með börnunum kann einnig að þrengja að möguleikum Klettabæjar til að fjölga faglærðum starfsmönnum til að sinna þeim á vökutíma.[164]

Þeir utanaðkomandi sérfræðingar sem rætt var við í tengslum við úrvinnslu heimsóknarinnar lögðu allir áherslu á mikilvægi aðkomu faglærðs starfsfólks að þjónustu við börnin, þ.m.t. við beitingu atferlismótandi fasakerfis, og þá bæði með beinum hætti við daglega umönnun þeirra og óbeinum, s.s. með þjálfun og handleiðslu almennra starfsmanna. Þótt ekki yrði annað séð en að almennir starfsmenn Klettabæjar sinntu börnunum af alúð verður ekki fram hjá

161 Nánar er vikið að kvörtunar- og kæruleiðum í 10. kafla.

162 Í athugasemdum Klettabæjar við skýrsludrögin 12. apríl 2024 kemur fram að í ákveðnum tilvikum sé ekki unnt að hafa kvenkyns starfsmann á vakt hjá karlkyns þjónustunotendum, þ.e. þegar þeir glími við mikla ofbeldishegðun og/eða óeðlilegar kynferðislegar langanir. Á slíkum heimilum hafi verið reynt að ráða kvenkyns starfsmenn í stjórnendastöður sem hafi regluleg samskipti við þjónustunotendur og setji sinn brag á heimilisaðstæður. Líkt og áður greinir er dagleg umönnun barnanna þó alla jafna í höndum almennra starfsmanna, þ.e ráðgjafa og hópstjóra.

163 Sjá *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions. Council of Europe.* Birt á vefslóð: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daac2 [sótt á vef 21. júní 2024].

164 Sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

því litið að alla jafna er um að ræða ungt og ófaglært starfsfólk sem ætla má að hafi takmarkaðar forsendur til að sinna sérhæfðri meðferð eða þjónustu við þau.

Hér má til hliðsjónar hafa í huga, þar sem við á, að geðheilsuteymi taugaþroskaraskana hefur með almennum hætti vakið athygli á því að skortur sé á grunnþjónustu og faglegri þekkingu starfsfólks sem kemur að daglegum stuðningi við fatlað fólk með þroskahömlun. Þá hafi teymið orðið þess áskynja að gagnreyndar aðferðir, s.s. skipulögð vinnubrögð (e. *TEACCH*), atferlisíhlutun og Bjargráðakerfið Björg (e. *Skills System*), séu lítið sem ekkert notaðar í vinnu með fötluðu fólki með þroskahömlun og umfangsmiklar stuðningsþarfir út frá hegðun.[165] Svo sem áður er rakið skal veitandi þjónustu í þágu farsældar barns leitast við að uppbygging, skipulag og framkvæmd þjónustunnar taki mið af gagnreyndri þekkingu.[166]

*Eftirfarandi **tilmælum** er beint til Klettabæjar:*

- *Að veita starfsfólki viðhlítandi fræðslu um réttindi barnanna, þ. á m. um kvörtunar- og kæruleiðir og réttindagæslu sem þau kunna að eiga rétt á.*
- *Að leita leiða til að tryggja aðkomu faglærðs starfsmanns að umönnun barnanna, a.m.k. hluta úr degi á vökutíma.*

*Þá er þeirri **ábendingu** komið á framfæri við Klettabæ að huga að því hvort mögulegt sé að auka fjölbreytni í starfsliði, svo sem með jafnari kynjahlutföll í huga.*[167]

165 Sjá minnisblað geðheilsuteymis taugaþroskaraskana til ráðherra félagsmála og heilbrigðisráðherra 20. október 2022.
166 Sbr. 13. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
167 Hér er átt við starfsmenn sem sinna umönnun barnanna dag frá degi.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

10 Kvörtunar- og kæruleiðir, upplýsingagjöf og endurskoðun vistunar

10.1 Almennt

Í viðmiðum CPT-nefndarinnar er áhersla lögð á mikilvægi skýrra og skilvirkra kvörtunar-, kæru- og málskotsleiða, enda séu þær mikilvægur liður í að fyrirbyggja illa meðferð frelsissvipts fólks. Þannig eigi frelsissviptir einstaklingar í félagslegum úrræðum m.a. að geta borið grundvöll vistunarinnar undir dómstóla og fengið hana reglulega endurskoðaða. Þeim skuli þá standa til boða möguleikar á að kvarta innan úrræðanna sem og til óháðs aðila utan þeirra.[168]

Í samræmi við þetta hefur þeim sem sæta ákvörðunum um frelsisskerðingu eða nauðung í ákveðnum tilvikum verið tryggður réttur til að bera þær undir dómstóla.[169] Að auki er rétt að minna á að samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Almennt verður að ganga út frá því að þegar einkaaðilum hefur verið fengið vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna samkvæmt sérstökum lagaheimildum eigi þeir sem slíkum ákvörðunum er beint að a.m.k. að forminu til möguleika á að fá úrlausn dómstóla um lögmæti þeirra.

Það er eðli margra þeirra ákvarðana sem teknar eru í sambandi við vistun barna í búsetuúrræðum Klettabæjar að um er að ræða íþyngjandi athafnir í garð þeirra. Þannig er ekki einungis frelsi þjónustunotenda skert heldur einnig möguleiki þeirra á að taka ýmsar ákvarðanir sjálfir, þ. á m. um daglegar athafnir. Í þessu sambandi hefur þýðingu að greina hvort athafnir í tengslum við vistun umræddra einstaklinga feli í sér töku stjórnvaldsákvarðana eða útfærslu á meðferð eða þjónustu við þá þar sem lagalega geta mismunandi reglur og kröfur um málsmeðferð átt við. Að því marki sem Klettabæ hefur verið falið vald til

168 Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, 6. kafli, málsgr. 29-35. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024].

169 Þannig er t.d. heimilt að bera ákvörðun nefndar um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar undir héraðsdómara, sbr. 4. mgr. 18. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, og úrskurð umdæmisráðs barnaverndar undir héraðsdómara, sbr. 2. mgr. 27. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

töku ákvarðana um réttindi eða skyldur þjónustunotenda gilda ákvæði bæði stjórnsýslu- og upplýsingalaga sem og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar.[170] Af því leiðir að í upphafi þarf að vera skýrt hvaða athafnir og ákvarðanir í búsetuúrræðum Klettabæjar fela í sér stjórnvaldsákvarðanir sem þeim er á grundvelli laga heimilt að taka.[171] Þá þurfa ákvarðanirnar sjálfar og málsmeðferð þeirra að vera í samræmi við skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttarins,[172] þ. á m. um leiðbeiningar og kæruheimildir.

Í réttarþróun síðustu áratuga á vettvangi stjórnsýslunnar hefur í vaxandi mæli gætt tilhneigingar til að tryggja borgurunum betur möguleika á að leita endurskoðunar innan stjórnsýslunnar og koma á framfæri athugasemdum vegna ákvarðana og athafna stjórnvalda. Þessi úrræði borgaranna koma almennt til viðbótar við dómstólaleiðina. Eitt veigamesta skrefið í þessu efni var stigið við setningu stjórnsýslulaganna nr. 37/1993. Þá var lögfest í 26. gr. laganna sú óskráða réttarregla að heimilt væri að kæra með stjórnsýslukæru[173] ákvörðun til æðra stjórnvalds ef slíku æðra stjórnvaldi væri á annað borð til að dreifa. Í útfærslu laganna var þessi heimild bundin við stjórnvaldsákvarðanir[174] og tekið fram að þetta mætti gera til að fá ákvörðun fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju. Að baki þessari þróun, að auðvelda borgurunum að leita endurskoðunar innan stjórnsýslunnar, býr m.a. sú staðreynd að umfang stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga hefur aukist til muna, svo og afskipti þessara aðila af málefnum borgaranna og þjónustu gagnvart þeim. Stjórnkerfið hefur orðið flóknara og því m.a. verið lögð áhersla á að samhliða því að borgararnir eigi kost á að leita til dómstólanna séu þeir ekki sáttir við stjórnvöld geti þeir með skilvirkari og einfaldari málsmeðferð, og ekki síst án verulegs kostnaðar, fengið ákvarðanir endurskoðaðar hjá æðra stjórnvaldi. Þá hafa æðri stjórnvöld yfirleitt tiltölulega rúma heimild til þess að taka afstöðu til mats lægri stjórnvalda, auk þess sem þau hafa oftast ekki einungis heimild til þess að fella ákvörðun niður, heldur að auki vald til þess að taka nýja ákvörðun í staðinn, andstætt við dómstóla.[175]

Hér er einnig rétt að nefna að við endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands, með lögum nr. 115/2011, var skerpt á svonefndum yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra með framkvæmd stjórnarmálefna sem undir þá heyra. Þótt borgararnir hafi ekki kærurétt til ráðherra á grundvelli hinna almennu eftirlitsheimilda hans, nema skilyrði til stjórnsýslukæru séu uppfyllt,

170 Sbr. umfjöllun í kafla 7.1. Sjá einnig til hliðsjónar 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.
171 Sbr. umfjöllun í kafla 7.5.
172 Sbr. 3. málsl. 1. mgr. 101. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011.
173 Með *stjórnsýslukæru* er átt við það réttarúrræði að aðili máls eða annar sá sem á kærurétt skjóti stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem þá sé skylt að endurskoða ákvörðunina, sjá til hliðsjónar VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
174 Sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993: „Lög þessi gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna."
175 Sjá Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3306.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

geta þeir komið á framfæri við ráðherra ábendingu ef þeir telja t.d. að starfsemi stofnana sé ekki í réttu horfi.

Forsenda þess að borgararnir geti nýtt sér leið stjórnsýslukæru er að æðra stjórnvald sé fyrir hendi eða önnur lögfest kæruleið til tiltekins stjórnvalds, svo sem sérstakrar kæru- og úrskurðarnefndar. Þá er í þessu samhengi rétt að minna á að þegar stjórnvald, eða einkaaðili í umboði þess, tilkynnir aðila um ákvörðun ber því að veita honum leiðbeiningar um kæruheimild, ef hún er fyrir hendi, hvert beina skuli kæru, um kærufresti og kærugjöld og loks frest til þess að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lögákveðinn.[176]

Í þessu sambandi er nauðsynlegt að gera greinarmun annars vegar á rétti til að kæra ákvarðanir, sem fjallað hefur verið um hér að framan, og hins vegar sérstökum leiðum sem gert er ráð fyrir svo að einstaklingar geti kvartað yfir eða gert athugasemdir við meðferð eða þjónustu innan stofnunar eða heimilis. Oft er mælt fyrir um slíkar kvörtunarleiðir í lögum en í öðrum tilvikum verður að telja slíka heimild leiða af stjórnunar- og eftirlitshlutverki stjórnenda.[177]

10.2 Kvörtunar- og kæruleiðir

Klettabær

Umboðsmaður hefur í tengslum við útvistun lögbundinna verkefna opinberra aðila til einkaaðila m.a. gert athugasemdir við að í þjónustusamningum sé sjaldnast vikið að því hvaða leið notendur þjónustunnar geti farið ef þeir eru ósáttir við þær ákvarðanir sem slíkur einkaaðili hefur tekið. Þannig skorti oft á að fyrir liggi skýr viðmið um eftirlits- og kæruúrræði. Hefur þá verið á það bent að það kunni að rýra það réttaröryggi sem hinum hefðbundnu stjórnsýslureglum er ætlað að tryggja ef hlutur einkaaðila við veitingu opinberrar þjónustu er aukinn án þess að nægilega sé hugað að þessum atriðum. Það geti aftur haft áhrif á möguleika eftirlitsaðila, þ. á m. umboðsmanns Alþingis, til að sinna því hlutverki að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og gæta þess að stjórnsýslan fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti.[178]

Í þeim þjónustusamningum sem umboðsmaður fékk afhenta er ekki vikið sérstaklega að kvörtunar- og kæruleiðum þjónustunotenda. Í þeim kemur þó fram að þjónustusali skuli skrá kvartanir og skilgreina boðleiðir þeirra og meðferð. Þá skuli þjónustukaupi a.m.k. einu sinni í mánuði fá yfirlit yfir fjölda og eðli kvartana sem berast og viðbrögð þjónustusala við þeim. Af kröfulýsingu Reykjavíkurborgar leiðir að börn eða ungmenni sem vistast á vegum borgarinnar og aðstandendur þeirra skuli geta gert athugasemdir við eða

176 Sbr. 2. og 3. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

177 Sbr. til hliðsjónar 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, um að ákvæði stjórnsýslulaga og upplýsingalaga sem og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar gildi um þá stjórnsýslu sem verktaki samkvæmt ákvæðinu tekur að sér að annast.

178 Sjá *Skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2006*, bls. 23-30. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/arsskyrslur/storf-umbodsmanns/arid-2006 [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

kvartað yfir þjónustunni.[179] Í henni kemur m.a. fram að móttaka og meðferð kvartana skuli skráð og þjónustusali brýni það sérstaklega fyrir öllum starfsmönnum að vera vakandi fyrir óánægju barna/ungmenna og forsjáraðila/aðstandenda, leiðbeina þeim um að koma á framfæri athugasemdum eða bera fram kvartanir og sjá til þess að þær fari í viðeigandi farveg. Þá skuli athugasemdir og kvartanir teknar til afgreiðslu hjá þjónustusala og þeim svarað eins fljótt og auðið er.[180]

Samkvæmt upplýsingum sem umboðsmaður aflaði áður en heimsóknin fór fram höfðu Klettabæ ekki borist neinar kvartanir vegna þjónustunnar. Á fundi með stjórnendum kom þó fram að þau svör kunni að hafa verið byggð á misskilningi. Í viðtölum við börnin, starfsfólk og stjórnendur voru svör um hvert rétt væri að beina athugasemdum og kvörtunum ekki á einn veg. Þá komu fram dæmi um erindi sem hefðu dagað uppi. Í viðtölum við starfsfólk kom fram að kvörtunarferlið innanhúss mætti vera skýrara.

Samkvæmt framangreindu verður að líta svo á að kvörtunarleiðir innan Klettabæjar séu ekki nægilega skýrar og meðferð kvartana og afgreiðsla fari ekki fram á formlegan og kerfisbundinn hátt. Í þessu samhengi er áréttað að þegar forstöðumanni úrræðis berst erindi eða umkvörtun verður hann að leggja mat á hvort um sé að ræða kvörtun til hans eða stjórnsýslukæru eða annað erindi sem beina beri til stjórnvalds, t.d. barnaverndarþjónustu, Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála eða úrskurðarnefndar velferðarmála. Ber honum þá að veita viðeigandi leiðbeiningar eða eftir atvikum koma erindinu sjálfur í viðeigandi farveg hjá stjórnvaldi.

*Þeim **tilmælum** er beint til Klettabæjar að tryggja að athugasemdir og kvartanir þjónustunotenda séu lagðar í formlegan farveg, m.a. þannig að skráningar þeirra sé gætt, þær afgreiddar og þá innan viðhlítandi tíma. Þá sé viðkomandi eftir atvikum leiðbeint um aðrar mögulegar kvörtunar- eða kæruleiðir sem kunni að vera fyrir hendi.*

Sveitarfélögin

Þjónusta Klettabæjar er veitt á grundvelli samnings við sveitarfélögin, sem bera ábyrgð á þjónustunni lögum samkvæmt.[181] Af því leiðir að barn, forsjáraðilar þess og talsmenn eiga að geta beint erindum, athugasemdum og kvörtunum vegna þjónustunnar til fulltrúa barnaverndar eða félagsþjónustu sveitarfélags,

179 Í drögum að áðurnefndri kröfulýsingu sjö annarra sveitarfélaga, sbr. umfjöllun í kafla 6.3, er einnig að finna kafla um athugasemdir og kvartanir þjónustunotenda.

180 Sjá *Kröfulýsing þjónustu og rekstrar heimilis fyrir börn/ungmenni á vegum Klettabæjar*, bls. 22. 1. útg. nóvember 2019. Reykjavíkurborg. Velferðarsvið. Óbirt.

181 Sbr. 10. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

og eftir atvikum sveitarstjórnar,[182] sé viðkomandi t.a.m. enn ósáttur að fengnum viðbrögðum fulltrúa barnaverndar eða félagsþjónustu.

Í heimsóknum umboðsmanns komu fram ýmis dæmi þess að ekki væri ávallt greitt aðgengi að þeim starfsmönnum sveitarfélaga sem færu með mál barnanna sem vistast í búsetúrræðum Klettabæjar. Til að mynda var dæmi um barn sem sagðist ítrekað hafa reynt að ná tali af sínum barnaverndarfulltrúa en það ekki tekist fyrr en eftir ítrekaðar tilraunir yfir lengri tíma. Í samtali við forsjáraðila kom jafnframt fram dæmi þess að tekið hefði mjög langan tíma að fá fund með barnaverndarfulltrúa. Í viðtölum við starfsfólk og stjórnendur kom fram að eftirlit barnaverndarfulltrúa og frumkvæði þeirra að samskiptum við börnin væri mismikið.[183]

Af viðtölum við starfsmenn sveitarfélaganna mátti ráða að þau styddust ekki öll við kerfisbundið verklag í tengslum við athugasemdir eða kvartanir vegna þjónustunnar. Þær kynnu þannig í einhverjum tilvikum að fara í óformlegan farveg. Þá virtust börnin hafa takmarkaða þekkingu á þeim kvörtunar- og kæruleiðum sem þeim standa til boða.

*Eftirfarandi **tilmælum** er beint til sveitarfélaganna:*

- *Að taka til skoðunar og meta hvort aðgengi barna í Klettabæ að fulltrúum barnaverndar eða eftir atvikum félagsþjónustu sé nægilega tryggt og hvort börnin séu upplýst með fullnægjandi hætti um möguleika þeirra í þeim efnum. Sé niðurstaðan sú að svo sé ekki er því beint til sveitarfélaganna að bæta þar úr.*

- *Að taka til skoðunar verkferla í tengslum við kvartanir og tryggja að þær fari í formlegan farveg, séu skráðar og afgreiddar innan tilhlýðilegs tíma og börnunum eða talsmönnum þeirra kynntar mögulegar kæruleiðir.*

Aðrar kvörtunar-, kæru- og málskotsleiðir

Samkvæmt lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála tekur stofnunin við kvörtunum frá notendum þjónustu sem lýtur eftirliti stofnunarinnar, þ. á m. þjónustu sem veitt er á grundvelli barnaverndarlaga og laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.[184] Þá er hægt að skjóta tilteknum

182 Sbr. til hliðsjónar 12. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

183 Þetta fær stoð í úttekt Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar frá 2021 (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála) þar sem fram kom að flest barnanna og ungmennanna sem rætt var við hefðu verið í litlum samskiptum við ráðgjafa sinn hjá sveitarfélaginu. Þannig virtust sum þeirra ekki vita hver ráðgjafi þeirra hjá félagsþjónustu eða barnavernd væri. Sjá úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar, bls. 28. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), desember 2021. Nánar er vikið að eftirliti í 11. kafla.

184 Sbr. 17. gr., sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

stjórnvaldsákvörðunum samkvæmt barnaverndarlögum og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir til úrskurðarnefndar velferðarmála.[185] Jafnframt verður að ganga út frá því að hægt sé að koma á framfæri ábendingum og almennum athugasemdum til mennta- og barnamálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra vegna framkvæmdar laga sem undir þá heyra, þ. á m. barnaverndarlaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Hér má einnig nefna að samkvæmt sveitarstjórnarlögum er heimilt að kæra til innviðaráðuneytisins þær ákvarðanir sveitarfélaga um rétt eða skyldur manna sem lúta eftirliti þess.[186]

Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum er jafnframt hægt að beina kvörtun til umboðsmanns Alþingis, en starfssvið hans tekur til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna.[187] Loks er hægt að bera tilteknar ákvarðanir samkvæmt barnaverndarlögum, lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk undir héraðsdóm og eftir atvikum skjóta þeim til Landsréttar.[188]

10.3 Aðild barnanna að málum þeirra og talsmenn

Samkvæmt barnaverndarlögum skal gefa barni kost á því að tjá sig um mál sem það varðar í samræmi við aldur þess og þroska og taka skal réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn málsins.[189] Í lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er einnig kveðið á um rétt barns til að tjá sig í málum sem það varðar. Skuli barni einkum veitt tækifæri til að tjá sig við hverja þá málsmeðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi sem það varðar, annað hvort beint eða fyrir milligöngu talsmanns eða viðeigandi stofnunar.[190] Í fjölþjóðlegum viðmiðum er þar fyrir utan mikil áhersla lögð á rétt barna sem vistast utan heimilis til að hljóta áheyrn í málum sem þau varða í samræmi við aldur þeirra og þroska.[191] Þá eigi þau að hafa aðgengi að manneskju sem þau treysti og geti rætt við í fullum trúnaði. Skuli hún tilnefnd af þar til bæru stjórnvaldi í samræmi við óskir barnsins.[192]

185 Sbr. 6. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 1. mgr. 35. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
186 Sbr. 1. mgr. 111. gr., sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.
187 Sjá nánar 3., 4. og 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.
188 Sjá t.d. 2. mgr. 27. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 2. mgr. 35. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, og 3. mgr. 15. gr. og 4. mgr. 18. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
189 Sbr. 2. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
190 Sbr. 12. gr. laga nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.
191 Sjá t.d. *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions. Council of Europe.* Birt á vefslóð: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daac2 [sótt á vef 21. júní 2024].
192 Sjá *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009. 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children*, málsgr. 98, bls. 15. Birt á vefslóð:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Í barnaverndarlögum kemur fram að barn sem hefur náð 15 ára aldri sé aðili barnaverndarmáls. [193] Barnaverndarþjónusta sveitarfélags skal veita foreldrum og barni sem er aðili máls, þ.e. eldri en 15 ára, fjárstyrk til að greiða fyrir lögmannsaðstoð.[194] Að jafnaði skal skipa barni talsmann áður en gripið er til vistunar barns utan heimilis nema það njóti aðstoðar lögmanns.[195] Ef vistun utan heimilis er gegn vilja barns sem ekki hefur náð 15 ára aldri skal það fá tækifæri til að tala máli sínu með liðsinni sérstaks talsmanns ef því er að skipta.[196]

Í heimsókn umboðsmanns kom fram að ekki öll börnin sem dveldust í Klettabæ nytu aðstoðar skipaðs talsmanns eða lögmanns. Umboðsmaður bendir á að vistun barns í Klettabæ felur með ýmsum hætti í sér viðurhlutamikið inngrip í persónulega hagi þess. Ef tryggja á rétt barns við þær aðstæður sem hér eru uppi til að tjá sig um mál verður vart séð að réttlætanlegt geti verið að víkja frá þeirri almennu reglu að barn njóti aðstoðar talsmanns eða lögmanns, ef því er að skipta.

Samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk skulu réttindagæslumenn vera fötluðu fólki innan handar og einstaklingar sem vegna fötlunar eiga erfitt með að gæta hagsmuna sinna eiga einnig rétt á persónulegum talsmanni. [197] Hér er þó rétt að nefna að starf persónulegra talsmanna samkvæmt lögunum er ólaunað sem kann, eðli málsins samkvæmt, að hafa áhrif á hvort fólk taki það að sér.[198]

Af viðtölum við forsjáraðila var ljóst að nokkuð vantaði upp á að þau börn sem höfðu aldur til sætu fundi sem vörðuðu mál þeirra. Í heimsókninni var dæmi um barn sem sagðist aldrei vera á fundum þar sem neitt væri ákveðið né heldur neinn talsmaður þess. Þá kom fram í viðtölum við sveitarfélögin að barni sé ekki alltaf skipaður talsmaður áður en það er vistað utan heimilis enda væri það ekki skylt samkvæmt lögum.[199] Samkvæmt upplýsingum sem aflað var í heimsókninni eru foreldrar oft í eins konar talsmannahlutverki í tilvikum barna sem eru yngri en 15 ára og eru þ.a.l. ekki aðilar að málum sínum. Í þessu sambandi er þó vakin athygli á því að hagsmunir barna og foreldra þurfa ekki alltaf að fara saman.

https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=en [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá einnig *Handbook on European law relating to the rights of the child*, kafli 6.1: *Alternative care: general principles*, bls. 115. Birt á vefslóð: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-2022-handbook-child-rights_en.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

193 Sbr. 1. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

194 Sbr. 2. mgr. 47. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

195 Sbr. 3. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

196 Sbr. 3. mgr. 25. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

197 Sbr. III. og IV. kafli laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

198 Sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Sjá til hliðsjónar Ástríður Stefánsdóttir, Guðrún V. Stefánsdóttir og Kristín Björnsdóttir: *Aðstæðubundið sjálfræði. Líf og aðstæður fólks með þroskahömlun*. Reykjavík 2022, bls. 242-243.

199 Sbr. orðalagið „að jafnaði“ í 2. málsl. 3. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

*Þeim **tilmælum** er beint til sveitarfélaganna að tryggja að barn hafi raunhæfa möguleika á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í málum er varða vistun þeirra utan heimilis, s.s. með aðstoð talsmanns, lögmanns eða réttindagæslumanns.*

*Þeirri **ábendingu** er jafnframt beint til mennta- og barnamálaráðherra og eftir atvikum félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar hvort réttur barna til aðstoðar talsmanna eða annarrar réttindagæslu sé nægilega tryggður í málum sem varða vistun þeirra utan heimilis. Verði niðurstaðan sú að svo sé ekki er því beint til hlutaðeigandi ráðherra að hafa frumkvæði að því að bæta þar úr.*

10.4 Upplýsingagjöf til barna, aðstandenda þeirra og talsmanna

Í barnaverndarlögum segir að barnaverndarþjónusta skuli leiðbeina foreldrum, barni og öðrum, eftir því sem við á, um málsmeðferð barnaverndarmála og um réttindi þeirra og skyldur samkvæmt málsmeðferðarreglum barnaverndar- og stjórnsýslulaga, s.s. um rétt til aðstoðar lögmanns, kæruleiðir o.fl.[200] Samkvæmt lögum um þjónustu fyrir fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir skulu sveitarfélög m.a. hafa frumkvæði að því að gera fötluðu fólki grein fyrir rétti sínum samkvæmt lögunum og leiðbeina þeim um réttarstöðu sína.[201] Leiðbeiningarskylda stjórnvalda leiðir jafnframt af meginreglum stjórnsýslulaga.[202]

Samkvæmt tilmælum Evrópuráðsins eiga börn sem vistast utan heimilis rétt á að fá upplýsingar um réttindi sín á barnvænan hátt.[203] Sérstök áhersla skal lögð á upplýsingagjöf til barna og fjölskyldna um rétt þeirra til að bera fram kvartanir og fá ákvarðanir endurskoðaðar.[204] CPT-nefndin hefur jafnframt lagt áherslu á að aðgengilegar upplýsingar um kvörtunar- og kæruleiðir liggi fyrir við upphaf vistunar, t.a.m. í svokölluðum innkomubæklingi.[205]

Það kom ítrekað fram í viðtölum við börnin að þau sögðust ekki hafa fengið neinar upplýsingar eða fræðslu um réttindi sín við upphaf vistunar. Þetta kom einnig fram í viðtölum við forsjáraðila og starfsfólk. Af viðtölunum varð

200 Sbr. 40. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
201 Sbr. 32. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu fyrir fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
202 Sjá í þessu sambandi 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
203 Sjá t.d. *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions. Council of Europe.* Birt á vefslóð: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daac2 [sótt á vef 21. júní 2024].
204 Sbr. *Recommendation CM/Rec(2011)12 of the Committee of Ministers to member states on children's rights and social services friendly to children and families*, V. kafli, I. *Mechanisms for complaints and review of decisions affecting the child,* bls. 14. *Council of Europe.* Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046ccea [sótt á vef 21. júní 2024].
205 Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 31. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

þannig ekki annað ráðið en að þar væri um að ræða almennan skort á upplýsingagjöf með tilheyrandi vanþekkingu á formlegum kvörtunar- og kæruleiðum og eftir atvikum mögulegri réttaraðstoð. Líkt og áður segir kom fram í upplýsingum frá Klettabæ fyrir heimsóknina að þeim hefðu ekki borist neinar kvartanir vegna þeirra búsetuúrræða sem umboðsmaður skoðaði í þessari heimsókn. Í upplýsingum sem umboðsmaður aflaði frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála kom einnig fram að henni hefðu ekki borist neinar kvartanir í tengslum við þjónustu í Klettabæ.[206]

Af lögum leiðir að sveitarfélögunum ber skylda til að upplýsa börnin um réttindi þeirra, þ. á m. um kæruleiðir og réttaraðstoð. Í ljósi þess að Klettabæ hefur verið falið að sinna ákveðinni þjónustu við börnin, og í ákveðnum tilvikum vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur þeirra, ber að tryggja að úrræðið leiðbeini börnunum um rétt þeirra með viðhlítandi hætti, t.d. þannig að kveðið væri á um slíka leiðbeiningarskyldu í samningi eða kröfulýsingu.[207] Liður í því að tryggja að börnin fái leiðbeiningar um réttindi sín er að starfsfólk sé upplýst um þau og geti brugðist við með fullnægjandi hætti þegar börnin leita eftir upplýsingum þar að lútandi. Börnunum ættu þannig að vera kynnt réttindi sín í upphafi og í framhaldi af því þegar tilefni er til, s.s. þegar þau lýsa yfir óánægju sinni eða koma á framfæri athugasemdum eða kvörtunum. Líkt og áður greinir verður þá að gera greinarmun á kvörtunum annars vegar og stjórnsýslukærum hins vegar og að börnunum sé eftir atvikum leiðbeint ef þau geta beint ákvörðun til kærustjórnvalds. Jafnframt eru ítrekuð þau sjónarmið sem áður er vikið að um að mikilvægt sé að börnin hafi upplýsingar um hlutlausan utanaðkomandi aðila sem þau geti leitað til með mál sem varða réttindi þeirra.[208]

*Eftirfarandi **tilmælum** er beint til sveitarfélaganna og Klettabæjar:*

- *Að kortleggja helstu réttindi barnanna, þ. á m. til að tjá sig um mál er þau varða, um kvörtunar- og kæruleiðir og um aðgengi að hvers konar réttindagæslu.*

- *Að upplýsa börnin, aðstandendur þeirra og eftir atvikum talsmenn um réttindi barnanna, þ. á m. um rétt þeirra til að tjá sig um mál sín, um kvörtunar- og kæruleiðir og réttindagæslu, og tryggja að upplýsingarnar séu aðgengilegar og komist til skila, bæði við upphaf vistunar, s.s. í*

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

207 Réttarstaða barnanna á enda ekki að verða lakari fyrir þær sakir að veiting þjónustunnar er falin einkaaðila með samningi, sbr. til hliðsjónar 6. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

208 Auk talsmanna eða eftir atvikum lögmanna eða réttindagæslumanna má hér einnig nefna embætti umboðsmanns barna sem tekur m.a. á móti símtölum frá börnum í gegnum sérstakt gjaldfrjálst símanúmer, sjá nánar á vefsíðu umboðsmanns barna: https://www.barn.is/.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

innkomubæklingi, og í framhaldi af því þegar tilefni er til, svo sem í kjölfar inngripa eða valdbeitingar.

10.5 Tímalengd vistunar og endurmat

Upplýsingagjöf til barns um tímalengd vistunar

Í viðtölum við börnin kom ítrekað fram að þau virtust ekki hafa vitneskju um fyrirhugaða lengd vistunar þeirra í búsetuúrræðunum. Þannig var dæmi um barn sem hélt í upphafi að það ætti að vera í Klettabæ í nokkra mánuði en hafði, þegar viðtalið fór fram, dvalið þar í nokkur ár. Á þetta hefur einnig verið bent af hálfu annarra eftirlitsaðila.[209] Ekki var alltaf ljóst hvort börnin væru hlynnt þeim ráðstöfunum sem þau sættu en engu að síður virtust þau ómeðvituð um leiðir til að kvarta yfir þeim eða fá þær endurskoðaðar. Af viðtölum við fulltrúa Klettabæjar og sveitarfélaganna varð þrátt fyrir þetta ekki ráðið að það væri orðinn hluti af almennu verklagi að upplýsa börnin um þessi atriði eftir föngum og þá m.t.t. væntinga þeirra um lengd vistunar og möguleika á að fá hana endurskoðaða. Í ljósi þess að vistun í búsetuúrræðum Klettabæjar felur almennt í sér íþyngjandi inngrip í líf barns er mikilvægt að fyrirkomulag búsetunnar sé eins fyrirsjáanlegt og mögulegt er fyrir barnið.

*Þeim **tilmælum** er beint til sveitarfélaganna að hafa með kerfisbundnum hætti frumkvæði að því að veita börnum í búsetuúrræðum Klettabæjar upplýsingar um fyrirhugaða lengd vistunar, bæði við upphaf hennar og reglulega í framhaldi af því, svo og að upplýsingagjöfin sé í eins góðu samræmi við fyrirséða lengd og frekast er unnt.*

Endurskoðun

Í stjórnarskrá og lögum um mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að hver sá sem sé sviptur frelsi eigi rétt á að dómstóll kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða megi.[210] Samkvæmt barnaverndarlögum getur umdæmisráð barnaverndar úrskurðað um vistun barns utan heimilis í allt að fjóra mánuði, gegn vilja foreldra og/eða barns. Foreldrum eða barni sem náð hefur 15 ára aldri er heimilt að bera úrskurðinn undir héraðsdómara og veita skal foreldrum og barni sem er aðili máls fjárstyrk til að greiða fyrir lögmannsaðstoð. Ef barnaverndarþjónusta telur nauðsynlegt að vistun barns utan heimilis standi lengur en í fjóra mánuði skal gera kröfu um það fyrir héraðsdómi og er

209 Sbr. úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar, bls. 6-7. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), desember 2021.

210 Sbr. 4. mr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 4. mgr. 5. gr. laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. d- og e-lið 1. mgr. sömu greinar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

samkvæmt úrskurði dómara þá heimilt að vista barn utan heimilis í allt að 12 mánuði í senn. Barn sem náð hefur 15 ára aldri getur orðið aðili að málinu fyrir dómi. Gefa skal talsmanni þess, hafi hann verið skipaður, kost á að vera viðstaddur þinghöld í málum og barninu kost á að tjá sig um mál í samræmi við aldur þess og þroska.[211] Ef vistun utan heimilis er gegn vilja barns sem ekki hefur náð 15 ára aldri skal það fá tækifæri til að tala máli sínu með liðsinni sérstaks talsmanns ef því er að skipta.[212]

Samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk skal nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar vísa beiðni til dómstóla, felist í henni ráðagerð um verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings. Þá er heimilt að bera ákvarðanir nefndarinnar undir dómstóla.[213]

Af lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna leiðir að reglulega þarf að endurmeta og endurnýja stuðningsáætlun barns þar sem m.a. er gert ráð fyrir að fram komi mat og/eða greining á þörfum barns og tímabil sem áætlun er ætlað að vara.[214] Af meginreglu stjórnsýsluréttar um meðalhóf leiðir jafnframt að takmarkanir á frelsi og friðhelgi barnanna þarf að endurskoða með reglubundnum hætti, þ.e. með tilliti til þess hvort hægt sé að beita vægari inngripum til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.[215]

Í viðmiðum CPT-nefndarinnar kemur fram að einstaklingar sem eru frelsissviptir í félagslegum úrræðum eigi að hafa möguleika á að fá vistunina endurskoðaða reglulega fyrir dómi.[216] Í fjölþjóðlegum viðmiðum um vistun barna utan heimilis er einnig lögð áhersla á að barnið sjálft og foreldrar þess geti borið vistun utan heimilis undir dómstóla. Jafnframt að vistunin og fyrirkomulag hennar sé endurskoðað reglulega, helst a.m.k. á þriggja mánaða fresti, s.s. með tilliti til breyttra þarfa barnsins og/eða breyttra aðstæðna í fjölskyldu þess eða umhverfi, og þess hvort fyrirkomulag vistunarinnar og vistunin sjálf sé viðeigandi og nauðsynleg. Barnið sjálft og hlutaðeigandi aðilar í lífi þess ættu að hafa aðkomu að endurskoðuninni. Í þessu sambandi er ekki síst haft í huga að vistun barns utan heimilis á að vera neyðarúrræði til skamms tíma, þegar það er mögulegt.[217]

Í þessu samhengi þarf að gæta þess að í upphafi sé ljóst hvort barn hafi veitt samþykki sitt fyrir dvöl í Klettabæ og, ef svo er, að það get dregið samþykki sitt til baka. Hafi barn ekki veitt samþykki sitt eða dregið það til baka þarf að kynna því möguleika á því að bera vistunina undir dómstóla og möguleika á

211 Sbr. 27. gr., 28. gr., 2. mgr. 47. gr. og 55. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
212 Sbr. 3. mgr. 25. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
213 Sbr. 3. mgr. 15. gr. og 4. mgr. 18. gr. laga nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.
214 Sbr. 3. og 4. mgr. 22. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
215 Sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
216 Sjá *Persons deprived of their liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, málsgr. 29. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024].
217 Sjá *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009. 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children*, málsgr. 14, 66 og 67, bls. 4 og 12. Birt á vefslóð: https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=en [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

lögmannsaðstoð enda hafi það náð 15 ára aldri. Sé það hins vegar yngra ber að gefa því kost á að tala máli sínu. Líkt og áður greinir verður vart séð að við þær aðstæður sem hér um ræðir geti sá réttur verið raunhæfur án aðstoðar talsmanns.

Af viðtölum við starfsmenn sveitarfélaganna varð almennt ekki séð að fyrir hendi væri kerfisbundið verklag um reglulega endurskoðun vistunar utan heimilis, utan þeirrar sem kunni að leiða af því að tímabundnir samningar renni út. Af kröfunni um nauðsyn inngripa og meðalhóf leiðir þó að markmið ráðstafana ætti að vera að draga smám saman úr takmörkunum eftir því sem kostur er og flytja börnin heim eða grípa til úrræða sem fela í sér minna íþyngjandi inngrip í frelsi þeirra og friðhelgi. Í þessu sambandi telur umboðsmaður að sveitarfélög geti ekki litið fram hjá því að fyrir einkarekin úrræði kann lítill fjárhagslegur hvati að vera fyrir hendi til að minnka þjónustu við barn eða senda það heim.[218] Er því einnig af þeirri ástæðu brýnt að af hálfu sveitarfélagsins fari fram regluleg endurskoðun að þessu leyti, þá ekki síst með tilliti til þess hvort hægt sé að draga úr takmörkunum með einhverjum hætti. Þá er mikilvægt að börnin hafi yfir að ráða og séu meðvituð um úrræði til að fá vistun sína eða tilhögun hennar endurskoðaða, svo sem áður er vikið að.

*Þeim **tilmælum** er beint til sveitarfélaganna að hafa með kerfisbundnum hætti frumkvæði að því að endurskoða vistanir barna í Klettabæ og tilhögun þeirra, einkum m.t.t. hvort unnt sé að draga úr þeim takmörkunum á frelsi og friðhelgi sem börnin kunna að sæta, og tryggja að börnin og eftir atvikum talsmenn þeirra séu upplýstir um rétt barnanna til að fá ákvarðanir um vistunina eða tilhögun hennar endurskoðaðar.*

218 Sbr. umfjöllun í kafla 6.5.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

11 Eftirlit

Lög og fjölþjóðleg viðmið

Samkvæmt lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins á barn, sem þar til bær stjórnvöld hafa falið öðrum til umönnunar, verndar eða meðferðar vegna líkamlegrar eða andlegrar vanheilsu, rétt á að meðferð þess og allar aðrar aðstæður sæti athugun reglulega.[219] Á þetta er jafnframt lögð áhersla í viðmiðum CPT-nefndarinnar og öðrum fjölþjóðlegum viðmiðum. Meðal annars skuli fela sérstökum eftirlitsaðila að fara í tilkynntar og ótilkynntar heimsóknir, sem feli m.a. í sér samtöl við börnin og starfsfólk. Um sé að ræða grundvallaröryggisráðstöfun til að fyrirbyggja illa meðferð.[220]

Innra eftirlit

Í lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála kemur fram að allir sem veita þjónustu sem lýtur eftirliti stofnunarinnar skuli hafa virkt innra eftirlit með starfsemi sinni.[221] Af lögskýringargögnum er ljóst að skyldan til innra eftirlits á bæði við um stjórnvöld og aðra rekstrarleyfishafa. Þá kemur fram að innra eftirlit feli í sér sjálfstæða skyldu til skipulags sem hafi það markmið að starfsemi sé í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli, samninga og leiðbeiningar. Þannig séu reglur sem starfsemi lýtur kortlagðar og komið sé á verklagi til að tryggja að þjónusta sé veitt í samræmi við þær svo og ferli til að tryggja eftirfylgni með þeim. Þá sé ábyrgð á verkefnum skilgreind, verklag, ferlar og framkvæmd skráð, frávikum fylgt eftir og framkvæmd færð til betri vegar.[222] Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um innra eftirlit en það hefur ekki verið gert.[223]

Af ofangreindu er ljóst að Klettabæ sem handhafa rekstrarleyfis frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála ber að viðhafa innra eftirlit með starfsemi sinni. Í þeim þjónustusamningum sem umboðsmaður fékk afhenta

219 Sbr. 25. gr. laga nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

220 Sjá *Persons deprived of liberty in social care establishments. Factsheet, 21 December 2020*, CPT/Inf(2020)41, 6. kafli, málsgr. 33 og 35. Birt á vefslóð: https://rm.coe.int/1680a0cc19 [sótt á vef 21. júní 2024]. Sjá einnig *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009. 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children*, málsgr. 128-130, bls. 18-19. Birt á vefslóð: https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=en [sótt á vef 21. júní 2024].

221 Sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

222 Sjá athugasemdir við 11. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 442. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html [sótt á vef 21. júní 2024].

223 Sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

fyrir heimsóknina kemur fram að þjónustusali ábyrgist að þjónusta og stuðningur við þjónustunotendur sé í samræmi við mat á þjónustuþörf. Þá haldi hann dagbók yfir dagskrá, stöðu og líðan þjónustunotenda og deildarstjóri sendi reglulega upplýsingapósta til málsaðila. Þjónustusali beri jafnframt ábyrgð á að senda þjónustukaupa samantektarskýrslu árlega og í sumum þjónustusamningum var einnig gert ráð fyrir samráðsfundum samningsaðila a.m.k. ársfjórðungslega. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjórn hefur Klettabær fengið sálfræðing frá sálfræði- og læknisþjónustunni Sól til að taka viðtöl við þjónustunotendur og fá athugasemdir frá þeim.

Samkvæmt stjórnendum Klettabæjar bera sveitarfélögin ábyrgð á eftirliti með því að áskilnaður kröfulýsinga og ákvæði þjónustusamninga séu uppfyllt. Klettabær sjái um skráningar og eigi fundi m.a. með barnaverndarfulltrúa og deildarstjóra barnaverndar tvisvar á ári. Þá skili Klettabær skriflegri samantekt til þjónustukaupa á fjögurra vikna fresti og jafnframt séu haldnir mánaðarlegir teymisfundir.

Af fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum verður ekki séð að af hálfu Klettabæjar hafi þær reglur sem starfsemin lýtur verið kortlagðar né að viðhaft sé sérstakt eftirlit með fylgni starfsfólks við þær. Í því sambandi eru m.a. höfð í huga grundvallarréttindi einstaklinga sem vistast hjá Klettabæ og efnis- og málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga, í þeim tilvikum sem starfsfólki Klettabæjar hefur verið fengið vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur þeirra.

*Þeim **tilmælum** er beint til Klettabæjar að tryggja að innra eftirlit með starfseminni sé í samræmi við ákvæði laga. Liður í því er að kortleggja hvaða lög, stjórnvaldsfyrirmæli, samningsákvæði og leiðbeiningar gilda um starfsemina og viðhafa í framhaldinu eftirlit með því að hún sé í samræmi við þau.*

*Þeirri **ábendingu** er beint til félags- og vinnumarkaðsráðherra að taka til skoðunar hvort tilefni sé til að setja reglugerð um innra eftirlit þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.*

Eftirlit sveitarfélaga

Barnaverndarþjónusta sveitarfélaganna skal fylgjast með gæðum og árangri vistúrræða á hennar vegum, þ. á m. aðbúnaði og líðan barns sem ráðstafað er í vistun eða fóstur og því að ráðstöfun nái tilgangi sínum. Hún skal afla nauðsynlegra upplýsinga í þessu skyni eftir því sem ástæða þykir til, leitast við að vera í reglubundnu sambandi við barn sem vistað er utan heimilis og gefa því kost á að tjá sig um aðbúnað og líðan sína í samræmi við aldur og þroska. Heimsækja skal með reglubundnum hætti börn sem vistuð eru á vegum

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

barnaverndarþjónustu á heimilum og stofnunum. Í barnaverndarlögum er kveðið á um lágmarksfjölda heimsókna á fósturheimili barns en ekki í önnur vistunarúrræði. Samkvæmt barnaverndarlögum skal ráðherra setja reglugerð um innra eftirlit barnaverndarþjónustna[224] en slík reglugerð hefur ekki verið sett. Sveitarfélög skulu jafnframt viðhafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þ. á m. framkvæmd samninga sem þau gera við þjónustu- eða rekstraraðila um þjónustuna lögum samkvæmt.[225]

Kveðið er á um ýmiss konar eftirlit í þjónustusamningum sveitarfélaganna við Klettabæ, sem fyrr segir. Í þeim kemur m.a. fram að þjónustukaupa sé heimilt að gera úttekt á starfsemi þjónustusala hvenær sem er á samningstímanum, ýmist sjálfum eða óháðum aðila fyrir hans hönd. Úttekt miði að því að kanna aðbúnað og líðan þjónustunotenda á samningstímanum sem og það hvernig þjónustusali haldi samning og eftir atvikum kröfulýsingu. Í kröfulýsingu Reykjavíkurborgar er jafnframt kveðið á um eftirlit með framkvæmd þjónustu, annars vegar reglubundið eftirlit þjónustumiðstöðva eða barnaverndar og hins vegar formlegt eftirlit deildar gæða og rannsókna á velferðarsviði. Formlegar úttektir geta ýmist verið fyrir fram áætlaðar og tilkynntar eða fyrirvaralausar ef talin er þörf á.[226]

Fyrir heimsóknina óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum og gögnum um hvort stjórnvöld hefðu gert úttektir á starfsemi Klettabæjar. Þær úttektir sem umboðsmanni bárust voru frá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, heilbrigðiseftirliti og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Samkvæmt upplýsingum frá Klettabæ fundaði barnavernd Reykjavíkur í fyrra með stjórnendum yfir úrræðum þeirra barna sem vistast á vegum borgarinnar hjá Klettabæ. Um var að ræða heilan dag þar sem farið var yfir átta mál, þ. á m. öll gögn málanna, atvikaskráningar o.fl. Á sama tíma stóð velferðarsvið Reykjavíkurborgar að úttekt á Klettabæ. Að úttekt lokinni var ætlunin að fara á heimili nokkurra þjónustunotenda og taka viðtöl við bæði þá og aðstandendur.

Samkvæmt upplýsingum frá Klettabæ er þjónusta og eftirfylgni starfsmanna sveitarfélaganna í málum barnanna mismunandi, bæði eftir sveitarfélögum og starfsmönnum þeirra. Fáir þeirra heimsæki heimilin reglulega. Þetta mátti einnig ráða af samtölum við börnin og forsjáraðila, svo og af úttekt Gæða- og eftirlitsstofnunar sem áður er vikið að.[227]

Í sumum þeirra þjónustusamninga sem umboðsmaður fékk afhenta fyrir heimsóknina kemur fram að þjónustukaupa sé heimilt að fá óháðan aðila til að gera úttekt á starfseminni á samningstímanum. Samkvæmt viðtölum við starfsmenn sveitarfélaganna hafa sum þeirra ýmist falið eða hyggjast fela

224 Sbr. 4. mgr. 89. gr. b. barnaverndarlaga nr. 80/2002.
225 Sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
226 Sjá *Kröfulýsing þjónustu og rekstrar heimilis fyrir börn/ungmenni á vegum Klettabæjar*, bls. 13-14. 1. útg. nóvember 2019. Reykjavíkurborg. Velferðarsvið. Óbirt.
227 Sbr. úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar, bls. 28. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála), desember 2021.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

einkaaðila að sjá um eftirlit með þjónustu Klettabæjar fyrir sína hönd. Fram kom að valið hefði verið að fara þessa leið m.a. í ljósi kosta þess að fá óháðan aðila til að taka út starfsemina sem og vegna anna og fjölda verkefna sveitarfélaganna. Umboðsmaður getur fallist á að það hafi ákveðna kosti að fela óháðum aðila eftirlit með vistunum barnanna. Að því sögðu verður þó að árétta að sveitarfélögin bera eftir sem áður ábyrgð á þjónustunni sem og velferð og öryggi þeirra barna sem þau vista utan heimilis.[228]

Af þeim upplýsingum sem umboðsmaður aflaði í tengslum við heimsóknina og vikið er að hér að framan má ráða að Reykjavíkurborg, eða eftir atvikum einkaaðili á hennar vegum, sinni að einhverju marki eftirliti með búsetuúrræðum barna sem vistast á vegum borgarinnar í Klettabæ. Að öðru leyti verður ekki annað ráðið en að reglubundnum heimsóknum, sem og reglulegum samskiptum og öðru eftirliti, sé ábótavant með hliðsjón af þeim kröfum sem leiða af ákvæðum laga.

*Þeim **tilmælum** er beint til sveitarfélaganna að viðhafa viðhlítandi eftirlit með vistun barna í Klettabæ lögum samkvæmt, þ. á m. með því að vera í reglubundnu sambandi við börnin og fara í eða senda fulltrúa sinn í reglubundnar heimsóknir í búsetuúrræðin.*

*Þeim **tilmælum** er beint til mennta- og barnamálaráðherra að setja reglugerð um innra eftirlit barnaverndarþjónustna í samræmi við lagaskyldu þar um.*

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála hefur eftirlit með gæðum úrræða fyrir börn sem vistast utan heimilis samkvæmt barnaverndarlögum svo og eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. [229] Forveri Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar, gerði úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar árið 2021, svo sem fram hefur komið.

Í úttekt Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar var ýmsum ábendingum beint til bæði sveitarfélaganna og Klettabæjar. Meðal annars voru gerðar athugasemdir við að lagagrundvöllur vistunar barna í

228 Til að setja þetta í samhengi má sem dæmi nefna að ef barn sem er vistað utan heimilis sætir illri meðferð kann sveitarfélag eftir atvikum að verða bótaskylt burtséð frá því hvort þjónustan sjálf og eftirlit með henni hafi verið falið einkaaðila, sjá til hliðsjónar Helle Isager, Nicolaj Sivan Holst og Caroline Adolphsen: „Myndighedsansvar for krænkelser af børn“. *Juristen*, 2. tbl. 2018, bls. 54-62.

229 Sbr. 89. gr. d. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 1. mgr. 4. gr. a. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2021, um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Klettabæ væri ekki alltaf skýr. Þá væru vankantar á því að sveitarfélög hefðu forystu um að gera og eftir atvikum endurnýja einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir barnanna. Jafnframt þyrfti að gæta að því að ávallt væru gildir þjónustusamningar við Klettabæ vegna barna/ungmenna sem dveldu þar og að þeir væru endurnýjaðir tímanlega til að stuðla að stöðugleika í lífi þeirra. Þá ættu sveitarfélögin að vera með sérstaka kröfulýsingu eða ítarlega þjónustulýsingu og hafa eftirlit með framkvæmd þjónustunnar í samræmi við þjónustusamninga.

Þeim ábendingum var beint til Klettabæjar að bæta upplýsingagjöf til barnanna/ungmennanna, hvetja þau til að tjá sig um hagi sína með formlegum hætti og taka tillit til sjónarmiða þeirra eins og kostur væri. Þá þyrfti reglulega að skýra fyrir börnunum hvers vegna þau byggju við eftirlit og gera ætti öryggisráðstafanir í samráði við þau eins og kostur væri. Einnig ættu þau að geta kvartað með formlegum hætti og látið í ljós skoðanir á högum sínum. Lögð var áhersla á að halda vel utan um grundvallarskipulag í rekstri Klettabæjar og að boðleiðir væru skýrar meðal stjórnenda og stoðþjónustuaðila til að tryggja yfirsýn og gæði þjónustunnar. Auk almennrar fræðslu fyrir starfsfólk skyldi lögð áhersla á einstaklingsmiðaða fræðslu um þarfir og eftir atvikum fatlanir hvers og eins barns/ungmennis.

Sem fyrr segir höfðu Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála hvorki borist kvartanir né tilkynningar um alvarleg atvik í Klettabæ á því tímabili sem beiðni umboðsmanns laut að. Hins vegar hafði forvera stofnunarinnar, Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar, borist ábending varðandi starfsmann Klettabæjar í desember 2021. Það var mat Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, sem tók við störfum í janúar 2022, að Klettabær hefði brugðist rétt við atvikinu og í samræmi við verklag, sem miðaði að því að tryggja gæði og öryggi þjónustunnar sem þar er veitt. Var því ekki talin ástæða til frekari aðkomu stofnunarinnar að málinu og var því lokið í málaskrá hennar í janúar 2022.

Eftirlitsheimildir ráðherra

Innviðaráðherra hefur almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögunum.[230] Þá hafa mennta- og barnamálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir í málefnum barna og fólks með fötlun, hvor í sínum málaflokki. Umboðsmanni bárust engin gögn eða upplýsingar um eftirlit mennta- og barnamálaráðuneytis eða félags- og vinnumarkaðsráðuneytis með starfsemi Klettabæjar. Af samskiptum við fulltrúa félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins mátti ráða að litið væri svo á að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sinnti eftirlitinu fyrir hönd ráðherra. Í þessu sambandi er þó vakin athygli á ákvæðum 4. gr. laga nr. 38/2018, um

230 Sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, þar sem sérstaklega er kveðið á um eftirlit ráðuneytisins með framkvæmd laganna.[231]

OPCAT-eftirlit

Umboðsmaður Alþingis sinnir óháðu innlendu eftirliti með stöðum þar sem fólk er eða kann að vera frelsissvipt, á grundvelli valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.[232] Þar undir falla m.a. fangelsi, fangageymslur lögreglu, lokaðar geðdeildir, ýmis félagsleg öryggisúrræði ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila, þ.e. sem rekin eru á grundvelli samninga við ríki eða sveitarfélög, svo og lokaðar deildir hjúkrunarheimila.

Annað eftirlit

Hér kann einnig að reyna á annað lögbundið eftirlit, s.s. eftirlit með eldvörnum, heilbrigðiseftirlit og annað eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum.[233] Með gögnum sem umboðsmanni bárust frá Klettabæ fylgdu m.a. gögn um eldvarnarskoðanir Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins og heilbrigðiseftirlits sem almennt voru fullnægjandi og engar eða óverulegar athugasemdir gerðar. Því er ekki talin ástæða til að víkja nánar að þeim hér.

231 Sjá einnig í þessu sambandi 4. gr. reglugerðar 1036/2018, um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
232 Sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.
233 Sbr. til hliðsjónar lög nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

12 Ábyrgð ríkis og sveitarfélaga

Samkvæmt barnaverndarlögum ber ríkið, n.tt. mennta- og barnamálaráðherra, ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til þess m.a. að greina vanda barna sem talin eru þurfa sérhæfða meðferð og veita þeim slíka meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og meintra afbrota. Barna- og fjölskyldustofa annast uppbyggingu og rekstur slíkra heimila og stofnana en getur einnig falið reksturinn öðrum á grundvelli þjónustusamnings. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um stofnun og almennan rekstur slíkra heimila[234] en slík reglugerð hefur ekki verið sett.

Ríkið rekur ráðgjafar- og greiningarstöð en hlutverk hennar er m.a. að annast ráðgjöf og greiningu barna með víðtækar þroskaskerðingar.[235] Þá rekur Barna- og fjölskyldustofa meðferðardeild, neyðarvistun og stuðningsheimili Stuðla[236] auk tveggja annarra meðferðarheimila, Lækjarbakka og Bjargeyjar.[237] Af hálfu starfsmanna barnaverndar á höfuðborgarsvæðinu sem vinna með unglingum hefur komið fram að umsóknarferli meðferðarheimila á vegum ríkisins sé þungt, andstætt við umsóknarferlið hjá Klettabæ og öðrum einkareknum úrræðum.[238]

Sveitarfélögin skulu hafa tiltæk tiltekin úrræði á grundvelli barnaverndarlaga og laga um þjónustu við fatlað fólk.[239] Af ólíku bolmagni sveitarfélaganna, þ. á m. stærð og fjárráðum, leiðir þó að þau hafa mismikla burði til að setja á fót úrræði fyrir börn með fjölþættan vanda.[240] Samkvæmt áðurnefndri skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu hefur

234 Sbr. 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

235 Sjá nánar á vefsíðu Ráðgjafar- og greiningarstöðvar: https://www.rgr.is/is/greiningarstod/um-grr.

236 Sjá heimsóknarskýrslu umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Neyðarvistun Stuðla 27.-28. nóvember 2018. Birt á vefslóð: https://www.umbodsmadur.is/asset/10015/opcat_studlar_neydarvistun.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

237 Sjá nánar á vefsíðu Barna- og fjölskyldustofu: https://www.bofs.is/urraedi/studlar/ [sótt á vef 21. júní 2024].

238 Sjá *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 6-7. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

239 Sbr. 84. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 21. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Sbr. einnig reglugerð nr. 1038/2018, um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir.

240 Sjá *Skýrslu stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda*, bls. 11. Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2023. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/skyrsla-styrihops-fyrirkomulag-thjonustu-born-fjolthaettan-vanda-agu-2023.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

þróunin undanfarin ár verið sú að úrræði Barnaverndarstofu (nú Barna- og fjölskyldustofu) hafa ekki verið tiltæk fyrir þennan hóp barna og þar með hafi kostnaðurinn að langmestu lagst á herðar sveitarfélaga sem hafi vegna takmarkaðs bolmagns sótt í auknum mæli í úrræði á vegum einkaaðila.[241] Hugmyndin að baki yfirfærslu þessarar þjónustu til sveitarfélaganna var þó að nærtækast væri að veita hana í nærumhverfinu.[242] Í ljósi þess að fæst sveitarfélögin bjóða upp á svo flókin úrræði vistast börn með fjölþættan vanda gjarnan í þessum einkareknu úrræðum á höfuðborgarsvæðinu, þá í einhverjum tilvikum fjarri heimabyggð.

Af skýrslu stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda, sem mennta- og barnamálaráðuneytið gaf út árið 2023, má ráða að ýmsar breytingar séu fyrirhugaðar í þessum málaflokki. Þar eru m.a. lagðar fram tillögur um viðeigandi úrræði fyrir börn í stigskiptri þjónustu á ábyrgð Barna- og fjölskyldustofu. Í skýrslunni kemur fram að núverandi skipulag þjónustunnar leiði til hærri rekstrarkostnaður í þjónustu við börn með fjölþættan vanda sem skýrist fyrst og fremst af dreifðri og brotakenndri þjónustu. Sveitarfélögin hafi mismikla burði til að setja á fót úrræði fyrir þennan viðkvæma hóp og hafi því verið að leita í auknum mæli í úrræði á vegum einkaaðila. Barn með fjölþættan vanda kunni að hafa þörf fyrir viðamikið úrræði tímabundið, s.s. vistun utan heimilis, en flókið sé fyrir sveitarfélög að setja svo umfangsmikla þjónustu á fót tímabundið og hvað þá að halda úti slíku úrræði í lengri tíma. Styrkur tillagnanna og kostnaðarmatsins felist í því að færa ábyrgð og framkvæmd þjónustunnar á einn aðila, þ.e. Barna- og fjölskyldustofu, til að ná fram skynsamlegri nýtingu á störfum sérfræðinga og fjármuna fyrir svo viðkvæman hóp barna.[243]

Af framangreindu er ljóst að nú stendur yfir ákveðin vinna í mennta- og barnamálaráðuneytinu þar sem skipulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda er til endurskoðunar. Án tillits til þess er ástæða til að árétta þau sjónarmið sem þegar hafa komið fram um forsendur þess að lögbundin verkefni ríkis og sveitarfélaga séu fengin einkaaðilum, þ. á m. um að með starfseminni sé viðhlítandi eftirlit. Að öðru leyti mun umboðsmaður fylgjast áfram með þróun þessara mála.

241 Sjá *Skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda*, bls. 6. Birt á vefslóð: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/26b_skyrsla_vegna_barna_med_fjolthaettan_vanda_23._mars_2021.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

242 Sjá *Skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir*, bls. 3. Velferðarráðuneytið 2013. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit_2013/skyrsla-um-samhaefda-thjonustu-vid-born-med-alvarlegar-throska--og-gedraskanir---an-isbn.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

243 Sjá *Skýrslu stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda*, bls. 11. Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2023. Birt á vefslóð: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/skyrsla-styrihops-fyrirkomulag-thjonustu-born-fjolthaettan-vanda-agu-2023.pdf [sótt á vef 21. júní 2024].

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

13 Eftirfylgni

Umboðsmaður mun áfram fylgjast með þróun mála sem og viðbrögðum Klettabæjar og sveitarfélaga í kjölfar þessarar skýrslu sem getur jafnframt 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 og varða aðkomu mennta- og barnamálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra.

Í ljósi réttaröryggis þeirra einstaklinga sem eru vistaðir í búsetuúrræðum Klettabæjar er þess óskað að Klettabær upplýsi umboðsmann um viðbrögð við þeim tilmælum og ábendingum sem settar eru fram í skýrslunni eigi síðar en 1. janúar 2025. Hið sama á við um þau sveitarfélög sem höfðu börn í sólarhringsþjónustu í búsetuúrræðum Klettabæjar þegar heimsókn umboðsmanns fór fram, n.tt. Reykjavík, Hafnarfjörður og Kópavogur. Þannig er þess óskað að upplýst verði um hvort tilmælin og ábendingarnar leiði til einhverra aðgerða eða athafna af þeirra hálfu og þá hverra, 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 félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins við þeim tilmælum og ábendingum sem beint er til þeirra.

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026