

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnartillaga.

Drög að tillögu til þingsályktunar

um stefnu um farsæld barna til ársins 2035.

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

Alþingi ályktar að við alla stefnumótun um málefni barna sem og í framkvæmd þjónustu í þágu farsældar þeirra verði unnið á grundvelli framtíðarsýnar þeirrar sem hér er sett fram.

I. Framtíðarsýn.

Framtíðarsýn stefnu þessarar sem gildi til ársins 2035 grundvallist á því markmiði að skapa barnvænt samfélag þar sem réttindi og farsæld barna verði í öndvegi.

Stefnan hvíli á sex stoðum sem endurspegli ákveðin leiðarljós sem gangi þvert á stoðirnar. Þau leiðarljós sem liggja til grundvallar framtíðarsýn stefnunnar verði eftirfarandi: 1) stefnan leggi grunn að því að skapa barnvænt samfélag þar sem réttindi allra barna verði virt, 2) stefnan byggji á heildstæðri nálgun og áherslu á samfellu og samþættingu við veitingu þjónustu, og 3) að stefnan taki sérstakt tillit til viðkvæmra hópa barna.

II. Stoðir stefnu um farsæld barna.

- Jafnræði allra barna og fjölskyldna þeirra.
- Barnvæn nálgun og þátttaka barna.
- Stuðningur í þágu barna og fjölskyldna þeirra.
- Fræðsla, forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir í þágu barna.
- Framúrskarandi mannaúður í þágu barna.
- Áreiðanleg og heildstæð gögn liggja til grundvallar ákvarðanatöku stjórnvalda.

III. Innleiðing.

Innleiðing stefnu þessarar verði viðvarandi verkefni stjórnvalda í víðtæku samráði við börn og samfélagið allt. Á grundvelli stefnu þessarar verði undirbúnað framkvæmdaáætlanir um verkefni ríkisins sem varði farsæld barna og innihaldi mælanleg markmið, sem og tímasettar og fjármagnaðar aðgerðir.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Þingsályktunartillaga þessi um stefnu um farsæld barna hefur að geyma tillögu að fyrstu heildstæðu stefnu íslenskra stjórnvalda um málefni barna. Undanfarin ár hafa stjórnvöld unnið að breytingum sem miða að því að tryggja markvissari innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins hér á landi. Samningurinn, hér eftir barnasáttmálinn, var lögfestur á Alþingi hinn 20. febrúar 2013 með lögum nr. 19/2013. Ábyrgð á innleiðingu barnasáttmálans hvílir á stjórnvöldum og felur sú ábyrgð meðal annars í sér að unnið sé að því

að skapa barnvænt samfélag þar sem réttindi barna eru virt í framkvæmd og þeim gefið tækifæri til að njóta þeirra á eigin forsendum.

Hinn 10. júní 2021 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 28/151 um barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Samþykktin markaði mikilvæg tímamót en ályktunin fól í sér fyrstu heildstæðu aðgerðaáætlunina um innleiðingu barnasáttmálans hér á landi. Í áætluninni er í aðgerð 5.1. kveðið á um mótun heildstæðrar stefnu í málefnum barna og ungmenna á landsvísu. Í umfjöllun um aðgerðina er fjallað um mikilvægi þess að stjórnvöld starfi eftir samræmdri og víðtækri stefnu í því skyni að efla og tryggja réttindi barna. Er það í samræmi við ábendingar barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, sem hefur, á grundvelli eftirlitshlutverks síns, beint því til aðildarríkja barnasáttmálans að stjórnvöld vinni eftir heildstæðri stefnu þegar kemur að málefnum og réttindum barna.

Samhliða vinnu við markvissa innleiðingu barnasáttmálans hér á landi hefur verið lögð áhersla á heildstæða stefnumótun um málefni barna sem hefur það að markmiði að tryggja samþættingu og samfellu í veitingu þjónustu. Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, tóku gildi árið 2022. Lögin fela í sér grundvallarbreytingar á umgjörð samvinnu þeirra aðila sem veita börnum og barnafjölskyldum þjónustu og eru afrakstur heildstæðrar vinnu sem hófst árið 2018. Í ákvæði 3. mgr. 3. gr. laganna er kveðið á um skyldu ráðherra til að leggja fyrir Alþingi stefnu um farsæld barna og framkvæmdaáætlun um verkefni ríkisins sem varða farsæld barna til fjögurra ára í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Í ákvæðinu kemur jafnframt fram að við undirbúning stefnu og framkvæmdaáætlunar skuli tekið mið af niðurstöðum farsældarþings. Á grundvelli ákvæðisins var boðað til fyrsta farsældarþingsins í september 2023. Líkt og nánar er fjallað um í sérstökum kafla í greinargerð þessari lögðu þær umræður sem fram fóru á þinginu grunninn að þeirri stefnumótunarvinnu sem fram hefur farið í kjölfarið. Sú vinna hefur bæði miðað að því að undirbúa drög að heildstæðri stefnu um farsæld barna sem og að leggja grunninn að undirbúningi framkvæmdaáætlana. Ákveðið var að betur færi á því að leggja fyrst í stað fram tillögu til þingsályktunar um stefnu um farsæld barna og að í framhaldi yrðu lagðar fram aðgerðamiðaðar og fjármagnaðar framkvæmdaáætlanir á grundvelli stefnunnar, verði hún samþykkt.

Síðustu ár hefur verið lögð aukin áhersla á að stjórnvöld vinni eftir heildstæðri stefnumótun á grundvelli ályktana Alþingis þar um. Þegar litið er til þeirrar stefnumótunar sem fram hefur farið og tengist málefnum barna og ungmenna er ljóst að slík stefnumótun tekur gjarnan mið af tilteknum málaflokkum. Hér má t.a.m. nefna menntastefnu til ársins 2030, stefnu um tómstunda- og félagsstarf barna og ungmenna til 2030 og heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Kostir heildstæðrar stefnumótunar fyrir tiltekna málaflokka eru ótvírætt margir. Aftur á móti hefur einnig verið á það bent að mikilvægt sé að vinna út frá heildstæðri stefnu um málefni barna sem tekur mið af öllum þeim ólíku málaflokkum sem tengjast réttindum og þjónustu í þágu þeirra.

Í þingsályktun nr. 28/151 um barnvænt Ísland og lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021 er kveðið á um það að fram skuli fara heildstæð stefnumótun um málefni barna. Sú heildstæða stefna sem hér er lögð fram er sett fram með þeim hætti að unnt sé að byggja á henni við alla stefnumótun sem tengist málefnum barna með einhverjum hætti, hvort sem að sú stefnumótun lúti að ákveðnum málaflokkum og málefnum eða réttindum barna með víðtækari hætti.

Lagt er til að stefnan gildi til ársins 2035 og á grundvelli hennar verði settar nánar tímasettar framkvæmdaáætlanir um verkefni ríkisins sem varða farsæld barna, með mælanlegum markmiðum og fjármögnum aðgerðum.

2. Inntak stefnunnar.

A. Jafnræði allra barna og fjölskyldna þeirra.

Um velferð og farsæld barna og barnafjölskyldna er víða fjallað í íslenskum lögum og alþjóðlegum samningum sem íslenska ríkið er aðili að. Í því skyni að tryggja aukið jafnræði hafa einnig verið sett fjölmörg ákvæði í lög sem miða að því að tryggja jafnrétti og banna mismunun. Slíkt ákvæði má t.a.m. finna í 2. gr. barnasáttmálans þar sem fram kemur sú grundvallarregla að hverju barni skuli tryggð þau réttindi sem það á tilkall til án mismununar af nokkru tagi.

Það liggur þó fyrir að tilteknir hópar barna og fjölskyldna þeirra eru líklegri til þess að mæta hindrunum sem takmarka möguleika þeirra á að njóta réttinda sinna til fulls. Til þess að tryggja að öll börn geti notið sömu réttinda og tækifæra er mikilvægt að styðja sérstaklega við viðkvæma hópa barna og fjölskyldna þeirra. Ljóst er að í sumum tilfellum kann einnig að vera nauðsynlegt að grípa til sérstakra aðgerða, eða viðeigandi aðlögunar, þannig að allir fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, þau réttindi sem þeir eiga tilkall til.

Þá er ljóst að fjölskyldan gegnir lykilhlutverki í lífi barna og mikilvæg forsenda þess að börn geti notið vissra réttinda er að stuðla að því að fjölskyldan njóti þeirra í heild.

Á grundvelli þess sem hér kemur fram er sett fram sú framtíðarsýn að jafnræði allra barna og fjölskyldna þeirra verði tryggt.

B. Barnvæn nálgun og þátttaka barna.

Í því skyni að skapa samfélag þar sem öll börn fá notið sín á eigin forsendum er mikilvægt að styðja við barnvæna nálgun á öllum sviðum. Í samræmi við 12. gr. barnasáttmálans ber stjórnvöldum að hlusta eftir skoðunum barna, taka réttmætt tillit til þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska og tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum sem þau varða.

Þátttaka barna, þar sem þau hafa tækifæri til að hafa áhrif á eigið líf og taka þátt í samfélaginu með virkum hætti, er mikilvægur liður í því að unnt sé að skapa samfélag sem er reist á virðingu, samkennd og skilningi. Sýnt hefur verið fram á að markviss þátttaka barna í ákvarðanatöku stjórnvalda sem og virk samfélagsleg og lýðræðisleg þátttaka þeirra, er til þess fallin að hafa jákvæð áhrif á valdeflingu og stöðu barna í samfélaginu.

Tryggja þarf að umhverfi, viðhorf, stjórnsýsla og þjónusta taki mið af skoðunum, þörfum og hagsmunum barna til þess að börn hafi raunveruleg tækifæri til að hafa áhrif á samfélagið sem og eigið líf.

Á grundvelli þess sem hér kemur fram er sett fram sú framtíðarsýn að barnvæn nálgun og þátttaka allra barna verði tryggt.

C. Stuðningur í þágu barna og fjölskyldna þeirra.

Farsæld barns er skilgreind sem aðstæður sem skapa barni skilyrði til að ná líkamlegum, sálrænum, vitsmunalegum, siðferðilegum og félagslegum þroska og heilsu á eigin forsendum til framtíðar. Börn eru fjölbreyttur hópur og þarfir þeirra ólíkar og því er mikilvægt að mæta þeim með einstaklingsbundnum hætti og viðeigandi stuðningi með það að markmiði að tryggja farsæld hvers barns. Einstaklingsmiðaður stuðningur styður við það að unnt sé að nálgast börn og mæta þeim þar sem þau eru stödd í takt við samfélagslegar áskoranir og áherslur hverju sinni. Þverfagleg teymisvinna allra sem veita börnum og fjölskyldum þeirra þjónustu með virkri aðkomu þeirra barna og foreldra sem í hlut eiga er mikilvægur liður í því að nálgast mál

með einstaklingsmiðuðum hætti. Með slíkri samvinnu er betur hægt að mæta þörfum barna með snemmtækum stuðningi.

Forsenda þess að unnt sé að veita snemmtækan og einstaklingsmiðaðan stuðning er að viðeigandi þjónusta og úrræði standi þeim börnum sem á þeim þurfa að halda til boða, einkum í nærumhverfi þeirra. Slík úrræði þurfa að vera aðgengileg þeim sem starfa við veitingu þjónustu í þágu farsældar barna og til þess fallin að mæta ólíkum þörfum þeirra barna sem í hlut eiga. Mikilvægt er að börn hafi greiðan aðgang að viðeigandi stuðningi og þjónustu um leið og þörf krefur og að stjórnvöld styðji við það markmið með viðeigandi úrræðum.

Þá hafa rannsóknir sýnt fram á að aukinn stuðningur, ráðgjöf og þjónusta til foreldra sem og fjölskyldunnar í heild eru allt mikilvægir þættir í því að stuðla að aukinni farsæld barna. Samhliða auknum stuðningi við börn er mikilvægt að styðja við foreldra og fjölskyldur allra barna hér á landi.

Á grundvelli þess sem hér kemur fram er sett fram sú framtíðarsýn að þörfum barna og fjölskyldna þeirra verði mætt með viðeigandi stuðningi og þjónustu í samræmi við þarfir þeirra hverju sinni.

D. Fræðsla, forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir í þágu barna.

Fræðsla, forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir eru veigamiklir þættir í því að skapa heilbrigðara og öruggara samfélag þar sem öll börn fá notið sín á eigin forsendum til framtíðar.

Mikilvægi þess að tryggja góða grunnþjónustu sem og snemmtækan stuðning við veitingu þjónustu í þágu barna endurspeglast í rannsóknum og fjölmörg rök liggja að baki þeirri sýn að leggja áherslu á fræðslu, forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir. Slíkar aðgerðir miða t.a.m. að því að vernda börn fyrir neikvæðum afleiðingum áfalla eða tiltekinnar lífsreynslu sem þau kunna að verða fyrir. Fræðsla, forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir eru til þess fallnar að valdefla börn og fjölskyldur og tryggja þeim aðgang að viðeigandi tækjum og tólum, til að bregðast við áskorunum og minnka líkurnar á því að þörf sé á frekari stuðningi á síðari stigum.

Þá er almenn fræðsla mikilvægur liður í því að tryggja að réttindi barna séu raunverulega virt í framkvæmd. Á það við hvort sem lítið er til fræðslu til barnanna sjálfra, foreldra þeirra eða fjölskyldna, starfsfólks sem vinnur með börnum eða annarra aðila. Forsenda þess að börn öðlist færni til þess að setja þau réttindi sem þau eiga tilkall til og þann stuðning sem þau eiga rétt á í samhengi við aðstæður í eigin umhverfi er að efla meðvitund og skilning á eigin réttindum sem og réttindum annarra.

Á grundvelli þess sem hér kemur fram er sett fram sú framtíðarsýn að fræðsla, forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir liggi til grundvallar allri stefnumótun um málefni barna sem og í framkvæmd við veitingu þjónustu.

E. Framúrskarandi mannauður í þágu barna.

Forsenda þess að unnt sé að tryggja börnum bestu mögulegu þjónustu á hverjum tíma er að við veitingu þeirrar þjónustu starfi fólk sem býr yfir hæfni og reynslu til að mæta þörfum þeirra. Sá mannauður sem starfar við þjónustu í þágu farsældar barna hefur fjölbreyttan bakgrunn, sem og ólíka þekkingu og reynslu, enda hvílir veiting farsældarþjónustu á stóðum ólíkra þjónustukerfa.

Í lögum eru gerðar ríkar kröfur til ábyrgðar þeirra aðila sem veita börnum og fjölskyldum þeirra þjónustu. Felur sú ábyrgð m.a. í sér skyldu til að fylgjast með velferð og farsæld barna og bregðast við þörfum þeirra fyrir þjónustu á skilvirkan hátt um leið og þörf krefur. Mikilvægt er að sá mannauður sem starfar við veitingu þjónustu hafi forsendur til að standa undir þeirri ábyrgð sem lög gera kröfu um. Til að tryggja að svo megi verða er ljóst að leggja þarf áherslu

á sérhæfða fagþekkingu og starfsumhverfi sem styður við þann mannauð sem sinnir þeim störfum sem um ræðir. Þá er ljóst að til þess að starfsfólk sem vinnur með börnum geti upplýst börn og fjölskyldur um þann stuðning og þjónustu sem þau eiga rétt á þarf það sjálft að vera meðvitað um rétt barna til slíkrar þjónustu.

Sérhæfð þjónusta krefst sérhæfðrar þekkingar og framlags starfsfólks sem víða skortir hér á landi. Mikilvægt er að til staðar sé fagmenntað starfsfólk en einnig þarf að styðja við þann mannauð sem þegar sinnir þjónustu í þágu farsældar barna.

Á grundvelli þess sem hér kemur fram er sett fram sú framtíðarsýn að framúrskarandi mannauður liggi til grundvallar við veitingu farsældarþjónustu í þágu barna.

F. Áreiðanleg og heildstæð gögn liggi til grundvallar ákvarðanatöku stjórnvalda.

Í 3. gr. barnasáttmálans kemur fram að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar stjórnvöld gera ráðstafanir sem varða börn. Forsenda þess að stjórnvöld geti tekið upplýstar ákvarðanir í þágu barna er að upplýsingar um börn, stöðu þeirra og líðan, liggi fyrir.

Þau gögn og upplýsingar sem safnað er þurfa að veita heildræna yfirsýn, með það að markmiði að stefnumótun stjórnvalda sé byggð á bestu fáanlegu gögnum um stöðu þeirra hér á landi, styðja við forgangsröðun stjórnvalda og stuðla að því að stjórnvöld geti rækt almennar eftirlitsskyldur sínar. Huga þarf sérstaklega að því að gagnaöflun stjórnvalda endurspegli fjölbreyttan hóp barna hér á landi. Þá er mikilvægt að unnt sé að sundurliða gögn með þeim hætti að hægt sé að greina mismunun eða hugsanlega mismunun meðal barna með það að markmiði að stjórnvöld geti brugðist við.

Gagnaöflun um farsæld barna nýtist ekki aðeins í opinberri stefnumótun og eftirfylgni með aðgerðum stjórnvalda heldur einnig í störfum annarra aðila, svo sem félagasamtaka, sem vinna í þágu farsældar barna. Þessi sýn er í samræmi við áherslur stjórnvalda undanfarin ár, og birtist m.a. í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem fram kemur að stefnumótun og forgangsröðun skuli byggð á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið.

Á grundvelli þess sem hér kemur fram er sett fram sú framtíðarsýn að áreiðanleg og heildstæð gögn liggi til grundvallar ákvarðanatöku, stefnumótun og forgangsröðun stjórnvalda í þágu barna.

3. Samráð.

Sú stefna sem hér er lögð fram var undirbúin í víðtæku samráði. Á grundvelli 4. gr. laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, ber ráðherra að boða til farsældarþings þar sem m.a. skal ræða stefnu um farsæld barna. Þann 4. september 2023 var fyrsta farsældarþingið haldið í Hörpu. Rúmlega 1.200 þátttakendur skráðu sig á þingið en hópurinn samanstóð af börnum, foreldrum og öðrum aðstandendum, og starfsfólki ólíkra kerfa sem veita börnum þjónustu, þ.m.t. á vettvangi skóla- og frístundastarfs, félagsþjónustu, heilbrigðiskerfsins, lögreglunnar, félagsmiðstöðva og ríkisstofnana. Þá voru einnig viðstaddir fulltrúar hagsmunasamtaka sem vinna að málefnum barna. Rúmlega helmingur þinggesta tók þátt í stefnumótandi umræðum þingsins. Umræðunum var skipt upp eftir grunnstöðum farsældar. Grunnstöðirnar eru: 1) heilsa og vellíðan, 2) menntun, 3) þátttaka og félagsleg tengsl, 4) öryggi og vernd og 5) lífsgæði og félagsleg staða.

Í byrjun maí 2024 óskaði mennta- og barnamálaráðuneytið eftir tilnefningum frá 37 hagsmunaaðilum í fimm rýnihópa sem jafnframt var skipt upp eftir grunnstöðum farsældar. Tilnefningar bárust frá 30 aðilum, þ.m.t. ráðuneytum, stofnunum, samtökum og öðrum hagsmunaaðilum. Vinna rýnihópanna byggði á niðurstöðum farsældarþings og mælaborði um

farsæld barna. Þann 2. september 2024 var haldinn fundur með þátttakendum í rýnihópunum fimm auk stýrihópi Stjórnarráðsins í málefnum barna, innleiðingarstjórum farsældar hjá sveitarfélögunum og starfshópi um innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Á fundinum voru drög að stöðum stefnu þessarar lögð fyrir til umræðu og rýni.

Drög voru kynnt til umsagnar í Samráðsgátt stjórnvalda [...].

DRÖG