

SKÝRSLA NEFNDAR
SAMKVÆMT LÖGUM NR. 26/2007

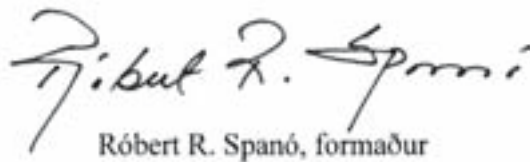
Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952-1979

REYKJAVÍK, 31. JANÚAR 2008

TIL FORSÆTISRÁÐHERRA

Nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007, sem þér skipuðuð með erindisbréfi, dags. 2. apríl 2007, og falið var í fyrstu að kanna starfsemi Breiðavíkurheimilisins á árunum 1952-1979, hefur lokið við könnunina og afhendir yður hér með meðfylgjandi skýrslu sína af því tilefni.

Reykjavík, 31. janúar 2008,



Róbert R. Spanó, formaður



Jón Friðrik Sigurðsson



Ragnhildur Bjarnadóttir



Sigrún Júlíusdóttir



Þuríður B. Sigurjónsdóttir, ritari

EFNISYFIRLIT:

I. HLUTI – SKIPAN NEFNDARINNAR, HLUTVERK, AÐFERÐIR OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNAR

1.	Skipan nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og hlutverk hennar	7
2.	Málsmeðferð nefndarinnar, verklag og aðferðafræði	8
2.1	Skjalleg gagnaöflun frá opinberum stofnunum og öflun greinargerða af hálfu sérfræðinga	9
2.2	Vettvangsferð nefndarinnar til Breiðavíkur í júní 2007	12
2.3	Viðtöl við einstaklinga, sem vistaðir voru sem börn á Breiðavík	12
2.4	Skýrslutökur af fyrrverandi starfsmönnum Breiðavíkurheimilisins og öðrum opinberum starfsmönnum	15
2.5	Um aðferðafræði nefndarinnar og grundvöll ályktana um einstaka efnisþætti könnunar	16
3.	Samantekt og helstu niðurstöður könnunar	19

II. HLUTI – STOFNUN OG STARFSEMI BREIÐAVÍKURHEIMILISINS OG LAGAUMHVERFI BARNAVERNDARMÁLA

4.	Nokkrir megindrættir í sögu uppeldisstofnana á Íslandi og um samfélagsbreytingar um miðja 20. öld – Samantekt úr greinargerð Braga Guðbrandssonar	31
4.1	Fyrstu uppeldisstofnanir á Íslandi	31
4.2	Opinberar uppeldisstofnanir	32
4.2.1	Uppeldisstofnanir á vegum ríkisins	33
4.2.2	Uppeldisstofnanir á vegum Reykjavíkurborgar	37
4.3	Einkareknar uppeldisstofnanir	39
5.	Undirbúningur, upphafsáðgerðir og stofnun Breiðavíkurheimilisins	39
6.	Stutt yfirlit yfir löggjafarsögu barnaverndarmála 1932-2002	45
7.	Ályktanir af lögum nr. 29/1947 og nr. 53/1966 og reglugerðum um barnaverndarmál á árunum 1950-1980	48
7.1	Almenn atriði	48
7.2	Menntamálaráðuneytið	49
7.3	Barnaverndarráð	50
7.4	Barnaverndarnefndir	52
7.5	Lagagrundvöllur fyrir stofnun vistheimila fyrir börn sem framið höfðu afbrot eða voru á annan hátt á glapstigum	57
7.6	Reglugerðarfyrirmæli um starfsemi Breiðavíkurheimilisins	59

8.	Almennt um starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952-1979 – tölulegar staðreyndir, rannsóknir og önnur skjallæg gögn	61
8.1	Gagnaöflun nefndarinnar.	61
8.2	Samantekt um niðurstöður fyrirbyggjandi rannsókna á vistmönnum Breiðavíkurheimilisins	65
8.3	Greining fyrirbyggjandi frumgagna – fjöldi vistmanna, aldursskipting og dvalartími á árunum 1952-1979	69
8.3.1	Fjöldi vistmanna	69
8.3.2	Aldursskipting	70
8.3.3	Dvalartími	70
8.4	Menntun og reynsla forstöðumanna á Breiðavík	71

III. HLUTI – ÁLYKTANIR OG NIÐURSTÖÐUR NEFNDARINNAR

9.	Um tildrög vistunar barna á Breiðavík	73
9.1	Lagagrundvöllur stjórnvaldsákvæðana um vistun barna og málsmeðferð	73
9.2	Ályktanir af skjallægum gögnum og af öðrum heimildum – niðurstöður nefndarinnar.	75
9.2.1	Tímabilið 1952-1972	75
9.2.1.1	Vistun barna af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur	75
9.2.1.2	Vistun barna af hálfu barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur	81
9.2.2	Tímabilið 1973-1979	83
10.	Sættu börnin á Breiðavík illri meðferð eða ofbeldi?	85
10.1	Hvað felst í hugtökunum ill meðferð og ofbeldi?	85
10.2	Ákvæði almennra hegningarlaga, barnaverndarlaga, reglugerða	85
10.3	Niðurstöður um inntak hugtakanna ill meðferð og ofbeldi.	88
10.4	Almennt um ályktunargrundvöll nefndarinnar og mat	92
10.4.1	Markmið og framkvæmd viðtala við fyrrverandi vistmenn og starfsmenn Breiðavíkurheimilisins	92
10.4.2	Álitsgerðir Dr. Gísla H. Guðjónssonar, prófessors í réttarsálfræði, um trúverðugleika framburða fyrrverandi vistmanna og starfsmanna	93
10.4.3	Rannsóknir er lúta að því hvort börn segi frá reynslu af kynferðislegu ofbeldi.	97
10.4.4	Ályktunargrundvöllur nefndarinnar.	99
10.5	Tímabilið 1952-1953 / Forstöðumaður nr. 1	100

10.6	Tímabilið 1953-1955 / Forstöðumaður nr. 2.....	102
10.7	Tímabilið 1955-1956 / Forstöðumaður nr. 3.....	103
10.8	Tímabilið 1956-1962 / Forstöðumaður nr. 4.....	106
10.9	Tímabilið 1962-1964 / Forstöðumaður nr. 5.....	110
10.10	Tímabilið 1964-1972 / Forstöðumaður nr. 6.....	113
10.11	Tímabilið 1972-1973 / Forstöðumaður nr. 7.....	118
10.12	Tímabilið 1973-1977 / Forstöðumaður nr. 8.....	120
10.13	Tímabilið 1977-1979 / Forstöðumaður nr. 9.....	121
11.	Var eftirlit með vistun barna á Breiðavík af hálfu hins opinbera fullnægjandi?	123
11.1	Almenn atriði um opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins	123
11.2	Ályktanir af skjallægum gögnum og framburðum vistmanna og starfsmanna – niðurstöður nefndarinnar	126
11.2.1	Um undirbúning og forsendur ákvörðunar um stofnun Breiðavíkurheimilisins.	126
11.2.2	Tímabilið 1952-1972.....	127
11.2.3	Tímabilið 1973-1979.....	139

IV. TILLÖGUR NEFNDARINNAR

12.	Ályktunargrundvöllur nefndarinnar	142
12.1	Hlutverk nefndarinnar samkvæmt lögum nr. 26/2007	142
12.2	Áhrif illrar meðferðar og ofbeldis á börn og unglinga	143
12.2.1	Þróun sjálfsmýndar og persónulegrar hæfni á unglingsárum ..	143
12.2.2	Áhrif illrar meðferðar og ofbeldis	145
12.2.3	Samantekt um áhrif neikvæðrar reynslu á sjálfsmýnd og líðan vistmanna í Breiðavík.....	148
13.	Skaðabótaskylda hins opinbera - leiðir.....	149
14.	Geðheilbrigðisþjónusta	155
15.	Gildandi framkvæmd og eftirlit á sviði barnaverndarmála.....	157
16.	Frekari kannanir nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007	159
17.	Skrá yfir fræðirit og heimildir sem stuðst er við í skýrslunni	161

V. FYLGISKJÖL

1.	Lög nr. 26/2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn	168–169
----	--	---------

2.	Bragi Guðbrandsson: <i>Barnavernd og uppeldisstofnanir – Saga stofnana fyrir börn og samfélagsbreytingar um miðja 20. öld.</i> Greinargerð unnin í tilefni af könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Desember 2007	170–300
3.	Gísli H. Guðjónsson: <i>Psychological Report.</i> Ref: Breidavík, dags. 7. desember 2007, og <i>Psychological Report.</i> Ref: Breidavík, dags. 31. desember 2007	301–320
	Gísli H. Guðjónsson: <i>Sálfræðiskýrsla.</i> Tilv. Breiðavík, dags. 7. desember 2007, og <i>Sálfræðiskýrsla.</i> Tilv. Breiðavík, dags. 31. desember 2007 - íslensk þýðing	321–341
4.	Viðar Már Matthíasson: <i>Álitsgerð um ýmis skaðabótaréttarleg atriði í tilefni af könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 á starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur á árunum 1952-1979,</i>	342–354
5.	Borgarskjalasafn: <i>Greinargerð varðandi gagnaöflun og gagnavörslu vegna Breiðavíkurmáls, dags. 10. janúar 2008</i>	355–359

I. HLUTI - SKIPAN NEFNDARINNAR, HLUTVERK, AÐFERÐIR OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNAR

1. Skipan nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og hlutverk hennar

Í upphafi árs 2007 komu fram í fjölmiðlum frásagnir frá einstaklingum sem höfðu verið vistaðir sem börn á vistheimilinu Breiðavík, þar sem því var lýst að þeir hefðu orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvöl þeirra stóð. Hinn 13. febrúar 2007 ákvað ríkisstjórnin á fundi sínum að leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um að fram færi heildstæð og almenn athugun á því hvernig rekstri vistheimilisins Breiðavíkur var háttað á árunum 1950 til 1980 og eftir atvikum hliðstæðra stofnana og sérskóla þar sem börn dvöldu. Gæfu upplýsingar og gögn tilefni til þess að athugunin tæki til rekstrar nær í tíma skyldu tímatakmörk hennar útvíkkuð samkvæmt því. Með athuguninni væri ætlunin að fara yfir greinargerðir og kannanir sem lögju fyrir um þá starfsemi sem athugunin tæki til en jafnframt að afla nýrra gagna frá viðkomandi stofnunum og einstaklingum, sem dvöldu eða störfuðu á heimilunum. Einnig yrði kannað hvernig eftirliti væri háttað með heimilunum á því tímabili sem athugunin beindist að.

Samkvæmt almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi er varð að lögum nr. 26/2007 var ætlunin með frumvarpinu að gera tillögu um nauðsynleg laga-fyrirmæli til að unnt væri að mæla fyrir um framangreinda athugun, m.a. um stöðu nefndarinnar og valdheimildir. Í samræmi við framangreinda ákvörðun ríkisstjórnar var lagt til að ákvæði laganna skyldu mæla almennt fyrir um skipun nefndar til að framkvæma könnun á vist- og meðferðarheimilum fyrir börn sem ekki væru lengur starfandi.

Hinn 23. mars 2007 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Voru lögín birt í Stjórnartíðindum 28. s.m. og fengu númerið 26/2007, *sjá fylgiskjal nr. 1*. Var forsætisráðherra falið samkvæmt 5. gr. laganna að kveða í erindisbréfi nánar á um skipun nefndar, þá starfsemi sem könnun ætti að taka til og það tímabil sem um væri þá að ræða.

Hinn 2. apríl 2007 skipaði forsætisráðherra í nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007. Í nefndina voru skipuð þau Róbert R. Spanó, prófessor og starfandi forseti lagadeildar Háskóla Íslands, formaður, Dr. Jón Friðrik Sigurðsson, dósent við læknadeild Háskóla Íslands og forstöðusálfræðingur á Landspítalanum, Dr. Ragnhildur Bjarnadóttir, dósent í sálfræði við Kennaraháskóla Íslands, og Dr. Sigrún Júlíusdóttir, prófessor í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Í starf ritara nefndarinnar var í fyrstu ráðin Aagot V. Óskarsdóttir, sérfræðingur hjá Lagastofnun Háskóla Íslands, en 1. maí 2007 tók Þuríður B. Sigurjónsdóttir, lögfræðingur, við starfi ritara.

Með erindisbréfi forsætisráðherra, dags. 2. apríl 2007, var nefndinni falið í fyrstu að kanna starfsemi Breiðavíkurheimilisins á árunum 1950-1980. Samkvæmt erindisbréfinu og 1. gr. laga nr. 26/2007, eins og það ákvæði verður að túlka í ljósi athugasemda greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögunum, hefur hlutverk nefndarinnar við könnunina verið eftirfarandi:

1. Að kanna tildrög þess að börn voru vistuð á Breiðavíkurheimilinu á meðan það var starfandi, sjá kafla 9 í III. hluta skýrslunnar.
2. Að staðreyna, eins og kostur er, hvort þeir einstaklingar, sem vistaðir voru sem börn á Breiðavík á árunum 1950-1980, hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi á meðan á dvöl þeirra stóð, sjá kafla 10 í III. hluta skýrslunnar.
3. Að leggja mat á hvort og þá hvernig opinberu eftirliti með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið háttað á því tímabili sem könnunin tekur til, sjá kafla 11 í III. hluta skýrslunnar.
4. Að leggja grundvöll að tillögugerð til stjórnvalda um frekari viðbrögð, sjá kafla 13 – 16 í IV. hluta skýrslunnar.

Í erindisbréfi forsætisráðherra var gert ráð fyrir að nefndin skilaði skýrslu til hans eigi síðar en 1. janúar 2008. Í síðari hluta desembermánaðar 2007 ákvað nefndin að veita formanni umboð til að óska eftir því við forsætisráðherra að nefndin fengi einn mánuð til viðbótar til að ljúka störfum. Eins og rakið er í fréttatilkynningu nefndarinnar, dags. 20. desember 2007, féllst ráðherra á málaleitan formanns nefndarinnar og var henni veittur frestur til 31. janúar 2008 til að skila skýrslu sinni.

2. Málsmeðferð nefndarinnar, verklag og aðferðafræði

Verklag nefndarinnar og gagnaöflun hefur í meginatriðum verið greind niður í eftirfarandi *sex þætti*:

1. Öflun skjallegra gagna frá opinberum stofnunum og greinargerða af hálfu sérfræðinga.
2. Vettvangsferð nefndarmanna til Breiðavíkur.
3. Viðtöl við þá einstaklinga, sem voru vistaðir sem börn á Breiðavík.
4. Skýrslutökur af fyrrverandi starfsmönnum Breiðavíkurheimilisins og öðrum opinberum starfsmönnum.
5. Greining og ályktanir af upplýsingum sem aflað hefur verið í formi gagna, munnlegs framburðar og álitsgerða sérfræðinga.
6. Mat og framsetning tillagna og annarra viðbragða í tilefni af niðurstöðum nefndarinnar.

Í köflum 2.1-2.5 verður nánar gerð grein fyrir verklagi og aðferðafræði nefndarinnar í tilefni af liðum 1.-4. hér að framan. Um þau atriði sem greinir í 5. lið er fjallað sérstaklega í III. hluta skýrslunnar og um 6. lið í IV. hluta skýrslunnar.

2.1 Skjalleg gagnaöflun frá opinberum stofnunum og öflun greinargerða af hálfu sérfræðinga

Nefndin sendi forsætisráðuneytinu og félagsmálaráðuneytinu bréf, dags. 10. apríl 2007, þar sem tekið var fram að samkvæmt fyrri málslíð 1. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007 skuli nefndin hafa frjálsan og óheftan aðgang að öllum gögnum í vörslu stjórnvalda sem varða starfsemi þess vist- eða meðferðarheimilis fyrir börn sem erindisbréf hennar nær til. Á grundvelli ákvæðisins fór nefndin fram á það í bréfi sínu til forsætisráðuneytisins að ráðuneytið hefði milligöngu um að óska eftir því að ráðuneytin og undirstofnanir þeirra, sem kynnu að hafa í vörslum sínum gögn er varða starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur, tækju þessi gögn saman og afhentu nefndinni. Væri þá horft til þess að sú leið myndi hraða meðferð könnunarinnar eins og kostur væri. Sérstaklega var óskað eftir gögnum sem varpað gætu ljósi á eftirfarandi atriði og að þau yrðu flokkuð með neðangreinda upptalningu að leiðarljósi:

1. Starfsemi Breiðavíkurheimilisins, hlutverk þess í barnaverndar- eða uppeldismálum og einkum það hvernig háttað var opinberu eftirliti með starfsemi vistheimilisins.
2. Gögn sem varpa ljósi á tildrög þess að börn voru vistuð á Breiðavík á ofangreindu tímabili.
3. Öll gögn um málefni einstakra barna sem vistuð voru á Breiðavík, s.s. heilsufarsupplýsingar, gögn um athuganir opinberra eftirlitsaðila, og eftir atvikum lögreglu, á ábendingum eða kvörtunum varðandi meðferð einstakra barna og samskipti stjórnvalda við foreldra á meðan á dvöl barna þeirra stóð.
4. Öll gögn sem varpað geta ljósi á það hvort þau börn, sem vistuð voru á Breiðavík, hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð.

Þess var óskað að forsætisráðuneytið hlutaðist til um að gögn, sem kynnu að vera í vörslum einstakra ráðuneyta eða undirstofnana, yrðu send nefndinni eigi síðar en 1. júní 2007.

Í bréfi nefndarinnar til félagsmálaráðuneytisins var farið fram á það að félagsmálaráðuneytið hlutaðist til um að gögn er vörðuðu starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur á ofangreindu tímabili, og kynnu að vera í vörslum sveitarfélaga og stofnana þeirra, þ. á m. borgar- eða héraðsskjalasafna, yrðu tekin saman og afhent nefndinni. Var þar að meginstefnu vísað til sömu gagna og vísað var til í bréfi til forsætisráðuneytisins, sbr. ofangreind upptalning, en einnig vísað sérstaklega til gagna í vörslum barnaverndar-nefnda.

Í annan stað var þess óskað að félagsmálaráðuneytið léti útbúa lista með nöfnum allra þeirra einstaklinga sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á umræddu tímabili.

Þá var farið fram á það að félagsmálaráðuneytið hlutaðist til um að gögn, sem kynnu að vera í vörslum sveitarfélaga og stofnana þeirra, og umbeðinn listi með nöfnum einstaklinga sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á meðan á rekstri þess stóð, yrðu send nefndinni eigi síðar en 1. júní 2007.

Loks vísaði nefndin til þess í bréfi sínu til félagsmálaráðuneytisins að samkvæmt síðari málslíð 1. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007 væri stjórnvöldum skylt, væri þess óskað, að taka saman skriflegar greinargerðir um einstaka þætti könnunar. Á þessum grundvelli var farið fram á það við félagsmálaráðuneytið að það tæki saman heildstæða greinargerð um lagaumhverfi og framkvæmd barnaverndarmála á árunum 1950–1980, einkum með tilliti til ákvarðana stjórnvalda um vistun barna á Breiðavík. Var þess óskað af hálfu nefndarinnar að greinargerðin bærisk nefndinni eigi síðar en 1. ágúst 2007.

Á grundvelli framangreindra bréfa til forsætisráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins fóru gögn að berast nefndinni upp úr miðjum maímánuði 2007. Öflun skjallegra gagna var áframhaldandi allt til upphafs janúarmánaðar 2008. Stór hluti gagna hafði þó borist nefndinni um miðjan júní s.á. að undanskildum gögnum frá Borgarskjalasafni Reykjavíkur. Þau gögn bárust nefndinni í ágúst–desember 2007.

Á fundi formanns nefndarinnar með fulltrúum félagsmálaráðuneytisins í byrjun maí 2007 varð að samkomulagi að Hildur Biering, sagnfræðingur, yrði fengin til að annast umsjón með gagnaöflun þeirri sem ráðuneytið hafði verið beðið um að sinna af hálfu nefndarinnar. Þá var Bragi Guðbrandsson, forstjóri Barnaverndarstofu, fenginn til að rita heildstæða greinargerð um sögu uppeldisstofnana á Íslandi og helstu meginþætti barnaverndarmála á þeim árum sem könnun nefndarinnar tekur til. Greinargerð Braga er birt í heild sinni sem *fylgiskjal nr. 2*. Í kafla 4 í II. hluta skýrslunnar er að finna samantekt nefndarinnar, sem unnin er upp úr greinargerð Braga, varðandi sögu uppeldisstofnana og um samfélagsbreytingar um miðja 20. öld. Þá eru kaflar 8.3 og 8.4 í II. hluta í skýrslu nefndarinnar, er varðar greiningu á gögnum og tölulegum staðreyndum um Breiðavíkurheimilið og kafla 8.5 um menntun og reynslu forstöðumanna á Breiðavík, að hluta unnir upp úr greinargerð þeirri sem Bragi vann fyrir nefndina.

Að því er varðar beiðni nefndarinnar til félagsmálaráðuneytisins um að rituð yrði greinargerð um lagaumhverfi barnaverndarmála og framkvæmd á árunum 1950–1980 var nefndinni kynnt að Þorgerður Benediktsdóttir, lögfræðingur í félagsmálaráðuneytinu, hefði verið fengin til að annast verkið. Greinargerð Þorgerðar barst nefndinni í ágústmánuði 2007. Hefur greinargerðin verið höfð til hliðsjónar af hálfu nefndarinnar við ritun kafla 6 og 7 í II. hluta skýrslunnar.

Nefndin ákvað á fundum sínum í apríl og maí 2007 að afla sérfræðiaðstoðar við skráningu og flokkun skjallegra gagna á grundvelli skráningarkerfis sem nefndin hafði

útbúið. Af því tilefni var Guðrún Reykdal, félagsráðgjafi, ráðin til starfa tímabundið í júní og júlí 2007.

Nefndin ákvað á fundi sínum í september 2007 að óska eftir álitsgerð Dr. Gísla H. Guðjónssonar, prófessors í réttarsálfræði við Institute of Psychiatry, við Kings College í London. Í verkbeiðni nefndarinnar til Gísla, dags. 4. október s.á., var þess óskað að Gísli tæki til athugunar efni viðtala, sem þá höfðu farið fram við einstaklinga sem vistaðir voru sem börn á Breiðavík, trúverðugleika þeirra og þá hvort almennt væri hægt að draga þá ályktun af framburðum þeirra að meiri líkur en minni væru á því að vistmenn á Breiðavík hefðu mátt þola illa meðferð eða ofbeldi. Var þess sérstaklega óskað að lagt yrði nánar tiltekið mat á eftirfarandi.

1. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum vistmanna í viðtölum að meiri líkur en minni séu að því að sumir vistmenn hafi á einstökum tímabilum í starfsemi heimilisins mátt þola illa meðferð eða ofbeldi af hálfu starfsfólks, t.d. kynferðislega misnotkun eða áreiti eða annað andlegt og líkamlegt ofbeldi.
2. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn hafi á einstökum tímabilum í starfsemi heimilisins mátt þola illa meðferð eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna, t.d. kynferðislega misnotkun eða áreiti eða annað andlegt og líkamlegt ofbeldi.
3. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að ill meðferð og/eða ofbeldi, hafi það átt sér stað, sbr. liði 1 og 2, hafi tekið breytingum eftir yfirstjórn eða starfsfólki heimilisins á hverjum tíma.
4. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að einstakar frásagnir (og þá hvaða) megi almennt teljast ótrúverðugar eða ósannar að hluta til eða að öllu leyti og eigi þar af leiðandi ekki að koma til skoðunar við mat á því hvort ill meðferð eða ofbeldi hafi átt sér stað.

Gísli H. Guðjónsson afhenti nefndinni fyrstu drög að greinargerð sinni, dags. 31. október 2007. Í framhaldi af skýrslutökum af fyrrverandi starfsmönnum Breiðavíkurheimilisins ákvað nefndin á fundi sínum í nóvember 2007 að fara fram á það við Gísla að frumniðurstöður hans yrðu endurmetnar í ljósi framburða starfsmanna. Var honum sent bréf þess efnis, dags. 20. nóvember 2007. Endanlegar greinargerðir frá Gísla eru dagsettar 7. og 31. desember 2007, sbr. *fylgiskjal nr. 3*. Nánar verður gerð grein fyrir niðurstöðum hans og þýðingu þeirra fyrir ályktunargrundvöll og mat nefndarinnar í kafla 10.4.2 í III. hluta skýrslunnar.

Á fundi nefndarinnar í október 2007 var ákveðið að leita til Viðars Más Matthíassonar, prófessors í skaðabótarétti við lagadeild Háskóla Íslands, og þess óskað að hann ritaði álitsgerð vegna starfa nefndarinnar. Í verkbeiðni nefndarinnar, dags. 24. október 2007, var rakið að nefndinni bæri að leggja mat á hvort og þá hvaða tillögur til stjórnvalda um frekari viðbrögð væri rétt að setja fram í ljósi niðurstaðna af könnun nefndar-

innar. Þar kæmi meðal annars til greina að gera tillögu um að afstaða yrði tekin til þess af hálfu forsætisráðherra og ríkisstjórnar, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, hvort leitast ætti við að rétta hlut vistmanna, að hluta eða í heild, með fjárgreiðslu, sem líkast til yrði í formi miskabóta. Til að leggja grunn að mati nefndarinnar á því hvort gera ætti slíka tillögu, og þá í hvaða formi, fór nefndin fram á það við Viðar Má að hann ritaði álitserð, þar sem tekin væri afstaða til tilgreindra atriða í þessu sambandi, eins og kostur væri. Álitserð prófessors Viðars Mús Matthíassonar í tilefni af ofangreindri verkbeiðni nefndarinnar er dagsett 7. desember 2007, sjá *fylgiskjal nr. 4*. Nánar verður fjallað um niðurstöður Viðars Mús og þýðingu þeirra fyrir tillögugerð nefndarinnar í kafla 13 í IV. hluta skýrslunnar.

2.2 Vettvangsferð nefndarinnar til Breiðavíkur í júní 2007

Dagana 7.-8. júní 2007 heimsóttu nefndarmenn og ritari Breiðavík og gistu þar eina nótt í húsakynnum gististaðar, sem þar er nú rekinn af þeim Keran Stueland Ólasyni og Birnu Mjöll Atladóttur. Tilgangur ferðarinnar var einkum sá að gefa nefndarmönnum kost á að afla sér þekkingar frá fyrstu hendi á staðhátum og byggingum á staðnum, meðal annars til undirbúnings því að taka viðtöl við vistmenn og starfsmenn. Fengu nefndarmenn að fara um húsakynninn og svæðið auk þess sem húsráðendur svöruðu spurningum eins og kostur var. Greinargóðar lýsingar og svör húsráðenda urðu til þess að dýpka skilning nefndarmanna á sögu staðarins og starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Þá fengu nefndarmenn afrit af teikningum húsakynna sem notaðar voru í viðtölum við starfsmenn og vistmenn.

2.3 Viðtöl við einstaklinga, sem vistaðir voru sem börn á Breiðavík

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007 er nefndinni heimilt að taka skýrslur af fyrrverandi vistmönnum og hverjum þeim öðrum sem nefndin telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum í starfi hennar, enda veiti þeir samþykki sitt. Á þessum grundvelli og í ljósi hlutverks nefndarinnar var við það miðað að afla þyrfti eins og kostur væri upplýsinga frá þeim sem vistaðir voru sem börn á Breiðavík. Ákveðið var að bjóða öllum fyrrverandi vistmönnum, sem nefndin hefði upplýsingar um, viðtal í stað þess að velja úrtak. Þá var einnig með þessu tryggt að öllum þeim, sem þess óskuðu, gæfist raunhæfur kostur á að gefa nefndinni upplýsingar um veru sína og reynslu af vistinni á Breiðavíkurheimilinu.

Undirbúningur að viðtölum við vistmenn hófst þegar við skipun nefndarinnar með því að leitast var við að afmarka eins og kostur væri hvernig haga ætti slíku viðtali þannig að samrýmdist markmiðum með störfum nefndarinnar, sem lýst eru í lögum nr.

26/2007 og erindisbréfi forsætisráðherra, dags. 2. apríl 2007. Meginmarkmið viðtala við vistmenn var að afla upplýsinga til að leggja, eins og kostur væri, mat á sannleiksgildi frásagna um hvort og þá í hvaða mæli börn, sem vistuð voru á Breiðavíkurheimilinu, hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð. Jafnframt var stefnt að því að dýpka skilning á starfsemi vistheimilisins í heild og á aðdraganda og áhrifum vistunar. Skipulag viðtalanna miðaðist við að uppfylla þessi markmið.

Á fundum nefndarinnar í apríl, maí og júní 2007 var unnið að gerð samræmds kerfis spurninga í formi spurningavísis til notkunar í viðtölunum. Þá átti nefndin fund með Dr. Gísla H. Guðjónssyni, prófessor í réttarsálfræði, til að ræða álitamál um aðferðafræði og mat á framburðum vistmanna. Þá fór fram nánari greining á grundvelli fyrirbyggjandi gagna um fjölda þeirra sem vistaðir voru á Breiðavík, og nöfn þeirra, auk þess sem aflað var upplýsinga um heimilisföng og símanúmer svo nefndin hefði raunhæfan kost á að hafa beint samband við hlutaðeigandi. Þessi vinna fór fram í júní og júlí 2007 samhliða skráningu og greiningu skjallegra gagna, sem höfðu borist nefndinni.

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum nefndarinnar voru 158 einstaklingar vistaðir á Breiðavík á þeim tíma sem heimilið var starfandi sem vistheimili fyrir börn og ungmenntu í merkingu barnaverndarlaga nr. 29/1947 og nr. 53/1966, þ.e. á árunum 1952-1979. Þar af eru 33 (21%) látnir. Það skal tekið fram að af hálfu nefndarinnar verður ekki fullyrt að fleiri einstaklingar hafi ekki verið vistaðir á Breiðavíkurheimilinu. Verulegrar óvissu gætir um nákvæman fjölda vistmanna vegna skorts á fullnægjandi skráningu upplýsinga um upphaf og lok vistunar, einkum síðustu 7 – 8 ár í starfsemi heimilisins og einnig vegna ófullnægjandi gagnavörslu í framhaldi af því að Breiðavíkurheimilinu var formlega lokað árið 1979, eins og nánar verður vikið að í kafla 8.3.1 í II. hluta skýrslunnar.

Nefndin tók viðtöl við 80 einstaklinga í ágúst-desember 2007, en flest viðtölin fóru fram í ágústmánuði og í byrjun september. Einn fyrrverandi vistmaður óskaði eftir að senda inn skriflega greinargerð um dvöl sína á vistheimilinu. Sú aðferð sem notuð var til undirbúnings viðtölum, var að hringja í þá, sem nefndin hafði upplýsingar um, og bjóða þeim til viðtals við nefndina. Í símtalinu var gerð almenn grein fyrir starfi nefndarinnar og möguleika hlutaðeigandi á að veita nefndinni upplýsingar um reynslu sína í formi viðtals á skrifstofu nefndarinnar. Hverju símtali, ef viðkomandi féllst á viðtal við nefndina, var fylgt eftir með bréfi þar sem fram komu upplýsingar um skipan og hlutverk nefndarinnar ásamt upplýsingum um tímasetningu viðtals. Vistmenn sem ekki var unnt að hafa samband við símleiðis, var sent bréf þar sem fram komu upplýsingar um skipan og hlutverk nefndarinnar, ásamt upplýsingum um möguleika við-

komandi á að hafa að eigin frumkvæði samband við nefndina og óska eftir viðtali. Nánari greining og sundurliðun á tölulegum upplýsingum um vistmenn og framkvæmd nefndarinnar á viðtölum við vistmenn er eftirfarandi:

Viðtal	80 einstaklingar
Skrifleg greinargerð vistmanns	1 einstaklingur
Látnir	33 einstaklingar
Finnast ekki	11 einstaklingar
Ekki áhuga á viðtali /svara ekki skriflegu erindi	19 einstaklingar
Búa erlendis	12 / þar af var tekið viðtal við 2 einstaklinga
Mættu ekki í bókaðan tíma	4 einstaklingar
Samtals	158 einstaklingar

Í viðtölunum voru viðmælendur spurðir um dvölinna í heild, aðdraganda vistunar, daglegt líf á staðnum, andlega og líkamlega umönnun, skólagöngu, refsingar, samskipti við aðra vistmenn annars vegar og starfsmenn hins vegar. Þar sem það átti við var síðan leitast við að afla eins nákvæmra upplýsinga og unnt var um atburði eða atvik sem gætu talist til illrar meðferðar eða ofbeldis, eins og þessi hugtök eru nánar skýrð í köflum 10.1 – 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

Eins og fyrr greinir var nefndinni í upphafi kunnugt um að líklega hefðu 158 einstaklingar dvalið á Breiðavíkurheimilinu á starfstíma þess. Í mörgum tilvikum hafði nefndin eingöngu undir höndum nöfn viðkomandi einstaklinga og þann tíma sem þeir voru vistaðir en engar fullnægjandi upplýsingar eða skjallæg gögn, sem að notum gátu komið, þannig að henni væri unnt að komast í samband við hlutaðeigandi, annaðhvort símleiðis eða bréfleiðis. Af þessum sökum var í mörgum tilvikum vandkvæðum bundið að ná sambandi við einstaklinga sem nefndinni var kunnugt um að hefðu dvalið á Breiðavík. Í þessu sambandi var horft til þess að samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007 er þessum einstaklingum ekki skylt að veita henni upplýsingar. Í öðru lagi er í lögunum ekki að finna neinar valdheimildir til að hafa uppi á einstaklingum, sem falla í þennan hóp, hvorki beint né með aðstoð annarra stjórnvalda, s.s. lögreglu. Á hinn bóginn taldi hún mikilvægt að upplýsingar bærust út í samfélagið um að starfið væri hafið. Var því upplýsingum komið á framfæri við fjölmiðla um að nefndin hygðist taka viðtöl við alla þá sem óskuðu eftir að segja frá dvöl sinni á Breiðavík auk þess sem nefndin fór fram á það við Breiðavíkursamtökin að upplýsingum um nefndina yrði komið fyrir á heimasíðu samtakanna, breidavikursamtokin.is. Urðu samtökin góðfúslega við þeirri málaleitan.

Framkvæmd einstakra viðtala var að jafnaði í því formi að viðtal var tekið af einum nefndarmanni eða löglærðum ritara nefndarinnar. Í upphafi hvers viðtals gerði

formaður nefndarinnar eða löglærður ritari hlutaðeigandi grein fyrir réttarstöðu hans samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007. Var því sérstaklega áréttað að þeim, sem gæfi skýrslu fyrir nefndinni, væri heimilt að skorast undan því að svara spurningu ef ætla mætti að í svari hans gæti falist játning eða bending um að hann hefði framið refsiverðan verknað eða að það gæti orðið honum til mannorðsspjalla. Var þannig höfð hliðsjón af ákvæðum 51. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og 143. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, eins og ráðgert er í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 26/2007. Þá var í samræmi við 5. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007 vakin athygli á því að sá, sem vísvitandi gæfi nefndinni rangar eða villandi upplýsingar, skyldi sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum mánuðum. Sá, er veitti kost á viðtali, var síðan áminntur um sannsögli. Loks var óskað skriflegs samþykkis þess, er kominn var í viðtal, um að viðtalið yrði hljóðritað. Slík heimild var veitt í öllum tilvikum nema tveimur. Að því loknu hófst viðtalið. Sérstaklega var miðað við að haga lengd viðtals í samræmi við þarfir viðmælandans. Voru viðtöl að meðaltali um klukkustund að lengd.

Nánar verður fjallað um efni framburða úr viðtölum við þá einstaklinga, sem komu fyrir nefndina, og ályktanir nefndarinnar á þeim grundvelli í köflum 10.5 – 10.13 í III. hluta skýrslunnar.

2.4 Skýrslutökur af fyrrverandi starfsmönnum Breiðavíkurheimilisins og öðrum opinberum starfsmönnum

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007 er læknum eða öðru heilbrigðisstarfsfólki og opinberum starfsmönnum, sem ella væru bundnir þagnarskyldu, skylt að veita nefndinni upplýsingar sé þess óskað, eftir atvikum með því að gefa nefndinni skýrslu. Hið sama gildir um þá sem látið hafa af störfum.

Á þessum grundvelli ákvað nefndin í framhaldi af því að búið væri að ljúka við stærstan hluta skjallegrar gagnaöflunar og viðtöl við þá einstaklinga, sem vistaðir voru á Breiðavík, að taka skýrslur af tilgreindum starfsmönnum, sem nefndin taldi að gætu varpað ljósi á atvik og aðstæður í starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Var einkum um að ræða þá, sem voru í starfi forstöðumanna, og eru enn á lífi, og þá starfsmenn aðra er gegndu starfi kennara eða sinntu almennum störfum á heimilinu. Þá var tekið viðtal við fyrrverandi félagsmálastjóra Reykjavíkur, fyrrverandi fulltrúa í stjórn Upptökuheimilis ríkisins og fyrrverandi nefndarmann í barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Leitast var við taka viðtöl við starfsmenn og aðra opinbera starfsmenn á hverju tímabili í starfsemi Breiðavíkur svo að heildarmynd fengist af dvölinni á heimilinu, eins og það horfði við starfsmönnum. Við mat á því við hvaða starfsmenn nefndin óskaði eftir að taka viðtal

við, var sérstaklega horft til þess hvort framburðir vistmanna gæfu tilefni til að athuga nánar vísbendingar sem þar komu fram um að ill meðferð eða ofbeldi hefði átt sér stað á einstökum tímabilum. Einnig var horft til þess að ákvörðun nefndarinnar þessa efnis telst íþyngjandi gagnvart viðkomandi, enda er upplýsingaöflunin skyldubundin að lögum. Var því leitast við að greina hvort telja mætti líkur á því í ljósi skjallegra gagna um stöðu viðkomandi í rekstri Breiðavíkurheimilisins og/eða í ljósi fyrirbyggjandi framburða þeirra einstaklinga, sem þar voru vistaðir eða þar störfuðu, að viðkomandi gæti varpað frekara ljósi á sannleiksgildi frásagna eða að öðru leyti veitt nefndinni upplýsingar sem hefðu þýðingu fyrir starf hennar. Á þessum grundvelli var ákveðið að taka skýrslur af 20 fyrrverandi starfsmönnum Breiðavíkurheimilisins og áður nefndum starfsmönnum Reykjavíkurborgar og Upptökuheimilis ríkisins.

Framkvæmd skýrslutöku af fyrrverandi starfsmönnum hins opinbera var í meginatriðum með sama hætti og greinir í kafla 2.3 hér að framan að því er varðar framkvæmd viðtala við þá einstaklinga, sem vistaðir voru á Breiðavík. Frá því var þó ein undantekning. Skýrslutökur voru alfarið framkvæmdar af formanni nefndarinnar og löglærðum ritara, þó með þeirri undantekningu að í einu tilviki tók formaður nefndarinnar símaviðtal við starfsmann og löglærður ritari í tveimur tilvikum. Samtals voru tekin 23 viðtöl.

2.5 Um aðferðafræði nefndarinnar og grundvöll ályktana um einstaka efnisþætti könnunar

Við mat á þeirri aðferðafræði sem nefndinni bar að leggja til grundvallar í störfum sínum verður í fyrsta lagi að horfa til þess að sambærileg könnun á starfsemi vistheimilis á vegum ríkisins, að virtu eðli hennar og umfangi, hefur ekki farið fram hér á landi.¹ Í öðru lagi verður að mati nefndarinnar ekki ráðið af þeim erlendu fyrirmyndum, sem nefndin hafði til hliðsjónar við störf sín, að byggt hafi verið á samræmdri aðferðafræði við könnun á vist- og meðferðarheimilum fyrir börn á Norðurlöndunum eða á meginlandi Evrópu. Við störf sín horfði nefndin einkum til eftirfarandi skýrslna: *NOU 2004:23* (Barnehem og spesialskoler under lupen. Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945-1980),² Barneverninstitusjoner benyttet av Oslo kommune 1954-1993. Gransking av overgreb, omsorgssvikt, tilsyn og

¹ Hér má til hliðsjónar þó benda á: Davíð Þór Björgvinsson og Nanna K. Sigurðardóttir: *Greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimili ríkisins fyrir unglinga og eftirlitsskyldur barnaverndaryfirvalda*, Reykjavík 1998.

² *NOU 2004:23. Nasjonal kartlegging af omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945-1980*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Barne- og familiedepartementet 19. desember 2003. Avgitt 1. november 2004.

tvangsplasseringer,³ og *S 2006:05* (Delrapport 1 frá Utredningen om vanvård i den sociala barnavården).⁴

Könnun af þessu tagi er eðli máls samkvæmt háð atvikum og aðstæðum hverju sinni, auk þess sem verklag, málsmeðferð og valdheimildir opinberra nefnda, sem falið hefur verið að kanna stofnanir af þessu tagi, eru breytilegar frá einu ríki til annars. Nefndin, sem falið var með erindisbréfi forsætisráðherra, dags. 2. apríl 2007, að kanna starfsemi Breiðavíkur starfar á grundvelli laga nr. 26/2007. Ber nefndinni því að haga málsmeðferð sinni og aðferðafræði í samræmi við þann lagagrundvöll og þau sjónarmið, sem telja má að leiði af þeim fyrirmælum, sem Alþingi hefur sett.

Við nánari afmörkun á þeirri aðferðafræði sem nefndin hefur lagt til grundvallar í störfum sínum samkvæmt framangreindu hefur hún horft til þess að hið afar vandasama verkefni hennar beinist að mati á atvikum og aðstæðum sem gerðust frá 29 árum til allt að 55 árum í íslensku samfélagi, sem var á þessu tímabili um margt frábrugðið samfélagi nútímans, sjá nánar ítarlega umfjöllun í kafla 4 í *fylgiskjali nr. 2*.

Könnun nefndarinnar beinist samkvæmt lögum nr. 26/2007 og erindisbréfi einkum að því að staðreyna, eins og kostur er, hvort einstaklingar, sem vistaðir voru sem börn á tiltekinni stofnun á vegum ríkisins, hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi. Tilgangur könnunarinnar er ekki sá samkvæmt lögum nr. 26/2007 að fjalla um og leggja sérstakt mat á sannleiksgildi frásagna um einstök atvik, enda er slík aðferð, í ljósi fyrirbyggjandi gagna og eðli málsins samkvæmt ekki að jafnaði fær þannig að niðurstöður geti talist öruggar eða viðhlítandi. Kemur þar í *fyrsta lagi* til að ýmsir þeir, sem varpað geta ljósi á einstök tímabil í starfsemi Breiðavíkurheimilisins, bæði vistmenn og opinberir starfsmenn, eru látnir. Í *öðru lagi* er ljóst að frásagnir þeirra, sem komu fyrir nefndina, eru mjög misjafnar að efni til að því er varðar upplýsingar um dvölina, enda langt um liðið síðan þeir voru á Breiðavík. Eins og nánar er rökstutt í greinargerð Dr. Gísla H. Guðjónssonar, sjá *fylgiskjal nr. 3*, gætir þannig eðlilega oft verulegs misræmis miðað við fyrirbyggjandi gögn um þróun staðhátta á Breiðavík, um veru einstakra starfsmanna á einstökum tímabilum og um veru einstakra vistmanna og vísað er til í frásögnum annarra vistmanna, sjá nánar kafla 10.4.2 í III. hluta skýrslunnar. Í *þriðja lagi* er ljóst af skjallegri gagnaöflun nefndarinnar að einstakar frásagnir um illa meðferð og/eða ofbeldi fá ekki stuðning í rituðum gögnum frá þessum tíma.

Af þessum sökum hefur nefndin í störfum sínum leitast við að varpa *almennu ljósi* á sannleiksgildi frásagna. Þá er nánar tiltekið átt við að nefndin hefur lagt mat á sannleiksgildi frásagna út frá mælikvarðanum um hvort telja verði, *þegar á heildina er litið*,

³ Rapport fra Granskingsutvalg oppnevnt av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Avgitt 1. desember 2005.

⁴ *S 2006:05*. Delrapport 1 frá Utredningen om vanvård i den sociala barnavården, 17. ágúst 2007.

að *meiri líkur en minni* séu á því að ill meðferð eða ofbeldi í þeirri merkingu, sem nánar verður rakin í köflum 10.1 – 10.3 í III. hluta skýrslunnar, hafi átt sér stað á einstökum tímabilum í starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Með því er lagt til grundvallar að ekki séu af hálfu nefndarinnar forsendur til að fjalla sérstaklega um sannleiksgildi *einstakra frásagna* sem mynda þá heild sem ályktunargrundvöllur nefndarinnar er reistur á.

Með þessa aðferðafræði í huga, og til frekari stuðnings endanlegum niðurstöðum nefndarinnar í þessu efni, ákvað nefndin að óska eftir sjálfstæðu, utanaðkomandi mati Dr. Gísla H. Guðjónssonar, prófessors í réttarsálfræði, á framburðum allra þeirra vistmanna og fyrrverandi starfsmanna Breiðavíkurheimilisins, sem komu fyrir nefndina, sjá nánar kafla 2.1 hér að framan og *fylgiskjal nr. 3*, þar sem álitserðir Gísla eru birtar í heild sinni. Hafði nefndin niðurstöður Gísla til hliðsjónar þegar hún dró endanlegar ályktanir sínar af fyrirbyggjandi gögnum, sbr. kaflar 10.5 – 10.13 í III. hluta skýrslunnar. Með þessu móti telur nefndin að heildarmat hennar og ályktanir af munnlegum framburðum séu reistar á fullnægjandi forsendum að því marki sem unnt er, þótt ítreka verði að ávallt verður að gera fyrirvara við einstaka þætti í könnun sem þessari.

Að mati nefndarinnar verður að telja ljóst að rekstur Breiðavíkurheimilisins hafi verið kaflaskiptur, enda um að ræða 27 ára skeið frá 1952 til 1979, auk þess sem markmið, uppbygging og stjórnskipulag heimilisins að lögum tók breytingum á þessum tíma, einkum fyrir og eftir 1973, eins og nánar verður rakið í kafla 7.6 í II. hluta skýrslunnar. Það einkennir jafnframt frásagnir vistmanna í viðtölum að framsetning upplýsinga er að jafnaði miðuð við einstök tímabil, sem nánar eru afmörkuð eftir þeim einstaklingum sem gegndu forstöðu á meðan á rekstrinum stóð, en þeir eru nafngreindir í skýrslunni.

Með þetta í huga hefur nefndin við könnun sína og við framsetningu ályktana um heildarmat á sannleiksgildi frásagna í köflum 10.5 – 10.13 í III. hluta skýrslunnar, leitast eftir fremsta megni við að gera fullnægjandi grein fyrir mati nefndarinnar á atvikum og aðstæðum á hverju tímabili fyrir sig með því að varpa með almennum hætti ljósi á þau atriði sem fram hafa komið við upplýsingaöflun nefndarinnar. Af þessu leiðir að í skýrslunni er ekki gerð grein fyrir nöfnum vistmanna eða starfsmanna á Breiðavík, annarra en forstöðumanna, sem einstakar frásagnir varða með beinum eða óbeinum hætti. Ekki er þó mögulegt, meðal annars vegna mikillar fjölmiðlaumfjöllunar um starfsemi Breiðavíkurheimilisins, að girða með öllu fyrir að umfjöllun nefndarinnar í einstökum tilvikum kunni fyrir utan nafn forstöðumanna að vera persónugreinanleg.

Að mati nefndarinnar er ljóst að af greiningu á gildandi lagaumhverfi á þessum tíma, sjá nánar kafla 7 í II. hluta skýrslunnar, og þá að virtum skjallægum gögnum sem fyrir liggja og munnlegum framburðum, sé hægt að varpa nokkru ljósi á verklag stjórn-

valda, einkum barnaverndarnefnda, og málsmeðferð við framkvæmd vistunar barna á Breiðavík og um opinbert eftirlit með starfseminni. Eins og nánar verður rakið í skýrslunni verður þó að gera ýmsa fyrirvara við ályktanir nefndarinnar í þessu sambandi vegna þess skorts sem er á opinberum gögnum frá þessum tíma. Hefur nefndin þó lagt áherslu á að leggja eins ígrundað mat og kostur er á þennan þátt í könnuninni, enda ljóst að ályktanir í þessum efnum hljóta að vera forsenda þess að nefndin geti lýst afstöðu sinni til þess lærdóms sem draga verður af sögu Breiðavíkurheimilisins. Eins og rakið er í kafla 1 hér að framan ber nefndinni að fjalla um hver tildrög þess voru að börn voru vistuð á Breiðavík og hvernig háttað hafi verið opinberu eftirliti með starfsemi heimilisins á meðan það var í rekstri. Endanlegar ályktanir og niðurstöður nefndarinnar um það efni eru ítarlega raktar í köflum 9 og 11 í III. hluta skýrslunnar.

3. Samantekt og helstu niðurstöður könnunar

Almenn atriði.

Í upphafi árs 2007 komu fram í fjölmiðlum frásagnir frá einstaklingum sem höfðu verið vistaðir sem börn á vistheimilinu Breiðavík. Þar var því lýst að þeir hefðu orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvöl þeirra stóð. Í framhaldi af samþykkt laga nr. 26/2007 skipaði forsætisráðherra nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Með erindisbréfi, dags. 2. apríl 2007, var nefndinni falið í fyrstu að kanna starfsemi Breiðavíkurheimilisins á árunum 1950-1980. Skýrsla þessi hefur að geyma ályktanir og niðurstöður nefndarinnar af þeirri könnun, eins og nánar verður dregið saman í eftirfarandi 16 liðum.

Eðli máls samkvæmt hefur athugun nefndarinnar og málsmeðferð einkum miðast við að kanna þau atriði sem lögbundið verkefni hennar og erindisbréf tilgreina, sjá nánar lið 1 hér síðar. Rétt er að taka það fram að þótt ýmsar niðurstöður nefndarinnar bendi eindregið til þess að margt hafi farið mjög miður í starfsemi Breiðavíkur er ljóst að fram hafa einnig komið við athugun nefndarinnar frásagnir frá vistmönnum sem lýsa dvöl sinni á Breiðavík með jákvæðum hætti. Einnig er ljóst að meirihluti þeirra sem störfuðu með beinum eða óbeinum hætti að málefnum Breiðavíkurheimilisins, hvort sem um er að ræða starfsmenn á heimilinu eða fulltrúar barnaverndaryfirvalda, leitaðist eftir bestu getu við að vinna sín störf við oft og tíðum erfiðar aðstæður. Í framburðum vistmanna fyrir nefndinni var þannig í mörgum tilvikum rætt með jákvæðum hætti um einstaka forstöðumenn og starfsmenn Breiðavíkurheimilisins á hinum ýmsu tímabilum. Ber að hafa þetta í huga þegar ályktanir og niðurstöður nefndarinnar eru metnar.

Verkefni nefndarinnar og almennt um hlutverk Breiðavíkurheimilisins.

- 1) Könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur í megindráttum beinst að *fjórum meginþáttum*: (1) Að kanna tildrög þess að börn voru vistuð á Breiðavík á árunum 1952-1979, (2) að kanna sannleiksgildi frásagna um að vistmenn hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvöl þeirra stóð, og (3) að leggja mat á hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi. Á grundvelli niðurstaðna um hvern þátt fyrir sig hefur nefndin lagt mat á hvort og þá hvaða (4) tillögur til stjórnvalda nefndin eigi að leggja til um viðbrögð við niðurstöðum þeim sem fram koma í skýrslunni.
- 2) Breiðavíkurheimilið var rekið sem stofnun á grundvelli laga nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna og laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna frá árinu 1952 til 1979. Á tímabilinu 1952-1972 var Breiðavík rekið sem *vistheimili* fyrir unga drengi sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum, sbr. 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966. Nánar var kveðið á um stjórnskipulag, hlutverk og verkefni vistheimilisins Breiðavíkur í reglugerð nr. 88/1958 um vistheimilið Breiðavík. Með reglugerð nr. 225/1973 um *skólaheimilið* Breiðavík var gerð breyting á stjórnskipulagi Breiðavíkurheimilisins. Könnun nefndarinnar hefur samkvæmt þessu beinst að því að staðreyna þá meginþætti, sem lýst er í lið 1, á hvoru tímabilinu fyrir sig.
- 3) Í ljósi þess lögboðna hlutverks nefndarinnar, sem rakið er í lið 1, hefur nefndin hvorki haft tilefni né viðhlítandi forsendur til að taka ýmsa þætti er beinast að almennum aðbúnaði og þjónustu við vistmenn á Breiðavík til sérstakrar athugunar í skýrslunni, enda standa þeir utan við þá meginþætti sem könnunin á að beinast að samkvæmt lögum nr. 26/2007. Hér má í *fyrsta lagi* nefna að af gögnum virðist mega ráða að framan af því tímabili sem Breiðavík var starfandi, einkum á árunum 1952 til 1963-1964, hafi húsakostur, byggingar og ýmis aðbúnaður vart verið fullnægjandi fyrir þá starfsemi sem þar var rekin. Á árunum 1963-1964 var nýrri viðbyggingu lokið, herbergjum vistmanna fjölgað og þau búin nýjum húsgögnum. Í *öðru lagi* hafa margir vistmenn í viðtölum við nefndina sagt frá og gert verulegar athugasemdir við þá fræðslu og menntun, sem í boði var á Breiðavíkurheimilinu á ýmsum tímabilum í starfseminni. Ljóst er að samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966 var skylt að veita vistmönnum lögboðna fræðslu. Nánar var mælt fyrir um það í reglugerðum um Breiðavíkurheimilið að kennari skyldi vera á

staðnum allt árið, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 88/1958. Þá bar að sníða kennsluna eftir getu og andlegu ástandi nemenda, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 225/1973. Í frásögnum margra vistmanna, sem gáfu nefndinni upplýsingar, kom fram að kennsla hafi verið ófullnægjandi. Margir þeirra lýstu því yfir að þeir teldu sig hafa farið á mis við grunnmenntun og töldu að vist þeirra á Breiðavík hafi haft þar verulega neikvæð áhrif. Sumir vistmanna tóku jafnvel fram að menntunarskorturinn á meðan á dvöl þeirra stóð hafi skert lífsgæði þeirra og framtíðarmöguleika. Nefndin telur ljóst að vegna skipulags Breiðavíkurheimilisins, þ. á. m. vegna mikils aldursmunar vistmanna lengstum framan af því tímabili, sem það var starfandi, og staðsetningu þess, hljóti eðli málsins samkvæmt að hafa reynst afar erfitt að sinna ávallt þeirri lögboðnu fræðslu sem áskilin var. Ekki er því ástæða til að draga í efa að frásagnir vistmanna og upplifun þeirra, um að á hafi skort í einhverjum mæli að þeim þætti hafi verið sinnt sem skyldi, eigi við rök að styðjast. Nefndin ítrekar hins vegar að ekki eru forsendur til þess, vegna verulegs skorts á skjallegum upplýsingum og gögnum um kennslu sem veitt var á Breiðavík á einstökum tímabilum, að nefndin taki frekari afstöðu til þessa þáttar í störfum heimilisins. Hefur þá nefndin einnig litið til þess hvernig verkefni hennar eru skilgreind í lögum nr. 26/2007.

Um tildrög vistunar barna á Breiðavík á tímabilinu 1952-1972.

- 4) Við könnun sína á tildrögum að vistun barna á Breiðavík á árunum 1952-1972 hafði nefndin *annars vegar* tekið til athugunar hvaða efnislegu ástæður lágu að baki því að þörf var talin á slíkri ráðstöfun og *hins vegar* hvernig málsmeðferð hafi verið viðhöfð hjá barnaverndarnefndum í einstökum tilvikum. Þá taldi nefndin rétt að skipta umfjöllun sinni upp eftir því hvort ákvörðun um vistun var tekin á vegum barnaverndarnefndar Reykjavíkur eða barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur.

Hvað varðar vistun barna af hálfu *barnaverndarnefndar Reykjavíkur* er það í fyrsta lagi niðurstaða nefndarinnar að ekki séu forsendur til að fullyrða annað en að tilefni ákvarðana barnaverndarnefndarinnar um vistun barna á Breiðavík hafi í langflestum tilvikum fallið innan lögbundinna marka 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966, sbr. og 2. gr. reglugerðar nr. 88/1958. Á hinn bóginn telur nefndin að í einhverjum tilvikum kunni að hafa leikið vafi á því að forsendur fyrir slíkri ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur hafi stuðst við fullnægjandi lagagrundvöll. Hafi börn þá enda verið vistuð á Breiðavík fyrst og fremst vegna

háttsemi foreldra, örbirgðar eða annarra heimilisástæðna, en ekki beinlínis eða í meginatriðum vegna háttsemi eða hegðunar barnsins sjálfs.

Í öðru lagi er niðurstaða nefndarinnar að vafi leiki á því að málsmeðferð barnaverndarnefndar Reykjavíkur hafi, einkum á tímabilinu 1952 til 1965-1966, verið í samræmi við þær skyldur sem hvíldu á nefndinni samkvæmt lögum nr. 29/1947 þegar teknar voru ákvarðanir um vistun barns á Breiðavík, sbr. 37. gr. laganna og reglugerðar nr. 88/1958. Við gildistöku laga nr. 53/1966 virðist hafa orðið breyting til batnaðar að þessu leyti og nefndin hafi þá farið að undirbúa ákvarðanir sínar um vistun á Breiðavík í ríkari mæli í samræmi við gildandi lagafyrirmæli, einkum hvað varðar nauðsynlegar rannsóknir á vistmönnum áður en vistun var ákveðin og um formlega ákvörðunartöku í nefndinni. Á hinn bóginn sjást þó nokkur dæmi í fyrirbyggjandi gögnum um að einnig hafi út af brugðið á þessu tímabili.

Hvað varðar vistun barna af hálfu *barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur* er það niðurstaða nefndarinnar að hún hafi ekki nægar forsendur, í ljósi þess skorts sem er á gögnum um ákvörðunartöku staðbundinna barnaverndarnefnda, að fjalla með almennum hætti um tildrög þess að börn utan Reykjavíkur voru vistuð á Breiðavík. Þó megi ætla að í flestum tilvikum hafi málsmeðferð og ákvörðunartaka verið haldin sambærilegum annmörkum og til var að dreifa hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Þá er það niðurstaða nefndarinnar að vandséð verði að teljast, þegar horft er til skýrslna Barnaverndarráðs á árunum 1952-1972 og fyrirbyggjandi fundargerða ráðsins, að ráðið hafi nægilega gætt að lögbundnu samræmingar- og leiðbeiningarhlutverki sínu með öllum barnaverndarnefndum, einkum hvað varðar málsmeðferð við ákvarðanir barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur um vistun barna á Breiðavík.

Um tildrög vistunar barna á Breiðavík á tímabilinu 1973-1979.

- 5) Það er niðurstaða nefndarinnar að ekki verði fullyrt annað af hennar hálfu en að forsendur og ástæður þær, sem lágu að jafnaði til grundvallar ákvörðun stjórnarmanna Upptökuheimilisins um að vista unglinga á Breiðavík á tímabilinu 1973-1979, hafi verið innan marka þeirra heimilda, sem reglugerð nr. 225/1973 veitti þeim. Engin athugun hefur þó eðli málsins samkvæmt verið gerð á þeim forsendum sem lágu til grundvallar tilvísunum barnaverndarnefnda á málum einstakra barna til Upptökuheimilis ríkisins. Þá er það niðurstaða nefndarinnar að ekki verði dregin önnur ályktun af gögnum, sem fyrir liggja, en að ákvarðanir

stjórnarmanna Upptökuheimilis ríkisins hafi jafnan verið undirbúnað með viðhlítandi hætti með rannsóknum og athugunum á þeim einstaklingum sem vistaðir voru á Breiðavík á þessu tímabili.

Um hvort börnin á Breiðavík sættu illri meðferð eða ofbeldi.

- 6) *Afmörkun hugtakanna „ill meðferð“ og „ofbeldi“ í merkingu ákvæðis b-liðar 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007.*

Við athugun á þessum meginþætti könnunar nefndarinnar var talin í upphafi þörf á að afmarka nánar hugtökin *ill meðferð* og *ofbeldi*, sbr. b-lið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007, þannig að tryggt væri að könnun nefndarinnar miðaðist við að staðreyna, eins og mögulegt væri, hvort upplýsingar um aðstæður og atvik, sem gagnaöflun leiddi í ljósi, félli að þeim hlutlægu efnispáttum sem taldir yrðu falla undir þessi hugtök. Það var niðurstaða nefndarinnar eftir ítarlega greiningu að miða bæri við að undir hugtökin *ill meðferð* og *ofbeldi* falli hvers konar meðferð barns, sem vistað var á vist- eða meðferðarheimili á árunum 1950-1980, sem hlutlægt séð má telja að hafi verið ómannúðleg eða vanvirðandi. Þar undir féll eðli málsins samkvæmt bein líkamleg valdbeiting gagnvart barni í formi refsinga, þar sem valdið var óþarfa sársauka, enda hafi athöfnin ekki verið liður í lögmætum aðgerðum til að afstýra ofbeldi á milli manna eða yfirvofandi hættu á slíku ofbeldi eða tjóni á verðmætum. Forstöðumanni eða öðrum starfsmönnum á uppeldisstofnun á vegum ríkisins var á þeim árum, sem könnunin tekur til, óheimilt að beita beinu líkamlegu ofbeldi í agaskyni, en með 39. gr. laga nr. 53/1966 var mælt fyrir um ótvírætt bann við slíkum athöfnum. Þá er það niðurstaða nefndarinnar af greiningu sinni að áðurnefnd hugtök geti ekki einskorðast við beina líkamlega valdbeitingu. Undir hugtakið *ill meðferð* falli einnig athafnir gagnvart barni, sem vistað var á opinberri stofnun, sem voru ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi í garð barnsins og þær athafnir eða athafnaleysi starfsmanna og eftir atvikum annarra opinberra aðila, sem voru til þess fallnar að misbjóða barni.

- 7) *Ályktunargrundvöllur nefndarinnar.*

Tilgangur könnunarinnar er ekki sá samkvæmt lögum nr. 26/2007 að leggja mat á sannleiksgildi frásagna um dvöl *hvers og eins* þeirra sem vistaðir voru á Breiðavík, enda er slík aðferð, í ljósi fyrirbyggjandi gagna, eðli málsins samkvæmt ekki fær þannig að niðurstöður geti talist öruggar eða viðhlítandi. Kemur þar í fyrsta lagi til að ýmsir þeir, sem varpað gætu ljósi á einstaka tímabil í starfsemi Breiða-

víkur, bæði vistmenn og opinberir starfsmenn, eru látnir. Í öðru lagi er ljóst að frásagnir vistmanna eru mjög misjafnar að efni til að því er varðar upplýsingar um dvölinna, enda jafnan verulega langt um liðið síðan þeir voru á Breiðavík. Gætir þannig eðlilega oft verulegs misræmis miðað við fyrirbyggjandi gögn um þróun staðhátta á Breiðavík, um veru einstakra starfsmanna á einstökum tímabilum og um veru einstakra vistmanna sem vísað er til í frásögnum annarra vistmanna. Í þriðja lagi er ljóst af skjalgri gagnaöflun nefndarinnar að einstakar frásagnir um illa meðferð eða ofbeldi fá ekki stuðning í rituðum gögnum frá þessum tíma.

Samkvæmt ofangreindu var það niðurstaða nefndarinnar að verkefni hennar væri að leitast við að varpa *almennu ljósi* á sannleiksgildi frásagna. Nefndin lagði því nánar tiltekið mat á sannleiksgildi frásagna út frá mælikvarðanum um hvort telja yrði, *þegar á heildina væri litið*, að *meiri líkur en minni* væru á því að ill meðferð eða ofbeldi hefði átt sér stað á einstökum tímabilum í starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Með því var lagt til grundvallar að ekki væri af hálfu nefndarinnar forsendur til að fjalla sérstaklega um sannleiksgildi *einstakra frásagna* sem mynda þá heild sem ályktunargrundvöllur nefndarinnar væri reistur á. Með þessu móti telur nefndin heildarmat sitt og ályktanir af framburðum byggjast á viðhlítandi forsendum með ákveðnum fyrirvörum, sem nánar er gerð grein fyrir í skýrslunni.

Athugun nefndarinnar leiddi í ljós að rekstur Breiðavíkurheimilisins var kaflaskiptur þá tæpu þrjá áratugi sem heimilið var starfandi. Nú forstöðumenn voru starfandi við heimilið. Nefndin hefur upplýsingar um að á tímabili hvers forstöðumanns hafi verið starfsmenn sem í flestum tilvikum létu af störfum við ráðningu nýs forstöðumanns. Þá einkenndi það jafnframt frásagnir vistmanna í viðtölum að þær upplýsingar sem þeir veittu nefndinni um dvöl sína á Breiðavíkurheimilinu voru að jafnaði miðaðar við þá einstaklinga sem gegndu forstöðu hverju sinni og þá starfsmenn sem störfuðu undir hans stjórn á hverjum tíma. Það var því niðurstaða nefndarinnar að ályktanir um starfsemi Breiðavíkurheimilisins af viðtölum við vistmenn og starfsmenn yrðu settar fram eftir einstökum tímabilum sem yrði skipt eftir því hvaða forstöðumaður var við stjórn heimilisins á hverjum tíma. Nefndin taldi slíka skiptingu enda besta til þess fallna að varpa ljósi á starfsemi heimilisins á árunum 1952-1979.

Í skýrslunni eru því niðurstöður nefndarinnar um hvort börn hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi skipt upp eftir eftirfarandi tímabilum:

Tímabilið 1952 - 1953 / Forstöðumaður nr. 1.

Tímabilið 1953 - 1955 / Forstöðumaður nr. 2.

Tímabilið 1955 - 1956 / Forstöðumaður nr. 3.

Tímabilið 1956 - 1962 / Forstöðumaður nr. 4.

Tímabilið 1962 - 1964 / Forstöðumaður nr. 5.

Tímabilið 1964 - 1972 / Forstöðumaður nr. 6.

Tímabilið 1972 - 1973 / Forstöðumaður nr. 7.

Tímabilið 1973 - 1977 / Forstöðumaður nr. 8.

Tímabilið 1977 - 1979 / Forstöðumaður nr. 9.

8) *Niðurstöður eftir einstökum tímabilum.*

Það er *í fyrsta lagi* niðurstaða nefndarinnar að á tímabilunum 1952-1953, 1953-1955, 1972-1973, 1973-1977 og 1977-1979 verði ekki talið, þegar á heildina er litið, að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna eða starfsmanna á Breiðavíkurheimilinu. *Í öðru lagi* er það niðurstaða nefndarinnar að á tímabilunum 1955-1956 og 1962-1964 verði talið, þegar á heildina er litið, að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna. *Í þriðja lagi* er það niðurstaða nefndarinnar að á tímabilinu 1956-1962 verði talið, þegar á heildina er litið, að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn hafi í einhverjum tilvikum sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna og starfsmanna. *Í fjórða lagi* er það niðurstaða nefndarinnar að á tímabilinu 1964-1972 verði talið, þegar á heildina er litið, að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu tiltekinna starfsmanna á Breiðavíkurheimilinu.

Um hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi.

9) *Ályktunargrundvöllur nefndarinnar.*

Það er niðurstaða nefndarinnar að þegar nánar er litið til þeirra krafna sem gerðar voru til hins opinbera eftirlits með starfsemi Breiðavíkur samkvæmt lögum á starfstíma heimilisins, verði í upphafi að líta til þess að inntak opinbers eftirlits

með uppeldisstofnunum á sviði barnaverndarmála var breytilegt. Varð það hverju sinni að taka mið af eðli og uppbyggingu viðkomandi uppeldisstofnunar, staðsetningu hennar, þeim hópi barna sem átti að sinna á slíkri stofnun, kröfum til faglegrar þekkingar, menntunar og annarra eiginleika sem gera varð til starfsmanna, ytri og innri aðbúnaði stofnunarinnar og loks þeim markmiðum sem viðkomandi vistun var ætlað að ná. Þá verður við mat á hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi og í samræmi við lög að huga annars vegar að því sem kalla má *ytra eftirlit* af hálfu þeirra stjórnvalda á sviði barnaverndarmála, sem samkvæmt lögum og reglum var falið að hafa umsjón og eftirlit með líðan og velferð barna, sem vistuð voru á uppeldisstofnunum á borð við Breiðavík. Hins vegar verður að meta hvernig háttað var skipulagi og framkvæmd þess þáttar, sem kalla má *innra eftirlit* með starfsemi Breiðavíkur, þ.e. þeirra umsjónar- og eftirlitsskyldna sem hvíldu á herðum forstöðumanns og eftir atvikum annarra starfsmanna undir hans stjórn, sem þar voru við störf.

10) *Tímabilið 1952-1972.*

Það er niðurstaða nefndarinnar að ekki verði önnur ályktun dregin af fyrirbyggjandi gögnum og skýrslum, sem nefndin tók af fyrrverandi starfsmönnum hins opinbera, en að á hafi skort að það opinbera eftirlit, sem haft var með starfseminni á árunum 1952-1972, hafi verið fullnægjandi eins og lögum og reglugerðum um Breiðavíkurheimilið var háttað á þessum árum. Í fyrsta lagi verði að telja að á hafi skort að menntamálaráðuneytið hafi á grundvelli yfirstjórnunarhlutverks síns með málaflokknum gætt nægilega að því að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að aðbúnaður, fjöldi og menntun starfsmanna á Breiðavík væri í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í eftirlitsskýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, sem fór árlega í heimsóknir á Breiðavík á vegum barnaverndaryfirvalda á árunum 1959-1972. Í öðru lagi liggur ekki annað fyrir en að skort hafi á skipulagt og kerfisbundið eftirlit Barnaverndarráðs og stjórnarnefndar Breiðavíkurheimilisins sem hafi tekið nægjanlega mið af eðli starfsemi Breiðavíkur og þeim hópi ungra barna sem þar voru vistuð. Í þessu sambandi leggur nefndin á það áherslu að þótt niðurstaða hennar sé að þessu leyti almenns eðlis, þá er ljóst að þörfin fyrir reglubundnar og viðvarandi eftirlitsaðgerðir á þessu tímabili kunna að hafa verið mismiklar og breytilegar eftir aðstæðum, enda aðbúnaður vistmanna, fjöldi og fagleg hæfni starfsmanna o.s.frv. mismunandi eftir einstökum tímabilum.

11) *Tímabilið 1973-1979.*

Það er niðurstaða nefndarinnar að vart sé vafa undirorpið af fyrirbyggjandi gögnum og skýrslum, sem teknar voru af fyrrverandi starfsmönnum hins opinbera, en að skortur hafi verið á því að meðferðar- og uppbyggingarstarf á Breiðavík hafi verið nægjanlega skipulagt og markvisst á tímabilinu 1973-1979. Þá hafi reglubundið eftirlit með starfseminni verið ábótavant og vandséð að það hafi nægjanlega fullnægt kröfum laga nr. 53/1966 og reglugerðar nr. 225/1973.

Tillögur nefndarinnar til stjórnvalda.

12) *Ályktunargrundvöllur nefndarinnar.*

Nefndin hefur í ljósi d-liðar 2. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007 lagt ígrundað mat á þær tillögur sem hún telur að til greina komi að setja fram í tilefni af niðurstöðum sínum í skýrslunni. Möguleikar stjórnvalda á að bregðast við niðurstöðum sem þessum eru takmarkaðir í ljósi eðlis þess málefns sem hér um ræðir og þess langa tíma sem er liðinn frá því þeir atburðir, sem hér er fjallað um, áttu sér stað. Nefndin hefur við athugun sína meðal annars horft til þess hvernig leitast hefur verið við í nágrannalöndum Íslands, einkum í Noregi og Svíþjóð, að bregðast við sambærilegum niðurstöðum sem þar hafa verið settar fram í skýrslum opinberra nefnda. Samandregið er það niðurstaða nefndarinnar að rökrétt sé og eðlilegt að nefndin setji í *fyrsta lagi* fram tillögu er lýtur að hugsanlegum skaðabótagreiðslum af hálfu stjórnvalda til fyrrverandi vistmanna Breiðavíkurheimilisins, öllum eða hluta þeirra, í *öðru lagi* tillögu er lýtur að framhaldi á geðheilbrigðisþjónustu, í *þriðja lagi* tillögu er beinist að gildandi framkvæmd og eftirliti á sviði barnaverndarmála, og í *fjórdða lagi* tillögu um framhald á könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007.

13) *Skaðabótaskylda hins opinbera – leiðir*

Við gerð könnunarinnar leitaði nefndin til Viðars Más Matthíassonar, prófessors í skaðabótarétti við lagadeild Háskóla Íslands, og óskaði eftir því að hann ritaði álitargerð um ýmis skaðabótaréttarleg álitaefni í tilefni af könnun nefndarinnar. Óskaði nefndin sérstaklega eftir því að Viðar Már setti fram viðhorf sín til þeirra leiða, sem til greina kæmu, ef niðurstaða nefndarinnar gæfi tilefni til að ætla að skilyrði fyrir skaðabótaskyldu hins opinbera gagnvart fyrrverandi vistmönnum Breiðavíkur, öllum eða hluta þeirra, væru til staðar.

Í álitssgerð Viðars Mús til nefndarinnar er í *fyrsta lagi* komist að þeirri niðurstöðu að „ákvarðanir stjórnvalda um vistun barna á vist- eða meðferðarheimilum, sem [hafi] verið ólögmatar og leitt til tjóns fyrir þau börn, sem í hlut áttu, leiði að öðru jöfnu til skaðabótaábyrgðar ríkisins eða þess sveitarfélags, sem stjórnvald kann að hafa heyrt undir“. Í *öðru lagi* er í álitssgerð Viðars Mús fjallað um þá aðstöðu þegar sýnt sé fram á að barn hafi við dvöl á vist- eða meðferðarheimili á vegum hins opinbera orðið „með reglubundnum hætti [...] fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga og jafnframt er miðað við þær forsendur að starfsmenn ríkisins á viðkomandi vistheimili hafi í störfum sínum sýnt af sér almennt eða stórkostlegt gáleysi með því að rækja ekki umönnunar- og eftirlitskyldur í samskiptum vistmanna“. Að þessum forsendum gefnum er það niðurstaða Viðars Mús að „[ekki] leiki vafi á því að ríkið, sem vinnuveitandi þeirra starfsmanna, sem í hlut eiga [hafi] borið vinnuveitendaábyrgð á tjóni, sem valdið [hafi verið] með slíkri háttsemi“. Sé þá jafnframt við það miðað að „slík háttsemi [hafi] ekki getað átt sér stað ef eftirlit með starfsmönnum og starfseminni svo og gæzla á börnum [hafi] verið fullnægjandi. Leggja verði því til grundvallar, að eftirlit og umönnun forstöðumanna [hafi] brugðist á slíku heimili, ef börn verða þar með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. [Sé] vart vafi á, að í því felst brot á starfsskyldum, sem [leiði] til ábyrgðar íslenska ríkisins á tjóni barna, sem af því [leiði]“.

Í skýrslunni tekur nefndin að meginstefnu undir þau viðhorf sem fram koma í álitssgerð Viðars Mús Matthíassonar prófessors. Á þeim grundvelli er það tillaga nefndarinnar að stjórnvöld leggi mat á það í ljósi niðurstaðna í skýrslunni hvort og þá að hvaða marki verði leitast við að rétta hlut þeirra einstaklinga sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu, öllum eða hluta þeirra, með fjárgreiðslu í formi skaðabóta. Er það jafnframt tillaga nefndarinnar til stjórnvalda að þá verði jafnframt tekin afstaða til þeirra leiða sem raktar eru í álitssgerð Viðars Mús Matthíassonar og ítarlega eru reifaðar í skýrslunni. Þar er nánar tiltekið lagt til grundvallar að hyggist íslenska ríkið greiða þeim, sem vistaðir voru á Breiðavík, skaðabætur sé líklegt að tvær meginleiðir komi til greina: *Annars vegar* að leysa úr hverju máli fyrir sig á grundvelli krafna tjónþola eða *hins vegar* að sett verði lög er heimila að greiddar verði skaðabætur á almennum grundvelli.

14) *Gedheilbrigðisþjónusta*

Það er niðurstaða nefndarinnar að brýnt sé að lagt sé ígrundað mat á hvort og þá hvaða þörf sé á að tryggð verði frekari geðlæknis- eða sálfræðiaðstoð fyrir þá ein-

staklinga sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu og að þá verði tekið mið af þeirri reynslu sem þegar liggur fyrir í þeim efnum. Þegar lagt er mat á þá valkosti sem koma til greina verður að mati nefndarinnar að horfa til þess að úrræði af þessu tagi kann að þurfa að standa til boða öðrum einstaklingum sem vistaðir voru á opinberum meðferðarstofnunum á árum áður, enda verði framhald á könnunum nefndarinnar, sbr. nánar lið 16 hér síðar.

Við nánara mat og tillögugerð er það niðurstaða nefndarinnar að rökrétt sé og eðlilegt að annaðhvort verði gerðar viðhlítandi ráðstafanir á vettvangi heilbrigðisþjónustunnar til að tryggja að fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins eigi kost á frekari geðheilbrigðisþjónustu eða annarri sértækri aðstoð þeim að kostnaðarlausu, þó þannig að umfang hennar og tímamörk verði skilgreind í samræmi við hlutlæg viðmið. Á hinn bóginn telur nefndin að við mat á hugsanlegri fjárhæð bóta, sbr. nánar lið 13 hér að framan, gæti auk hefðbundinna skaðabóta verið ákveðið að greiða vistmönnum tiltekna fjárhæð sem næmi þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita einstaklingi meðferð af því tagi sem hér um ræðir. Væri þá tekið tillit til þeirrar þjónustu sem tilteknir vistmenn hafi þegar fengið.

15) *Gildandi framkvæmd og eftirlit á sviði barnaverndarmála*

Brýnt er að mati nefndarinnar að auka og styrkja menntun rekstraraðila og starfsmanna á meðferðarheimilum og stofnunum fyrir börn. Nauðsynlegt er að stefna að því að rekstraraðilar og sem flestir starfsmenn hafi fjölbreytta menntun og reynslu af uppeldis- og meðferðarmálum til að tryggja faglega framkvæmd og inntak meðferðar. Sérstaklega verður að huga að sí- og endurmenntun. Samkvæmt upplýsingum, sem nefndin hefur aflað við könnun sína, vinnur Barnaverndarstofa nú að gerð staðla fyrir vistun eða fóstur barna á vegum barnaverndaryfirvalda. Staðlarnir verða lýsing á því hvernig vel verði staðið að einstökum verkþáttum við vistun barns eða fóstur utan upprunafjölskyldu á vegum barnaverndaryfirvalda. Í þeim verða sérstaklega skilgreind viðvörunarmerki, sem gefa það til kynna að við framkvæmd sé ekki farið eftir gæðakröfum staðlanna. Staðlarnir fjalla m.a. um meginreglur um eftirlit með vistun og fóstri og einnig er verið að vinna sérstakar reglur um framkvæmd eftirlitsins. Þar verði lögð áhersla á að afmarka nánar alla verkþætti við framkvæmd eftirlits, m.a. að móta nýjan feril um kvartanir sem unnt er að bera fram ef einhver telur á sér brotið. Mikilvægt er að mati nefndarinnar að þessari vinnu verði lokið sem allra fyrst og að Barnaverndarstofa tryggi viðtæka kynningu og kennslu í þessum vinnubrögðum á vettvangi barnaverndarnefndanna

og meðferðarheimilanna. Þá er mælt með því að Barnaverndarstofa tryggi að með reglubundnum hætti séu fengnir óháðir rannsakendur til að gera úttekt/árangursmat á stofnunum og heimilum fyrir börn.

16) *Frekari kannanir nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007.*

Það er niðurstaða nefndarinnar að leggja það til að forsætisráðherra taki afstöðu til þess hvort nefndinni verði með nýju erindisbréfi, sbr. 5. gr. laga nr. 26/2007, annaðhvort falið að kanna tilgreinda opinbera stofnun eða stofnanir, sem falla undir gildissvið sömu laga, eða að með erindisbréfinu verði nefndinni falið að hefja almenna könnun á starfsemi þeirra opinberu stofnana, sem höfðu því hlutverki að gegna að vista börn samkvæmt barnaverndarlögum nr. 29/1947 og/eða lögum nr. 53/1966, og eru ekki lengur starfandi, sbr. 1. gr. síðastnefndu laganna.

II. HLUTI – STOFNUN OG STARFSEMI BREIÐAVÍKURHEIMILISINS OG LAGAUMHVERFI BARNAVERNDARMÁLA

4. Nokkrir megindrættir í sögu uppeldisstofnana á Íslandi og um samfélagsbreytingar um miðja 20. öld – Samantekt úr greinargerð Braga Guðbrands-sonar

Eins og rakið er í kafla 2.1 í I. hluta skýrslunnar fór nefndin þess á leit við Braga Guðbrandsson, forstjóra Barnaverndarstofu, að hann tæki saman greinargerð um sögu uppeldisstofnana á Íslandi, einkum í þeim tilgangi að varpa frekara ljósi á það þjóðfélagslega samhengi sem starfsemi Breiðavíkurheimilisins mótaðist af og þá að virtum þeim samfélagsbreytingum sem verða hér á landi um miðja 20. öld. Sem fyrr greinir fylgir greinargerð Braga með skýrslu nefndarinnar í heild sinni, sjá *fylgiskjal nr. 2*. Í köflum 4.1 og 4.2 hér á eftir verða hins vegar samhengisins vegna raktir nokkrir megindrættir úr greinargerð hans. Í kafla 5 verður síðan fjallað sérstaklega um undirbúning og upphafsaðgerðir að stofnun Breiðavíkurheimilisins.

4.1. Fyrstu uppeldisstofnanir á Íslandi

Fyrsta uppeldisstofnunin hér á landi fyrir börn var *Vorblómið* sem Þuríður Sigurðardóttir kom á fót árið 1928. Vorblómið starfaði fyrst um sinn á Skólavörðustíg 22 í Reykjavík en flutti árið 1930 í húsnæði elliheimilisins Grundar við Kaplaskjólsvæg. Um 20-30 börn voru frá þeim tíma vistuð á Vorblóminu, á öllum aldri, frá hvítvoðungum til unglunga, og var ástæða vistunar einkum veikindi og umkomuleysi mæðra. Starfsemi Vorblómsins leið undir lok við andlát Þuríður árið 1938.

Önnur uppeldisstofnunin sem hóf starfsemi sína var *Sólheimar í Grímsnesi* undir stjórn Sesselju Guðmundsdóttur. Hófst rekstur Sólheima árið 1930. Fyrst um sinn voru þar vistuð jöfnum höndum bæði heilbrigð börn og fötluð. Árið 1936 voru samþykkt á Alþingi lög um fávítahæli nr. 18/1936 og í kjölfarið fengu Sólheimar löggildingu samkvæmt lögunum. Í kjölfar setningar laganna kom upp ágreiningur á milli stjórnenda Sólheima og Barnaverndarráðs sem stóð yfir árum saman, meðal annars um blöndun heilbrigðra barna og fatlaðra á vistheimilinu. Barnaverndarráð taldi slíka blöndun óheppilega og um miðjan fimmta áratuginn úrskurðaði Barnaverndarráð að svipta skyldi forstöðumann Sólheima rétti til að veita heimilinu forstöðu. Sá úrskurður var ógiltur í Hæstarétti árið 1948, sjá *Hrd. 1948, bls. 246*, en eftir og þegar frá leið vistuðust einvörðungu börn með þroskahömlun á Sólheimum.

Upp úr miðjum fjórða áratug síðustu aldar komst hreyfing á aðgerðir manna til að mæta þörfum umkomulausra og vanræktra barna. Árið 1935 var komið á fót heimavist eða deild fyrir veikluð börn í *barnaskólanum í Laugarneshverfi í Reykjavík* og var starfsemin rekin um 27 ára skeið eða til 1962. Var um að ræða einu sólarhringsvistun barna á vegum borgaryfirvalda fram yfir stríð. Heimavistin var ætluð fátækum börnum á skólaaldri sem þjáðust af næringarskort, voru vanhirt eða bjuggu við slæman aðbúnað að öðru leyti. Ári eftir stofnun heimavistarinnar var starfsemi hennar eflað og byggt var ofan á skólann fyrir starfsemina. Frá þeim tíma gátu mest 23 börn dvalið þar ár hvert, drengir annað árið og stúlkur hitt og var starfsemin með þessum hætti til loka hennar árið 1962. Börnin voru flest á aldrinum 7 – 12 ára.

Á þessum tíma eða frá 1931 rak Oddfellowreglan hliðstæða starfsemi yfir sumartímenn að *Silungapólli*. Um 70 veikluð og fátæk börn áttu þess kost að dvelja þar sér til hressingar í um tvo mánuði yfir sumartímenn. Árið 1949 óskaði Reykjavíkurborg eftir samningum um afnot af Silungapólli til reksturs uppeldisstofnunar. Féllst Oddfellowreglan á þá málaleitan gegn því skilyrði að áfram yrði þar starfrækt sumardvalarheimili eins og verið hafði. Nánar er fjallað um starfsemi Silungapólls á vegum Reykjavíkurborgar í kafla 4.2.2.

Félagsskapurinn Sumargjöf lét mikið að sér kveða í stofnun og rekstri vistheimila fyrir börn, einkum dagvistarheimila og vöggustofa. Á fjórða áratug síðustu aldar hófst félagið handa um uppbyggingu dagvistarheimila í Reykjavík. *Grænuborg* 1931, *Vesturborg* 1937, *Tjarnarborg* 1941 og *Suðurborg* árið 1943. Jafnframt dagvistun á þessum stofnunum var hafist handa við rekstur vistheimila sem gátu tekið börn í sólarhringsvistun. Fyrst í Vesturborg frá árinu 1938 til ársins 1941 og samkvæmt sérstöðum samningi við Reykjavíkurborg til ársins 1951. Vöggustofa var síðan rekin í Tjarnarborg 1941 til 1943 en þá var starfsemi hennar flutt í Suðurborg þar sem hún var starfrækt til ársins 1952. Á milli fimmtíu til eitt hundrað börn voru að jafnaði vistuð á ári hverju á vistheimilum Sumargjafar þann tíma sem þau störfuðu, flest á vegum barnaverndarnefndar Reykjavíkur.

Aðrar vöggustofur voru starfræktar hér en á vegum Sumargjafar. Helga Níelsdóttir starfrækti vöggustofu í húsi sínu við Hringbraut í Reykjavík frá 1937–1940 og Hjálpræðisherinn stóð fyrir samskonar starfsemi 1941–1943.

4.2. Opinberar uppeldisstofnanir

Um og eftir stríðsárin urðu straumhvörf í barnaverndarmálum á Íslandi. Miklar þjóðfélagsbreytingar áttu sér stað. Fjöldi fólks flutti af landsbyggðinni til Reykjavíkur og nágrannabæjanna, skortur var á húsnæði, atvinnuöryggi lítið, og víða mikil fátækt.

Mikil fólksfjölgun í Reykjavík, einkum ört vaxandi fjöldi barna, og erfiðar aðstæður margra fjölskyldna, skóp nýjan vanda sem stjórnvöld töldu brýnt að bregðast við.⁵ Þeim uppeldisstofnunum sem settar höfðu verið á laggirnar fyrir stríð var ætlað að mæta umönnunar- og uppeldisþörf barna sem þolenda, þ.e. ungra barna sem ekki áttu trausta forsjáraðila. Uppeldisstofnanir sem höfðu það hlutverk að taka við börnum og ungmennum með hegðunarerfiðleika höfðu enn ekki litið dagsins ljós.

Mikil umræða skapaðist í þjóðfélaginu um áhrif hersetunnar á siðferði landsmanna, ekki síst ungra stúlkna og þörf uppeldisheimila fyrir „vandræðaunglinga“. Skipuð var nefnd þriggja manna, svokölluð *ástandsnefnd*, og var henni falið að rannsaka mál ungmenna og gera tillögur til úrbóta. Í kjölfarið voru gefin út bráðabirgðalög í desember 1941 um eftirlit með ungmennum o.fl. nr. 122/1941, sem staðfest voru með lögum nr. 62/1942 um eftirlit með ungmennum o.fl. í júlí 1942, sjá nánar umfjöllun í kafla 6 hér síðar. Samkvæmt lögum var eftirlit með ungmennum eflt og settur var á fót svokallaður *ungmennadómur* sem dæma átti í málum samkvæmt lögum.

Samkvæmt lögum nr. 62/1942 var ríkisvaldinu heimilt að koma á fót stofnunum fyrir börn og ungmenni allt að 18 ára að aldri sem áttu við hegðunarvanda að stríða, svo sem drykkjuskap, slæpingshátt, óknytti eða aðra lesti. Með gildistöku laganna var lagður grunnur að verkaskiptingu ríkisins og sveitarfélaga varðandi ráðstöfun barna utan heimilis. Ríkisvaldinu var þar með ætlað að sjá um vistun barna ef ráðstöfun utan heimilis var vegna hegðunar barnsins sjálfs (barn sem gerandi), en sveitarfélögum að sjá um ráðstöfun barna utan heimilis ef þörf væri á vegna erfiðra heimilisaðstæðna, vanrækslu eða ofbeldis (barn sem þolandi).

4.2.1. Uppeldisstofnanir á vegum ríkisins

Eftir gildistöku fyrrgreindra bráðabirgðalaga nr. 122/1941 voru tekin í notkun tvö heimili sem rekin voru af ríkinu, *upptökuheimili í sóttvarnarhúsinu við Ánanaust* og *uppeldisheimili fyrir stúlkur að Kleppjárnsreykjum*. Starfsemi þeirra varaði stutt, upptökuheimilið við Ánanaust var rekið í rúmt ár og uppeldisheimilið að Kleppjárnsreykjum í um 10 mánuði. Rekstur þessara stofnana var ekki á vegum barnaverndaryfirvalda heldur ríkisins, enda voru þær settar gagngert á laggirnar sem úrræði fyrir ungmennadóminn og ungmennaeftirlitið sem störfuðu samkvæmt bráðabirgðalögum.

Árið 1947 tóku gildi ný lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947, sjá nánar kafla 6 og 7 hér síðar. Við gildistöku þeirra var verkaskipting á milli ríkis og sveitarfélaga sem fram kom í bráðabirgðalögum frá 1941 endanlega fest í sessi. Í 37. gr. laganna var sérstaklega kveðið á um skyldu ríkisins til að setja á fót og reka vistheimili

⁵ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 14, fylgiskjal nr. 2.

fyrir börn og unglinga sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum og í 1. mgr. 36. gr. var sérstaklega kveðið á um rekstur athugunarstöðvar sem einkum átti að hafa það hlutverk að rannsaka börn og ungmenni sem voru líkamlega, andlega eða siðferðilega miður sín, áður en þeim yrði ráðstafað. Hlutverk athugunarstöðvar var skilgreint í 2. mgr. 36. gr. laganna. Á athugunarstöð áttu barnaverndarnefndir hvaðanæva af landinu að eiga þess kost að vista til bráðabirgða börn og ungmenni, sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum, og önnur börn sem skyndilega þurfti að ráðstafa um stuttan tíma, uns athugun á þeim væri lokið og þeim ráðstafað til fram-búðar.

Upptökuheimilið í sóttvarnarhúsinu við Ánanaust hafði verið endurvakið árið 1945 fyrir setningu nýrra laga um vernd barna og ungmenna árið 1947. Var starfseminni fundinn nýr staður um haustið við Elliðahvamm í landi Vatnsenda í Kópavogi og átti *Upptökuheimilið við Elliðahvamm* eftir að starfa þar til ársins 1964 en þá fluttist starfsemin í starfsmannaíbúð við Kópavogshæli og loks í ný húsakynni við Kópavogsbraut 17 árið 1971.

Í greinargerð Braga Guðbrandssonar er rakið að svo virðist sem upptökuheimilinu hafi verið ætluð tvö hlutverk frá upphafi.⁶ Annars vegar að taka á móti börnum í skammtí mavistun í bráðatilvikum vegna erfiðra heimilisaðstæðna (börn sem þolendur) og hins vegar að taka á móti unglingum sem voru á glapstigum (börn sem gerendur) áður en þeim væri ráðstafað annað. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafði notið hagræðis af rekstri heimilisins þar sem verulegur þáttur í starfsemi þess hafði verið að veita viðtöku börnum í neyðartilvikum vegna erfiðra heimilisaðstæðna og dæmi var um að mæður fengu að dvelja þar ásamt börnum sínum. Sú staða hafi leitt til ágreinings á milli ráðuneytisins og Reykjavíkurborgar og leitaði ráðuneytið eftir samvinnu Reykjavíkurborgar til rekstur heimilisins þar sem fyrra hlutverkið var á ábyrgð sveitarfélaga en ekki ríkisins eins og fyrr hefur verið getið. Lagði ráðuneytið til að Reykjavíkurborg myndi greiða 2/3 hluta kostnaðar við heimilið ella yrði það lagt niður. Í bréfi Sigurðar Magnússonar stjórnarformanns Upptökuheimilisins, dags. 5. janúar 1948, til ráðherra vegna fyrirhugaðrar lokunar Upptökuheimilisins var brugðist hart við fyrirætlan ráðherra og virðist erindi stjórnarformannsins hafa leitt til þess að heimilinu var ekki lokað eins og fyrirhugað var. Menntamálaráðuneytið hóf í kjölfarið viðræður við Reykjavíkurborg um byggingu nýrrar athugunarstöðvar sem yrði ætlað tvennskonar hlutverk, annars vegar sem athugunarstöð fyrir vandræðabörn og unglinga og hins vegar sem bráðabirgðaheimili fyrir önnur börn. Reykjavíkurborg lagðist gegn byggingu slíks heimilis þar sem afstaða hennar var sú að óskynsamlegt væri að sama stofnunin gegndi

⁶ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 20, fylgiskjal nr. 2.

þessum tveimur hlutverkum. Þess vegna ákvað ráðuneytið að Elliðahvammur yrði athugunarstöð, þrátt fyrir að húsnæðið væri afar lélegt, uns endanlega yrði ákveðið hvar og með hvaða hætti sú stofnun yrði rekin.

Þrátt fyrir fyrirætlun ráðuneytisins að reka athugunarstöð um stundarsakir við Elliðahvamm var starfsemin þar rekin áfram um 20 ára skeið án þess að úrbætur yrðu gerðar í húsnæðismálum Upptökuheimilisins. Á þessum 20 árum benti stjórnarnefndin ráðuneytinu ítrekað á hversu léleg húsakynni starfseminnar voru og leiddi það til þess að stjórnin sagði af sér árið 1959. Í kjölfarið var stjórnarnefnd ríkisspítalanna falin stjórn Elliðahvamms. Á árunum 1963 og 1964 vöktu barnaverndarnefnd Reykjavíkur og Barnaverndarráð athygli á því að húsnæðið væri lélegt og nauðsyn bæri til að fá annað sem fyrst. Barnaverndarráð ályktaði árið 1964 að húsnæðið við Elliðahvamm væri með öllu ónothæft og að nauðsyn bæri að útvega starfseminni annað húsnæði án tafar. Í kjölfarið var starfseminni hætt og eftir nokkurra mánaða hlé hófst hún aftur í lok árs 1964 í starfsmannaíbúð Kópavogshælisins.

Að mati Braga Guðbrandssonar þjónaði Elliðahvammur aldrei hlutverki sínu sem athugunarstöð.⁷ Heimilið virðist fyrst og fremst hafa mætt þörf fyrir vistanir í bráðatilvikum, jafnframt því að vera eins konar biðheimili fyrir börn með því að gefa barnaverndarnefndum svigrúm til að vinna að varanlegri lausn í málefnum þeirra. Sálfræðingar hafi aldrei starfað við heimilið. Afar fá gögn sé að finna um þær athuganir sem mælt var fyrir um í lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna eða vísbendingar um að dvöl barna á athugunarstöðinni hafi gegnt því hlutverki að leiðbeina barnaverndarnefndum við athuganir í barnaverndarmálum. Samkvæmt skýrslum Barnaverndarráðs voru árlega vistuð 33–79 börn á Elliðahvammi, eða 1100–1200 börn á starfstíma heimilisins og líklega hafa ekki fleiri börn verið vistuð á annarri uppeldisstofnun á Íslandi.

Starfsemi Elliðahvamms flutti í starfsmannaíbúð Kópavogshælis í árslok 1964, eins og fyrr hefur verið getið. Átti að vera um bráðabirgðaráðstöfun að ræða þar til framkvæmdum við nýbyggingu að Kópavogsbraut 17 yrði lokið. Þær framkvæmdir drógust í um 8 ár og varð starfsemi Upptökuheimilisins aldrei umfangsmikil á meðan hún var í starfsmannaíbúð Kópavogshælis. Takmarkaðist hún að mestu við lögregluvistanir unglinga vegna afbrota. Starfsemi Upptökuheimilis ríkisins var síðan flutt að Kópavogsbraut 17 árið 1971.

Árið 1970 gerðu Reykjavíkurborg og menntamálaráðuneytið samning um upp-
tökuheimili, vistheimili og hjálparstarf fyrir börn og unglinga. Ríkið skyldi á sinn kostnað annast rekstur upptökuheimilis fyrir drengi á aldrinum 13–16 ára sem gerst

⁷ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 25, fylgiskjal nr. 2.

höfðu brotlegir við lög og Reykjavíkurborg skuldbatt sig til að láta barnaverndarnefndum í té allt að 6 rúm á *vistheimilinu við Dalbraut* sem Reykjavíkurborg hafði rekið frá árinu 1966. Samningurinn fól jafnframt í sér samkomulag um að skipuð yrði þriggja manna nefnd sem tæki ákvarðanir um þær vistanir sem samningurinn náði til. Nefndin var skipuð í febrúar 1972 og var henni jafnframt falið að vera stjórnarnefnd Upptökuheimilis ríkisins í Kópavogi en starfsemin var þá flutt að Kópavogsbraut 17. Skömmu eftir skipun nefndarinnar var henni falið að fara að hluta með stjórn Breiðavíkurheimilisins eftir þá breytingu sem var gerð á stjórnskipulagi þess með reglugerð nr. 225/1973, sjá nánar kafla 7.6 hér síðar.

Í greinargerð Braga Guðbrandssonar er rakið að hin nýja stjórn hafi borið með sér fersk viðhorf sem endurspegluðu hina miklu gerjun í barnaverndarmálum og félagslegri þjónustu hér á landi á þessum tíma.⁸ Þáttaskil hafi orðið í stofnanaögunni þegar farið hafi verið að „innleiða“ meðferð undir leiðsögn menntaðra sérfræðinga. Tekur Bragi fram að nú fyrst hafi hugsunin að baki „athugunarstöðvum“, sem upphaflega hafi verið kveðið á um í lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna og síðar í lögum nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna, orðið að veruleika. Hinar nýju áherslur á meðferð og greiningu á vanda þeirra unglunga sem vistuðust á Upptökuheimilinu að Kópavogsbraut 17 hafi ekki farið vel saman við það hlutverk sem því var ætlað að sinna jafnframt, það er að vera skammtímvistun í bráðatilvikum. Óhjákvæmilegt hafi þótt að aðgreina þessi verkefni og haustið 1973 var *húsið að Kópavogsbraut 9* tekið í notkun til að þjóna því hlutverki.

Eins og fyrr er rakið var í lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna kveðið á um skyldu ríkisins, eftir því sem fé var veitt til á fjárlögum, til að reka stofnanir í því skyni að vista börn og ungmenni sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum. Árið 1952 hófst starfsemi drengjaheimilisins Breiðavík en stofnun þess var í samræmi við fyrrnefndar skyldur ríkisins sem lögin lögðu á ríkið. Í kafla 5 hér síðar verður gerð sérstök grein fyrir aðdraganda, undirbúningsaðgerðum og stofnun Breiðavíkurheimilisins.

⁸ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 28, fylgiskjal nr. 2.

4.2.2. Uppeldisstofnanir á vegum Reykjavíkurborgar

Við stríðslok hófst nýr kafli í sögu barnaverndar í Reykjavík þegar settar voru á laggirnar uppeldisstofnanir sem reknar voru af borgaryfirvöldum og á næstu áratugum sem í hönd fóru ólust hundruð, jafnvel á annað þúsund reykvískra barna upp á sólarhringsstofnunum í lengri eða skemmri tíma.

Fyrsta uppeldisstofnunin fyrir börn sem rekin var árið um kring á vegum Reykjavíkurborgar var að *Kumbaravogi við Stokkseyri*. Starfsemin hófst haustið 1945. Á Kumbaravogi vistuðust í upphafi einkum munaðarlaus börn og börn sem bjuggu við erfiðar heimilisaðstæður, bæði drengir og stúlkur. Frá upphafi var við það miðað að þar vistuðust á hverjum tíma tuttugu börn en oft urðu þau raunar fleiri. Vistheimilið að Kumbaravogi hafði verið starfrækt í 11 ár þegar ákveðið var að flytja starfsemina vegna þess hversu lélegur húsakostur var þá orðinn. Árið 1956 flutti starfsemin að Reykjahlíð í Mosfellssveit og var í aðaltriðum óbreytt. *Uppeldisheimilið að Reykjahlíð* var starfrækt í 15 ár eða til ársins 1972. *Fjölskylduheimili sem þá var sett á laggirnar að Tjarnargötu 35* og upptökuheimilið við Dalbraut sem fyrr hefur verið getið og hóf starfsemi árið 1966 leystu Reykjahlíð af hólmi.

Fyrr hefur verið greint frá Vöggustofu Sumargjafar sem var rekin til ársins 1952. Fullnægði hún engan veginn þeirri eftirspurn sem var fyrir sólarhringsvistun ungbarna. Árið 1949 opnaði Reykjavíkurborg *Vöggustofuna Hlíðarenda* við Sunnutorg. Var þar tekið á móti börnum í sólarhringsvistun allt frá því að þau voru nýfædd og var miðað við að þar gætu þau dvalist til eins og hálfs eða jafnvel til tveggja ára aldurs. Alls voru 22 rúm á vöggustofunni en oft vistuðust 60 til 70 börn á ári að Hlíðarenda. Alls munu 510 börn hafa verið vistuð á vöggustofunni að Hlíðarenda á starfstíma hennar.

Vöggustofa Thorvaldsenfélagsins leysti Hlíðarenda af hólmi þegar félagið afhenti borginni nýja byggingu til rekstrarins árið 1963 að Dyngjuvegi við Sunnutorg. Thorvaldsenfélagið afhenti Reykjavíkurborg vöggustofuna til rekstrar en félagið hafði sjálft umráð yfir 5 plássum fram til ársins 1967. Vöggustofan var deildaskipt í þrjár deildir eftir aldri barnanna, 0-6 mánaða, 6-12 mánaða og 1-2 ára og voru 10 börn á hverri deild. Með tilkomu hinnar nýju vöggustofu var þannig rýmum fjölgað í 30 eða um 8 frá því sem var á Hlíðarenda. Algengt var að upp undir 100 börnum væri ráðstafað árlega á vöggustofuna fram undir lok sjöunda áratugarins.

Haustið 1949 leitaði borgarstjóri eftir samningum við Oddfellowregluna um afnot af Silungapollu til rekstrar uppeldisstofnunar en húsnæðið hafði staðið ónotað á vetrum en var rekið sem sumarvaldarheimili yfir sumartíma eins og fyrr hefur verið getið. Féllust Oddfellowar á þá málaleitan gegn því skilyrði að áfram yrði þar starfrækt sumarvaldarheimili á vegum félagsins eins og verið hafði. Starfsemi Reykjavíkurborgar að

Silungapólli hófst árið 1950 og stóð til ársins 1969. Frá upphafi var gert ráð fyrir að á vegum barnaverndar Reykjavíkur myndu vistast 25-30 börn allt árið, einkum á aldrinum 3-7 ára af báðum kynjum. Að mati Braga Guðbrandssonar var veruleikinn þó oft annar.⁹ Sum börnin hafi komið af vöggustofunum og verið þá yngri en 2ja ára. Oft reyndist eftirspurn eftir vistun svo mikil að farið var langt fram úr þeim fjölda barna og vikið frá þeim aldursmörkum sem sett höfðu verið. Árið 1967 voru til að mynda 50 börn vistuð á Silungapólli frá 18 mánaða aldri. Því til viðbótar dvöldu yfirleitt um 60 börn yfir sumartíma til viðbótar á vegum Oddfellowreglunnar eins og verið hafði frá því að húsnæðið var tekið í notkun á hennar vegum árið 1931.

Í byrjun árs 1946 tók Reykjavíkurborg á leigu *Jaðar í Elliðavatnslandi* til rekstrar heimavistarskóla fyrir drengi. Var hann ætlaður drengjum á aldrinum 7-13 ára en flestir þeirra vistuðust vegna erfiðra heimilisaðstæðna, skróps og vanlíðunar í skóla, t.d. vegna eineltis. Var skólinn ætlaður 24 drengjum þótt þeir hafi verið allt að 30 lengst af. Starfsemin hófst í septemberbyrjun og stóð fram í lok maí ár hvert. Heimavistarskólinn að Jaðri var rekinn til ársins 1973. Hliðstæður heimavistarskóli fyrir stúlkur var starfræktur að Hlaðgerðarkoti sem byggt var af Mæðrastyrksnefnd með tilstyrk ríkis og borgar og tekinn í notkun árið 1956. Alls voru rými fyrir 14-16 stúlkur og segja má að aðstæður þeirra hafi verið hliðstæðar við drengina á Jaðri. *Heimavistarskólinn að Hlaðgerðarkoti* var rekinn til ársins 1974.

Vistheimilið Dalbraut hóf rekstur árið 1966 en hlutverk þess var fyrst og fremst að taka á móti börnum til skammtíma vistunar og rannsóknar vegna erfiðra heimilisaðstæðna. Vistheimilið tók þannig við því hlutverki sem Elliðahvammur hafði annast, a.m.k. að hluta. Fjöldi rýma varð aldrei meiri en 20 og eftir 1970 fækkaði þeim niður í 15. Árlega voru vistuð þar 60 til 70 börn en flest voru þau á aldrinum 4-12 ára.

Í greinargerð Braga Guðbrandssonar er rakið að töluverðar viðhorfsbreytingar í barnavernd hafi átt sér stað á sjöunda áratug síðustu aldar sem fólu í sér að aukin áhersla var lögð á litlar heimiliseiningar, svonefnd fjölskylduheimili þar sem uppeldi barnanna var sem líkast eðlilegu fjölskyldulífi.¹⁰ Fyrsta heimilið sem Reykjavíkurborg stofnaði til með þessum hætti var *Skáli* sem var fjölskylduheimili fyrir fimm til átta börn. Hófst starfsemi þess árið 1965 en heimilið var ætlað börnum á aldrinum 6-14 ára. Næstu árin fylgdu fleiri í kjölfarið og árið 1973 höfðu *fjölskylduheimilin við Ásvallagötu 14 og Tjarnargötu 35* bæst við, en með tilkomu þess síðarnefnda var starfseminni að Reykja- hlið hætt.

⁹ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 40, fylgiskjal nr. 2.

¹⁰ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 44, fylgiskjal nr. 2.

4.3. Einkareknar uppeldisstofnanir

Nokkur einkarekin heimili fyrir börn hófu rekstur um miðjan sjöunda áratug síðustu aldar en skilin milli fósturheimila og vistheimila barna voru ekki alltaf skýr. Samkvæmt skýrslu Barnaverndarráðs rak Halldóra Jónsdóttir heimili fyrir börn við *Borgarholtsbraut í Kópavogi*, en hún tók einkum börn til vistunar á vegum barnaverndarnefnda Kópavogs og Hafnarfjarðar. Heimilið var rekið á árunum 1967 til 1969. Börnunum var yfirleitt ráðstafað á heimilið til skamms tíma vegna erfiðra heimilisaðstæðna á meðan unnið var að varanlegri lausn. Þá var um hríð starfrækt heimili á *Hjalteyri í Arnarneshreppi* en barnaverndarnefnd Akureyrar og fleiri nefndir norðanlands munu hafa ráðstafað börnum þangað fyrir og um miðjan áttunda áratuginn.

Vorið 1965 hófu hjónin Kristján Friðbergsson og Hanna Guðrún Halldórsdóttir rekstur *fjölskylduheimilis fyrir börn að Kumbaravogi á Stokkseyri*. Flest urðu börnin 14 sem dvöldu á sama tíma á fjölskylduheimilinu auk eigin barna hjónanna. Í greinargerð Braga Guðbrandssonar er rakið að börnin voru öll vistuð af barnaverndarnefnd Reykjavíkur og við það miðað að einungis börn sem þyrftu heimili til frambúðar væri ráðstafað að Kumbaravogi.¹¹ Endurbyggingar hófust að Kumbaravogi sem var lokið árið 1970 og annað heimili var þá sett á laggirnar. Hjónin Theodór Guðjónsson og Ester Jónsdóttir höfðu umsjón með því og nefndist það *Knarrarvogur*. Alls munu 10 börn hafa vistast þar en starfsemin stóð til ársins 1973 þegar hjónin létu af störfum.

Stúlknaheimilið Bjarg á Seltjarnarnesi var formlega opnað árið 1965 fyrir tilstuðlan Hjálpræðishersins. Á heimilinu voru rými fyrir allt að 11 stúlkur auk íbúðar fyrir starfsfólk. Frá upphafi var áhersla lögð á trúarlegt uppeldi jafnframt því sem heimilið var skilgreint sem skólaheimili þar sem nám sæti í fyrirrúmi. Á starfstíma heimilisins 1965 til 1967 dvöldu alls 18 stúlkur að Bjargi í lengri eða skemmri tíma. Rekstri heimilisins lauk þegar það var tekið af fjárlögum árið 1968.

5. Undirbúningur, upphafsáðgerðir og stofnun Breiðavíkurheimilisins

Eins og nánar verður vikið að í kafla 6 hér síðar var við gildistöku laga nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna í fyrsta skipti mælt fyrir um skyldu ríkisstjórnarinnar til að setja á stofn hæli fyrir börn og ungmenni sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum, sbr. 37. gr. laganna. Stofnun slíks hælís var bundin við þá forsendu að fjármagn fengist til þess á fjárlögum.

Á árunum eftir gildistöku laganna vakti barnaverndarnefnd Reykjavíkur ítrekað athygli stjórnvalda á þeim vanda sem nefndin stóð frammi fyrir varðandi vistun barna og unglinga sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum. Nefndin

¹¹ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 50, fylgiskjal nr. 2.

benti meðal annars á að reynslan hefði sýnt að töluverðum erfiðleikum væri bundið að vista öll þau börn og unglinga í sveitum landsins. Erfitt væri að fá þau til að tolla í hinu nýja umhverfi enda sjaldnast aðstaða til að halda þeim þar kyrrum fyrir, auk þess væri alls ekki hægt að koma mörgum þeirra í burtu, þar sem fá heimili fengjust til að taka við þeim. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur benti meðal annars á nauðsyn þess að setja á fót uppeldisheimili til að taka við börnum og unglingum í skýrslu sem nefndin gaf út árið 1949 og bar heitið „Um nauðsyn uppeldisheimila“.

Hinn 4. nóvember 1949 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að gera tillögur að úrbótum í málefnum barna og unglinga. Í nefndinni sátu Matthías Jónasson, Símon Jóhannes Ágústsson, Jónína Guðmundsdóttir og Þorkell Kristjánsson. Í tillögum nefndarinnar, sem hún skilaði af sér 9. janúar 1950, taldi hún brýnt að bregðast skjótt við til hjálpar börnum og unglingum sem voru á glapstigum.¹² Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að samkvæmt skýrslum barnaverndarnefndar Reykjavíkur væri óframkvæmanlegt að koma öllum afbrotabörnum fyrir í sveitum landsins og vísaði nefndin því til stuðnings til áðurnefndrar skýrslu barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá árinu 1949. Nauðsynlegt væri að koma þeim burt úr umhverfi sínu og skapa þeim annað sem breytti viðhorfi þeirra til lífsins og beindi áhuga þeirra inn á aðrar brautir. Það gæti eingöngu verið á einn veg, þ.e. að stofna uppeldishæli fyrir ungmenntu. Lagði nefndin til að fjórar tegundir uppeldisstofnana yrðu settar á laggirnar, m.a. uppeldisheimili handa drengjum allt að 15 ára gömlum sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum. Stærð þessa heimilis mætti fyrst um sinn miða við að þar dveldust 25-30 drengir og taldi nefndin eftir þeim gögnum að dæma sem hún hafði aflað sér það vera lágmarksfjölda vistmanna í hvert sinn. Í tillögum sínum lagði nefndin áherslu á að gæta þyrfti að staðsetningu heimilisins einkum vegna þess hversu brýnt væri að góð starfsskilyrði væru fyrir hendi svo unnt væri að sjá vistmönnum fyrir hæfilegri vinnu, til dæmis við landbúnað, garðyrkju og smíðar. Nefndin lagði auk þessa mikla áherslu á að sérmenntað starfsfólk starfaði við uppeldisheimilið. Í tillögum nefndarinnar kemur m.a. fram:

Að lokum vill nefndin leggja höfuðáherslu á það, að starf ofangreindra uppeldisheimila, ef stofnuð verða, getur því aðeins borið tilætlaðan árangur, að því stjórnir sérmenntað fólk. Ef hugsað er til framkvæmda, er því nauðsynlegt að gera jafnframt ráðstafanir til þess að tryggja heimilunum sérmenntað starfsfólk. Nefndin telur mjög varhugavert að hefja starfrækslu slíkra heimila, nema að jafnframt sé tryggt, að þar verði starfað af góðri þekkingu og með beztu aðferðum, sem nú er beitt í samskonar stofnunum með öðrum þjóðum.

¹² Tillögur að stofnun og starfrækslu uppeldisheimila handa vangæfum börnum og unglingum, 9. janúar 1950.

Með bréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur til menntamálaráðherra, dags. 11. apríl 1951, vakti nefndin á ný athygli stjórnvalda á því að hún væri ráðþrota í málefnum unglunga sem gerst höfðu brotlegir við lög.¹³ Benti hún á að úrræði nefndarinnar til lausnar á vandamálum unglunga væru fá og haldlítil. Óforsvaranlegt væri að vista þá á venjulegum barnaheimilum og að bændur væru tregir til að taka við slíkum unglingum. Lagði barnaverndarnefnd til við ráðherra að hann beitti sér fyrir að sett væri á stofn vinnuhæli fyrir börn og unglunga sem framið höfðu lögbrot eins og gert var ráð fyrir í 1. mgr. 37. gr. laga nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna og beindi nefndin því jafnframt til ráðherra að hann gengist fyrir því að fé yrði veitt á næstu fjárlögum til stofnunar slíks hælis. Tillögur nefndarinnar sem skipuð var árið 1949 og bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 11. apríl 1951, virðast hafa leitt til viðbragða af hálfu stjórnvalda. Á fjárlögum 1951 var veitt fé til stofnunar og reksturs uppeldisheimilis og í kjölfar þess hófst undirbúningur að stofnun og rekstri slíks heimilis.

Að beiðni barnaverndarnefndar Reykjavíkur og með leyfi menntamálaráðuneytisins ferðuðust þeir Magnús Sigurðsson kennari og Þorkell Kristjánsson starfsmaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur sumarið 1951 víða um landið til að athuga hvaða staðir kæmu helst til greina fyrir hæli eða uppeldisstofnun fyrir unglunga sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum, sbr. áðurnefnda skyldu ríkisins í 37. gr. laga nr. 29/1947. Í skýrslu þeirra ódagsettri, sem nefndin hefur undir höndum, kemur fram að þeir telji jörðina Breiðavík í Rauðasandshreppi henta best til reksturs vistheimilis þar sem sá staður yrði ríkissjóði ódýrastur og gæti komið fljótlega að gagni. Niðurstöðu sína byggðu þeir meðal annars á því að ríkissjóður ætti nær jörðina alla, ræktunarskilyrði væru mikil, möguleikar á útræði væru fyrir hendi og réttindi til eggjatöku í Látrabjargi, silungsveiði væri möguleg, berjaland gott og að umhverfið væri hlýlegt og viðfelldið.¹⁴

Í svarbréfi formanns Barnaverndarráðs, dags. 12. febrúar 1952, við bréfi menntamálaráðherra, dags. 31. janúar 1952, þar sem óskað var eftir tillögum Barnaverndarráðs um það hvernig fé sem hafði verið veitt á fjárlögum skyldi varið, lagði Barnaverndarráð til að þegar yrði komið upp heimili fyrir afvegaleidda piltar þar sem vöntun á slíku heimili hefði valdið miklum erfiðleikum og að afbrot unglunga hefðu sífellt fæst í vöxt. Í bréfinu er vísað til tillagna Magnúsar Sigurðssonar og Þorkells Kristjánssonar um jörðina Breiðavík í Rauðasandshreppi. Lagði ráðið svo til að ráðherra skipaði þriggja

¹³ Bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur til menntamálaráðherra, dags. 11. apríl 1951.

¹⁴ Ódagsett álitserð Þorkells Kristjánssonar og Magnúsar Sigurðssonar varðandi staðarval vistheimilis fyrir börn og unglunga samkvæmt lögum um vernd barna og ungmenna.

manna nefnd sem fengi fjárráð og umboð til að hrinda í framkvæmd stofnun uppeldis-hælis.¹⁵

Hinn 18. febrúar 1952 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að framkvæma fyrir-mæli laga nr. 29/1947 um stofnun hælis fyrir vangæf börn og unglinga. Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar bar henni að hafa samráð við Barnaverndarráð Íslands í störfum sínum. Í nefndina voru skipaðir Gísli Jónsson alþingismaður, formaður, Magnús Sigurðsson kennari og Þorkell Kristjánsson, starfsmaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Á fyrsta fundi nefndarinnar 15. apríl 1952 var tekin sú ákvörðun að leggja það til við menntamálaráðuneytið að vistheimili yrði komið upp á jörðinni Breiðavík í Rauðasandshreppi og var nefndin að því leyti sammála áður nefndum tillögum Barna-verndarráðs.

Í kjölfar ákvörðunar um að hefja rekstur vistheimilis fyrir drengi á Breiðavík í Rauðasandshreppi gætti töluverðrar gagnrýni um staðarval heimilisins. Hinn 25. maí 1952 barst framkvæmdanefnd vistheimilisins bréf frá sjö einstaklingum sem allir voru sérfræðingar á sviði uppeldis- og sálarfræði.¹⁶ Í bréfi þeirra kemur fram að þeir vilji vekja athygli á því að óheppilegar ákvarðanir sem teknar séu í upphafi geti leitt til erfiðleika við rekstur slíks heimilis og jafnvel gert það óstarfhæft. Í bréfi þeirra er ítarlega gerð grein fyrir gagnrýni þeirra á staðarval framkvæmdanefndarinnar:

Í fyrsta lagi að vegna mikillar fjarlægðar og erfiðra samgangna hljóti drengir að slitna úr tengslum við fjölskyldur sínar sem muni torvelda uppeldisstarf heimilisins.

Í öðru lagi þurfi margir þeir drengir sem á uppeldisheimilið muni koma á lækni-shjálpi að halda, ýmist vegna sálrænna galla eða vanþroska og að mikil fjarlægð frá Reykjavík þar sem flestir sérfræðingar starfi torveldi mjög slíka aðstoð.

Í þriðja lagi gæti verið erfitt að fá drengi til að fara á uppeldisheimilið vegna einangrunar staðarins og sú hætta væri fyrir hendi að þeir upplifðu dvöl sína þar sem fangar.

Í fjórða lagi væri vandi margra þeirra drengja sem á heimilið myndu koma sá að þeir kynnu ekki að lifa í fjölbýli eða varast þær siðferðilegu hættur sem þar væri að finna. Taldi nefndin að á afskekktum stað myndu þeir ekki öðlast færni til mannlegra samskipta sem nauðsynleg væri í fjölbýli, þaðan sem flestir þeirra myndu koma.

Í fimmta lagi yrði erfitt að fá sérmenntað starfsfólk til starfa á slíkum afskekktum stað.

¹⁵ Bréf Barnaverndarráðs til menntamálaráðuneytis, dags. 12. febrúar 1952.

¹⁶ Bréf Matthíasar Jónassonar, Brodda Jóhannessonar, Valborgar Sigurðardóttur, Símonar Jóhannesar Ágústssonar, Ármanns Halldórssonar, Kristins Björnssonar og Ólafs Gunnarssonar til framkvæmda-nefndar vistheimilisins Breiðavíkur, dags. 25. maí 1952.

Í sjötta lagi að lögboðið eftirlit yrði erfiðara og kostnaðarsamara vegna fjarlægðar frá aðsetri Barnaverndarráðs.

Í sjöunda lagi að kostnaður við stofnun og rekstur uppeldisheimilisins yrði síst minni á fjarlægum og afskekktum stað.

Í svarbréfi formanns framkvæmdanefndarinnar, Gísla Jónssonar, dags. 4. júní 1952, er gagnrýni sjömenninganna vísað á bug. Benti formaðurinn á að Breiðavík í Rauðasandshreppi væri sá staður sem best hentaði til rekstrar vistheimilis fyrir afvegaleidda drengi enda Rauðasandshreppur eini hreppurinn, sem til hafi verið leitað, sem vildi veita slíkri stofnun viðtöku með fullri samúð og velvilja. Taldi Gísli *í fyrsta lagi* nauðsynlegt til að ná þeim árangri sem stefnt var að, að vistmenn hefðu minni tengsl við fjölskyldur sínar. *Í öðru lagi* að á misskilningi væri byggt að vistmenn væru útilokaðir frá nauðsynlegri læknishjálp. Í svarbréfi formannsins segir meðal annars svo:

Barni verður að sjálfsögðu ekki ráðstafað þangað nema að undangenginni læknskóðun, sem að sjálfsögðu yrði framkvæmd af sérfræðingi. Komi í ljós við slíka rannsókn, að barninu væri hættu búin að því að dvelja á heimilinu, eða að öðrum drengjum þar væri hættu búin ef barnið dveldi þar, kemur ekki til greina að senda þangað sjúklinga, hvort heldur það stafar af andlegri eða líkamlegri veilu. Fyrir slíka sjúklinga þarf allt annan stað, og væri rangt að hafa þá innan um drengi sem vegna vantandi uppeldisskilyrða hafa misstigið sig á einn eða annan hátt.

Í þriðja lagi benti formaðurinn á að ekki væri aðalatriði hvort drengjum væri ljúft eða leitt að fara á heimilið. Hitt skipti meira máli, að þeim verði ljúft að dvelja þar eftir að hafa kynnst heimilinu. Lítil hættu væri á því að drengir upplifðu vistheimilið sem fangelsi þar sem þeir myndu njóta sama frjálrsæðis og börn almennt. *Í fjórða lagi* benti formaðurinn á að deila mætti um hvort betra væri að ala drengi upp í þéttbýli en í dreifbýli. Á Breiðavík myndu vistmenn læra það sem þeir þarfnast mest, að taka þátt í allri algengri vinnu til lands og sjávar, eftir því sem hugur þeirra stæði til. Síðan kemur fram í svarbréfi formannsins:

Drengirnir eiga ekki að verða nein tilraunadýr hálærðra prófessora eða sálfræðinga, heldur að alast upp undir skilyrðum, sem eru eitthvað á borð við það, sem þeir síðar lifa við þegar þeir þurfa að fara að vinna sjálfstætt í lífinu.

Formaðurinn vísaði á bug þeirri gagnrýni að erfitt yrði að fá hæft fólk til starfa vegna fjarlægðar vistheimilisins. Ef hæfu fólk yrðu sköpuð góð skilyrði og veitt góð kjör yrði ekki vandamál að fá hæft fólk til starfa. Síðan segir í svarbréfi formannsins:

Sé ekki fyrir hendi áhugi hjá því fyrir starfinu og fórnarlund á það ekki erindi, og úrvals fólk mun ekki setja fyrir sig fjarlægðina, ef unnt er að skapa því þau starfs-skilyrði, að það sjái verulegan árangur af starfi sínu. Sem betur fer er til enn í þessu landi margt fólk sem getur séð hugsjónir rætast annarsstaðar en í fjölbýli, eða í höfuðborg landsins, og er tilbúið að taka upp baráttu fyrir því að svo megi verða.

Að lokum var þeirri fullyrðingu sjömenninganna vísað á bug að fjarlægð staðarins myndi leiða til aukins kostnaðar, bæði við lögboðið eftirlit og rekstur vistheimilisins. Þrátt fyrir gagnrýni á staðarval vistheimilisins var þegar hafist handa við að undirbúa stofnun og rekstur Breiðavíkurheimilisins.

Um vorið 1952 hófust samtímis framkvæmdir við vistheimilið og rekstur þess. Jörðin Breiðavík í Rauðasandshreppi hafði verið í eyði um árabíl. Síðla árs 1950 höfðu úttektarmenn Rauðasandshrepps að beiðni sýslumannsins í Barðastrandarsýslu kannað ástand mannvirkja á jörðinni. Í skýrslu þeirra, dags. 15. nóvember 1950, kemur fram að mannvirki á jörðinni væru í bágu ástandi. Íbúðarhús óíbúðarhæf, fjárhús og hlaða léleg og að mestu leyti fallin og að samgöngur til staðarins væru mjög slæmar. Þrátt fyrir að mannvirki á jörðinni væru eins léleg og raun bar vitni hófst rekstur vistheimilisins á vordögum 1952 ásamt framkvæmdum við vistheimilið. Magnús Sigurðsson kennari og einn nefndarmanna var ráðinn til að hafa yfirumsjón með framkvæmdum þá um sumarið og umsjón með þeim drengjum sem komu til dvalar á vistheimilinu um vorið 1952. Í skýrslu framkvæmdanefndarinnar frá 23. júlí 1952 kemur fram að mannvirki á jörðinni væru í lélegu ásigkomulagi en að hafist hafi verið handa þá um vorið að endurnýja þær byggingar sem voru til staðar og leggja grunn að nýjum byggingum sem var ætlað að hýsa starfsemina. Í skýrslunni kemur fram að vegna þess hversu brýn þörfin á því að koma drengjum fyrir hafi verið rétt að taka sjö drengi til dvalar um vorið þrátt fyrir að aðbúnaður væri ekki fullnægjandi. Þótti nefndinni rétt að koma drengjunum fyrir á heimilum í sveitinni yfir veturinn þar sem framkvæmdir við byggingu íbúðarhúss og lagfæringar á því sem þegar var til staðar voru skammt á veg komnar og byggingarnar hentuðu ekki til vetrardvalar.¹⁷ Rekstur vistheimilisins Breiðavíkur lá niðri um veturinn 1952-1953 en hófst aftur um haustið 1953 og hélt síðan óslitið áfram til ársins 1979 þegar vistheimilið var lagt niður.

¹⁷ Skýrsla framkvæmdanefndar vistheimilisins Breiðavík, dags. 23. júlí 1952.

6. Stutt yfirlit yfir löggjafarsögu barnaverndarmála 1932-2002

Árið 1932 voru fyrstu heildarlög um barnavernd sett hér á landi með lögum um barnavernd nr. 43/1932. Markmið með setningu heildarlaga um barnavernd var að tryggja að barnavernd yrði virkari og hún falin mönnum sem hefðu áhuga á uppeldismálum.¹⁸ Fyrir gildistöku laganna voru ákvæði víða í íslenskri löggjöf, sem vörðuðu hagsmuni barna með einum eða öðrum hætti og heimild hins opinbera til eftirlits og afskipta af börnum ef talið var að heimilislíf væri siðspillandi, börn vanrækt eða þau sættu illri meðferð. Þau lagaákvæði voru dreifð og ósamstæð og voru ekki talin tryggja hagsmuni barna með fullnægjandi hætti.¹⁹ Með tilkomu hinna nýju laga varð því grundvallarbreyting á lagaumhverfi barnaverndarmála á Íslandi. Stjórn barnaverndarmála var falin Barnaverndarráði og mælt var fyrir um stofnun barnaverndarnefnda í öllum kaupstöðum á Íslandi. Í fyrsta sinn var öll stjórn og meðferð barnaverndarmála falin stjórnvöldum sem höfðu málefni barnaverndar að aðalstarfi og von manna var sú að barnavernd yrði efld til muna enda hafði hún fram að setningu laganna verið í höndum aðila sem ekki höfðu vernd barna að meginstarfi.²⁰ Lítilsháttar breytingar voru gerðar á lögum um barnavernd nr. 43/1932 með lögum nr. 76/1933 er vörðuðu eftirlit með kvikmyndasýningum og sölu tobaks til barna undir 16 ára aldri.

Þegar lögin frá 1932 höfðu verið í gildi í um áratug fór að bera á áhyggjum af ástandi og hegðun ungmenna í landinu og þá einkum í Reykjavík. Fjölmennt hersetulið hafði komið til landsins og urðu sífellt fleiri uggandi yfir velferð reykvískra stúlkna vegna samneytis þeirra við erlenda hermenn. Einnig höfðu menn miklar áhyggjur af „almennu hnignandi siðferði“ ungmenna, bæði drengja og stúlkna. Á Alþingi 1941 var rætt um ástand ungmenna. Talið var nauðsynlegt að koma á fót heimilum til að taka ungmennti úr „umferð“ eins og fram kom í framsöguræðu þáverandi forsætisráðherra.²¹

Í kjölfarið voru sett bráðabirgðalög nr. 122/1941 um eftirlit með ungmennum o.fl. Voru þau staðfest með lögum um eftirlit með ungmennum o.fl. nr. 62/1942 með fáeinum breytingum. Þótti brýn þörf á að setja lög sem næðu til ungmenna að 18 ára aldri en lög um barnavernd frá 1932 tóku einungis til eldri barna en 16 ára ef þau voru

¹⁸ Alpt. 1932, A-deild, bls. 401.

¹⁹ Samkvæmt lögum um skilorðsbundna hegningardóma og hegningu barna og ungmenna nr. 39/1907 var lögreglustjóra m.a. ætlað að skipa áreiðanlegan mann eða konu til þess að hafa umsjón með forsjármanni að því er snerti uppeldi barns sem framið hafði afbrot innan 14 ára aldurs. Samkvæmt fátækralögum nr. 43/1927 var fátækrastrjórn falið eftirlit með því að börn fengju sómasamlegt uppeldi og hafði heimild til að taka barn af heimili ef heimilislíf var talið siðspillandi fyrir börn eða þau sættu illri meðferð. Víða í lögum um stofnun og slit hjúskapar nr. 39/1921 var dómara og stjórnarráði ætlað að gæta réttar barna við skilnað foreldra. Sjá Alpt. A 1932, bls. 493 og Guðrún Erlendsdóttir: *Barnaréttindi*. Tímarit lögfræðinga 1976, bls. 8-24.

²⁰ Alpt. 1932, A-deild, bls. 403.

²¹ Alpt. 1942, A-D deild, bls. 104-122.

vanþroska, veik eða nutu ekki fullrar umsjár foreldra.²² Með lögnum var eftirlits-hlutverk barnaverndarnefnda eftir, kveðið var á um skyldu löggæslu til að aðstoða barnaverndarnefndir við eftirlit með uppeldi og hegðun ungmenna og stofnaður var sérstakur ungmennadómstóll til að fjalla um mál ungmenna yngri en 18 ára, ásamt því að kveðið var á um heimild ríkisins til að koma upp stofnunum til að vista ungmenni. Ungmennadómur gat úrskurðað ungmenni til hælsvistar eða til vistar á heimili um ótiltekinn tíma.²³ Ungmennadómur var lagður niður með lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna. Lög um barnavernd nr. 43/1932 og lög nr. 62/1942 um eftirlit með ungmennum o.fl. giltu samhliða þar til lög nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna tóku gildi.

Önnur heildarlög um vernd barna voru sett með lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna. Lög um barnavernd nr. 43/1932 þóttu ekki nægjanlega rækileg, þjóðfélagsaðstæður höfðu um margt breyst frá setningu laganna 1932 og auk þess þótti ástæða til að samræma þau ákvæðum laga nr. 62/1942 um eftirlit með ungmennum o.fl.²⁴ Ákvæði nýju laganna voru ítarlegri og fyllri varðandi störf og starfshætti barnaverndarnefnda og Barnaverndarráðs. Meðal nýrra ákvæða má nefna ítarlegri ákvæði um tilkynningaskyldu opinberra starfsmanna og löggæslumanna til barnaverndarnefnda. Þá var kveðið á um skyldu til að veita börnum sem ráðstafað hafði verið frá heimili lögskipaða fræðslu, skyldu til að láta fara fram rannsókn á barni eða ungmenni áður en ráðstöfun frá heimili átti sér stað og skyldu ríkisvaldsins til að setja á stofn athugunarstöð í því skyni þar sem barnaverndarnefndir allsstaðar af landinu áttu að geta vistað börn til bráðabirgða.

Samkvæmt 37. gr. laga nr. 29/1947 var ríkisstjórninni skylt, eftir því sem fé var veitt til á fjárlögum, að setja á stofn og reka hæli fyrir börn og ungmenni sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum. Ákvæði þetta var nýmæli í íslenskum lögum,²⁵ en um það verður ítarlega fjallað í kafla 7.5. Skyldu hæli þessi vera a.m.k. tvö, eitt fyrir stúlkur og eitt fyrir pílta. Ákvæði 37. gr. var breytt með lögum nr. 20/1955 og var bætt málsgrein við 37. grein laganna þess efnis að hefja skyldi þá þegar undirbúning að stofnun og rekstri vistheimilis fyrir stúlkur.²⁶ Lögum nr. 29/1947 var aftur breytt með lögum nr. 58/1962.

Þriðju heildarlög um vernd barna og ungmenna voru lög nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna. Tímabært þótti að endurskoða lög nr. 29/1947 vegna breyttra

²² Alþt. 1942, bls. A-D deild, 104-105.

²³ Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*. Reykjavík 1992, bls. 32-33.

²⁴ Alþt. 1947, A-deild, bls. 329-330.

²⁵ Í lögum nr. 62/1942 um eftirlit með ungmennum o.fl. var mælt fyrir um heimild ríkisstjórnarinnar til að setja á stofn heimili fyrir ungmenni sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum.

²⁶ Alþt. 1954, A-deild, þskj. 482.

þjóðfélagshátta. Viðhorf til málefna barna höfðu breyst verulega og vegna þeirra félagslegu vandamála sem skapast höfðu við þróun þjóðfélagshátta frá bændabyggð til bæjarbyggðar,²⁷ sjá nánar kafla 4.1 í *fylgiskjali nr. 2*. Engar meiriháttar breytingar voru gerðar á hlutverki, störfum og starfsháttum barnaverndaryfirvalda með lögum nr. 53/1966, en með þeim urðu verkefni og skyldur barnaverndarnefnda fleiri, fáein ný ákvæði komu inn í lögina og önnur urðu ítarlegri, t.d. ákvæði laganna um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefndum og Barnaverndarráði.

Meðal nýrra ákvæða í lögum nr. 53/1966 má nefna 14. gr. um vanhæfi nefndarmanna, ákvæði 35. og 36. gr. um töku barna í fóstur og 6. mgr. 39. gr., þar sem fram kom fortakslaust bann við líkamlegum refsingum á heimilum og stofnunum sem getið var um í lögnum, sjá nánar kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

Í 3. mgr. 39. gr. laganna var nýtt ákvæði er varðaði skyldur sveitarfélaga að setja á stofn og reka heimili og stofnanir til að annast uppeldi og fræðslu tiltekins hóps barna. Í þremur staflidum í ákvæðinu var gerð grein fyrir hvaða börn það væru: *Í fyrsta lagi* börn sem voru frá heimilum sem vanræktu uppeldishlutverk sitt þannig að varhugavert væri fyrir börn að dveljast þar. *Í öðru lagi* gáfnað börn og andlega vanþroska. *Í þriðja lagi* börn sem höfðu ekki heilsu eða líkamleg skilyrði til að stunda venjulegt skólanám. Með þessu ákvæði var skýrt kveðið á um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga varðandi vistun barna á stofnunum. Frá gildistöku laga nr. 62/1942 um eftirlit með ungmennum o.fl., hafði hlutverk ríkisvaldsins verið að setja á stofn og reka stofnanir fyrir börn og ungmenni sem framið höfðu lögbrot eða voru með hegðunarerfiðleika, en rekstur stofnana fyrir börn sem bjuggu við bágar uppeldisaðstæður, vanrækslu eða ofbeldi og ástæða þótti til að taka af heimili, var á ábyrgð sveitarfélaga. Í 3. mgr. 39. gr. var nú kveðið á um þessa verkaskiptingu ríkisins annars vegar og sveitarfélaga hins vegar með skýrari hætti en verið hafði í tíð eldri laga um vernd barna og ungmenna. Lög nr. 53/1966 voru í gildi fram til ársins 1992 eða allt þar til lög nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna tóku gildi.

Lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 fólu í sér mörg nýmæli ásamt því að barnaverndarmálefni voru flutt frá menntamálaráðuneyti til félagsmálaráðuneytis. Meðal helstu nýmæla sem lögina frá 1992 fólu í sér var að Barnaverndarráð gegndi ekki lengur tvíþættu hlutverki, annars vegar við ráðgjöf til barnaverndarnefnda og hins vegar sem úrskurðaraðili. Samkvæmt lögnum fór Barnaverndarráð eingöngu með úrskurðarvald. Barnaverndarumdæmi voru efld og stækkuð. Sett voru ítarlegri og skýrari ákvæði um fóstur, reglur um málsmeðferð urðu ítarlegri og leitast var við að skilgreina réttar-

²⁷ Alþt. 1964, A-deild, þskj. 7.

stöðu barna með skýrari hætti en verið hafði.²⁸ Lögunum var breytt tvívegis með lögum nr. 22/1995 og lögum nr. 160/1998. Núgildandi barnaverndarlög nr. 80/2002 tóku gildi 1. júní 2002. Voru þar enn gerðar kerfisbreytingar á stjórnskipulagi barnaverndarmála, sem óþarft er að rekja hér.

7. Ályktanir af lögum nr. 29/1947 og nr. 53/1966 og reglugerðum um barnaverndarmál á árunum 1950-1980

7.1 Almenn atriði

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna og 2. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna voru störf til verndar börnum í höndum *Barnaverndarráðs* og *barnaverndarnefnda*, sem sameiginlega nefndust barnaverndaryfirvöld. Starfssvið barnaverndarnefnda var staðbundið en starfssvið Barnaverndarráðs náði til landsins alls.

Í 1. gr. laganna frá 1947 og 1. gr. laganna frá 1966 var talið upp hvaða hlutverk og úrræði fælust í starfi barnaverndaryfirvalda. Í megindráttum var hlutverk barnaverndaryfirvalda sem hér greinir:

1. Almennt eftirlit með aðbúnaði og uppeldi barna á heimilum þeirra.
2. Eftirlit með hegðun og háttsemi barna utan heimilis.
3. Ráðstöfun barna í vist, fóstur eða á uppeldisstofnanir.
4. Eftirlit með uppeldisstofnunum.
5. Eftirlit með andlega og líkamlega fötluðum börnum.
6. Eftirlit með börnum og ungmennum sem framið höfðu lögbrot eða voru að öðru leyti siðferðilega miður sín.
7. Vinnuvernd barna.
8. Eftirlit með skemmtunum.

Samkvæmt þessu voru meginhlutverk barnaverndaryfirvalda þrjú. Í *fyrsta lagi* almennt eftirlit með börnum, í *öðru lagi* beiting tiltekinna úrræða, almennt fyrir börn og í málum tiltekinna einstaklinga og í *þriðja lagi* eftirlit með barnaverndarstarfi, sérstaklega eftirlit með uppeldisstofnunum. Í lögum um vernd barna og ungmenna frá 1947 og 1966 voru ákvæði sem miðuðu að því að vernda börn í *heild sinni*, t.d. eftirlit með vinnu barna, eftirlit með kvikmyndasýningum og öðrum opinberum skemmtunum. Höfðu barnaverndaryfirvöld t.d. heimild til að banna börnum innan tiltekins aldurshóps að sækja slíkar sýningar. Þá var barnaverndaryfirvöldum skylt að vernda hagsmuni *tiltekinna* barna eða ungmenna, sem nefndinni barst vitneskja um að bjuggu við bágar heimilisaðstæður, væru vanrækt eða ef hegðun þeirra þótti ábótavant, svo eitthvað sé

²⁸ Alpt. 2001-2002, A-deild, þskj. 403, bls. 1796-1797.

talið. Eftirlitshlutverk með barnaverndarstarfi og uppeldisstofnunum var í höndum barnaverndaryfirvalda. Barnaverndarráð hafði eftirlitsskyldur með uppeldisstofnunum sem vistuðu börn hvaðanæva af landinu og með störfum barnaverndarnefnda, en staðbundnar barnaverndarnefndir höfðu eftirlitsskyldur með uppeldisstofnunum innan síns umdæmis.

Verður nú í köflum 7.2-7.4 vikið að stjórnsýslulegri stöðu og valdheimildum menntamálaráðuneytis, Barnaverndarráðs og barnaverndarnefnda samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966 sem voru í gildi á starfstíma Breiðavíkurheimilisins á árunum 1952-1979.

7.2 Menntamálaráðuneytið

Samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966 var yfirstjórn barnaverndarmála í höndum menntamálaráðuneytis, sbr. 1. mgr. 2. gr. síðarnefndu laganna, en með því ákvæði var þó í fyrsta skipti með beinum hætti tekið fram í lögum um vernd barna hvaða ráðuneyti færi með yfirstjórn málaflokksins.²⁹ Með lögum um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 var yfirstjórn færð til *félagsmálaráðuneytis*, sem fer nú með yfirstjórn málaflokksins, sbr. 5. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

Af framansögðu verður ráðið að menntamálaráðherra bar samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966 hina stjórnarfarslegu ábyrgð á framkvæmd löggjafar um vernd barna og ungmenna. Í þessu sambandi ber að árétta að samkvæmt 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966 var *ríkisstjórninni* skylt að setja á laggirnar hæli þar sem vistuð skyldu börn og ungmenni sem framið hefðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstígum. Gera verður ráð fyrir því að menntamálaráðuneytið hafi í ljósi yfirstjórnunarhlutverks síns með málaflöknum borið meginábyrgð á framkvæmd þessara lagaákvæða. Í því sambandi var það verkefni menntamálaráðherra að setja reglur um vist barna og ungmenna á hælum sem þessum, sbr. lokamálsl. 1. mgr. 37. gr. laga nr. 29/1947 og lokamálsl. 1. mgr. 39. gr. laga nr. 53/1966.

Hvorki í lögum nr. 29/1947 eða lögum nr. 53/1966 var nánar kveðið á um það hvað fælist í yfirstjórn menntamálaráðuneytisins við framkvæmd laganna. Ljóst er að hið almenna eftirlitshlutverk með störfum barnaverndarnefnda var í höndum Barnaverndarráðs í tíð ofangreindra laga. Með lögum nr. 40/1992 var þetta eftirlit hins vegar fært í hendur félagsmálaráðuneytisins. Í tíð laganna frá 1947 og 1966 verður því að

²⁹ Tekið er fram í almennum athugasemdum greinargerðar, sem fylgdi frumvarpi því er varð að barnaverndarlögum nr. 80/2002, að frá gildistöku laga um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947 og fram til ársins 1992 hafi yfirstjórn barnaverndarmála verið í höndum *menntamálaráðuneytis*. Alpt. A 2001-2002, þskj 403, bls. 1796; Alpt. 1969, A-deild, bls. 405-406. Sjá Agnar Klemens Jónsson: *Stjórnarráð Íslands 1904-1964*, bls. 344. Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson: *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*, bls. 265.

leggja til grundvallar að menntamálaráðuneytið hafi einkum haft á hendi almenna stefnumótun í málaflokknum sem ráðuneytið gat innleitt með reglugerðarfyrirmælum á grundvelli heimilda í lögunum og í krafti yfirstjórnunarheimilda gagnvart Barnaverndarráði og barnaverndarnefndum. Er þá litið til almennra reglna stjórnsýsluréttar um stjórnarfarslegt hlutverk og ábyrgð ráðherra með þeim málaflokkum sem honum eru falin með lögum. Þá var það verkefni menntamálaráðuneytis að tryggja að framkvæmd áður nefndra ákvæða 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966 væri í samræmi við efnisreglur og markmið gildandi barnaverndarlaga, t.d. hvað varðar aðbúnað á hæli fyrir börn og ungmenni sem þar voru vistuð, fjölda starfsmanna og menntun þeirra.

7.3 Barnaverndarráð

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 29/1947 skipaði ráðherra *Barnaverndarráð* til 4 ára í senn og skyldi það skipað 3 mönnum og eiga heima í Reykjavík. Ritara bar að halda fundarbók um störf ráðsins og máttu ráðsmenn ekki veita forstöðu barnahæli né vera í stjórn þess. Í 12. gr. laga nr. 53/1966 var gert ráð fyrir að ráðherra skipaði 5 manna barnaverndarráð til 4 ára í senn sem hefði aðsetur í Reykjavík. Þá var svo mælt að formaður ráðsins skyldi vera embættisgengur lögfræðingur, en skilyrðið um embættisgengi var fellt út með 1. gr. laga nr. 8/1967.

Frá setningu laga nr. 43/1932 um barnavernd fram til gildistöku laga nr. 58/1992 var hlutverk Barnaverndarráðs í meginatriðum þrífætt. Í *fyrsta lagi* að hafa yfirumsjón með öllum barnaverndarnefndum í landinu og veita þeim leiðbeiningar við störf þeirra. Í *öðru lagi* að hafa yfirumsjón allra barnahæla og uppeldisstofnana í landinu sem ætlað var að veita viðtöku börnum hvaðanæva af landinu. Í *þriðja lagi* að fara með fullnaðarúrskurðarvald í þeim barnaverndarmálum sem skotið var til ráðsins. Ákvæði um störf og starfsháttu Barnaverndarráðs var í V. kafla laga nr. 29/1947 og síðan í V. kafla laga nr. 53/1966.

Yfirumsjón með starfi allra barnaverndarnefnda í landinu var í höndum Barnaverndarráðs. Bar því skylda til að hafa beint eftirlit með öllum barnaverndarnefndum í landinu og hafði það samkvæmt lögunum frá 1947 og 1966 heimildir til beinna afskipta af einstökum barnaverndarnefndum og skyldur til að bregðast við ef Barnaverndarráð varð þess áskynja að einstakar nefndir voru ekki að rækja hlutverk sitt samkvæmt gildandi lögum. Barnaverndarráð heimti ársskýrslur frá barnaverndarnefndum og var skylt að gefa út skýrslu um starfsemi þeirra eigi sjaldnar en annað hvert ár. Barnaverndarráð hafði heimild til að fyrirskipa einstökum barnaverndarnefndum að taka mál til frekari meðferðar ef ráðið varð þess áskynja að einstaka nefndir ræktu ekki störf sín lögum samkvæmt. Einnig hafði Barnaverndarráð heimild til að taka að eigin frumkvæði

mál einstakra nefnda til meðferðar hvort sem viðkomandi barnaverndarnefnd hafði haft málið til meðferðar eða ekki.

Yfirumsjón með öllum barnahælum og uppeldisstofnunum í landinu, sem veittu viðtöku börnum hvaðanæva af landinu, var í höndum Barnaverndarráðs. Frá gildistöku laganna frá 1947 fram til gildistöku barnaverndarlaga árið 1992 hélst ákvæði þetta að meginstefnu til óbreytt. Barnaverndarráði var skylt að fela ráðsmanni eða sérstökum fulltrúa, einum eða fleiri, að hafa eftirlit með viðkomandi stofnunum, eigi sjaldnar en einu sinni á ári eða svo oft sem þurfa þótti. Ákvæði um eftirlitsskyldur Barnaverndarráðs með barnahælum og uppeldisstofnunum tók til stofnana sem vistuðu börn allsstaðar að af landinu og rekin voru af ríkinu. Beint eftirlit með barnahælum og uppeldisstofnunum sem rekin voru af sveitarfélögum var í höndum einstakra *barnaverndarnefnda* en þær lutu eins og fyrr hefur verið greint frá eftirliti af hálfu Barnaverndarráðs.

Frá gildistöku laga nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna og til gildistöku laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna var fullnaðarúrskurðarvald barnaverndarmála í höndum Barnaverndarráðs. Unnt var að skjóta ákvörðunum barnaverndarnefnda til Barnaverndarráðs, sbr. 54. gr. laga nr. 29/1947 og 1. mgr. 56. gr. laga nr. 53/1966, sem nú verður nánar vikið að.

Ákvæði laganna frá 1947 voru fáorð um málsmeðferð fyrir Barnaverndarráði. Í 54. gr. laganna var kveðið á um að aðili máls gæti borið mál undir Barnaverndarráð. Ekki var skilgreint í lögnum hver væri aðili máls fyrir Barnaverndarráði, en sá sem hagsmuni átti að gæta varðandi úrlausn barnaverndarnefndar gat skotið máli til ráðsins. Samkvæmt ákvæðinu var Barnaverndarráði skylt að taka mál til skjótrar úrlausnar. Ekki var að öðru leyti kveðið á um reglur um málsmeðferð fyrir Barnaverndarráði í lögnum frá 1947.

Við gildistöku laga um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966 voru í 56. gr. laganna, sett skýrari og fyllri ákvæði um málsmeðferð fyrir Barnaverndarráði. Var réttarstaða aðila barnaverndarmála þá styrkt til muna. Kveðið var skýrar á um aðild að máli fyrir ráðinu. Foreldrar og aðrir forráðamenn barns, svo og aðrir sem hagsmuna áttu að gæta vegna ráðstafana Barnaverndarráðs, gátu borið ákvörðun barnaverndarnefndar undir Barnaverndarráð. Þeir aðilar, sem hér um ræddi, voru t.d. foreldrar barns, fósturforeldrar og þeir aðilar sem barn raunverulega dvaldist hjá ef ekki var um foreldra eða fósturforeldra að ræða, t.d. forstöðumenn barnaheimila eða annarra stofnana.³⁰

Sem fyrr var ráðinu skylt að taka málið til skjótrar úrlausnar en ekki var kveðið á um tímafresti hvað það varðaði. Í ákvæðinu var nýmæli um hæfi nefndarmanna

³⁰ Guðrún Erlendsdóttir: *Meðferð úrskurðarmála hjá barnaverndarnefndum*. Samband íslenskra sveitarfélaga, fræðslurit nr. 6, 1985, bls. 59.

Barnaverndarráðs við úrlausn einstakra mála. Sömu hæfisreglur tóku gildi og voru í lögum um meðferð einkamála nr. 85/1936 um hæfi dómara. Kveðið var á um rannsóknarskyldu Barnaverndarráðs og var það í fyrsta skipti sem kveðið var sérstaklega á um rannsóknarskyldu ráðsins. Ákvæði 20. gr. laganna er varðaði heimild aðila máls til að tjá sig fyrir barnaverndarnefnd með eða án aðstoðar lögmanns áður en máli væri ráðið til lykta, gildi nú einnig um meðferð máls fyrir Barnaverndarráði. Barnaverndarráði var heimilt að mæla fyrir um formlegan málflutning fyrir ráðinu. Ákvæði um andmælarétt aðila máls var nýtt í lögunum frá 1966. Ekki var hins vegar ákvæði í lögunum frá 1966 um rétt eða skyldu til formlegs rökstuðnings og birtingu úrskurða Barnaverndarráðs eins og gildi þá með úrskurði barnaverndarnefnda. Samkvæmt 2. mgr 14. gr. laganna bar barnaverndarnefnd að ráða meiriháttar máli til lykta með rökstuðningi og skyldi hann vera skriflegur, rökstuddur og birtur aðila máls með ábyrgðarbréfi eða á annan tryggilegan hátt. Í ákvæði 56. gr. er varðar málsmeðferð fyrir Barnaverndarráði var ekki vísað til 2. mgr. 14. gr. um málsmeðferð fyrir ráðinu.

7.4 Barnaverndarnefndir

Samkvæmt ákvæðum laga nr. 29/1947 og ákvæðum laga nr. 53/1966 voru ekki skýr skil á milli verkefna Barnaverndarráðs annars vegar og staðbundinna barnaverndarnefnda hins vegar. Barnaverndarráð hafði eftirlit með störfum einstakra barnaverndarnefnda og gat tekið mál til meðferðar hvort sem viðkomandi barnaverndarnefnd hafði haft málið til úrlausnar eða ekki. Ráðinu voru veittar víðtækar heimildir til afskipta af einstökum barnaverndarmálum strax frá upphafi máls. Samt sem áður er ljóst að samkvæmt ofangreindum lögum var það fyrst og fremst á hendi hinna staðbundnu barnaverndarnefnda að rækja verkefni barnaverndaryfirvalda innan síns umdæmis, þ.e. að sjá um almennt eftirlit með börnum og ungmennum og grípa til sérstakra úrræða í málum tiltekinna einstaklinga, ef ástæða þótti til.

Samkvæmt 4. gr. laga um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947 skyldu barnaverndarnefndir vera í hverjum kaupstað en utan kaupstaða sáu skólanefndir um störf barnaverndarnefnda. Þessi skipan hélst óbreytt fram til gildistöku laga nr. 53/1966, sbr. 4. gr., en þá var ekki lengur gert ráð fyrir hlutverki skólanefnda í barnaverndarmálum utan kaupstaða og var sett heimild til að hafa sameiginlega barnaverndarnefnd í fleiri en einum hrepp. Bæjarstjórn í hverjum kaupstað og borgarstjórn í Reykjavík kaus einstaklinga í barnaverndarnefnd. Fjöldi nefndarmanna hverju sinni fór eftir stærð barnaverndarumdæmis. Kjörgengir í barnaverndarnefnd voru þeir sem nutu kjörgengis til sveitarstjórna og voru kunnir að grandvarleik og báru sem best skyn á þau mál sem barnaverndarnefnd fjallaði um. Kjörtími barnaverndarnefnda var sá sami og bæjar-

stjórna og var borgaraleg skylda að taka kosningu í barnaverndarnefnd, en þeir gátu skorast undan sem voru 60 ára og eldri og þeir sem höfðu setið í barnaverndarnefnd kjörtímabil á undan.

Nefndarmönnum í barnaverndarnefnd bar samkvæmt 9. gr. laga nr. 29/1947 og 9. gr. laga nr. 53/1966 að skipta með sér störfum og kjósa formann, varaformann og ritara. Ritara bar að halda „nákvæma fundarbók um störf nefndar“ og að senda Barnaverndar-ráði skýrslu um þau fyrir miðjan febrúar ár hvert.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 29/1947 og 10. gr. laga nr. 53/1966 var kveðið á um heimild barnaverndarnefnda til að ráða sérhæft starfslið til að annast dagleg störf nefndarinnar í umboði hennar. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 29/1947 var kveðið á um skyldu bæjarráðs í Reykjavík, að fengnum tillögum barnaverndarnefndar, að ráða *fulltrúa* er annaðist dagleg störf nefndarinnar. Skyldi sá aðili vera kunnáttumaður um uppeldismál. Í 2. mgr. var kveðið á um heimild barnaverndarnefndar í Reykjavík til að ráða *annað starfsfólk* með heimild bæjarráðs. Barnaverndarnefndum utan Reykjavíkur var jafnframt heimilt að ráða fulltrúa eða annað starfsfólk með heimild viðkomandi bæjarstjórnar eða hreppsnefndar. Í 10. gr. laga nr. 53/1966 var kveðið á um heimild barnaverndarnefnda, að fenginni heimild sveitastjórnar, til að ráða sérhæft starfslið sem annast skyldi dagleg störf barnaverndarnefndar í umboði hennar svo og annað sérhæft starfsfólk.

Samkvæmt ákvæðum ofangreindra laga var barnaverndarnefndum heimilt að fela fulltrúa sínum eða sérhæfðu starfsliði umboð til að annast „dagleg störf“ barnaverndarnefnda. Frá gildistöku laga nr. 29/1947 var þannig gert ráð fyrir að barnaverndarnefndir gætu ráðið starfslið sem annaðist dagleg störf einstakra nefnda, t.d. könnun og meðferð einstakra mála, en meiriháttar ákvarðanir, eins og taka barns af heimili, sbr. 20. gr. laga nr. 29/1947, og meiriháttar ákvarðanir, sbr. 13. gr. laga nr. 53/1966, þ. á m. taka barns af heimili, skyldu ávallt vera teknar formlega af viðkomandi barnaverndarnefnd, sbr. nánari umfjöllun í kafla 9 hér síðar. Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 14. gr. laga nr. 53/1966 var kveðið á um heimild menntamálaráðherra til að setja reglugerð um verkaskiptingu innan fjölmennari nefnda, svo og um starfsmenn og ráðunauta barnaverndarnefnda. Um barnaverndarnefndir, störf þeirra og starfsháttu voru sett nánari ákvæði í II. kafla reglugerðar nr. 105/1970.

Þess skal getið að með 1. gr. laga nr. 31/1968 var bætt nýrri 5. málsgrein við 6. gr. laga nr. 53/1966 þar sem menntamálaráðherra var veitt heimild til að fela félagsmálaráði Reykjavíkur störf barnaverndarnefndar í Reykjavík að nokkru eða öllu leyti. Ráðherra skyldi mæla nánar fyrir um starfssvið í reglugerð, en skipan félagsmálaráðs, fjöldi ráðsmanna og kjörtímabil skyldi ákvarðast af borgarstjórn Reykjavíkur. Á þessum laga-

grundvelli setti menntamálaráðherra reglugerð nr. 96/1970 um verkaskiptingu milli félagsmálaráðs og barnaverndarnefndar Reykjavíkur.

Samkvæmt 1. og 6. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 96/1970 var barnaverndarnefnd Reykjavíkur meðal annars falið að fara með eftirlit með uppeldisstofnunum, enda væri eftirlitið ekki falið öðrum samkvæmt sérstökum lögum, auk þess að úrskurða um meiri háttar mál, er vörðuðu ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra, sbr. 14. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna. Með 3. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 96/1970 var félagsmálaráði falin ráðstöfun í vist eða fóstur og eftirlit með því að öðru leyti en greinir í áður nefndum 6. tölul. 2. gr.³¹

Í eftirfarandi umfjöllun um lögbundið hlutverk og verkefni barnaverndarnefnda samkvæmt lögum nr. 53/1966 verður í tilviki *barnaverndarnefndar Reykjavíkur* að hafa í huga ofangreinda kerfisbreytingu um verkaskiptingu menntamálaráðherra á milli nefndarinnar og félagsmálaráðs samkvæmt reglugerð nr. 96/1970.

Meginhlutverk barnaverndarnefnda samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966 var í fyrsta lagi að sjá um eftirlit með börnum og ungmennum í umdæmi þeirra og grípa til viðeigandi ráðstafana ef ástæða þótti til. Til að rækja þessa skyldu sína áttu barnaverndarnefndir að hafa stöðugt samband við þá aðila sem stöðu sinnar vegna öðluðust vitneskju um framferði, uppeldi og aðbúnað barna og ungmenna. Í 21. gr. laga nr. 29/1947 og 21. gr. laga nr. 53/1966 var sérstaklega kveðið á um þessa skyldu barnaverndarnefnda. Auk þessa voru í lögum ákvæði er vörðuðu tilkynningarskyldu opinberra starfsmanna og annarra einstaklinga ef þeir urðu þess varir að aðbúnaður, uppeldi eða hegðun barna var ábótavant. Lögin gerðu því ráð fyrir að upphaf barnaverndarmáls gæti borið að með tvennum hætti, *annars vegar* að eigin frumkvæði viðkomandi barnaverndarnefndar og *hins vegar* með tilkynningu opinberra aðila eða annarra til nefndarinnar.

Ef barnaverndarnefnd varð þess áskynja eða fékk tilkynningu um að hagsmunir barns væru í hættu bar henni í fyrstu að rannsaka hvert mál. Í 16. gr. laganna frá 1947 og 16. gr. laganna frá 1966 var kveðið á um rannsóknarskyldu barnaverndarnefnda. Samkvæmt ákvæðunum bar barnaverndarnefnd ábyrgð á að allra nauðsynlegra upplýsinga yrði aflað um mál áður en gripið yrði til ákvarðana af hálfu nefndarinnar og var slík rannsókn forsenda fyrir framhaldi barnaverndarmáls. Hafði barnaverndarnefnd viðtækar heimildir við rannsókn barnaverndarmála. Var henni heimilt að fara inn á heimili

³¹ Með 1. gr. laga nr. 94/1969 var menntamálaráðherra veitt almenn heimild með nýrri 6. mgr. 6. gr. laga nr. 53/1966 til að fela störf barnaverndarnefndar í sveitarfélagi utan Reykjavíkur félagsmálaráði að nokkru eða öllu leyti, enda óskaði sveitarstjórn eftir því og ákveðið væri af hennar hálfu að stofna til félagsmálaráðs.

og hæli til rannsóknar á högum barns og ungmennis. Hafði hún heimild til að taka skýrslur af foreldrum og forráðamönnum og hverjum þeim sem vitneskju höfðu um hagi barns. Einnig gat barnaverndarnefnd krafist vitnaleiðslu fyrir dómi ef svo bar undir.

Í barnaverndarlögunum frá 1947 og 1966 var skýrt kveðið á um hvenær barnaverndarnefnd gæti haft afskipti af börnum og heimilum. Ákvæði laga nr. 53/1966 að því er varðaði heimild barnaverndarnefnda til afskipta af börnum voru í meginráttum samhljóða ákvæðum laga nr. 29/1947. Ákvæði um störf og starfsháttu barnaverndarnefnda voru í IV. kafla laga nr. 29/1947 og IV. kafla laga nr. 53/1966. Af þeim má draga ályktanir um eftirfarandi:

Í fyrsta lagi bar barnaverndarnefnd að hafa afskipti af börnum sem voru forsjárlaus. Var það fortakslaus skylda barnaverndarnefnda að koma þeim börnum í fóstur á góð heimili.

Í öðru lagi bar barnaverndarnefnd að hafa afskipti af sjúkum börnum sem fengu ekki viðunandi hjúkrun eða læknishjálp og börnum sem voru andlega vanþroska og fengu ekki þá sérstöku umönnun sem þörf var á.

Í þriðja lagi bar barnaverndarnefnd að hafa afskipti af börnum ef uppeildi þeirra, aðbúnaði eða atleti var ábótavant vegna hirðuleysis foreldra, vankunnáttu þeirra, andlegra eða siðferðilegra annmarka, líkamlegrar eða andlegrar vanheilsu, drykkjuskapar, eiturlyfjaneyslu, lauslætis o.fl.

Í fjórða lagi bar barnaverndarnefnd að hafa afskipti af börnum ef hegðun þeirra var ábótavant vegna ódælsku, óknytta, slæpingsháttar, flækings, betls, vanrækslu í námi, drykkjuskapar, annarrar óreglu eða lögbrota.

Þegar litið er til þessara tilvika sem veitti barnaverndarnefnd heimild til afskipta af börnum með hegðunarvanda og börnum sem bjuggu við bágar heimilisaðstæður er ljóst að heimild til afskipta var rúm og gaf barnaverndarnefndum nokkurt svigrúm til mats í hverju tilfelli.

Ef aðstæður barns voru með þeim hætti, sem að ofan er getið, fór það eftir eðli hvers máls til hvaða úrræða barnaverndarnefnd gat gripið. Ef um forsjárlaus börn var að ræða bar að koma þeim í fóstur á heimili eins og fyrr hefur verið getið. Ef um sjúk börn og andlega vanheil var að ræða bar barnaverndarnefnd í samráði við heimilislækni, yfirvöld eða aðra sérfræðinga að gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar þóttu til verndar heilsu viðkomandi barns. Lögin voru afar fáorð um hvaða aðgerða barnaverndarnefnd var heimilt að grípa til við þær aðstæður. Eina sjónarmiðið sem nefndarmenn áttu að hafa í huga var velferð barnsins sjálfs.³²

³² Guðrún Erlendsdóttir: *Handbók Barnaverndarráðs Íslands fyrir barnaverndarnefndir*, Reykjavík 1981, bls. 19

Ef uppeldi barna, aðbúnaður eða atlæti á heimili var ábótavant vegna hirðuleysis foreldra eða forráðamanna, eða ef um var að ræða hegðunarvanda eða lögbrot barns eða ungmennis, bar barnaverndarnefnd í fyrstu að beita vægari úrræðum en töku barns af heimili eða sviptingu forsjár. Beita átti leiðbeiningum og áminningum áður en gripið væri til þess ráðs að taka barn af heimili. Einnig var barnaverndarnefndum heimilt að skipa heimilum eftirlitsmann til að ná fram því markmiði sem leiðbeiningar og áminningar stefndu að. Hafi barnaverndarnefnd við upphaf afskipta af barni og/eða fjölskyldu metið það svo að vægara úrræði en taka barns af heimili eða svipting forsjár væri tilgangslaust var henni ekki eingöngu heimilt heldur skylt að grípa til viðeigandi ráðstafana til verndar barni eða ungmenni, eins og t.d. að taka barn af heimili.

Samkvæmt lögum frá 1947 og 1966 var fortakslaust bann við að taka börn af heimilum eingöngu vegna fátæktar eða örbirgðar foreldra, sbr. 2. mgr. 24. gr. laga nr. 29/1947 og 2. mgr. 24. gr. laga nr. 53/1966. Barnaverndarnefndum bar skylda til að aðstoða foreldra og ráða bót á bágbornum fjárhag þeirra og skyldi sá kostnaður greiddast úr bæjarsjóði.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 29/1947 var barnaverndarnefnd ályktunarfær þegar fullur helmingur nefndarmanna sat fund, enda væri formaður eða varaformaður á fundi. Ef svipta átti forráðamenn barns umráðarétti yfir því, þurfti hið fæsta 2 nefndarmenn í 3 manna nefnd, 4 í 5 manna nefnd og 5 í 7 manna nefnd að gjalda ráðstöfuninni jákvæði. Nú hamlaði nauðsyn barnaverndarmanni fundarsókn og bar honum þá að gera formanni viðvart með fyrirvara, ef unnt var. Boðaði þá formaður varamann í hans stað. Í 14. gr. laganna sagði að ef vinda þyrfti „bráðan bug [...] að ráðstöfun, sem [bæri] undir barnaverndarnefnd, gæti formaður, eða fulltrúi i umboði hans, framkvæmt hana, en leggja [skyldi] málið til fullnaðarákvörðunar fyrir barnaverndarnefnd, svo fljótt sem kostur [væri]. Samsvarandi ákvæði um ályktunarhæfi barnaverndarnefndar og heimild formanns, eða fulltrúa í hans umboði, til að vinda bráðan bug að ráðstöfun, sem bæri undir barnaverndarnefnd, var að finna í 13. og 15. gr. laga nr. 53/1966.

Samkvæmt lögum nr. 29/1947 var ekki skilyrði að lögfræðingur ætti sæti í barnaverndarnefnd. Í 14. gr. laganna var kveðið á um heimild barnaverndarnefnda til að kalla eftir sérfræðiaðstoð héraðsdómara ef lögfræðingur átti ekki sæti í barnaverndarnefnd. Með lögum nr. 53/1966 var mælt fyrir um að í vissum málum tæki héraðsdómari sæti í barnaverndarnefnd ef hún var ekki skipuð lögfræðingi. Ef fjalla átti um töku barns af heimili, sviptingu foreldravalds, kröfu um að barn skyldi flutt frá fósturforeldrum eða kröfu um að felldur yrði niður úrskurður um töku barns af heimili eða sviptingu foreldravalds, þá tók héraðsdómari sæti í nefnd sem meðlimur hennar með sömu réttindi

og skyldur og aðrir nefndarmenn.³³ Til allra venjulegra ákvarðana barnaverndarnefnda samkvæmt barnaverndarlögunum frá 1947 og 1966 nægði einfaldur meirihluti. Þegar fjallað var um meiriháttar barnaverndarmál, sem eingöngu voru til lykta leidd með úrskurði barnaverndarnefndar, þurfti aukinn meirihluta.

Í tíð laga nr. 29/1947 var barnaverndarnefnd með 13. gr. laganna veitt heimild til að svipta forráðamenn umráðarétti. Hvorki í texta ákvæðisins né í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 29/1947, var skilgreint hvað átt væri við með *sviptingu forráðamanna á umráðarétti*. Í 20. gr. var hins vegar mælt svo fyrir að jafnan skyldi leita, ef þess væri kostur, umsagnar foreldra eða forráðamanna barns eða ungmennis, áður en framkvæmdar væru „meiri háttar ráðstafanir, svo sem taka barns af heimili“.

Við gildistöku laga nr. 53/1966 héldust ákvæði þessi að meginstefnu óbreytt, en í 13. gr. þeirra laga var sérstaklega fjallað um töku barns af heimili, sviptingu foreldravalds, kröfu um að barn skuli flutt frá fósturforeldrum eða kröfu um að felldur yrði niður úrskurður um töku barns af heimili eða sviptingu foreldravalds. Voru þessi mál flokkuð sem *meiriháttar barnaverndarmál*.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. sömu laga skyldi öllum meiri háttar málum, er vörðuðu ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra, ráðið til lykta með úrskurði er skyldi vera skriflegur og rökstuddur. Úrskurð bar að tilkynna með ábyrgðarbréfi eða á annan jafntryggilegan hátt og skyldi vekja athygli á heimild til að skjóta máli til Barnaverndarráðs, sbr. 56. gr., ef því væri að skipta.

Í 20. gr. laga nr. 53/1966 var síðan ítrekað að áður en meiri háttar barnaverndarmáli, sbr. 13. gr., væri ráðið til lykta, bæri að veita foreldrum eða forráðamönnum barns kost á að tjá sig um málið, munnlega eða skriflega, þ. á m. með liðsinni lögmannna, ef því væri að skipta. Að jafnaði bæri einnig að veita barni eða ungmenni kost á að koma á fund barnaverndarnefndar, þegar svo stæði á.

7.5 Lagagrundvöllur fyrir stofnun vistheimila fyrir börn sem framið höfðu afbrot eða voru á annan hátt á glapstígum

Ákvæði um heimild ríkisstjórnarinnar til að setja á fót heimili fyrir ungmenni kom fyrst fram í bráðabirgðalögum um eftirlit með ungmönnum o.fl. nr. 122/1941. Samkvæmt 5. gr. laganna var gert ráð fyrir vistun ungmennis á heimili, hæli eða skóla, vegna slæmrar hegðunar, svo sem lauslætis, drykkjuskapar eða slæpingsháttar, ef afskipti barnaverndarnefndar af ungmenni bar ekki árangur. Var ríkisstjórninni veitt

³³ Guðrún Erlendsdóttir. *Handbók Barnaverndarráðs Íslands fyrir barnaverndarnefndir*, Reykjavík 1981, bls. 11.

heimild til að koma upp stofnunum í því skyni og skyldi sá kostnaður greiddast úr ríkissjóði. Bráðabirgðalögin voru staðfest á Alþingi með lögum nr. 62/1942 um eftirlit með ungmennum o.fl. og var fyrrgreind heimild til stofnunar heimilis, hælis eða skóla í 3. gr. þeirra laga. Í umræðum á Alþingi um frumvarp til laga nr. 62/1942 var setning bráðabirgðalaganna rökstudd með þeirri brýnu nauðsyn sem hafi verið á því að koma á heimili fyrir ungmenni, sem voru svo langt leidd að þau þyrftu að dvelja á uppeldisstofnun.³⁴

Við gildistöku laga um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947 var í fyrsta skipti mælt fyrir um *skyldu* ríkisstjórnarinnar til að setja á stofn hæli fyrir börn og ungmenni, sem framið höfðu *lögbrot* eða voru á *annan hátt á glapstigum*, en ekki *heimild* eins og verið hafði í bráðabirgðalögum nr. 122/1941, sem staðfest voru með lögum nr. 62/1942 um eftirlit með ungmennum o.fl. Ákvæðið 37. gr. laganna var svohljóðandi:

Ríkisstjórninni er skylt, eftir því sem fé er veitt til þess á fjárlögum, að setja á stofn og reka hæli, þar sem vistuð skulu börn og ungmenni, sem framið hafa lögbrot eða eru á annan hátt á glapstigum. Skulu hæli þessi vera a.m.k. tvö, annað handa stúlkum, en hitt handa piltum. Ráðherra setur reglur um vist barna og ungmenna á hælum þessum, fræðslu, uppeldi og aga þar. Um greiðslur fyrir börn og ungmenni á hælum þessum og öðrum hælum og stofnunum handa börnum og ungmennum sem í 35. gr. getur, fer samkv. lögum nr. 78 1936. Þegar leitað er samninga um vist á slíkum hælum, skal það gert í samráði við Barnaverndarráð.

Greinargerð sú, sem fylgdi með frumvarpi því er varð að lögum nr. 29/1947, var faorð um ákvæði 37. gr. er varðaði skyldu ríkisstjórnarinnar til stofnunar og reksturs heimilis fyrir börn og ungmenni. Frumvarp til laga um vernd barna og ungmenna hafði verið lagt fram á Alþingi fjórum sinnum áður en lög nr. 29/1947 voru samþykkt, fyrst árið 1943. Í athugasemdum með frumvarpinu sem lagt var fram árið 1943 kemur fram að bæir hafi vaxið ört, lögbrot barna og ungmenna aukist og að ungum stúlkum stafi sífellt meiri siðferðileg hættu af erlendu hersetuliði sem þá var statt í landinu.³⁵ Frumvarp til nýrra barnaverndarlaga var síðan lagt fram þrisvar til viðbótar næstu árin og varð það að lögum nr. 29/1947 og innihélt áðurnefnda skyldu ríkisins til að koma á fót heimili fyrir börn og ungmenni.

Áðurtilvitnað ákvæði 37. gr. var með fyrirvara um að fé fengist á fjárlögum. Samkvæmt ákvæðinu voru stofnanir, sem komið væri á fót á grundvelli heimildar í 37. gr. laganna, eingöngu ætlaðar börnum *sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum* en ekki börnum sem byggju við erfiðar heimilisástæður, illa meðferð,

³⁴ Alþt.1942, A, B-D deild, 104-105.

³⁵ Alþt. 1942-1943, A-deild, bls. 279.

ofbeldi eða fátækt. Árið 1952 hófst rekstur Breiðavíkurheimilisins, en stofnun þess, sem nánar var fjallað um í kafla 5 í II. hluta skýrslunnar, var að lögum reist á nefndri 37. gr. laga nr. 29/1947.

Á Alþingi árið 1954 var flutt frumvarp þess efnis að hefjast skyldi handa til að koma upp vistheimili fyrir stúlkur. Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að ekki hefði, þrátt fyrir heimild í 37. gr. laga nr. 39/1947, verið stofnað heimili fyrir stúlkur og því nauðsynlegt að leggja fram sérstakt frumvarp til laga þess efnis.³⁶ Síðar á sama þingi var ákveðið að í stað sérlaga um vistheimili fyrir stúlkur skyldi 1. grein frumvarpsins felld inn í gildandi lög nr. 29/1947 sem breyting á 37. gr. laganna.³⁷ Hin nýja málsgrein 2. mgr. 37. gr. var svohljóðandi:

Hefja skal þegar undirbúning að stofnun og rekstri heimilis fyrir stúlkur. Ríkisstjórninni er heimilt að leita eftir hentugu húsnæði, sem til kann að vera, fyrir vistheimilið og gera samning um afhendingu þess og afnot. Enn fremur er henni heimilt að taka til þessara nota húsnæði, sem ríkið á eða hefur umráð yfir.

Í 39. gr. laga nr. 53/1966 var sambærilegt ákvæði og 37. gr. laga nr. 29/1947. Ákvæðið tók þeim breytingum að nú var skýrt kveðið á um það að þau heimili sem sett yrðu á fót samkvæmt heimild í 37. gr. skyldu hafa stjórnarnefnd og kveðið var á um skyldu sveitarfélaga til að reka stofnanir fyrir önnur börn en þau sem áttu við hegðunarvanda að etja eða framið höfðu lögbrot.

7.6 Reglugerðarfyrirmæli um starfsemi Breiðavíkurheimilisins

Hinn 25. júlí 1958 var sett reglugerð nr. 88/1958 um vistheimilið Breiðavík. Samkvæmt 1. gr. var gert ráð fyrir að stjórn vistheimilisins yrði í höndum þriggja manna nefndar, sem ráðherra skipaði, auk þess sem ráðherra skipaði forstöðumann heimilisins að fengnum tillögum stjórnarnefndarinnar. Annað starfsfólk réð stjórnarnefndin í samráði við forstöðumann. Samkvæmt 2. gr. var gert ráð fyrir að heimilið væri fyrir þá drengi sem framið hefðu lögbrot eða væru á annan hátt á glapstigum. Barnaverndarnefndir og skólanefndir eða eftir atvikum Barnaverndarráð var falið að ákveða, að höfðu samráði við stjórnarnefndina, hverjir hlytu vistun á heimilinu.

Áður en dreng væri veitt viðtaka á heimilið bar stjórnarnefndinni samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar að kynna sér „aðstæður allar í máli hans, þ. á m. hver [væri] afstaða foreldra hans og forráðamanna til vistarinnar“. Þá skyldi nefndin gæta þess að læknir rannsakaði „rækilega heilsufar drengsins og sömuleiðis, að sálfræðingur [hefði] áður

³⁶ Alþt. 1954, A-deild, þskj. 14.

³⁷ Alþt. 1954, A-deild, þskj. 482.

athugað hann, ef þess [væri] nokkur kostur“. Skyldu eftirrit af umsögnum þessara sérfræðinga, svo og umsögn barnaverndarnefndar (Barnaverndarráðs) um drenginn sendast forstöðumanni heimilisins, sbr. 3. mgr. 3. gr.

Vistdregjum skyldi séð fyrir lögskipaðri fræðslu, sbr. fyrsta málsl. 1. mgr. 4. gr. Skyldi á vistheimilinu vera kennari allt árið, sem annaðist kennsluna og aðstoðaði við uppeldisstörf á heimilinu. Samkvæmt 5. gr. var skylt að framkvæma læknisrannsókn á drengjunum a.m.k. tvisvar á ári. Skyldu þeir vegnir og hæðarmældir, er þeir kæmu á heimilið, og er þeir færu þaðan. Stjórnarnefndinni var skylt, ef þörf krefði, að fá sérmenntaðan mann í uppeldisfræði eða sálarfræði til þess að athuga andlegt heilbrigði, líðan og hegðan drengjanna, sbr. lokamálslið 5. gr.

Í 7. gr. var fjallað um skyldu forstöðumanns til að halda dagbók fyrir heimilið, þar sem skráð væru helstu atvik, er varða málefni þess og annað, er máli skipti fyrir rekstur heimilisins. Þá var honum skylt að halda spjaldskrá um drengina þar sem tilfærð yrðu helstu atriði varðandi feril þeirra. Í 8. gr. var fjallað um málsmeðferð þegar ákvörðun var tekin um að ekki væri lengur þörf vistunar fyrir dreng. Ef forstöðumaður taldi að drengur hefði ekki lengur þörf hælsvist bar honum að skýra stjórnarnefndinni frá því en í framhaldi af því bæri henni að ákveða hvort dvöl skyldi lokið að höfðu samráði við viðkomandi barnaverndarnefnd, skólanefnd eða Barnaverndarráð. Ef forstöðumaður teldi að lengri dvöl væri nauðsynleg en honum var í fyrstu ákveðin bar honum að skýra stjórnarnefndinni frá því með fyrirvara og tæki hún ákvörðun um hvort dvöl skyldi framlengd. Ella lyki dvöl drengs þegar sá tími væri liðinn sem honum var ætlað að dveljast á heimilinu. Þegar drengur hafði lokið vist á heimilinu bar stjórnarnefnd ásamt viðkomandi barnaverndarnefnd að veita honum atbeina sinn til þess að komast í vist, í atvinnu eða til náms við hans hæfi, ef ekki væri með öðru móti tryggt að hann hlyti viðunandi vist og aðbúnað, sbr. 9. gr. reglugerðarinnar.

Samkvæmt 10. gr. var forstöðumanni skylt að gæta þess að fæði væri nægilegt og hollustusamlegt og að matmálstímar væru reglubundnir og hæfilega langir. Skyldi hann ennfremur ganga ríkt eftir því að drengirnir hlýddu hreinlætisreglum heimilisins og reglum um fótaferð og náðir. Samkvæmt 11. gr. bar stjórnarnefndinni og forstöðumanni að setja reglur um hegðun og umgengni vistdregja og heimilisaga. Skyldu þær bornar undir menntamálaráðuneytið til staðfestingar. Bar forstöðumanni að sjá um að reglunum yrði framfylgt. Í 12. gr. var kveðið á um að heimilið skyldi láta drengjum í té vinnufatnað og annan nauðsynlegan útbúnað. Samkvæmt 13. gr. bar að annast um dreng eftir ráði héraðslæknis ef hann varð sjúkur. Væri sjúkdómur hættulegur skyldi gera nánustu vandamönnum drengsins viðvart ef unnt væri. Hefði drengur næman sjúkdóm skyldi gætt ýtrustu varúðarráðstafana í því skyni að aðrir vistmenn smituðust ekki.

Reglugerð nr. 107/1970 um vernd barna og ungmenna var sett árið 1970. Í III. kafla hennar voru ítarleg ákvæði um vistheimili fyrir börn og ungmenni, fóstur á einkaheimilum til skamms tíma og dagvistun, en óþarfi er að rekja þau fyrirsmæli nánar hér.

Ný reglugerð nr. 225/1973 um skólaheimilið í Breiðavík var sett árið 1973. Sú reglugerð var sett nokkrum árum eftir að ný heildarlög um barnavernd nr. 53/1966 tóku gildi eins og var um reglugerð um vistheimilið Breiðavík frá árinu 1958. Samkvæmt reglugerðinni um Breiðavíkurheimilið frá 1973 var stjórn heimilisins í höndum 6 manna nefndar. Þriggja manna stjórn Upptökuheimilis ríkisins í Kópavogi og þriggja manna búsettra í Vestur Barðastrandarsýslu. Stjórnarmenn Upptökuheimilisins önnuðust vistun nemenda og rannsóknir og annan undirbúning að vistun og sérfræðilegt eftirlit og leiðbeiningar með uppeldi og kennslu. Stjórnarmenn búsettir vestra önnuðust reglulega umsjón með umönnun nemenda, starfrækslu heimilisins og búrekstri þess.

Samkvæmt 2. gr. var skólaheimilið ætlað unglingum að jafnaði á aldrinum 11-14 ára, sem eftir tilvísun barnaverndarnefnda og að aflokinni rannsókn á Upptökuheimili ríkisins voru taldir hafa not af vistun á Breiðavík. Með 3. gr. var mælt fyrir um að nemendum skyldi séð fyrir lögskipaðri fræðslu og skyldi kennslan sniðin eftir getu og andlegu ástandi nemenda. Upptökuheimili ríkisins skyldi samkvæmt 4. gr. senda eftirfarandi starfsmenn til Breiðavíkur: sálfræðing fjórum sinnum á ári, lækni tvisvar á ári, og sérkennara tvisvar á ári. Ákvæði 5. og 6. gr. voru samsvarandi að efni til og áður-nefnd ákvæði 7. og 8. gr. um dagbókarskráningu forstöðumanns og málsmeðferð þegar fyrir lægi að taka ákvörðun um hvort ekki væri lengur þörf á vistun nemanda. Þá var í 7. gr. meðal annars fjallað um að stjórnarnefndin skyldi leggja kapp á að útvega nemendum starf við sitt hæfi að lokinni skólavist, svo og um sumartímann.

8. Almennt um starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952-1979 – tölulegar staðreyndir, rannsóknir og önnur skjálleg gögn

8.1 Gagnaöflun nefndarinnar

Í þessum kafla verður í stórum dráttum gerð grein fyrir helstu þáttum við gagnaöflun nefndarinnar, en hvorki er ástæða né tóm til að reifa efnisatriði fyrirbyggjandi gagna og heimilda í heild sinni hér, enda nánar vikið að ályktunargrundvelli nefndarinnar að þessu leyti, þ.á.m. fyrirbyggjandi gögnum og heimildum, í III. hluta skýrslunnar.

Gagnaöflun nefndarinnar í tilefni af könnun þessari hefur verið viðamikil og afar tímafrek. Eins og rakið er í kafla 2.1. í I. hluta skýrslunnar óskaði nefndin eftir atbeina forsætisráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins við að afla gagna um starfsemi Breiðavíkurheimilisins frá öðrum ráðuneytum og undirstofnunum þeirra og sveitar-

félögunum, einkum héraðsskjalasöfnum. Þýðingarmestu gögnin um starfsemi Breiðavíkur hafa fundist á Þjóðskjalasafni, Borgarskjalasafni og hjá nokkrum héraðsskjalasöfnum.

Sökum þess að langflestar ákvarðanir um vistun barna á Breiðavík á tímabilinu 1952-1972 voru teknar af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur lagði nefndin á það áherslu að fram færi ítarleg og kerfisbundin greining af hálfu Borgarskjalasafns á tilteknum gögnum nefndarinnar um einstaka vistmenn á þessu tímabili. Að beiðni nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna, hefur Borgarskjalasafn tekið saman greinargerð um þessa vinnu, dags. 10. janúar 2008, sjá nánar *fylgiskjal nr. 5*.

Í greinargerðinni er rakið að samtals hafi safnið skilað nefndinni 2.898 síðum í alls átta afhendingum og fjalli þær um 93 einstaklinga og sömuleiðis hafi verið afhent afrit skjala sem fjalli almennt um upphaf og starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Sér örk hafi verið fyrir mál hvers einstaklings. Misjafnlega mikið hafi verið til af skjölum um þá einstaklinga frá Reykjavík sem vistaðir voru á Breiðavík fyrir tilstuðlan barnaverndarnefndar Reykjavíkur á árunum 1952-1976. Fari það bæði eftir því hve mikil afskipti barnaverndarnefndarinnar hafi verið af einstaklingum og/eða fjölskyldum þeirra áður en viðkomandi var sendur og hve mikið af gögnum hafi varðveist. Er rakið að af skýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, sem fór árlega í eftirlitsferðir til Breiðavíkur á árunum 1959-1972, sjá nánar hér síðar, hafi mátt ráða að viðkomandi hafi fylgt skjöl um ástæður vistar og jafnvel greiningar, en afrit þeirra skjala hafa ekki alltaf varðveist í skjalasafni barnaverndarnefndar Reykjavíkur.

Í greinargerð Borgarskjalasafns til nefndarinnar segir að upplýsingar um þá einstaklinga frá Reykjavík, sem voru vistaðir á Breiðavík, hafi sem fyrr greinir einkum verið að finna í skjölum barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Þó hafi einnig verið leitað í skjölum annarra vistheimila og sálfræðideildar skóla og jafnvel á fleiri stöðum ef illa gekk að finna upplýsingar um mál. Haft hafi verið samráð við fyrrverandi skjalavörð Félagsþjónustunnar í Reykjavík sem og fyrrverandi félagsmálastjóra í Reykjavík um hvernig skjöl hafi verið vistuð á þessum tíma og hvað upplýsingar gæti verið að finna. Sérstaklega er tekið fram að Borgarskjalasafn hafi ekki fengið afhent skjöl geðverndardeildar Heilsuverndarstöðvarinnar en sumir umræddra einstaklinga höfðu farið í viðtöl þar. Nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur ekki talið þörf á að afla þeirra upplýsinga. Hefur þá meðal annars verið litið til eðlis þessara upplýsinga og lögbundinna krafna fyrir vinnslu þeirra og miðlun, sbr. 8. tölul. 2. gr. og 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í árslok 2007

barst Borgarskjalasafni spjaldskrá einstaklingsmála fyrir árin 1966 til 1990 frá sálfræðideild skóla, en hún var ekki fyrir hendi þegar leit var unnin fyrir nefndina.

Í greinargerð Borgarskjalasafns er síðan með eftirfarandi hætti gerð nánar grein fyrir gagnavörslu og leit að upplýsingum í skjölum barnaverndarnefndar Reykjavíkur um þá sem voru vistaðir í Breiðavík, *sjá fylgiskjal nr. 5*:

Eins og fyrr sagði var einkum leitað fanga í eldri skjölum barnaverndarnefndar Reykjavíkur varðandi mál þeirra sem sendir voru til Breiðavíkur. Skjöl nefndarinnar sjálfrar hafa almennt varðveist en misjafnt er hvernig þeim hefur verið raðað eftir tímabilum. Rétt er þó að hafa í huga að starfsemi og ákvarðanatöku barnaverndarnefnda og félagsmálayfirvalda var með töluvert öðrum hætti á þessum tíma en tíðkast í dag. Sömuleiðis eru skjöl varðandi einstaklingana ólík eftir því hvort þeir voru sendir til Breiðavíkur vegna fjölskylduaðstæðna eða afskipta af þeim sjálfum. Notast var við nokkra meginskjalaflökka barnaverndarnefndar í Reykjavík við leitina:

Spjaldskrár barnaverndarnefndar eru lykilheimildir að skjölum hennar um málefni einstaklinga. Ekki er til ein heildstæð spjaldskrá yfir barnaverndarmál á tímabilinu heldur er um að ræða nokkrar skrár fram til um 1970. Þær vísa í færslur í gerðabókum BVN, skýrslur um heimiliseftirlit, lögregluskýrslur sem bárust nefndinni, ástæður afskipta og í sumum tilfellum númer framfærslumála og þeirra úrræða sem gripið var til. Án spjalds eða færslu er næsta ómögulegt að rekja feril barns eða fjölskyldu í gögnum BVN. Tilviljanakennt var hvort málið var skráð á barn, föður, móður eða jafnvel afa eða ömmu. Oft var fæðingardegi sleppt og mál jafnvel skráð á millinafn eða gælunafn viðkomandi barns eða foreldris. Töluverð leit getur því verið að máli.

Gerðabækur BVN veita gott yfirlit yfir barnaverndarmál allt frá því að ábending barst til nefndarinnar og þangað til að úrræði var fundið eða ákvörðun tekin. Lítið er á þeim að græða þegar kemur að því að skoða ástæður inngrípa eða ákvarðanatöku nefndarinnar þar sem færslurnar eru stuttar og skrá eingöngu mál tekin fyrir eða ákvarðanir. Því skiptir varðveisla annarra skjala skiptir sköpun varðandi bakgrunn mála nefndarinnar.

Afrit *lögregluskýrslna* voru lögð fram á fundum BVN og voru skráðar í spjaldskránnar á nafn viðkomandi brotaaðila og í sumum tilvikum brotaþola. Undantekningarlítið er hægt að finna allar lögregluskýrslur sem bárust nefndinni fram til um 1970.

Svokallaðar *heimiliseftirlitsskýrslur* voru skrifaðar af eftirlitsaðilum barnaverndarnefndar og ná yfir samskipti þeirra við fjölskyldurnar. Þær eru nokkuð ýtarlegar og hafa að geyma mikilvægar upplýsingar um aðstæður viðkomandi fjölskyldna og barna en einnig um aðkomu, afskipti og eftirlit barnaverndarnefndar af þeim. Þær fylla því oft upp í eyður sem eru í öðrum gögnum.

Í *málasafni* eru meðal annars varðveittar árlegar skýrslur Símonar Jóh. Ágústssonar um Breiðavíkurheimilið frá 1959 til 1972 og ein askja merkt „BVN Vistheimilið í Breiðavík 1945-1967: Greinargerðir, nafnalistar, eftirlit með heimilinu o.fl.“. Í þeirri öskju eru almennar upplýsingar um starfsemi og upphaf vistheimilins í Breiðavík en þar má einnig finna sálfræðigreinargerðir og afrit bréfa sem send hafa verið til Breiðavíkur um nokkra drengi þar sem aðstæður þeirra og ástæður vistunar eru tíundaðar.

Leit í ofangreindum skjölum um einstaklinga sem fóru til Breiðavíkur á árunum 1952 og fram til um 1970 er í flestum tilfellum svipuð: Spjald finnst um viðkomandi og/eða foreldra, á því er vísað í staði í fundargerðabók, oft í lögreglu-skýrslu og/eða heimiliseftirlitsskýrslu. Í a.m.k. helmingi tilfella finnst einhver bréfaskipti eða greinagerðir um einstaklinginn í öðrum skjölum. Í ákveðnum tilvikum var einnig leitað í skjölum fleiri opinberra aðila.

Um áramótin 1967-1968 fór BVN að heyra undir Félagsmálastofnun Rvk. (FR) en ekki lengur beint undir borgarráð og þá varð breyting á skráningu skjala og hvernig haldið var utan um málin. Spjaldskrárkerfið var lagt af og farið var að halda dagála þar sem öllum gögnum um tiltekið mál haldið saman á einum stað, t.d. bæði varðandi barnaverndarmál og fjárhagsaðstoð. Torveldara er þá að finna færslur um einstaka menn eða málefni í gerðabókum þar sem lykla að þeim vantar eins og gömlu spjaldskrárnar voru. Á móti kemur að málin eru heildstæðari og upplýsingarnar oft ýtarlegri. Nær undantekningalaust voru barnaverndarmál skráð á foreldra eða forráðamenn (oftast móður) og flokkuð í kennitöluröð. Ókostur er að skjölin hafa eingöngu borist Borgarskjalasafni ef sá sem málið er skráð á er látinn eða ef málið hefur ekki hreyfst í þrjú ár og er talið óvirkt. Nokkur mál sem afhent voru til nefndarinnar fundust við leit að virkum málum foreldra einstaklinganna í þjónustumiðstöðvum borgarinnar.

Auk gagna frá Borgarskjalasafni, sem að framan eru rakin, hafa nefndinni verið afhent afrit gagna staðbundinna barnaverndarnefnda um málefni einstaka vistmanna, sem fundist hafa í vörslum félagsþjónustunnar í Kópavogi, héraðsskjalasafns Fjallabyggðar, héraðsskjalasafnsins á Akureyri, héraðsskjalasafnsins í Fjarðarbyggð, héraðsskjalasafns Árnesinga og félagsþjónustunnar í Hafnarfjarðarbæ. Í svörum annarra héraðsskjalasafna, sem svöruðu gagnabeiðni nefndarinnar, kemur fram að engin gögn hafi fundist um einstaka vistmenn, sem kunna að hafa verið sendir af hálfu viðkomandi barnaverndarnefnd til Breiðavíkur.

Nefndin hefur jafnframt látið yfirfara fundargerðir og önnur gögn Barnaverndarráðs á Þjóðskjalasafni, eins og nánar verður rakið í kafla 11.2.2 í III. hluta skýrslunnar. Þá hafa nefndinni verið afhent ýmis gögn um rekstur Breiðavíkurheimilisins, þ. á m. starfsmannahald.

Nefndinni voru afhentar skýrslur *Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings*, um athuganir hans á „hegðun, líðan og geðheilsu drengjanna þar, svo og uppeldislegan rekstur heimilisins, eins og gert er ráð fyrir í reglugerð þess, sem sett var 25. júlí 1958“. Skýrslur þessar taka, eins og fyrr greinir, til áraanna 1959 til 1972 að báðum árum meðtöldum. Í skýrslunum er fjallað um einstaka drengi auk þess sem fram koma almennar athugasemdir um einstök atriði er varða aðbúnað og uppeldi drengjanna. Ítarlega verður fjallað um inntak skýrslna Símonar Jóhannesar í köflum 9 og 11 í III. hluta skýrslunnar. Þá hefur nefndin undir höndum skýrslu *Þorkels Kristjánssonar um eftirlit með umkomulausum börnum árið 1952*. Skýrslan hefur að geyma nokkrar upplýsingar um fimm

fyrstu drengina sem vistuðust á drengjaheimilinu árið 1952. Skýrslan hefur jafnframt að geyma viðtal við Magnús Sigurðsson kennara sem hafði umsjón með drengjunum og uppbyggingu staðarins í upphafi. Þá hefur nefndin yfirfarið fyrirbyggjandi rannsóknarskýrslur fræðimanna um Breiðavíkurheimilið, sjá nánar umfjöllun í næsta kafla. Loks hefur nefndin athugað og yfirfarið ýmsar umfjallanir í bókum, bréfum, fréttum fjölmiðla og greinum, þar sem vikið er að Breiðavíkurheimilinu og/eða málefnum einstakra vistmanna eða starfsmanna.

8.2 Samantekt um niðurstöður fyrirbyggjandi rannsókna á vistmönnum

Breiðavíkurheimilisins

Vitað er um tvær rannsóknir sem gerðar hafa verið á gögnum um fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins. Sú fyrri er rannsókn Dr. Gísla H. Guðjónssonar frá árinu 1974, sem var BA-verkefni hans við Brunel-háskólann í Englandi árið 1975 og birtist sem kafli, *Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution*, í bókinni *Abnormal Offenders, Delinquency, and the Criminal Justice System*, sem kom út hjá bókaforlaginu John Wiley & Sons árið 1982. Sú síðari er rannsókn Georgíu M. Kristmundsdóttur og Sigríðar Lóu Jónsdóttur, sem var BA-verkefni þeirra við Háskóla Íslands árið 1976. Þá skrifuðu Sveinn Allan Morthens, Snjólaug Stefánsdóttir og Iðunn Valgarðsdóttir ritgerð um Breiðavík og unglinga sem vistaðir voru þar á árunum 1973 til 1976. Ritgerðin mun hafa verið hluti af námi þeirra við Háskólann í Uppsölum árið 1979.

Rannsókn Dr. Gísla H. Guðjónssonar

Rannsókn Gísla tekur til 71 drengs sem vistaður var á vistheimilinu á Breiðavík á árunum 1953 til 1970, sem var um 64% þeirra drengja sem vistaðir voru þar á þessu tímabili. Meginmarkmið rannsóknarinnar var að kanna afbrotahæðun drengjanna eftir að vistun þeirra á Breiðavík lauk og bera hana saman við uppeldislegar og félagslegar breytur. Gísli var sumarstarfsmaður Félagsmálastofnunar Reykjavíkur á árunum 1976 og 1977 og hafði því aðgang að vistunargögnum um drengina. Niðurstöður hans eru raktar ítarlega í ritgerðinni *Delinquent Boys in Reykjavik: A follow-up study of boys sent to an approved school* og kaflanum *Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution* og verður hér aðeins stiklað á stóru og helstu niðurstöður nefndar.

Gísli komst meðal annars að því að þrjár meginástæður voru fyrir vistun drengjanna á Breiðavík á þessum tíma, 1) afbrotahæðun, 2) erfiðar heimilisaðstæður og 3) ítrekaðar fjarvistir úr skóla. Athugun hans leiddi í ljós að 56 (79%) drengjanna höfðu

verið tilkynntir til barnaverndarnefndar af lögreglunni í Reykjavík vegna meintrar afbrotahæðunar áður en til vistunar þeirra á Breiðavík kom. Hér var um að ræða ýmis konar afbrot eða allt frá smáþjófnaði til alvarlegra skemmdar- og ofbeldisverka. Fjörutíu og átta (68%) drengjanna höfðu verið tilkynntir vegna þjófnaðar, 27 (38%) vegna innbrota, 22 (31%) vegna skemmdarverka og 4 (6%) vegna ofbeldisverka.

Hluti drengjanna bjó við erfiðar heimilisaðstæður þegar þeir voru vistaðir á Breiðavík. Í gögnum þeim er Gísli hafði aðgang að voru upplýsingar um fjölskyldugerð 62 (88%) drengja í hópnum. Af þeim komu 26 (42%) frá rofnum fjölskyldum þ.e. höfðu upplifað aðskilnað frá öðru eða báðum foreldrum (vegna skilnaðar-/sambúðarslita eða andláts) áður en til vistunar á Breiðavík kom og 9 (13%) þeirra voru munaðarlausir. Í um fimmtungi tilvika (14/71; 20%) höfðu foreldrar beðið um vistun barns síns á Breiðavík vegna erfiðleika við uppeldi þeirra og í gögnum 43 (43/59; 73%) drengja fann Gísli vísbendingar um vanrækslu, ýmist af hálfu beggja foreldra (24; 34%) eða annars þeirra (19; 27%). Þá voru vísbendingar um alvarlegan ágreining og rífrildi foreldra 28 (39%) drengja.

Í gögnunum lágu fyrir upplýsingar um uppeldisaðferðir foreldra í 53 (75%) tilvikum og leiddu niðurstöður Gísla í ljós að foreldrar 42 (79%) drengjanna beittu neikvæðum (óheppilegum) uppeldisaðferðum og reyndist afskiptaleysi foreldra algengast (17; 32%). Upplýsingar fengust um áfengisnotkun foreldra 60 (84%) drengja og kom í ljós að foreldrar 35 (58%) þeirra virtust eiga við áfengisvandamál að stríða. Þá lágu fyrir upplýsingar um afbrotahæðun annars fjölskyldumeðlims, þ.e. foreldra eða systkina, 27 (38%) drengja, áður en til vistunar á Breiðavík kom, 11 (15%) þeirra áttu föður sem sakfelldur hafði verið fyrir afbrot áður en þeir voru vistaðir á Breiðavík og 21 (30%) þeirra átti systkini sem hafði komist í kast við lögin. Þá áttu 9 (13%) drengir bræður sem vistaðir höfðu verið á Breiðavík. Í ritgerð Gísla kemur fram að aðeins í minna en fimmtungi tilvika var ekki um augljósa erfiðleika innan fjölskyldunnar að ræða.

Aldursbil drengjanna við upphaf vistunar var töluvert, en í þessum hópi voru drengir á aldrinum 8 til 15 ára og meðalaldur þeirra við upphaf vistunar var 11,2 ár. Dvalartíminn var einnig misjafn eða frá 4½ mánuði upp í 5½ ár, en meðaldvalartíminn var tæp tvö ár. Meðalaldur hópsins við lok vistunar var 13,4 ár.

Við könnun Gísla á tilkynningum lögreglu til barnaverndarnefndar Reykjavíkur og sakavottorðum kom í ljós að 59 (83%) drengjanna höfðu komist í kast við lögin þrem árum eða lengur eftir að hafa verið á Breiðavík og 53 (75%) höfðu verið verið sakfelldir fyrir afbrot. Drengirnir í þeim hópi reyndust hafa 11 sakfellingar af baki að meðaltali hver þeirra ef með eru taldar sakfellingar fyrir vistun á Breiðavík.

Segja má að niðurstöður rannsóknar Gísla hafi leitt í ljós að árangur vistunar á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1953 til 1970 hafi ekki verið ásættanlegur. Ljóst er að margir drengjanna áttu í verulegum vanda með að aðlaga sig samfélaginu að vistun lokinni. Þegar Gísli framkvæmdi rannsókn sína árið 1975 hafði hann upplýsingar um að 60 (84%) þeirra unnu verkamanna- eða sjómannsstörf og enginn stundaði störf sem kröfðust menntunar. Þó stunduðu tveir fyrrverandi vistmanna nám og annar þeirra í háskóla. Þá höfðu 13 (18%) þeirra dvalið lengur en einn sólarhring á geðdeild eftir að vistun þeirra á Breiðavík lauk.

Í ritgerð Gísla er lagt til að íslensk stjórnvöld íhugi „eftirfylgdarþjónustu“ fyrir fyrrverandi vistmenn Breiðavíkur. Ljóst sé að flestir þeirra hafi verið sendir til baka í fyrri aðstæður svo í raun hafi þeir ekki verið betur settir eftir dvölinu á Breiðavík en áður en þeir voru vistaðir þar. Gísli bendir einnig á að sú lausn að taka dreng, sem er sjálfum sér og öðrum til vandræða, úr umhverfi sínu og vista hann á vistheimili fjarri sínum nánustu leysi ekki endilega vanda hans. Tvennt þurfi til, meðferð drengsins og breytingar á nánasta umhverfi hans. Það að taka barn af heimili sínu sé eitt af alvarlegustu inngrípum í líf barns og það skyldi forðast í lengstu lög. Þá skipti það jafnvel ekki máli hversu vel uppeldis- eða meðferðarstofnun er rekin, afleiðingar vistunar geti haft þveröfug áhrif á barn.

Rannsókn Georgíu M. Kristmundsdóttur og Sigríðar Lóu Jónsdóttur

Rannsókn Georgíu og Sigríðar Lóu er BA-verkefni sem þær unnu við Háskóla Íslands árið 1976. Þær fengu aðgang að upplýsingum um 127 drengi sem vistaðir höfðu verið á Breiðavík á árunum 1953 til 1972. Gögnin sem þær lögðu til grundvallar byggðust m.a. á skýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, sem heimsótti Breiðavík á hverju ári frá 1959 til 1972, og gögnum sem fylgdu drengjunum á Breiðavík, þ.e. umsagnir ýmissa aðila sem afskipti höfðu af þeim áður en þeir voru vistaðir á Breiðavík, s.s. kennara, skólastjóra, barnaverndarnefnda, sálfræðinga og lækna. Í ritgerðinni kemur fram að gögn hafi vantað fyrir u.þ.b. fimmtung (20%) drengjanna. Þá voru upplýsingar um afbrotuferil fengnar úr sakaskrá.

Ýmislegt fróðlegt kemur fram í ritgerðinni, en hér verður aðeins stiklað á stóru og helstu lýsandi niðurstöður nefndar um ástand drengjanna, bakgrunn og afbrotuferil. Hvorki verður fjallað um tengsl rannsóknarbreyta í þessari skýrslu né samanburð við BA-rannsókn Baldvins Steindórssonar, Gyðu Jóhannsdóttur, Margrétar Einarsdóttur, Odda Erlingssonar og Þorgeirs Magnússonar (1975) á afbrotum reykvískra ungmenna, sem gert er í ritgerðinni, heldur vísað til hennar.

Um þriðji hluti þessa hóps Breiðavíkurdrengja (31; 30%) bjó ekki hjá báðum foreldrum þegar þeir voru vistaðir á Breiðavík, „hjúskaparaðlögun“ foreldra 39 (45%) drengja var misheppnuð og feður þriðjungs þeirra (32; 37%) áttu við áfengisvandamál að stríða. Þá sýndu niðurstöður rannsóknarinnar að 42 (42%) drengjanna áttu við væg geðræn sjúkdómseinkenni að stríða og 21 (21%) alvarleg geðræn einkenni.

Við athugun á sakaskrá kom í ljós að af drengjunum 127 sem rannsóknin tók til hafði aðeins fjórðungur þeirra (32; 25%) ekki komist á sakaskrá í maí 1976, um þriðjungur (38; 30%) hafði gerst sekur um „smávægilegt misferli“, en tæpur helmingur (57; 45%) um „alvarlegt misferli“, sem þýddi að þeir höfðu verið sakfelldir a.m.k. tvisvar sinnum fyrir brot gegn almennum hegningarlögum eða verið sakfelldur þrisvar sinnum og þar af einu sinni fyrir brot gegn almennum hegningarlögum.

Ritgerð Snjólaugar Stefánsdóttur, Sveins Allans Morthens og Iðunnar Valgarðs-dóttur

Ritgerð Snjólaugar Stefánsdóttur, Sveins Allans Morthens og Iðunnar Valgarðs-dóttur fjallar að hluta til um Breiðavíkurheimilið, bæði almennt um vistheimilið frá stofnun þess til 1976 og einnig um ungmennin sem vistuð voru þar á árunum frá 1973 til 1976. Þess ber að geta að tveir höfundanna störfuðu á Breiðavík hluta þessa þriggja ára tímabils og að umfjöllunin um vistmennina byggist á minni þeirra en ekki á skjalgum gögnum. Hér verður aðeins stiklað á stóru.

Í ritgerðinni kemur fram að 20 unglingar, 12 drengir og 8 stúlkur, hafi verið vistuð á Breiðavík á þessum þremur árum. Höfundarnir segjast hafa „all haldgóðar upplýsingar“ um 19 þessara 20 unglínga og telja 17 (89%) þeirra hafa komið úr verkalyðsstétt. Þá hafi 13 (68%) komið úr rofnum fjölskyldum, þ.e. ekki alin upp af báðum lífforeldrum vegna skilnaðar-/sambúðarslita, andláts eða vistunar fjarri foreldrum. Fram kemur að allir 20 unglingarnir hafi verið vistaðir á öðrum vistheimilum áður en þeir voru vistaðir á Breiðavík, þar af 12 (60%) á Upptökuheimilinu í Kópavogi, 3 (15%) á barnageðdeild Landspítalans og tveir á barnaheimilum lengur en þrjú ár. Þá kemur fram að 17 (85%) hafi komist í kast við lögin fyrir vistun á Breiðavík.

Þá telja þau að 7 (39%) unglinganna 18 hafi átt við „mikla erfiðleika“ að stríða eftir vistun í Breiðavík, 3 (17%) við „verulega erfiðleika“, 3 (17%) hafi sýnt „lítill sem engin vandamál“ og 2 (11%) ekki sýnt „nein merki um erfiðleika“. Höfundarnir segjast ekki hafa upplýsingar um afdrif þriggja fyrrverandi vistmanna.

8.3 Greining fyrirbyggjandi frumgagna – fjöldi vistmanna, aldursskipting og dvalartími á árunum 1952-1979

Verður nú af fyrirbyggjandi frumgögnum leitast við að varpa ljósi á tölulegar staðreyndir um fjölda vistmanna, aldursskiptingu þeirra og dvalartíma þann tíma sem Breiðavíkurheimilið var starfandi. Greining þessi er að hluta unnin upp úr greinargerð Braga Guðbrandssonar, sem áður er nefnd, *sbr. fylgiskjal nr. 2*.

8.3.1 Fjöldi vistmanna

Eins og getið var um í kafla 2.3. í I. hluta skýrslunnar hefur nefndin upplýsingar um að 158 einstaklingar hafi dvalið á Breiðavíkurheimilinu á starfstíma þess. Ekki liggja fyrir örugg gögn um fjölda drengja sem dvöldu samtímis frá byrjun starfseminnar á Breiðavík enda var starfsemin ekki samfelld fyrr en frá hausti 1953. Þó er vitað að 7 komu við sögu árið 1952. Vorið 1954 eru þeir orðnir 8 og síðan fer þeim ört fjölgandi en alls komu 12 drengir til dvalar á Breiðavík það ár. Af gögnum má ráða að fjórtán drengir hefja þar skólanám haustið 1956. Fjöldi drengja sem dvöldu samtíða á Breiðavík nær hámarki árin 1960 en þá voru þar 20 drengir og 1961 þegar þeir voru alls 22. Að auki eru þá gjarnan nokkrir drengir til viðbótar yfir sumarmánuðina. Eftir 1961 fækkar heldur og fram til 1969 eru að jafnaði 12 til 14 drengir á Breiðavík eins og upphaflega var að stefnt. Þá tekur að draga verulega úr fjölda þeirra sem ráðstafað var á Breiðavík og á árunum 1969 til 1972 fækkar þeim úr 11 niður í 6. Meginástæða þessa er að vistunum úr Reykjavík fækkar, einkum eftir árið 1968. Allan starfstíma Breiðavíkurheimilisins hafði meirihluti drengjanna komið frá Reykjavík og sum árin voru nánast allir drengirnir þaðan. Árið 1969 fóru hins vegar aðeins fjórir drengir úr Reykjavík að Breiðavík og tveir hvort áranna 1970 og 1971. Að mati Braga Guðbrandssonar er skýringa að leita í þeim þáttaskilum í barnaverndarstarfi í Reykjavík sem urðu á síðustu árum sjöunda áratugarins, en þá ruddu ný viðhorf sér rúms samhliða eflingu hins opinbera hjálparkerfis. Ný úrræði, einkum svonefnd fjölskylduheimili og aukin áhersla á fósturráðstafanir, komu í stað vistana á Breiðavík. Jafnframt er ljóst að hans mati að forsvarsmenn barnaverndarnefndar Reykjavíkur voru á þessum tíma farnir að hafa áhyggjur af „áhrifum staðsetningar heimilisins og mannahaldi“.³⁸ Árið 1971 voru sjö drengir vistaðir á Breiðavík og þar af var eingöngu einn drengur úr Reykjavík. Árið 1972 eru enn vistaðir fjórir drengir sem komu til Breiðavíkur árið 1971 og samkvæmt

³⁸ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 83, fylgiskjal nr. 2.

skjallegum gögnum sem nefndin hefur undir höndum komu einungis tveir drengir til viðbótar það ár, einn úr Reykjavík og einn úr Hafnarfirði.

Við greiningu á fyrirliggjandi gögnum sem nefndin hefur undir höndum um þá einstaklinga sem vistaðir voru á Breiðavík og öðrum þeim gögnum sem varpað geta ljósi á starfsemi heimilisins, hefur komið í ljós að frá 1972-1973 fram til þess að vistheimilið er lagt niður árið 1979 skortir verulega á að upplýsingar um upphaf og lok vistunar hafi verið skráðar með fullnægjandi hætti. Einnig hefur nefndin upplýsingar um að gagnavarsla í kjölfar þess að Breiðavíkurheimilinu var lokað árið 1979, hafi verið verulega ábótavant og að hugsanlegt sé að skýrslur einhverra einstaklinga sem þar hafi verið vistaðir hafi þá glatast. Nefndin hefur nokkuð öruggar vísbendingar um hvaða ár flestir komu til dvalar á Breiðavík en ekki fullnægjandi upplýsingar um nákvæmlega hvenær tíma árs það var og í flestum tilvikum eru ekki skráðar nákvæmar upplýsingar um hvenær dvölinni lauk. Sökum þessa hefur nefndinni ekki verið unnt að ganga úr skugga um, með viðhlítandi hætti, hver hafi verið fjöldi vistmanna á ári hverju frá 1973-1979. Vísbendingar eru þó um að fjöldi vistmanna hafi ekki verið meiri en 10-12 einstaklingar ár hvert.

8.3.2 Aldursskipting

Fyrstu drengirnir sem komu á Breiðavík árið 1952 voru alls 7 á aldrinum 10-16 ára, flestir þó táningar. Fljótlega færðist meðalaldurinn niður og á tímabilinu 1959 til 1972 er meðalaldurinn öll árin tæplega 12 ár. Aldursdreifing drengjanna á Breiðavík frá upphafi starfseminnar fram til ársins 1973 var afar mikil og var að jafnaði tæplega 5 ára aldursmunur á þeim elsta og yngsta. Sum árin, t.d. frá 1960 til 1962, er aldursmunur á elsta og yngsta dreng í Breiðavík 7 til 8 ár. Þannig er yngsti drengurinn sem vistast á Breiðavík árið 1960 7 ára en sá elsti 15 ára. Á tímabilinu 1973 til 1979 eru flestir unglingar hins vegar á aldrinum 13 til 15 ára, þó að dæmi hafi verið um að yngri og eldri einstaklingar hafi verið vistaðir á Breiðavík. Árið 1974 kom einn 10 ára einstaklingur til dvalar og árin 1976-1979 komu þrír einstaklingar sem voru orðnir 16 ára eða á sextánda ári.

8.3.3 Dvalartími

Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum voru 158 einstaklingar vistaðir á Breiðavík á árunum 1952-1979, eins og fyrr hefur verið getið. Í þeim skjallegu gögnum sem nefndin hefur undir höndum um þá einstaklinga sem voru vistaðir á Breiðavík er eingöngu að

finna fullnægjandi upplýsingar um dvalartíma 127 einstaklinga og voru þeir allir vistmenn á árunum 1952-1972. Meðalvistunartími á því tímabili var 21,1 mánuður. Þegar hafður er í huga meðalvistunartími á því tímabili ber að athuga að hluti vistmanna dvaldi umtalsvert lengur á vistheimilinu en meðalvistunartíma. Þannig dvöldu árin 1952-1972 sjö einstaklingar lengur en í þrjú ár á vistheimilinu og átta einstaklingar lengur en fjögur ár.

Í þeim skjalllegu gögnum sem nefndin hefur undir höndum um vistun einstaklinga frá 1973-1979 er yfirleitt ekki að finna nákvæmar upplýsingar um upphaf og/eða lok vistunar eins og fyrr greinir. Hefur nefndinni þar af leiðandi ekki verið unnt að kanna með viðhlítandi hætti hver var meðalvistunartími 1973-1979. Ákveðnar vísbendingar liggja þó fyrir um að meðalvistunartími frá 1973 og fram til ársins 1979 þegar vistheimilið var lagt niður, hafi verið eitt til tvö ár. Nefndin hefur upplýsingar um að fáein dæmi hafi verið um að einstaklingar hafi verið vistaðir lengur en í 2 ár.

8.4 Menntun og reynsla forstöðumanna á Breiðavík

Eftirfarandi greining er unnin upp úr greinargerð Braga Guðbrandssonar, sem áður er nefnd, *sbr. fylgiskjal nr. 2*.

Sá er hafði veg og vanda að undirbúningi að starfsemi drengjaheimilisins á Breiðavík og umsjón með framkvæmdum og uppeldisstarfinu árið 1952 var Magnús Sigurðsson kennari. Eins og vikið var að í kafla 5 í II. hluta skýrslunnar, var Magnúsi ásamt Þorkatli Kristjánssyni starfsmanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur falið að gera tillögur um staðarval þegar ákveðið hafði verið að hefjast handa um að koma á fót uppeldisstofnun fyrir afbrotabörn og ungmenni á glapstígum í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga nr. 29/1947.

Magnús var skipaður í framkvæmdanefnd til að hafa umsjón með uppbyggingu og starfsemi í Breiðavík og í kjölfarið ráðinn til að annast framkvæmdir. Magnús hóf störf vorið 1952 og vann við endurbætur húsakynna og aðstöðu ásamt því að sinna uppeldi þeirra sjö drengja sem þá hafði verið ráðstafað til Breiðavíkur.

Árið 1953 var Bergsveinn Skúlason bóndi og fræðimaður frá Skáleyjum ráðinn til að annast bústjórn og rekstur drengjaheimilisins á Breiðavík. Njáll Þóroddsson kennari var hins vegar ráðinn til að hafa með höndum uppeldisstarfið en þeir störfuðu báðir fram til loka maímánaðar árið 1955. Þá var starfsfyrirkomulaginu breytt þannig að upp frá því bar forstöðumaður samhliða ábyrgð á uppeldisstarfi og rekstri heimilisins en skyldi hafa sér til aðstoðar kennara.

Hinn 1. júní árið 1955 var Kristján Sigurðsson skipaður forstöðumaður á Breiðavík. Kristján hafði m.a. verið kennari og lögreglumaður áður en hann tók við starfi forstöðumanns og sinnt afbrotamálum unglunga. Kristján átti síðar eftir að starfa lengi hjá Lögreglunni í Reykjavík og Félagsmálastofnun Reykjavíkur. Hann var ráðinn forstöðumaður Upptökuheimilis ríkisins árið 1972 og síðar Unglingaheimilis ríkisins.

Kristján lét af störfum eftir eitt ár og árið 1956 tók við stöðunni Björn Loftsson kennari. Með honum var ráðinn sérstakur skólastjóri, Hinrik Bjarnason, og er það í fyrsta og eina skiptið sem sérstakur skólastjóri var settur við heimilið.

Björn Loftsson var búfræðingur frá Hvanneyri og menntaður handavinnukennari. Áður en hann tók við starfi forstöðumanns hafði hann m.a. verið kennari við Barnaskólann á Hellu um árabil. Björn var forstöðumaður til ársins 1962. Hinrik Bjarnason var skólastjóri til ársins 1958. Hann hafði lokið kennaraprófi árið 1954 og stundaði síðan nám í Leiklistarskóla Lárusar Pálssonar.

Hallgrímur Sveinsson kennari tók við af Birni Loftssyni. Hallgrímur hafði áður starfað í eitt ár í heimavistarskólanum á Jaðri og verið flokksstjóri í Vinnuskóla Reykjavíkur. Hallgrímur lét af störfum árið 1964 en þá um haustið tók við forstöðu Þórhallur Hálfðánarson skipstjóri. Þórhallur hafði stundað sjómennsku um langan tíma þegar hann lauk prófi frá Stýrimannaskólanum árið 1949. Hann hafði verið stýrimaður og skipstjóri á ýmsum skipum áður en hann kom á Breiðavík.

Þegar Þórhallur lét af störfum árið 1972, tók sonur hans Bjarni Þórhallsson við stöðunni og gegndi henni um veturinn fram á vor 1973. Bjarni hafði ásamt eiginkonu sinni starfað í tvö ár 1964 -1966 hjá föður sínum á Breiðavík sem bústjóri.

Sumarið 1973 var Georg H. Gunnarsson ráðinn forstöðumaður skólaheimilisins Breiðavíkur, sbr. þá breytingu sem gerð var á stjórnskipulagi og hlutverki heimilisins með reglugerð nr. 225/1973, sjá nánar kafla 7.6 hér að framan. Georg hafði þá starfað í eitt ár á Upptökuheimilinu. Georg hafði stundað nám í Verslunarskólanum en hafði ekki sérstaka menntun á sviði uppeldisfræða. Á árinu 1977 tók Jónas H. Jónsson við forstöðu heimilisins, en hann hafði ekki menntun á sviði uppeldisfræði. Gegndi hann starfinu til loka starfseminnar á árinu 1979.

III. HLUTI – ÁLYKTANIR OG NIÐURSTÖÐUR NEFNDARINNAR

9. Um tildrög vistunar barna á Breiðavík

9.1 Lagagrundvöllur stjórnvaldsákvarðana um vistun barna og málsmeðferð

Við gildistöku laga um eftirlit með ungmennum o.fl. árið 1942 var lagður grunnur að verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga varðandi uppbyggingu úrræða fyrir börn sem vistuð voru utan heimilis, sem að hluta er enn í gildi í dag. Ef tilefni ráðstöfunar var eigin háttsemi barns var ríkisvaldinu ætlað að sjá um úrræði. Ef tilefnið var á hinn bóginn erfiðar heimilisaðstæður, ofbeldi eða ill meðferð var viðkomandi sveitarfélagi ætlað að sjá fyrir úrræði. Stofnunum á vegum ríkisins var þannig ekki ætlað að taka við öðrum börnum og ungmennum en þeim sem áttu afbrotasögu að baki eða voru að öðru leyti á glapstigum.

Í 35. gr. laga nr. 29/1947 var fjallað um stofnun og rekstur *barnahæla og annarra uppeldisstofnana*. Í 36. gr. var mælt fyrir um *athugunarstöðvar*, þar sem kunnáttumönnum yrði falið að rannsaka barn, sem væri líkamlega, andlega eða siðferðilega miður sín, og segja til um hvernig með skyldi fara. Á athugunarstöð skyldu barnaverndarnefndir hvaðanæva af landinu eiga kost á að vista til bráðabirgða börn og ungmenni, sem framið hefðu lögbrot eða væru á annan hátt á siðferðilegum glapstigum, og önnur börn, sem skyndilega þyrfti að ráðstafa um stuttan tíma uns athugun þeirra væri lokið og þeim ráðstafað til frambúðar.

Þá var, eins og greinir í kafla 7.5 í II. hluta skýrslunnar, kveðið svo á í 37. gr. að ríkisstjórninni væri skylt, eftir því sem fé væri veitt til þess í fjárlögum, að setja á *stofn og reka hæli, þar sem vistuð skyldu börn og ungmenni, sem „framið hefðu lögbrot eða [væru] á annan hátt á glapstigum“*. Skyldu hæli þessi vera a.m.k. tvö, annað handa stúlkum, en hitt handa piltum. Var ráðherra falið að setja reglur um vist barna og ungmenni á hælum þessum, fræðslu, uppeldi og aga þar.

Af greiningu á lögum nr. 29/1947, lögum nr. 53/1966 og reglugerðum nr. 88/1958 og 225/1973, sjá kafla 7.5-7.6 í II. hluta skýrslunnar, verður ráðið að vistheimilið Breiðavík (og síðar skólaheimilið) var stofnun (eða hæli) í merkingu ofangreindrar 37. gr. laga nr. 29/1947 og síðar 1. og 2. mgr. 39. gr. laga nr. 53/1966. Samkvæmt ótvíráðum orðum lagaákvæðanna var tilefni vistunar barna eða ungmenna á stofnunum eða hælum í merkingu ákvæðanna fortakslaust miðað við þá sem *framið höfðu lögbrot eða væru á annan hátt á glapstigum*. Þannig var í reglugerð nr. 88/1958 með tæmandi hætti afmarkað í 2. gr. að „[heimilið væri] fyrir drengi, sem framið [hefðu] lögbrot eða [væru] á annan hátt á glapstigum“.

Ákvörðunartaka um vistun barna á uppeldisstofnunum, þ. á m. Breiðavík, var í höndum barnaverndarnefnda bæði samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966. Með reglugerð nr. 88/1958 var nánar mælt fyrir um það í síðari málsl. 2. gr. að barnaverndarnefndir og skólanefndir eða eftir atvikum Barnaverndarráð ákveddu, að höfðu samráði við stjórnarnefndina, hverjir vistuðust á heimilinu.

Áður er rakið að samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 88/1958 bar stjórnarnefndinni að undirbúa vistunarákvörðun með tilgreindum hætti. Í fyrsta lagi skyldi nefndin kynna sér aðstæður allar í máli drengs, þ.á m. hver afstaða foreldra hans eða forráðamanna væri til vistunar, sbr. 1. mgr. Þá skyldi nefndin samkvæmt 2. mgr. 3. gr. gæta þess að læknir rannsakaði rækilega heilsufar drengsins og sömuleiðis þess, að sálfræðingur hefði áður athugað hann, ef þess væri nokkur kostur. Loks skyldi eftirrit af umsögnum þessara sérfræðinga, svo og umsögn barnaverndarnefndar (Barnaverndarráðs) um drenginn sendast forstöðumanni heimilisins, sbr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 88/1958.

Ítreka verður síðan að því marki sem ákvörðun um vistun á Breiðavík var tekin gegn vilja foreldris þá féll slík ákvörðun undir hugtakið *meiriháttar ákvörðun* og var kæránleg til Barnaverndarráðs, sbr. 54. gr. laga nr. 29/1947 og 56. gr. laga nr. 53/1966.

Með reglugerð nr. 225/1973 var stjórnskipulagi og hlutverki Breiðavíkurheimilisins breytt. Ákvörðun um vistun barna á Breiðavík var nú lögð í hendur stjórnarmanna Upptökuheimilis ríkisins, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar, en þeir höfðu auk þess á hendi rannsóknir og annan undirbúning að vistun, sérfræðilegt eftirlit og leiðbeiningar um uppeldi og kennslu þeirra. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar var skólaheimilið ætlað „unglingum að jafnaði á aldrinum 11-14 ára, sem eftir tilvísun barnaverndarnefnda og að aflokinni rannsókn á Upptökuheimilinu [voru] taldir hafa not af vistun á Breiðavík“.

Eins og ráðið verður af framangreindu telur nefndin að við könnun á tildrögum vistunar barna á Breiðavík verði að gera greinarmun annars vegar á tímabilinu 1952-1972, þ.e. þegar ákvarðanir um vistun voru reistar á reglugerð nr. 88/1958, og hins vegar tímabilinu 1973-1979 þegar fyrirmæli reglugerðar nr. 225/1973 giltu um það efni. Þó verður eðli málsins samkvæmt einnig að horfa til þeirra almennu lagareglna sem við áttu um starfsemi Breiðavíkurheimilisins, fyrst í lögum nr. 29/1947 og síðar í lögum nr. 53/1966.

Með þetta í huga verður nú vikið að ályktunum sem nefndin telur sig geta dregið af skjallægum gögnum og öðrum heimildum um tildrög vistunar á Breiðavík og verður umfjölluninni skipt upp þannig að fyrst verður fjallað um tímabilið 1952-1972, sjá kafla 9.2.1, og síðan vikið að tímabilinu 1973-1979, sjá kafla 9.2.2.

9.2 Ályktanir af skjalgum gögnum og af öðrum heimildum – niðurstöður nefndarinnar

9.2.1 Tímabilið 1952-1972

Við könnun sína á tildrögum að vistun barna á Breiðavík á árunum 1952-1972 hefur nefndin *annars vegar* tekið til athugunar hvaða efnislegu ástæður og forsendur lágu að baki því að þörf var talin á slíkri ráðstöfun og *hins vegar* hvernig málsmeðferð hafi verið viðhöfð af hálfu barnaverndarnefnda í einstökum tilvikum. Verður í fyrsta lagi vikið að þeim ályktunum sem draga má af fyrirbyggjandi gögnum um vistun barna á vegum barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sjá kafla 9.2.1.1, og síðan að ályktunum um vistun barna af hálfu barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur, sjá kafla 9.2.1.2.

9.2.1.1 Vistun barna af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur

Þegar athugaðar eru þær forsendur og ástæður, sem lágu til grundvallar vistun barna af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur, verður í upphafi að hafa í huga að frumgögn sem stafa frá nefndinni, eru harla rýr að efni til, a.m.k. framan af tímabilinu 1952-1972. Upplýsingar um forsendur fyrir einstökum ákvörðunum um vistun drengja í Breiðavík eru oft ekki fyrir hendi, þ. á m. upplýsingar um afstöðu foreldra eða umsjáraðila barns til ráðstöfunarinnar.

Lengstum framan af tímabilinu 1952-1972 eru ákvarðanir um vistun barns oft og tíðum ekki bókaðar í fundargerð barnaverndarnefndar og því skortur á upplýsingum um málsmeðferð fram að töku ákvörðunar og um form hennar. Hvorki er skipulega skráð vistunarsaga hvers einstaklings né upplýsingar um hvort aðrar ráðstafanir eða aðgerðir, en vistun í Breiðavík, hafi þótt koma til álita í einstaka málum. Loks eru upplýsingar um ástand barns og fjölskylduástæður þess yfirleitt ekki að finna í gögnum nefndarinnar framan af tímabilinu þótt á því verði talsverð breyting þegar líður á sjöunda áratuginn.³⁹

Að því marki sem unnt er, virðist mega ráða af athugun á skjalgum gögnum sem nefndin hefur aflað, einkum fyrirbyggjandi fundargerðum barnaverndarnefndar Reykjavíkur, að í langflestum tilvikum var tilefni vistunarákvörðunar á tímabilinu 1952-1972 rakið til lögregluskýrsla um ætlaða aðkomu barns að lögbrotum, sem þó voru í mörgum tilvikum afar smávægileg. Nefndin telur sig ekki hafa forsendur til að fullyrða annað en að vistunarákvarðanir barnaverndarnefnda hafi við slíkar aðstæður fallið innan lögbundinna marka 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966, sbr. og 2. gr. reglugerðar nr. 88/1958. Á hinn bóginn telur nefndin að ráða megi af fyrirbyggjandi gögnum að í einhverjum tilvikum kunni að hafa leikið vafi á því að forsendur fyrir ákvörðun barnaverndarnefndar um vistun barns á Breiðavík hafi stuðst við fullnægjandi

³⁹ Sjá nánar Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 67, fylgiskjal nr. 2.

lagagrundvöll. Hafi börn þá enda verið vistuð fyrst og fremst vegna háttsemi foreldra, örbirgðar eða annarra heimilisástæðna, en ekki beinlínis eða í meginatriðum vegna háttsemi eða hegðunar barnsins sjálfs. Ljóst er að gildandi barnaverndarlög byggðu á því að veita bæri barnaverndarnefndum nokkurt svigrúm á þessum tíma vegna ríkjandi aðstæðna til að meta hvort barn væri „á annan hátt á glapstigum“. Hvað sem því líður telur nefndin að gildandi lagafyrirmæli hafi verið nægjanlega skýr um að lagagrundvöllur vistunarákvarðana á Breiðavík hafi á þessu tímabili verið bundinn við atvik eða aðstæður, sem raktar voru til *háttsemi eða hegðunar barns, en ekki eingöngu til ytri aðstæðna hjá foreldrum eða á heimili*.

Í þessu sambandi er ástæða til að vekja athygli á umfjöllun í skýrslu Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, fyrir árið 1961, en hann annaðist, eins og rakið er í kafla 8.1 í skýrslunni, árlegar athuganir á árunum 1959-1972 á starfsemi og rekstri Breiðavíkurheimilisins fyrir yfirvöld barnaverndarmála og stjórnarnefnd heimilisins. Þar er eftirfarandi meðal annars tekið fram:

Hlutverk vistheimilis þessa er að laga hegðun drengja, enda segir í 2. gr. reglugerðar [nr. 88/1958], að það sé ætlað drengjum, sem framið hafa lögbrot eða eru á annan hátt á glapstigum. Þó eru þess dæmi, að barnaverndarnefndir komi drengjum fyrir í Breiðavík eingöngu að því er virðist vegna vondra heimilis ástæðna foreldra. Barnaverndarnefnd Keflavíkur kemur t.d. fyrir í Breiðavík 7 ára dreng [...] í fyrra; heimili hans er mjög gallað, en ekkert virðist vera athugavert við hegðun og skapferli drengsins [...] Ég tel það hvorki vera hlutverk vistheimilisins að ala upp drengi, sem svo er ástatt um, til 14 eða 16 ára aldurs, né það vera heppilegt fyrir þá sjálfa að alast þar upp. Barnaverndarnefndir, sem í hlut eiga, verða að ráðstafa slíkum drengjum á annan hátt, í einkafóstur. Í hæsta lagi ættu slíkir drengir að vera eitt ár á heimilinu. Yfirleitt ætti ekki að taka yngri drengi en 10 ára í Breiðavík, nema mjög alvarleg hegðunarvandkvæði þeirra sé að ræða, og þegar hegðun þeirra hefur lagast, ætti að koma þeim á gott einkaheimili eins fljótt og kostur er.

Á árunum eftir 1966 er í skýrslum Símonar Jóhannesar að jafnaði rakið að barnaverndarnefndir, sem í hlut hafa átt með vistun drengja, hafi reynt að „koma flestum þessum drengjum til hjálpar áður en þeir voru vistaðir á Breiðavík. Það hafi verið gert með „[...]“ eftirliti með heimilum þeirra og aðstoð við þau, uppeldisleiðbeiningum, rannsókn á sálfræðideild skóla, vist í heimavistarskóla (Jaðri), sumardvöl o.fl., en árangur reynzt ófullnægjandi“. Þá er iðulega tekið fram að í „svo til öllum tilvikum [megi] rekja aðalorsakir hegðunarvandkvæða drengjanna til vonds heimilislífs í einhverri mynd, óreglu, sinnuleysis og sljóleika uppalenda þeirra. Sumir foreldrar og vandamenn drengjanna [hafi sýnt] þeim litla ræktarsemi“. Í skýrslu Símonar Jóhannesar fyrir árið 1971 er áréttað að barnaverndarnefndir, sem hlut eiga að máli, hafi reynt að

koma þeim drengjum, sem þá höfðu verið vistaðir, og heimilum þeirra til aðstoðar, en með ófullnægjandi árangri. Loks hafi þeir verið vistaðir á Breiðavík, en honum virðist sumir þeirra hafi verið vistaðir of seint. Þá tekur hann enn fram að ýmsar barnaverndarnefndir hafi ekki hirt um að láta rannsaka suma drengi sálfræðilega né heilsufar þeirra að öðru leyti, þótt þess hafi verið kostur. Ítrekar hann að hér þurfi að verða breyting á og vekur athygli á að þá sé komin stofnun í Reykjavík, sem hafi færur sérfræðingum á að skipa sem annast geti allar nauðsynlegar rannsóknir á drengjum, áður en barnaverndarnefndir taki fullnaðarákvörðun til hverra uppeldisráða skuli gripið. Þá áréttar hann í skýrslum sínum fyrir árin 1971 og 1972 að greinilegar umsagnir barnaverndarnefndar um drengi með hegðunarvandkvæði séu þeim aðilum, sem við þeim taka, til mikilla leiðbeininga, hvort heldur sem drengjunum er komið í einkafóstur eða á stofnun, eins og Breiðavíkurheimilið. „Mikið skorti á, að sumar umsagnir barnaverndarnefnda séu nógu greinargóðar“ tekur Símon Jóhannes að lokum fram í skýrslu sinni fyrir árið 1971.

Nefndin hefur yfirfarið tiltækar fundargerðir og önnur frumgögn barnaverndarnefndar Reykjavíkur á tímabilinu 1952-1972, en í mörgum tilvikum skortir að öllu leyti á, eins og áður er getið, að gögnin varpi nokkru ljósi á málsmeðferð og afgreiðslu ákvarðana um vistun drengja á Breiðavík, einkum fyrsta áratuginn í starfi heimilisins. Af þeim fundargerðum sem fyrir hendi eru telur nefndin vandséð að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi, a.m.k. langt framan af þessu tímabili eða allt fram á árin 1965-1966, lagt mál um vistun Reykjavíkurbarna á Breiðavík í lögformlegan farveg. Í fundargerðum er í meirihluta tilvika bókað að lagðar hafi verið fram skýrslur sakadómara um brot drengja og eru þeir ýmist nafngreindir sérstaklega eða ekki. Þá er stundum tekið fram að fulltrúa eða starfsmanni nefndarinnar hafi verið falið að athuga málið. Þegar tiltekinn drengur er vistaður á Breiðavík er að jafnaði ekki annað bókað í fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur á árunum 1952 til 1965-1966 en að drengurinn „hafi farið til Breiðavíkur“ á ákveðnum degi, iðulega nokkrum dögum eða vikum áður en formlegur fundur á sér stað. Sjaldnast er tilefni vistunar rakið sérstaklega eða önnur atvik eða aðstæður í viðkomandi máli, t.d. um hvort drengur hafi verið rannsakaður af læknum eða öðru heilbrigðisstarfsfólki, s.s. sálfræðingi, áður en vistun var ákveðin, eins og skylt var samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966, sbr. og 3. gr. reglugerðar nr. 88/1958. Á þessu verður nokkur breyting á tímabilinu 1967-1972, þar sem í meira mæli er bókað í fundargerðum að barnaverndarnefnd hafi formlega samþykkt að drengur yrði vistaður á Breiðavík og framkvæmd ákvörðunarinnar virðist síðan eiga sér stað í framhaldi af fundinum. Þá eru þess áfram dæmi á þessu tímabili að leitað hafi verið samþykkis nefndar fyrir vistun drengs á

Breiðavík eftir á. Á öllu tímabilinu 1952-1973 er jafnframt undantekning að afstaða foreldra komi fram í fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur eða að hún verði ráðin af öðrum fyrirbyggjandi gögnum, nema í þeim tilvikum þegar vistun var beinlínis ákveðin í framhaldi af beiðni foreldra um aðkomu barnaverndaryfirvalda eða að tilefni vistunar sé í fundargerð rakið til þess að barn hafi verið foreldrum „óviðráðanlegt“.

Í þeim tilvikum þegar framsetning fundargerðar barnaverndarnefndar Reykjavíkur er með þeim hætti, sem að framan greinir, er afar erfitt að mati nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 að draga þá ályktun að ákvörðun um vistun barns hafi að lögum og í reynd verið að réttu lagi í formi stjórnvaldsákvörðunar, eins og lög nr. 29/1947 eða lög nr. 53/1966 gerðu ráð fyrir, sem tekin hafi verið formlega á fundi barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Ekki verður auk þess séð af fyrirbyggjandi gögnum að í þessum tilvikum hafi verið gætt skráðra og óskráðra reglna um framkvæmd ákvarðana fjölskipaðra stjórnsýslunefnda á borð við barnaverndarnefndar, s.s. um ályktunarhæfi o.fl. sem í gildi voru á þessum tíma, sjá nánar kafla 7 hér að framan. Hér til stuðnings skal tekið fram að í skýrslu sem fyrrverandi fulltrúi, sem sat í barnaverndarnefnd Reykjavíkur á árunum 1964-1968 gaf fyrir nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007, kemur fram að hann telji að mál hafi a.m.k. í sumum tilvikum verið alfarið undirbúin af starfsmanni nefndarinnar, hann tekið ákvörðun um að vista barn á Breiðavík og síðan upplýst barnaverndarnefnd Reykjavíkur um þau málalok, þar sem í reynd hafi verið um að ræða eftirfarandi samþykki nefndarinnar fyrir ákvörðun starfsmannsins.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 29/1947 og 10. gr. laga nr. 53/1966 gátu barnaverndarnefndir haft á að skipa fulltrúa er annast skyldi „dagleg störf“ nefndarinnar í „umboði hennar“, en í síðarnefnda ákvæðinu var talað um „sérhæft starfslið“. Í kafla 7.4 hér að framan er rakið að undir „dagleg störf“ í þessari merkingu fólst fyrst og fremst almenn meðferð einstakra mála, svo sem eftirlitsheimsóknir, gagnaöflun í formi rannsóknna á líkamlegum og andlegum högum barns, leiðbeiningar og aðstoð við foreldra o.s.frv.

Vandséð er hins vegar að ofangreind lagaákvæði hafi haft að geyma fullnægjandi heimild fyrir barnaverndarnefndir til að fela fulltrúa eða sérhæfðu starfsliði að taka efnislegar ákvarðanir um töku barns af heimili og vistun þess á opinberri stofnun á borð við Breiðavík í merkingu 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966, hvort sem slík ákvörðun hafi verið tekin að fengnu samþykki foreldris eða gegn vilja þess. Heimild til þess að fela starfsmönnum að taka tiltekna efnislegar ákvarðanir, þó ekki að kveða upp úrskurði, var fyrst lögfest með núgildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002,

sbr. 3. mgr. 14. gr.⁴⁰ Í tíð laga nr. 53/1966 kann barnaverndarnefnd að hafa verið heimilt að láta hjá líða að ákveða vistun barns á Breiðavík í skriflegum, rökstuddum úrskurði og þá að fullnægðum kröfum um samþykki aukins meirihluta nefndarmanna, sbr. 13. gr. og 2. mgr. 14. gr. laganna, í þeim tilvikum þegar ótvírætt samþykki foreldra lá fyrir, sbr. 1. mgr. 32. gr. laganna. Á hinn bóginn verður ekki séð að beiðni foreldris eða jákvæð afstaða þess til vistunar barns á Breiðavík hafi samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966 getað leitt til þess að slík ákvörðun væri ekki sem slík afgreidd fyrirfram með formlegri samþykkt a.m.k. meirihluta barnaverndarnefndar á ályktunarhæfum fundi. Um slíkrar ákvarðanir og þá málsmeðferð sem lá henni til grundvallar, þ. á m. um fyrirbyggjandi gögn, bar ritara barnaverndarnefndar að halda „nákvæma fundarbók“, sbr. 9. gr. laga nr. 29/1947 og 9. gr. laga nr. 53/1966. Í þessu sambandi bendir nefndin á að samkvæmt lögunum frá 1947 og 1966 var það hlutverk barnaverndarnefndar að gæta að hagsmunum barnsins og réttaröryggi þess. Jákvæð afstaða foreldris eða foreldra gat eins og lögunum var háttað ekki ein og sér verið ráðandi um hvort lagaskilyrðum væri fullnægt fyrir vistun barns á stofnun á borð við Breiðavík. Slík ákvörðun var í fyrsta lagi háð því skilyrði að barnaverndarnefnd hefði sjálfstætt metið það svo að fyrirbyggjandi gögn í máli barns gæfu með skýrum hætti til kynna að það hefði framið lögbrot eða væri á annan hátt á glapstigum. Í öðru lagi bar að undirbúa slíka ákvörðun með því að „láta kunnáttumann rannsaka barnið eða ungmennið og segja til, hvernig með [skyldi] fara“, sbr. 1. mgr. 36. gr. laga 29/1947 og 1. mgr. 38. gr. laga 53/1966. Þótt framkvæmd slíkrar rannsóknar gæti hafa verið á könnu fulltrúa nefndarinnar eða framkvæmd af sérhæfðu starfslíði var það verkefni til þess bærar barnaverndarnefndar að leggja mat á það hvort niðurstaða rannsóknar var þess eðlis að réttlætti að lögum töku ákvörðunar um vistun barns á Breiðavík.

Í þessu sambandi er einnig rétt að taka fram að samkvæmt 14. gr. laga nr. 29/1947 og 15. gr. laga nr. 53/1966 var formanni, eða fulltrúa í umboði hans, heimilt að framkvæma ráðstöfun, ef vinda þyrfti bráðan bug að henni, enda væri ráðstöfunin lögð til fullnaðarákvörðunar fyrir barnaverndarnefnd, svo fljótt sem kostur væri. Ljóst er að mati nefndarinnar að eðli máls samkvæmt er ekki hægt að útiloka að í einhverjum tilvikum hafi atvik og aðstæður verið með þeim hætti að formanni, eða fulltrúa nefndarinnar í umboði hans, hafi á þessum lagagrundvelli verið heimilt að framkvæma ráð-

⁴⁰ Í 3. og 4. mgr. 14. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 segir svo: 3. mgr. Barnaverndarnefnd er heimilt að fela starfsmönnum sínum könnun og meðferð einstakra mála eða málaflokka samkvæmt reglum sem hún sjálf setur. Barnaverndarnefnd getur enn fremur í slíkum reglum framselt tilgreindum starfsmönnum vald til að taka einstakar ákvarðanir samkvæmt lögum þessum. Reglurnar skulu kynntar Barnaverndarstofu. 4. mgr. Óheimilt er að framselja til einstakra starfsmanna nefndanna vald til að kveða upp úrskurði samkvæmt lögum þessum og ákvarðanir um málshöfðun skv. 28. og 29. gr., svo og ákvörðun um að krefjast brottvikningar heimilismanns eða nálgunarbanns skv. 37. gr.

stöfun á borð við vistun á Breiðavík þegar í stað og leggja þá ákvörðun undir fullnaðar-ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur síðar. Á hinn bóginn leggur nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 á það áherslu að ekki verði annað séð en að slíku verklagi hafi verið beitt með kerfisbundnum hætti á þeim árum, sem að framan greinir, auk þess sem ákvörðun um langtímavistun barns á Breiðavík gat að jafnaði ekki verið þess eðlis að nauðsynlegt hafi verið að taka þá ákvörðun án þess að hún væri lögð fyrir næsta formlega fund barnaverndarnefndar. Loks skal ítrekað að lengi framan af því tímabili, sem Breiðavíkurheimilið var starfandi sem vistheimili, sbr. reglugerð nr. 88/1958, fæst ekki séð af lestri fyrirbyggjandi fundargerða barnaverndarnefndar Reykjavíkur að nefndin hafi tekið formlega afstöðu til ráðstöfunar barns á Breiðavík, sem þegar hafi verið um garð gengin. Ítrekað er að í flestum tilvikum er aðeins bókað að drengurinn X hafi „farið á Breiðavík“ á tilteknum degi, nokkru áður en fundur nefndarinnar á sér stað.

Áður er rakið að í lögum nr. 29/1947, og síðar í lögum nr. 53/1966, var kveðið á um skyldur barnaverndarnefnda til að „láta kunnáttumann rannsaka barnið eða ungmennið og segja til, hvernig með skuli fara“, sbr. 1. mgr. 36. gr. laga 29/1947 og 1. mgr. 38. gr. laga 53/1966. Með reglugerð nr. 88/1958 var nánar kveðið á um að það væri hlutverk stjórnarnefndar Breiðavíkurheimilisins að gæta þess að læknir rannsakaði ræki-lega heilsufar dregnsins og sömuleiðis þess að sálfræðingur hefði áður athugað hann, ef þess væri nokkur kostur, sbr. 2. mgr. 3. gr.

Af fyrirbyggjandi gögnum verður ekki dregin önnur ályktun en að á árunum 1952 til 1963-1964 hafi verið tilviljanakennt hvort og þá hvaða greining á andlegum og líkamlegum högum vistmanna hafi verið framkvæmd af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur eða eftir atvikum stjórnarnefndar Breiðavíkurheimilisins áður en vistun á Breiðavík var ákveðin. Á hinn bóginn virðist mega ráða af gögnum að upp úr árunum 1965-1967 hafi orðið nokkur breyting til batnaðar að þessu leyti í störfum barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Virðist mega ráða að þá hafi verið farið að framkvæma sérstakar athuganir og rannsóknir á drengjum áður en vistun á Breiðavík á sér stað, einkum hjá Geðverndardeild og Sálfræðideild skóla. Þá virðist einnig sem farið hafi verið að rita með skipulögðum og kerfisbundnum hætti sérstakar greinargerðir um vistmenn af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur, þar sem fjallað var um tildrög ráðstöfunar og um hagi og persónulega eiginleika hvers drengs, en greinargerðirnar virðast síðan hafa fylgt viðkomandi vistmanni á Breiðavík, eins og 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 88/1958 gerði ráð fyrir. Nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 tekur fram að óvarlegt er að fullyrða að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi þá fyrst fullnægt þessari lagaskyldu. Ljóst er hins vegar af gögnum, sem nefndinni hafa verið send, að slíkar greinargerðir liggja

a.m.k. að jafnaði fyrir í fyrirliggjandi gögnum um vistunarákvarðanir á árunum 1967-1973, en jafnan ekki fyrir þann tíma.

Með vísan til framangreinds er það í fyrsta lagi niðurstaða nefndarinnar að ekki séu forsendur til að fullyrða annað en að tilefni ákvarðana barnaverndarnefndar Reykjavíkur um vistun barna á Breiðavík hafi í langflestum tilvikum fallið innan lögbundinna marka 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966, sbr. og 2. gr. reglugerðar nr. 88/1958. Á hinn bóginn telur nefndin að í einhverjum tilvikum kunni að hafa leikið vafi á því að forsendur fyrir slíkri ákvörðun barnaverndarnefndar Reykjavíkur hafi stuðst við fullnægjandi lagagrundvöll. Hafi börn þá enda verið vistuð á Breiðavík fyrst og fremst vegna háttsemi foreldra, örbirgðar eða annarra heimilisástæðna, en ekki beinlínis eða í meginatriðum vegna háttsemi eða hegðunar barnsins sjálfs.

Í öðru lagi niðurstaða nefndarinnar að vafi leiki á því að málsmeðferð barnaverndarnefndar Reykjavíkur hafi, einkum á tímabilinu 1952 til 1965-1966, verið í samræmi við þær skyldur sem hvíldu á nefndinni samkvæmt lögum nr. 29/1947 þegar teknar voru ákvarðanir um vistun barns á Breiðavík, sbr. 37. gr. laganna og reglugerðar nr. 88/1958. Við gildistöku laga nr. 53/1966 virðist hafa orðið breyting til batnaðar að þessu leyti og nefndin hafi þá farið að undirbúa ákvarðanir sínar um vistun á Breiðavík í ríkari mæli í samræmi við gildandi lagafyrirmæli, einkum hvað varðar nauðsynlegar rannsóknir á vistmönnum áður en vistun var ákveðin og um formlega ákvörðunartöku í nefndinni. Á hinn bóginn sjást þó nokkur dæmi í fyrirliggjandi gögnum um að einnig hafi út af brugðið á þessu tímabili.

Nefndin telur þó að lokum nauðsynlegt að ítreka þann fyrirvara við ofangreinda umfjöllun og niðurstöður að ályktanir hennar byggjast alfarið á þeim gögnum sem nefndinni hafa verið send af hálfu stjórnvalda og af framburðum vistmanna og starfsmanna. Ljóst er að ýmis gögn kunna að hafa farið forgörðum í tímans rás og liggja raunar fyrir ýmsar vísbendingar í þá átt, sbr. nánar umfjöllun í greinargerð Braga Guðbrandssonar, sjá *fylgiskjal nr. 2*.⁴¹

9.2.1.2 Vistun barna af hálfu barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur

Í kafla 8.1 hér að framan er rakið að einu upplýsingarnar um vistun drengja utan Reykjavíkur á árunum 1952-1972 sé að finna í þeim gögnum sem nefndinni hafa borist frá nokkrum héraðsskjalasöfnum um 17 tilgreinda einstaklinga og í árlegum eftirlitskýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar á tímabilinu 1959-1972. Alls fjallar Símon

⁴¹ Bragi Guðbrandsson: *Barnavernd og uppeldisstofnanir*, bls. 68, fylgiskjal nr. 2.

um 39 drengi á tímabilinu sem vistaðir eru af barnaverndarnefndum utan Reykjavíkur eða tæplega þrjá á ári að jafnaði.⁴²

Af fyrirliggjandi gögnum verður ráðið að framan af tímabilinu 1952-1972 fylgdu almennt ekki upplýsingar um tildrög vistunar eða aðrar forsendur ákvörðunar með þeim vistmönnum, sem vistaðir voru á Breiðavík, af hálfu staðbundinna barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur, eða að slíkar upplýsingar voru efnislitlar. Af skýrslum Símonar Jóhannesar verður þó ráðið að erfiðar heimilisáðstæður voru í mörgum tilvikum aðalástæða vistunar. Þannig er í skýrslum hans gjarnan vísað til óreglu, sambúðarerfiðleika, skilnaða, fátæktar, veikinda og vanrækslu í fjölskyldum drengjanna. Í allnokkrum tilvikum er vísað til hegðunarerfiðleika og erfiðleika á aðlögun í skóla. Tilvísun til afbrota eða lögregluafskipta takmarkast við tiltölulega fá tilvik og eru þau nánast eingöngu frá nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur. Þannig er vísað til þjófnaða og annars misferlis í nokkrum málum.

Í þeim gögnum, sem borist hafa frá héraðsskjalasöfnum, sjá kafla 8.1 að framan, verður ráðið að málsmeðferð barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur í þeim fáu málum sem þar eru rakin virðist hafa verið nokkuð tilviljanakennd. Að jafnaði verður ekki af þeim ráðið hver aðdragandi hafi verið að ákvörðun um vistun drengs og í sumum tilvikum verður heldur ekki beinlínis ráðið hvaða forsendur hafi legið til grundvallar ákvörðun um að senda hlutaðeigandi á Breiðavík. Á slíkt sem fyrr einkum við um fyrri hluta þess tímabils, sem hér er fjallað um.

Nefndin telur samkvæmt framangreindu að hún hafi ekki nægar forsendur, í ljósi þess skorts sem er á gögnum um ákvörðunartöku staðbundinna barnaverndarnefnda, að fjalla með almennum hætti um tildrög þess að börn utan Reykjavíkur voru vistuð á Breiðavík, umfram það sem að framan greinir. Þó má ætla að í flestum tilvikum hafi málsmeðferð og ákvörðunartaka verið haldin sambærilegum annmörkum og til var að dreifa hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur.

Í þessu sambandi telur nefndin samkvæmt lögum nr. 26/2007 rétt að minna á það að samkvæmt ákvæðum 49. gr. laga nr. 29/1947 og 1. mgr. 51. gr. laga nr. 53/1966 var það hlutverk Barnaverndarráðs að hafa yfirumsjón með starfi „allra barnaverndarnefnda á landinu“. Samkvæmt sömu ákvæðum var ráðinu skylt að veita barnaverndarnefndum „hvers konar leiðbeiningar um starfa þeirra, skilning á lagaákvæðum, er þær varða, o.s.frv.“ Að mati nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 er vandséð, þegar horft er til

⁴² Fjöldi þeirra sem ráðstafað var til Breiðavíkur utan Reykjavíkur er hins vegar mismunandi frá ári til árs. Þessar ráðstafanir voru flestar 7 árið 1960, en t.d. engin árið 1964. Hlutfallslega voru drengir utan Reykjavíkur flestir á árunum 1970-1972. Drengirnir koma úr öllum landsfjórðungum utan Vestfjarða, en flestir frá Keflavík (14 drengir) og nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur (11 drengir), einkum Hafnarfirði (7 drengir).

skýrslna Barnaverndarráðs á árunum 1952-1972 og fyrirbyggjandi fundargerða ráðsins, að ráðið hafi nægilega gætt að þessu samræmingarhlutverki, einkum hvað varðar málsmeðferð við ákvarðanir barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur um vistun barna á Breiðavík. Hér má raunar geta þess að í fyrirbyggjandi gögnum er að finna bréfaskipti á milli barnaverndarnefndar Kópavogs og Barnaverndarráðs á árinu 1970, en þar er fjallað um gagnrýni barnaverndarnefndarinnar á skorti á því að ráðið sinnti almennt leiðbeiningarhlutverki sínu gagnvart barnaverndarnefndum.⁴³

9.2.2 Tímabilið 1973-1979

Áður er rakið að breyting varð á stjórnskipulagi Breiðavíkurheimilisins með setningu reglugerðar nr. 225/1973 um skólaheimilið í Breiðavík. Nánar er fjallað um aðdragandann að þeirri kerfisbreytingu og viðhorf Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, í þeim efnum í kafla 11.2.1. hér síðar.

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 225/1973 var það verkefni stjórnarmanna Upptökuheimilisins að annast vistun nemenda á skólaheimilinu Breiðavík, rannsóknir og annan undirbúning að vistun og sérfræðilegt eftirlit og leiðbeiningar um uppeldi og kennslu þeirra. Samkvæmt 2. gr. var Breiðavík ætlað „unglingum að jafnaði á aldrinum 11-14 ára, sem eftir tilvísun barnaverndarnefnda og að aflokinni rannsókn á Upptökuheimilinu [voru] taldir hafa not af vistun á Breiðavík“. Ljóst er samkvæmt þessu að lagagrundvöllur vistunar á Breiðavík í tíð reglugerðar nr. 225/1973 var rúmur og raunar engin skýr efnisleg skilyrði að finna í ákvæði 2. gr. reglugerðarinnar, sem stjórnarmönnum Upptökuheimilisins bar að líta til við ákvörðun um hvort unglingur hefði „not af vistun á Breiðavík“. Þó verður að ætla að sá rammi sem settur var utan um vistun barna og ungmenna í 39. gr. laga nr. 53/1966 hafi sem fyrr gilt í meginatriðum um vistun barna á Breiðavík.

Framkvæmd vistunarákvarðana á þessu tímabili var í grundvallaratriðum háttáð þannig að vistmaður á Breiðavík hafði að jafnaði áður dvalist á Upptökuheimili ríkisins að Kópavogsbraut 17 í Kópavogi í svokallaðri „skammtímavistun“ samkvæmt ákvörðun barnaverndarnefndar og stjórnar Upptökuheimilisins.⁴⁴ Af fyrirbyggjandi gögnum verður ráðið að almennt hafi þá farið fram ítarlegar rannsóknir á högum viðkomandi, þ. á m. læknisfræðilegar og sálfræðilegar athuganir, þar sem leitast var við að greina, eins og

⁴³ Sjá einnig skýrslu barnaverndarnefndar Kópavogs fyrir árið 1969.

⁴⁴ Við könnun á framkvæmd vistunarákvarðana á tímabilinu 1973-1979 hefur nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 m.a. haft til hliðsjónar svar Magnúsar T. Ólafssonar, menntamálaráðherra, á Alþingi á árinu 1973 við fyrirspurn Ingólfs Jónssonar, alþingismanns, um málefni vistheimilisins Breiðavíkur, sjá Alþt. 1972-1973, B-deild, bls. 1753-1760. Í annan stað hefur verið litið til greinargerðar Kristjáns Sigurðssonar, forstöðumanns Upptökuheimilis ríkisins, dags. 18. desember 1972, um breytingar á skipulagi og stjórnkerfi Breiðavíkurheimilisins. Þá er fyrirbyggjandi „frásögn“ af fundi í menntamálaráðuneytinu um skipulagsbreytingar í Breiðavík, dags. 21. júní 1973, sem undirrituð er af Birgi Thorlacius.

kostur var, til hvaða ráðstafana væri rétt að grípa í tilviki hvers og eins. Þá verður ekki annað séð af fyrirbyggjandi ferilskrám Upptökuheimilis ríkisins í málum þeirra, sem síðar voru vistaðir á Breiðavík, en að reglubundið samband og samráð hafi að jafnaði verið haft við foreldra hlutaðeigandi barna og oft leitað eftir því að foreldri eða foreldrar samþykktu vistun á Breiðavík, ef sá kostur var talinn heppilegastur.

Af gögnum, sem eru fyrirbyggjandi, verður ekki séð að forsendur fyrir einstökum ákvörðunum stjórnarmanna Upptökuheimilis ríkisins um að vista ungling á Breiðavík hafi sérstaklega verið skráðar, eða sem slíkar bornar undir fullskipaða stjórn heimilisins. Í nokkrum tilvikum má ráða að leitað hafi verið samþykkis foreldris fyrir vistun á Breiðavík og í einu tilviki liggur fyrir yfirlýsing foreldris að viðstöddum lögmanni.

Af hálfu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 verður ekki fullyrt að formleg ákvörðun á fundi fullskipaðrar stjórnar Upptökuheimilisins hafi verið áskilin fyrir vistun unglings á Breiðavík, eins og orðalagi 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 225/1973 var háttað. Af þessum ákvæðum verður ráðið að forsenda þess að til greina hafi komið að vista ungling á Breiðavík hafi í fyrsta lagi verið sú að fyrir lægi ákvörðun barnaverndarnefndar⁴⁵ um að óska eftir innlögn unglings inn á Upptökuheimilið og í öðru lagi að farið hefðu þar fram rannsóknir á viðkomandi. Að því loknu hafi stjórnarmenn getað ákveðið að vistun færi fram á skólaheimilinu Breiðavík, enda væri það liður í meðferðaráætlun Upptökuheimilisins í máli hlutaðeigandi unglings.

Að þessu virtu verður í ljósi fyrirbyggjandi gagna málsins ekki fullyrt annað af hálfu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007, en að forsendur og ástæður þær, sem lágu að jafnaði til grundvallar ákvörðun stjórnarmanna Upptökuheimilisins um að vista unglinga á Breiðavík, hafi verið innan marka þeirra heimilda, sem reglugerð nr. 225/1973 veitti þeim. Í þessu sambandi tekur nefndin þó fram að af hennar hálfu hefur engin athugun eðli málsins samkvæmt verið gerð á þeim forsendum sem lágu til grundvallar tilvísunum barnaverndarnefnda á málum einstakra barna til Upptökuheimilis ríkisins. Þá ítrekar nefndin í annan stað að af gögnum, sem nefndin hefur undir höndum, verður ekki dregin önnur ályktun en að jafnan hafi ákvarðanir stjórnarmanna Upptökuheimilis ríkisins verið undirbúnar með viðhlítandi hætti með rannsóknum og athugunum á þeim.

⁴⁵ Þess skal getið að samkvæmt 3. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 96/1970 um verkaskiptingu milli félagsmálaráðs og barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem sett var með stöð í 5. mgr. 6. gr. barnaverndarlaga nr. 53/1966, sbr. 1. gr. laga nr. 31/1968, var það verkefni *félagsmálaráðs Reykjavíkur* að annast ráðstöfun í vist og föstur og eftirlit með því að öðru leyti, sjá nánar kafla 7.4 í II. hluta skýrslunnar.

10. Sættu börnin á Breiðavík illri meðferð eða ofbeldi?

10.1 Hvað felst í hugtökunum ill meðferð og ofbeldi?

Samkvæmt b-lið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007 og erindisbréfi forsætisráðherra, dags. 2. apríl 2007, er eitt af meginmarkmiðum könnunar nefndarinnar á starfsemi Breiðavíkurheimilisins að leitast við að staðreyna, eins og kostur er, hvort og þá í hvaða mæli börn, sem vistuð voru á stofnuninni, hafi sætt *illri meðferð eða ofbeldi* meðan á dvölinni stóð. Nefndin hefur því í störfum sínum talið þörf á að afmarka nánar inntak þessara hugtaka. Hefur þá verið leitast við að tryggja að könnun nefndarinnar miðist við að staðreyna, eins og mögulegt er, hvort upplýsingar um aðstæður eða atvik, sem gagnaöflun hefur leitt í ljós, falli að þeim hlutlægu efnisþáttum sem taldir verða falla undir þessi hugtök.

Það er afstaða nefndarinnar að við nánari túlkun á hugtökunum ill meðferð og ofbeldi verði að horfa til þeirra laga- og reglugerðarfyrirmæla sem í gildi voru á þeim tíma, sem Breiðavíkurheimilið var starfandi, þ.e. á árunum 1952-1979. Nefndin hefur einnig byggt á því að við nánari fyllingu gildandi reglna að íslenskum rétti sé nauðsynlegt að horfa eftir atvikum til þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins á sviði mannréttinda á sama tímabili. Í því samhengi skiptir og mestu máli að nánast allan þann tíma, sem Breiðavíkurheimilið var starfandi, var íslenska ríkið skuldbundið að þjóðarétti til að fylgja ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu,⁴⁶ sem var undirritaður af Íslands hálfu 4. nóvember 1950 og fullgiltur 19. júní 1953, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 11, 9. febrúar 1954.

10.2 Ákvæði almennra hegningarlaga, barnaverndarlaga og reglugerða

Í þessum kafla verður leitast við að gera grein fyrir þeim efnisreglum í lögum og reglugerðum, sem nefndin telur að horfa verði til þegar leitast er við að afmarka nánar hvers konar athafnir (eða athafnaleyfi) sé rétt að telja til illrar meðferðar eða ofbeldis í þeirri merkingu sem fram kemur í lögum nr. 26/2007.

Í fyrstu barnaverndarlögunum nr. 43/1932⁴⁷ var mælt fyrir um heimild barnaverndarnefnda í kaupstöðum landsins til að úrskurða að barn eða unglingur skyldi tekið af heimili þess og því ráðstafað annarsstaðar þegar „barninu [væri] misboðið með líkamlegu ofbeldi, illu atlæti, of mikilli vinnu, eða heimilisástæðurnar [væru] þannig, að

⁴⁶ Mannréttindasáttmáli Evrópu (Samningur Evrópuráðsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis) var undirritaður á fundi ráðherranefndarinnar í Róm 4. nóvember 1950, en samkvæmt 66. gr. hans átti hann að öðlast gildi þegar tíu aðildarríki Evrópuráðsins höfðu afhent aðalritara þess skjöl um fullgildingu hans. Samningurinn tók síðan gildi 3. september 1953 þegar fullgildingarskjöl tilskilins fjölda aðildarríkja höfðu verið afhent, sjá *Davíð Þór Björgvinsson*: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“. Í ritinu Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og Lagadeild Háskólans í Reykjavík, Reykjavík 2005, bls. 31-34.

⁴⁷ Lög nr. 43/1932 um barnavernd.

leitt [gæti] til heilsutjóns fyrir það, svo og ef því [var] ekki séð fyrir lögskipuðu námi“, sbr. 4. tölul. 8. gr. laganna.

Barnaverndarlögin frá 1932 voru afnumin með lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna. Í 2. og 3. mgr. 35. gr. laga nr. 29/1947 sagði meðal annars svo:

Barnaverndarnefnd ber að hafa eftirlit með barnahælum og uppeldisstofnunum í umdæmi sínu og fylgjast með högum og aðbúð barna þar. Skal hún fylgjast með, hvað verður um börn, sem tekin er af slíkum hælum, og samþykkja þá staði, sem þau fara til, ef ekki er um að ræða heimili foreldra. [...]

Ef meðferð barns á barnahæli eða uppeldisstofnun er óhæfileg eða rekstri slíks hælis eða stofnunar á annan hátt ábótavant, skal barnaverndarnefnd með leiðbeiningum og áminningum leitast við að bæta úr því, sem áfátt er. En komi það ekki að haldi, skal hún leggja málið fyrir Barnaverndarráð. Ef Barnaverndarráð fær eigi úr bætt, getur það svipt forstöðumann starfanum og ráðherra svipt hæli eða stofnun rétti til rekstrar áfram að fengnum tillögum Barnaverndarráðs og barnaverndarnefndar. [...]

Í 43. gr. laga nr. 29/1947 var að finna refsíákvæði, sem kvað á um að ef maður viðhefði í návist barns eða ungmennis ósiðlegt, ruddalegt eða ósæmilegt orðbragð eða athæfi, erti það eða drægi dár að því eða særði það á ósæmilegan hátt eða beitti það refsingum, ógnunum eða hótunum og slíkt orðbragð eða athafnir mætti telja því skaðsamlegar andlega eða líkamlega, þá varðaði það sektum, eða varðhaldi eða fangelsi allt að þremur árum. Í 45. gr. sömu laga var einnig mælt fyrir um það að ef forstöðumaður eða starfsmaður barnahælis eða uppeldisstofnunar, kennari eða aðrir, sem falin væri forsjá barna og ungmennis allt að 18 ára, leiddi það á siðferðilega glapstigu, misbyði því eða vanrækti á annan hátt uppeldi þess svo mjög að líkamlegri eða andlegri heilsu þess eða þroska væri mikil hætta búin, þá varðaði það refsingu samkvæmt 191. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, en 1. mgr. þess ákvæðis, sem var að finna í XXI. kafla laganna um *sifskaparbrot*, var svohljóðandi fyrir afnám þess með lögum nr. 2. gr. laga nr. 27/2006:

Ef nokkur misbýður með stórfelldri vanrækslu eða móðgunum eiginkonu sinni eða eiginmanni, barni sínu eða öðru barni eða unglingi undir 18 ára aldri, sem hann hefur til umsjónar eða fósturs, eða manni, sem er skyldur honum eða tengdur í beinan legg upp á við, þá varðar það fangelsi allt að 2 árum.

Þá verður að líta til þess að samkvæmt ákvæðum XXII. hegningarlaga var kveðið á um skírlífisbrot. Í 1. mgr. 200. gr. var lögð allt að 12 ára fangelsisrefsing við því að hafa samræði við barn, yngra en 14 ára. Þá var í 209. gr. kveðið á um að hver sá, sem með lostugu athæfi, særði blygðunarsemi manna skyldi sæta fangelsi allt að 3 árum,

varðhaldi eða sektum. Í XXIII. kafla var síðan meðal annars að finna ákvæði um líkamsmeiðingar. Fyrir þá breytingu sem gerð var á ákvæðum kaflans með lögum nr. 20/1981 var í 217. gr. kveðið á um að hver, sem gerðist sekur um líkamsárás, enda væri hún ekki svo mikil sem í 218. gr. sagði, skyldi sæta sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 1 ári. Í 218. gr. var mælt svo fyrir að ef maður hefði með vísvitandi líkamsárás valdið öðrum manni tjóni á líkama eða heilbrigði, og þessar afleiðingar árásarinnar urðu taldar honum til sakar vegna ásetnings eða gáleysis, þá varðaði það varðhaldi eða fangelsi allt að 16 árum eða ævilangt. Í 219. gr. var síðan mælt fyrir um það að hlytist tjón á líkama eða heilbrigði, slíkt sem getið var í 218. gr., af gáleysi annars manns þá varðaði það sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 4 árum. Í XXIV. kafla hegningarlaganna var loks mælt fyrir um brot gegn frjálsræði manna, en í 225. gr. var mælt fyrir um ólögmdæta nauðung og í 226. gr. um frelsissviptingu.

Á grundvelli barnaverndarlaga nr. 29/1947 var 25. júlí 1958, sem fyrr greinir, sett reglugerð um vistheimilið í Breiðavík nr. 88/1958. Ákvæði hennar eru ítarlega rakin í kafla 7.6 í II. hluta skýrslunnar. Þó er rétt að rifja upp að samkvæmt 11. gr. reglugerðarinnar bar stjórnarnefndinni og forstöðumanni að setja reglur um hegðun og umgengni vistdregja og heimilisaga. Skyldu þær bornar undir menntamálaráðuneytið til staðfestingar. Forstöðumaður sæi um að reglunum væri framfylgt.

Með lögum nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna voru barnaverndarlögin frá 1947 felld úr gildi. Áðurnefnd ákvæði 43. og 45. gr. eldri laganna voru tekin upp að nýju í lög nr. 53/1966, sbr. 45. og 47. gr. Þá var með skýrum hætti mælt fyrir það í 6. mgr. 39. gr. laga nr. 53/1966 að „[líkamlegum] refsingum [mætti] ekki beita á heimilum eða í stofnunum, sem um [gat í lögunum]“.

Á grundvelli laga nr. 53/1966 var sett reglugerð nr. 105/1970 um vernd barna og ungmenna. Þar var í III. kafla fjallað með heildstæðum hætti meðal annars um vistheimili fyrir börn og ungmenni. Var ríkisstjórninni með 32. gr. falið, svo sem því yrði við komið, að setja á stofn eða hlutast til um að sett yrði á stofn hvers konar vistheimili fyrir börn og ungmenni, sem hún, að tillögum barnaverndarnefnda, Barnaverndarráðs eða annarra þar til bærri aðila, teldi nauðsynlegt til að fullnægja ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna, þar sem eigi yrði komið við leiðbeiningum við foreldra eða útvegum fósturheimilis. Var menntamálaráðuneytinu falið að láta semja og gefa út sérstakar nánari reglur og leiðbeiningar fyrir innri stjórn, starfsfólk og alla aðbúð slíkra heimila og sjá um birtingu þeirra.

Til slíkra uppeldisheimila samkvæmt 2. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar töldust upp-tökuheimili, þar á meðal rannsókn- og gæzluheimili, þar sem börnum yrði veitt viðtaka um stundarsakir, eða þangað til þeim hefði verið fenginn varanlegur uppeldisstaður.

Samkvæmt 3. mgr. 32. gr. skyldi við stofnun og rekstur uppeldisheimila samkvæmt 2. mgr. sérstaklega huga að tilteknum atriðum, eftir því sem við ætti um hvern flokk, þar á meðal um „skipulag og stjórn“, sbr. A-lið, og um „aðbúnað og gæzlu barna og ungmenna á heimilinu“, sbr. B-lið. B-liðurinn var svohljóðandi:

Barnaheimili sem taka börn um lengri eða skemmri tíma, eiga að koma í stað foreldraheimila og öll aðbúð miðast við það, að því takmarki verði náð á sem fullkomnastan hátt, líkamlega og andlega.

Gæta skal þess að hvert barn verði aðnjótandi slíkrar aðbúðar og umönnunar, þar á meðal áhrifa í umgengni, lífsviðhorfum og tilfinningatengslum við þá, er það umgengst, að til andlegs og líkamlegs þroska horfi. Enn fremur skal vakað yfir andlegri og líkamlegri heilsu barna, læknis vitjað þegar er tilefni gefst, kostað kapps um að þau öðlist öryggiskennd og andlega staðfestu, svo sem við verður komið. Hvers konar refsingar eru bannaðar, - nema að því er varðar heilbriggt agavalð - , kosta að viðhafa frekar leiðbeiningar en ásakanir, þar sem því verður við komið, ef um ávirðingar barna er að ræða.

Í V. kafla reglugerðar nr. 105/1970 var sérstaklega fjallað um „gæzlu siðferðis barna og ungmenna“. Samkvæmt 41. gr. var jafnan skylt við uppeldi barna, hvort heldur á heimilum foreldra, fósturforeldra eða hvers konar dvalarheimilum, svo og í barnaskólum, að kenna þeim háttvísi og góða siði í umgengni við aðra, eldri og yngri. Þá bar að forðast að hafa í frammi í nálægð þeirra hvers konar framferði í orði eða verki, er spillt gæti hugsunarhætti þeirra eða viðhorfi til lífsins.

10.3 Niðurstöður um inntak hugtakanna ill meðferð og ofbeldi

Af þeim laga- og reglugerðarákvæðum, sem að framan eru rakin, telur nefndin mega ráða að þegar við gildistöku fyrstu barnaverndarlaganna á árinu 1932 hafi það verið meginregla á sviði barnaverndar á Íslandi að stjórnvöldum á þessu sviði væri að lögum falið að hafa eftirlit með velferð barna og tryggja að þeim yrði ekki „misboðið“ í þeirri merkingu sem fram kom í 8. gr. þeirra laga nr. 43/1932. Tilvitnuð 8. gr. þeirra laga tók samkvæmt orðum sínum til aðstæðna barns á *heimili* sínu. Það er hins vegar vafalaust að mati nefndarinnar að að því marki sem ráðstöfun barnaverndarnefndar tók til þess að koma barni á annað heimili í fóstur eða á barnahæli, eða aðrar stofnanir er tóku börn í fóstur, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna, þá hafi húsráðendum og starfsmönnum þar eðli málsins samkvæmt verið skylt að sjá til þess að börn yrðu þar ekki fyrir sambærilegri meðferð. Í því sambandi verður einnig að horfa til þess að á þessum tíma nutu börn, eins og aðrir, jafnframt þeirrar réttarverndar gegn líkamlegu ofbeldi og illri meðferð sem leiddi af þágildandi refsilögum, einkum hinum Almennu hegningarlögum

handa Íslandi frá 25. júní 1869, sbr. einkum sextándi kapítuli um „afbrot á móti skírlífi“ og átjándi kapítuli um „líkamlegt ofbeldi og líkamlegar meiðingar“.

Við gildistöku barnaverndarlaga nr. 29/1947 var lögfest sérrefsiákvæði í 43. gr., sem lagði refsingu við því að athafnir sem í orði eða verki voru til þess fallnar að vanvirða eða niðurlægja barn, auk þess sem sérstaklega var mælt fyrir um bann við „refsingum, ógnunum eða hótunum“, enda mætti telja slíkar athafnir „skaðsamlegar [barninu] andlega eða líkamlega“. Þá var nánar útfærð í 45. gr. laga nr. 29/1947 sú regla 8. gr. eldri laga nr. 43/1932 um bann við því að leiða barn á siðferðilega glapstigu, misbjóða því eða vanrækja á annan hátt uppeldi þess svo mjög að líkamlegri eða andlegri heilsu þess eða þroska væri mikil hætta búin. Þeirri háttætnisreglu var samkvæmt 45. gr. laga nr. 29/1947 sérstaklega beint að forstöðumanni og starfsmanni barnahælis eða uppeldisstofnunar, kennara eða annarra, sem hafði verið falin umsjá barna eða ungmennis allt að 18 ára. Ótvírætt er að mati nefndarinnar að þessi háttætnisregla átti við um starfsmenn Breiðavíkurheimilisins á þeim starfstíma sem lög nr. 29/1947 voru í gildi, þ.e á árunum 1952-1966, enda var heimilið upphaflega stofnsett á grundvelli áður nefndrar 37. gr. laga nr. 29/1947. Með lögum nr. 53/1966 var síðan áréttað með skýrum hætti í 6. mgr. 39. gr. að óheimilt væri að beita líkamlegum refsingum á stofnunum sem reknar væru á grundvelli barnaverndarlaga.

Í þessu sambandi verður jafnframt að líta til þess að samhliða þeim háttætnisreglum, sem fram koma í barnaverndarlögum nr. 29/1947 og síðar í lögum nr. 53/1966, giltu á starfstíma Breiðavíkurheimilisins ofangreind ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um sifskaparbrot, skírlífisbrot, líkamsmeiðingar og brot gegn frjálrsræði manna, en börnin á Breiðavík nutu eðli málsins samkvæmt þeirrar réttarverndar, sem leiddi af þessum ákvæðum, bæði í samskiptum sínum við starfsmenn og sakhæfa vistmenn, þ.e. þau ungmenni sem náð höfðu 15 ára sakhæfisaldri, sbr. 14. gr. almennra hegningarlaga, þegar ætlað brot var framið.

Við nánari afmörkun á hugtökunum ill meðferð eða ofbeldi hefur nefndin auk þess horft til þess að á árinu 1953 var Mannréttindasáttmáli Evrópu fullgiltur af hálfu íslenska ríkisins, sbr. auglýsingu nr. 11/1954. Sáttmálinn öðlaðist þó ekki lagagildi fyrr en með lögum nr. 62/1994. Á hinn bóginn hefur það verið viðurkennd lögskýringarregla í íslenskum og norrænum rétti að túlka beri lög og reglur, sem hverju sinni eru í gildi, með hliðsjón af þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins.⁴⁸

Að mati nefndarinnar er ekki vafa undirorpið að við túlkun og framkvæmd ofangreindra ákvæða íslenskra laga og reglugerða, sem giltu þegar börn voru af hálfu ríkis og sveitarfélaga vistuð á vist- og meðferðarheimilum á árunum 1950-1980, hafi borið að

⁴⁸ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2007, bls. 248-251.

hafa hliðsjón af þeim skyldum sem hvíldu á íslenska ríkinu samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu. Samkvæmt 3. gr. sáttmálans skal „enginn maður skal sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu“. Á þetta ákvæði sérstaklega við um þau tilvik þegar menn eru vistaðir á stofnunum á vegum hins opinbera. Ákvæðið hefur nú verið lögfest, fyrst með 1. gr. laga nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu og síðar samsvarandi ákvæði í stjórnarskránni, sbr. 1. mgr. 68. gr., sjá 6. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Lögfesting þessa ákvæðis í stjórnarskrána var einungis árétting á þeim skyldum sem hvíldu áður á íslenska ríkinu að þjóðarétti og nauðsynlega bar að horfa til við túlkun og fyllingu landslaga, þar sem kveðið var meðal annars á um vistun manna á stofnunum í umsjá ríkisins. Þar sem íslenska ríkið hafði, sem fyrr getur, þegar fullgilt Mannréttindasáttmála Evrópu um það leyti sem starfsemi Breiðavíkurheimilisins hófst er það afstaða nefndarinnar að þegar lagt er mat á þær skyldur sem hvíldu á barnaverndaryfirvöldum, stjórnarnefnd heimilisins, forstöðumönnum og öðrum starfsmönnum heimilisins verði að hafa til hliðsjónar þær kröfur sem leiddu af ofangreindum ákvæðum barnaverndarlaga, eins og þau bar að túlka til samræmis við 3. gr. mannréttindasáttmálans. Undir ákvæðið hafa einkum verið taldar falla þær athafnir, sem á grundvelli heildstæðs mats á atvikum og eftir hlutlægum mælikvarða, valda tilteknum manni líkamlegu eða andlegu tjóni eða verulegri hættu á slíku tjóni (ómannúðleg meðferð eða refsing), eða eru til þess fallnar að niðurlægja hann eða setja hann í þá aðstöðu að hann óttist um líf sitt eða líkamlegt eða andlegt heilbrigði (vanvirðandi meðferð eða refsing).⁴⁹

Á hinn bóginn telur nefndin rétt að benda á að nauðsynlegt getur hafa verið, til að halda uppi aga á Breiðavíkurheimilinu, að grípa til sérstakra ráðstafana til að kveða niður óæskilega hegðun barns eða unglings sem var þess eðlis að hætta var á að einstaklingurinn skaðaði sjálfan sig, starfsmenn eða ylli skemmdum á verðmætum. Slíkar aðstæður kunna að hafa skapast þegar barn eða unglingur hafi verið stjórnlaus og af honum hafi beinlínis stafað yfirvofandi hætta fyrir aðra vistmenn eða starfsmenn eða að hegðun hans hafi verið þess eðlis að frá uppeldislegu sjónarhorni hafi reynst örðugt að halda uppi aga á heimilinu.⁵⁰

Þegar lagt er mat á til hvaða aðgerða starfsmenn á viðkomandi stofnun hafi verið heimilt að grípa ber að hafa í huga áðurnefnd ákvæði laga og reglugerða. Þá komu til

⁴⁹ Sjá til hliðsjónar Guðrún Gauksdóttir: „Bann við pyndingum“. Í ritinu *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls. 116-117, og Róbert R. Spanó: „Ákvæði 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar um bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu“. Í ritinu *Lögberg*, rit lagastofnunar Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan, Reykjavík 2003, bls. 644-650.

⁵⁰ Sjá til hliðsjónar Davíð Þór Björgvinsson og Nanna K. Sigurðardóttir: *Greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir unglinga og eftirlitsskyldur barnaverndaryfirvalda*, bls. 91-94.

almenn neyðarréttar- og neyðarvarnarsjónarmið, sbr. 12. og 13. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Á þeim grundvelli telur nefndin að þvingunarráðstafanir eða líkamleg valdbeiting hafi undir einhverjum kringumstæðum verið réttlætanagerleg, en þó eingöngu ef skilyrðum ofangreindra ákvæða almennra hegningarlaga hafi verið fullnægt og gætt hafi verið meðalhófs. Mörg atriði koma til skoðunar þegar metið er hvort skilyrðum 12. og 13. gr. laga nr. 19/1940 er fullnægt sem ekki er ástæða til að rekja frekar hér.

Þá skiptir og máli fyrir könnun nefndarinnar á því hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi, sjá kafla 11 hér síðar, að 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu hefur jafnframt verið skilin á þá leið að af henni leiði tilteknar *jákvæðar skyldur* aðildarríkja til að tryggja að menn, einkum þeir sem eru í umsjá ríkisins, til dæmis á stofnunum á borð við Breiðavík, verði ekki fyrir athöfnum (eða athafnaleysi) sem teljast til ómannúðlegrar eða vanvirðandi meðferðar.⁵¹ Felur það meðal annars í sér að mati nefndarinnar að stórfelld og kerfisbundin vanræksla stjórnvalda á árunum 1950-1980 á að tryggja viðhlítandi eftirlit með aðbúnaði og velferð þeirra, sem þurftu að sæta vistun á opinberum stofnunum, hafi eftir atvikum geta talist fara í bága við þær jákvæðu skyldur sem hvíldu á stjórnvöldum aðildarríkja á grundvelli 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sjá nánar kafla 11 hér síðar.

Að öllu samanlögðu virtu telur nefndin að miða beri við það að undir hugtökin *ill meðferð og ofbeldi*, sbr. b-lið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007, falli hvers konar meðferð barns, sem vistað var á vist- eða meðferðarheimili á árunum 1950-1980, sem hlutlægt séð má telja að hafi verið ómannúðleg eða vanvirðandi. Þar undir féll eðli málsins samkvæmt bein líkamleg valdbeiting gagnvart barni í formi refsinga, þar sem valdið var óþarfa sársauka, enda var athöfnin ekki liður í lögmætum aðgerðum til að afstýra ofbeldi á milli manna eða yfirvofandi hættu á slíku ofbeldi eða tjóni á verðmætum. Nefndin fær með öðrum orðum ekki séð að forstöðumanni eða öðrum starfsmönnum á uppeldisstofnun á vegum ríkisins hafi á þeim árum, sem könnunin tekur til, verið heimilt að beita beinu líkamlegu ofbeldi í agaskyni, en með 6. mgr. 39. gr. laga nr. 53/1966 var mælt fyrir um ótvírætt bann við slíkum athöfnum.⁵² Þá er vafalaust í ljósi ofangreindrar umfjöllunar að áðurnefnd hugtök geta ekki einskorðast við beina líkamlega valdbeitingu. Undir hugtakið ill meðferð féllu einnig athafnir gagnvart barni, sem vistað var í opinberri stofnun, sem voru ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi í garð

⁵¹ Sjá Guðrún Gauksdóttir: „*Bann við pyndingum*“, bls. 118-120, og Róbert R. Spanó: „*Ákvæði 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar um bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu*“, bls. 651-652.

⁵² Ákvæði 6. mgr. 39. gr. laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna hljóðaði svo: „Líkamlegum refsingum má ekki beita á heimilum eða í stofnunum, sem um getur í lögum þessum.“

barnsins og þær athafnir eða athafnaleysi starfsmanna og eftir atvikum annarra opinberra aðila, sem voru til þess fallnar að misbjóða barni.

Við mat á hvort barnaverndaryfirvöld og starfsmenn Breiðavíkurheimilisins hafi fullnægt lögbundinni eftirlitsskyldu sinni, sjá nánar kafla 11 hér síðar, hefur nefndin jafnframt litið til þess hvort telja verði að fyrir liggi í gögnum málsins vísbendingar um viðvarandi og reglubundinn skort eða vanrækslu á að gæta að lögmælttri umsjónar- og eftirlitsskyldu með líðan og velferð barnanna.

Nefndin hefur haft ofangreindan grundvöll að leiðarljósi við ályktanir sínar og mat á þeim gögnum og upplýsingum, sem hún hefur aflað um atvik og aðstæður við vistun barna á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1952-1979.

Verður nú nánar vikið að ályktunargrundvelli nefndarinnar í þessu sambandi í köflum 10 og 11.

10.4 Almennt um ályktunargrundvöll nefndarinnar og mat

Eins og fyrr hefur verið greint frá var Breiðavíkurheimilið starfrækt á árunum 1952-1979 eða um tuttugu og sjö ára skeið. Þegar lagt er mat á starfsemi vistheimilisins á grundvelli þeirra ályktana, sem dregnar eru af viðtölum við vistmenn, forstöðumenn og aðra opinbera starfsmenn þá áratugi sem það var starfandi, ber að hafa í huga hinn langa starfstíma þess og að tuttugu og átta ár eru liðin frá því að síðustu einstaklingarnir voru vistaðir á Breiðavík. Fjöldi starfsmanna starfaði á vistheimilinu þessa tæpu þrjá áratugi sem heimilið var starfandi og samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum voru 158 vistmenn vistaðir þar.⁵³ Til viðtals við nefndina komu 80 fyrrverandi vistmenn, einn vistmaður óskaði eftir að skila skýrslu til nefndarinnar um dvöl sína á vistheimilinu og 20 fyrrverandi starfsmenn þess komu til viðtals við nefndina og 3 aðrir opinberir starfsmenn.

10.4.1 Markmið og framkvæmd viðtala við fyrrverandi vistmenn og starfsmenn

Breiðavíkurheimilisins

Einn af mikilvægari þáttum við könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins var að afla upplýsinga frá þeim einstaklingum sem höfðu persónulega reynslu af dvöl á vistheimilinu með einum eða öðrum hætti. Var rík áhersla lögð á að fá sem flesta vistmenn til viðtals og starfsmenn sem nefndin taldi að gætu varpað ljósi á atvik og aðstæður í starfsemi heimilisins þá tæpu þrjá áratugi sem heimilið var starfandi. Nefndin var þess meðvituð í upphafi að vandkvæðum væri bundið að fá fyrrverandi vistmenn heimilisins

⁵³ Nefndinni hefur ekki verið unnt að afla upplýsinga um alla þá starfsmenn sem störfuðu á vistheimilinu á tímabilinu 1952-1979.

til að greina frá atburðum sem margir hverjir áttu sér stað fyrir mörgum áratugum og að um atvik og atburði væri að ræða sem átt höfðu sér stað þegar flestir viðmælendur voru á barnsaldri. Í ljósi þess leitaðist nefndin við að skapa í hverju viðtali þægilegt andrúmsloft þannig að hver viðmælandi fengi svigrúm til að greina í frjálsri frásögn frá dvöl sinni á vistheimilinu. Það vakti strax athygli nefndarinnar í upphafi viðtala við vistmenn hversu vel flestir mundu eftir dvöl sinni á Breiðavík og hversu samstarfsfúsir viðmælendur voru. Nánast án undantekninga greindu vistmenn frá því að muna töluvert frá dvöl sinni á vistheimilinu og flestir greindu með nokkuð ítarlegum hætti frá dvöl sinni í upphafi viðtals í frjálsri frásögn. Var henni síðan fylgt eftir með spurningavísi sem nefndin hafði útbúið áður en viðtöl við vistmenn hófust í ágúst s.l. Með honum var leitast við að afla upplýsinga í samræmi við markmið nefndarinnar samkvæmt lögum nr. 26/2007 og erindisbréf forsætisráðherra, dags. 2. apríl 2007, þ.e. að kanna hvort fyrrverandi vistmenn hefðu í reynd sætt illri meðferð og/eða ofbeldi á meðan á dvöl þeirra stóð.

Framkvæmd skýrslutöku af fyrrverandi starfsmönnum vistheimilisins fór fram með álíkum hætti. Á grundvelli þeirra upplýsinga sem nefndin hafði aflað í þeim 80 viðtölum sem hún hafði þá áður tekið við vistmenn og skýrslu þeirri sem einn fyrrverandi vistmaður óskaði eftir að skila til nefndarinnar, voru bornar undir starfsmenn einstakar frásagnir vistmanna. Jafnframt var starfsmönnum veitt tækifæri á að greina sjálfstætt frá upplifun sinni af dvölinni á vistheimilinu. Með þeim hætti var leitast við að varpa ljósi á sannleiksgildi einstakra frásagna, sem fram höfðu komið í viðtölum við vistmenn og einnig var reynt að varpa ljósi almennt á starfsemi heimilisins þann tíma sem hver starfsmaður gegndi þar störfum.

10.4.2 Álitsgerðir Dr. Gísla H. Guðjónssonar, prófessors í réttarsálfræði, um trúverðugleika framburða fyrrverandi vistmanna og starfsmanna

Í ljós kom við könnun á þeim skjallugu gögnum sem nefndin hafði aflað frá stjórnvöldum að litlar sem engar upplýsingar var þar að finna sem gætu varpað ljósi á það hvort ill meðferð og/eða ofbeldi hefði átt sér stað á einhverju tímabili í starfsemi vistheimilisins. Nefndinni var því ljóst að við mat hennar á því hvort ill meðferð og/eða ofbeldi hefði hugsanlega átt sér stað á einhverjum tíma í starfsemi Breiðavíkur, yrðu frásagnir þeirra einstaklinga sem dvöldu á vistheimilinu, bæði vistmanna og starfsmanna, einu upplýsingarnar sem nefndin gæti byggt mat sitt á, hvað þann þátt rannsóknarinnar varðaði.

Á fundi nefndarinnar, dags. 27. september 2007, var rætt um að mat nefndarinnar á sannleiksgildi einstakra frásagna væri vandmeðfarið og leggja yrði heildstætt mat á

hvort meiri líkur en minni væru á því að ill meðferð og/eða ofbeldi hefði átt sér stað á einhverjum tíma í sögu Breiðavíkur. Taldi nefndin að gæta þyrfti varúðar þegar lagt væri mat á sannleiksgildi frásagna viðmælenda. Töluvert langur tími er síðan einstaklingar voru vistaðir á Breiðavík og fyrrverandi starfsmenn gegndu þar störfum og talsverð fjölmiðlaumræða hefur átt sér stað um Breiðavíkurheimilið. Taldi nefndin mikilvægt að hafa það í huga við mat á sannleiksgildi einstakra frásagna.

Sökum þessa var, eins og nánar er rakið í kafla 2.1 í I. hluta skýrslunnar, tekin sú ákvörðun að óska eftir álitsgerð Dr. Gísla H. Guðjónssonar, prófessors í réttarsálfræði við Kings College í Lundúnum, einkum vegna áratuga reynslu hans af greiningu á framburðum sakborninga og vitna í sakamálum víðsvegar um heiminn. Var Gísli meðal annars falið að kanna efni viðtala við vistmenn og starfsmenn, leggja mat á trúverðugleika viðtala og hvort hann teldi að unnt væri á grundvelli þeirra að draga þá ályktun að ill meðferð og/eða ofbeldi hefði átt sér stað á einhverju tímabili í sögu vistheimilisins. Nánari lýsing á verkbeiðni nefndarinnar til Gísla er að finna í kafla 2.1. í I. hluta skýrslunnar. Hinn 7. desember 2007 skilaði Gísli endanlegri álitsgerð til nefndarinnar á greiningu viðtala við vistmenn og 31. s.m. skilaði hann endanlegri álitsgerð á greiningu viðtala við fyrrverandi starfsmenn Breiðavíkurheimilisins, en báðar greinargerðir fylgja skýrslu þessari, *sjá fylgiskjal nr. 3*.

Í álitsgerð Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007, er varpað ljósi á þær fræðilegu forsendur og þau sjónarmið, sem leiða til þess að gæta verður varfærni þegar nú er lagt mat á atburði á Breiðavík að virtum frásögnum vistmanna og starfsmanna um það sem þar á að hafa gerst. Nefndin hefur við sjálfstætt og heildstætt mat sitt á framburðum vistmanna og fyrrverandi starfsmanna haft eftirfarandi forsendur, sem vikið er að í álitsgerð Gísla, að leiðarljósi við störf sín:

Í fyrsta lagi er mjög langur tími liðinn frá því að atburðir þeir er fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins hafa skýrt frá áttu sér stað, þ.e. 29 til 55 ár. Svo langur tími getur auðveldlega valdið ónákvæmni í frásögnum fólks vegna þess að minni fólks versnar með tímanum.⁵⁴ Þegar svo langur tími líður frá atburði þar til þolandi eða vitni skýrir frá honum geta jaðaratriði gleymst og aðalatriði spillst í minni viðkomandi vegna truflandi áhrifa af upplýsingum sem síðar berast, s.s. fjölmiðlaumfjöllunar eða vegna samtala við aðra. Ásakanir fyrrverandi vistmanna Breiðavíkurheimilisins um illa meðferð og líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi fóru fyrst að koma fram eftir að gerð heimildarmyndar um Breiðavíkurheimilið hófst fyrir nokkrum árum. Ljóst er að flestir ef ekki allir fyrrverandi vistmenn hafa fylgst með hinni miklu fjölmiðlaumfjöllun um Breiðavíkurheimilið sem átti sér stað fyrr á þessu ári. Einnig er ljóst að nokkrir af

⁵⁴ Gísli H. Guðjónsson: *Psychology of Interrogations, Confessions and Testimony*, 1992.

fyrirverandi vistmönnum heimilisins hafa verið í innbyrðis samskiptum eftir að gerð myndarinnar hófst og umræða um heimilið átti sér stað í fjölmiðlum. Af rannsóknum á minni fólks á löngu liðna atburði getur hvort tveggja hafa litað endurminningar þeirra um dvölinu og skapað hættu á röngum og/eða ýktum frásögnum. Þetta þurfti að hafa í huga við mat nefndarinnar.

Vitað er að frásagnir fólks byggjast ekki einvörðungu á því sem það varð vitni að eða upplifði heldur líka á upplýsingum, sem það fékk eftir atburðinn.⁵⁵ Spilling á minni fólks, sem stundum er nefnt „eftirá-truflun“ (e. “post-event interference”)⁵⁶ getur komið fyrir þegar fólk fær nýjar upplýsingar um löngu liðna atburði, s.s. í fjölmiðlum, við samræður við aðra ásakendur, eða við að ræða ásakanir sínar við þriðja aðila sem gefur sitt álit á frásögninni.⁵⁷ Hættan á spilltu minni eða „eftirá-truflun“ getur verið meiri ef um hugsanlegar skaðabætur er að ræða, ef mikil fjölmiðlaumræða á sér stað eða ef samræður milli þeirra sem upplifðu atburðinn og samræður þeirra við aðra sem áhuga hafa á málinu eiga sér stað.

Áhrif upplýsinga, sem berast fólki eftir að það verður vitni að atburði, á minni þess, hafa töluvert verið rannsökuð. Fyrsta rannsókn á þessu fyrirbæri sem vitað er um var gerð í Þýskalandi árið 1896 af Albert von Shrenck-Notzing.⁵⁸ Í sálfræðinni hefur þetta verið kallað „spilliáhrif“ (e. „contamination effect“) eða „áhrif villandi upplýsinga“ (e. „misinformation effect“) og á sér a.m.k. þrjár skýringar: 1) nýjar upplýsingar má út upphaflega minningu um atburð, 2) nýjar upplýsingar fylla upp í eyður í minningu um atburð og 3) þótt nýjar upplýsingar má ekki endilega út þær sem fyrir eru þá verða þær meira áberandi í minningunni. Komið hefur í ljós að vitni eru viðkvæmust fyrir þessum áhrifum þegar langur tími líður á milli atburðar og upprifjunar og þegar nýjar upplýsingar í millitíðinni koma frá fólki í áhrifastöðu.⁵⁹ Það ber þó að taka fram, eins og kemur fram í álitagerð Gísla, að minniháttar ósamræmi í frásögnum einstaklinga af löngu liðnum atburðum eru ekki áreiðanleg vísbending um ótrúverðugleika.⁶⁰

Í öðru lagi er vakin athygli á því í fyrri álitagerð Gísla til nefndarinnar að langflestir fyrirverandi vistmanna Breiðavíkurvistheimilisins lýstu neikvæðri reynslu sinni af dvölinni þar og margir gáfu tilfinningahlaðnar lýsingar á reynslu sinni. Slíkt getur gert

⁵⁵ Loftus: *Eyewitness Testimony*, 1979; Schooler og Loftus: *Multiple Mechanisms Mediate Individual Differences in Eyewitness Accuracy and Suggestibility*, 1993; Davies: *Evidence: Psychological Perspective*, 1999.

⁵⁶ Loftus: *Eyewitness Testimony*, 1979.

⁵⁷ Gísli Guðjónsson: *Psychology of Interrogations, Confessions and Testimony*, 1992, *Psychology of Interrogations and Confessions*, 2003.

⁵⁸ Davies: *Evidence: Psychological Perspective*, 1995; Guðjónsson og Haward: *Forensic Psychology. A guide to practice*, 1998.

⁵⁹ Davies: *Evidence: Psychological Perspective*, 1999.

⁶⁰ Vrij: *Criteria-based content analysis. A qualitative review of the first 37 studies*, 2005.

það að verkum að erfiðara er að greina á áreiðanlegan hátt á milli sannra og falskra endurminninga þeirra af vistinni.⁶¹

Í þriðja lagi er að því vikið í álitsgerðinni að um mjög takmarkaðar upplýsingar er að ræða sem styðja frásagnir fyrrverandi vistmanna, s.s. eins og upplýsingar um að þeir hafi á þeim tíma er atburðir áttu sér stað skýrt einhverjum starfsmanna frá þeim, en nánar verður fjallað um þýðingu þessa atriðis í kafla 10.4.3. hér síðar. Örfá dæmi eru um þetta og eru þau mjög almenns eðlis. Þó virðist sem einhver umræða hafi verið á meðal vistmanna um alvarlega atburði, s.s. kynferðislega misnotkun, á þeim tíma er þeir gerðust.

Í fjórða lagi bendir Gísli á að margar af ásökunum fyrrverandi vistmanna snerta illa meðferð og kynferðislega misnotkun af hálfu annarra vistmanna. Sumir af þeim vistmönnum, sem komu til viðtals við nefndina, kunna að hafa verið gerendur frekar en eða jafnt sem þolendur illrar meðferðar og kynferðislegs ofbeldis. Það kann að hafa haft áhrif á frásagnir þeirra.

Þá er vísað til þess að þótt sumir fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins skýri hvorki frá illri meðferð né ofbeldi á meðan á dvöl þeirra stóð þarf það ekki að draga úr trúverðugleika þeirra sem skýra frá slíkum atburðum. Það geta verið ýmsar ástæður fyrir því að menn skýra ekki frá reynslu sinni af illri meðferð eða misnotkun, jafnvel þótt þeir hafi upplifað hana eða orðið vitni að henni. Skýringarnar geta verið þær að viðkomandi hafi gleymt þessum atburðum, honum þyki of erfitt eða sársaukafullt að rifja upp og ræða það sem gerðist, viðkomandi man vel eftir því sem gerðist en vill ekki skýra frá til þess að vernda sjálfan sig og aðra sem hlut eiga að máli (t.d. þar sem viðkomandi var gerandi), sjá nánar umfjöllun í næsta kafla skýrslunnar.

Í síðari álitsgerð Gísla, dags. 31. desember 2007, á greiningu á viðtölum við fyrrverandi starfsmenn Breiðavíkur kemst Gísli að þeirri niðurstöðu að flest þeirra séu trúverðug, starfsmennirnir hafi greinilega lagt sig fram við að rifja upp það sem þeir urðu vitni að á Breiðavík. Svo virðist sem flestir þeirra hafi skýrt frá minningum sínum í góðri trú þótt tveir þeirra hafi þó virst vera í mikilli vörn og dregið upp óþarflega jákvæða mynd af Breiðavík. Þá sé ekki að undra þótt einhverjir hafi átt erfitt með að rifja upp, langt sé liðið síðan þeir störfuðu þar.

Flestir starfsmannanna sögðust hvorki hafa orðið vitni að líkamlegu né kynferðislegu ofbeldi gegn vistmönnum, en nokkrir þeirra sögðu þó ekki ómögulegt að það gæti hafi komið fyrir án þess að þeir yrðu þess varir. Nokkrir starfsmannanna sögðust hafa orðið vitni af einelti eldri vistmanna gagnvart yngri vistmönnum og nokkrir skýrðu frá ofsafengnum skapsmunum eins forstöðumannsins. Gísli bendir á að samræmi sé á milli

⁶¹ Howe: *Children's emotional false memories*, 2007.

þessara frásagna fyrrverandi starfsmanna Breiðavíkurheimilisins og styðji þær frásagnir fyrrverandi vistmanna. Hann segir að þótt ekki komi fram skýrar frásagnir starfsmanna af kynferðislegri misnotkun vistmanna á öðrum vistmönnum þýði það alls ekki að slíkt hafi ekki gerst, bæði geti það hafa farið fram hjá þeim eða að þeir lokuðu augunum fyrir því sem þeir urðu vitni að.

Gísli telur líklegt að þótt fyrrverandi starfsmenn hafi orðið vitni að alvarlegu líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi gagnvart vistmönnum geti þeir verið tregir til að skýra frá því nú eftir allan þennan tíma. Það gæfi til kynna að þeir hefðu horft fram hjá því þegar það gerðist og þar með hylmt yfir ólöglegt athæfi og þess vegna ættu þeir á hættu að verða gagnrýndir fyrir að hafa ekki skýrt frá því á þeim tíma. Þá bendir Gísli á að gera megí ráð fyrir að frásagnir fyrrverandi starfsmanna þjóni fyrst og fremst hagsmunum þeirra sjálfra (og fjölskyldna þeirra) og einhverjir þeirra geti hafa reynt að draga úr því neikvæða sem gerðist í Breiðavík, annaðhvort vegna þess að þeir vilji ekki horfast í augu við það sem gerðist eða afleiðingarnar af því að skýra frá því nú en ekki þegar það gerðist. Þetta þurfi að hafa í huga þegar mat er lagt á trúverðugleika frásagna þeirra.

Niðurstaða Gísla er sú að frásagnir fyrrverandi starfsmanna Breiðavíkurheimilisins breyti ekki fyrri niðurstöðu hans sem byggðar voru á mati hans á viðtölum nefndarinnar við fyrrverandi vistmenn þess, sem kom fram í fyrri álitsgerð hans, dags. 7. desember 2007.

Í köflum 10.5-10.13 hér síðar verður fjallað um ályktanir og niðurstöður nefndarinnar um hvort telja verði, þegar á heildina er litið, að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi á starfstíma Breiðavíkurheimilisins. Við þá athugun hefur nefndin þurft að leggja mat á frásagnir vistmanna um að kynferðislegt ofbeldi hafi átt sér stað á milli vistmanna og/eða á milli vistmanna og starfsmanna í einhverjum mæli. Kom fram að margir hverjir voru að segja frá slíkri reynslu í fyrsta sinn. Í ljósi þessa telur nefndin rétt að greina áður frá rannsóknum er lúta að því hvort börn segi frá reynslu af kynferðislegu ofbeldi sem þau verða fyrir í æsku.

10.4.3 Rannsóknir er lúta að því hvort börn segi frá reynslu af kynferðislegu ofbeldi

Kynferðislegt ofbeldi gegn börnum felur í sér að gerandi hefur í frammi kynferðislegt atferli gagnvart barni/polanda. Hér er átt við þukl, klám, munnmök, samfarir eða aðra slíka niðurlægjandi og óviðeigandi hegðun.⁶² Rannsóknayfirlit staðfesta að það að segja frá reynslunni, viðbrögð gagnvart því og afleiðingar, eru háð ótal áhrifapáttum.

⁶² Putnam: *Ten-year research update review: Child sexual abuse*, 2003.

Aldur, kyn og tengsl við geranda skipta miklu en einnig samhengi, tíðni og tímabil, og svo margt sem einkennir kynferðislegt ofbeldi gegn börnum, s.s. valdbeiting geranda, umbun hans og hótanir.⁶³ Er því erfitt að draga af þessu algildar ályktanir. Vísbendingar eru um að það auðveldi börnum að segja frá þegar tækifæri er til þess, þeim finnst það hafa tilgang og aðstæður leyfa það og þá frekast ef öll þessi þrjú skilyrði eru fyrir hendi.⁶⁴ Umhverfi og tengsl barnsins við þá fullorðnu virðast geta skipt sköpum um hvort og hvernig barni tekst að segja frá.⁶⁵ Þá eru líkur á að yngri börn, þau sem þekkja gerandann og þau sem skortir stuðning segi síður frá reynslu sinni.⁶⁶ Í því sambandi er þekkt að bæði reynslan sjálf og togstreitan um að segja frá eða segja ekki frá er börnum tilfinningaleg raun. Þótt þau séu þrúguð af reynslunni velji þau að segja ekki frá af ótta við að þeim verði ekki trúað, þau fái ekki stuðning og muni jafnvel hafa verra af, eða að það muni ekki stöðva ofbeldið.⁶⁷ Þekkt varnarviðbrögð þolenda eru afneitun og réttlætning á ofbeldinu.⁶⁸

Þegar bernskureynsla fullorðinna af kynferðislegu ofbeldi er athuguð reynast frásagnir oft ónákvæmar og misvísandi þar sem bæði gleymaska og skilningsskortur barns á samhengi atburðanna hefur brenglað minninguna.⁶⁹ Rannsóknir benda til að meirihluti fullorðinna, sem búa yfir slíkri reynslu, hafi aldrei sagt neinum frá henni og þá síður karlar en konur.⁷⁰ Svo virðist sem skömm karla yfir reynslunni eigi sinn þátt í afneitun eða gleymsku og að sjálfsmynd þeirra bíði öðruvísi hnekki en kvenna sem þegja um reynslu sína eða umbreyta frásögn sinni.⁷¹ Drengir á kynþroskaaldri eiga oft enn erfiðaðra með að tjá sig um reynsluna vegna eigin tilfinninga (örvunar) og þar af leiðandi hugmynda um eigin sök eða sjálfviljugan þátt í athöfninni.⁷² Karlmenn sem

⁶³ Whetsell-Mitchell: *The many faces of child sexual abuse*, 1995.

⁶⁴ Jensen o.fl.: *Reporting possible sexual abuse: A qualitative study on children's perspectives and the context for disclosure*, 2005.

⁶⁵ Staller og Nelson-Gardell: "A burden in your heart": *Lessons of disclosure from female pre-adolescent and adolescent survivors of sexual abuse*, 2005.

⁶⁶ Kogan: *Disclosing unwanted sexual experiences: results from a national sample of adolescent women*, 2004; Jonzon & Lindblad: *Disclosure, Reactions, and Social Support: Findings From a Sample of Adult Victims of Child Sexual Abuse*, 2004; Jonzon: *Child sexual abuse: Disclosure, social support and subjective health in adulthood*, 2006.

⁶⁷ Jonzon: *Child sexual abuse: Disclosure, social support and subjective health in adulthood*, 2006; Berliner og Conte: *The effects of disclosure and intervention on sexually abused children*, 1995.

⁶⁸ Shengold: *Soulmurder. The Effects of Childhood Abuse and Deprivation*, 1989; Miller: *Breaking Down the Wall of Silence. The Liberating Experience of Facing Painful Truth*, 1991; Lew: *Victims No Longer. Men recovering from Incest and other Sexual Child Abuse*, 1990.

⁶⁹ Berliner og Conte: *The effects of disclosure and intervention on sexually abused children*, 1995.

⁷⁰ London, Bruck, Ceci og Shuman: *Disclosure of Child Sexual Abuse: A review of the contemporary empirical literature*, 2007.

⁷¹ Stefansen og Smette: "Det var ikke en voldtekt, mer et overgrep". *Kvinner fortolkning av seksuelle overgrepserfaringer*, 2006.

⁷² Lew: *Victims No Longer. Men recovering from Incest and other Sexual Child Abuse*, 1990.

orðið hafa fyrir kynferðislegri misbeitingu er frekar að finna í fangelsum eða áfengis-meðferð en á almennum geðmeðferðarstofnunum.⁷³

10.4.4 Ályktunargrundvöllur nefndarinnar

Um aðferðafræði nefndarinnar og grundvöll ályktana um einstaka efnisþætti, þ.á m. um hvort ill meðferð og/eða ofbeldi hafi átt sér stað á einhverjum tíma í sögu vistheimilisins, hefur verið gerð ítarleg grein fyrir í kafla 2.5 í I. hluta skýrslunnar. Í kafla 10.4 í III. hluta skýrslunnar er rakið að við nánari afmörkun á þeirri aðferðafræði sem nefndin hefur lagt til grundvallar í störfum sínum, hafi hún horft til þess að hið afar vandasama verkefni hennar beinist að mati á atvikum og aðstæðum sem gerðust fyrir 29-55 árum í íslensku samfélagi, sem var á þessu tímabili um margt frábrugðið samfélagi nútímans, sjá nánar ítarlega umfjöllun í kafla 4 í *fylgiskjali nr. 2*.

Könnun nefndarinnar beinist samkvæmt lögum nr. 26/2007 og erindisbréfi einkum að því að staðreyna, eins og kostur er, hvort einstaklingar, sem vistaðir voru sem börn á tiltekinni stofnun á vegum ríkisins, hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi. Tilgangur könnunarinnar er ekki sá samkvæmt lögum nr. 26/2007 að leggja mat á sannleiksgildi frásagna um dvöl *hvers og eins* þeirra sem vistaðir voru á Breiðavík, enda er slík aðferð, í ljósi fyrirbyggjandi gagna, eðli málsins samkvæmt að jafnaði ekki fær þannig að niðurstöður geti talist öruggar eða viðhlítandi. Kemur þar í *fyrsta lagi* til að ýmsir þeir, sem varpað geta ljósi á einstök tímabil í starfsemi Breiðavíkurheimilisins, bæði vistmenn og opinberir starfsmenn, eru látnir. Í *öðru lagi* er ljóst að frásagnir þeirra, sem komu fyrir nefndina, eru mjög misjafnar að efni til að því er varðar upplýsingar um dvölinna, enda jafnan verulega langt um liðið síðan þeir voru á Breiðavík. Eins og nánar er rökstutt í ofangreindum álitargerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, gætir þannig eðlilega oft verulegs misræmis miðað við fyrirbyggjandi gögn um þróun staðhátta í Breiðavík, um veru einstakra starfsmanna á einstökum tímabilum og um veru einstakra vistmanna og vísað er til í frásögnum annarra vistmanna. Í *þriðja lagi* er ljóst af skjalgri gagnaöflun nefndarinnar að einstakar frásagnir um illa meðferð eða ofbeldi fá ekki stuðning í rituðum gögnum frá þessum tíma.

Af þessum sökum hefur nefndin í störfum sínum leitast við að varpa *almennu ljósi* á sannleiksgildi frásagna. Þá er nánar tiltekið átt við að nefndin hefur lagt mat á sannleiksgildi frásagna út frá mælikvarðanum hvort telja verði, *þegar á heildina er litið, að meiri líkur en minni séu á því að ill meðferð eða ofbeldi í þeirri merkingu, sem nánar hefur verið rakin í kafla 10.3. í III. hluta skýrslunnar, hafi átt sér stað á einstökum tímabilum í starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Með því er lagt til grundvallar að ekki séu af*

⁷³ Putnam: *Ten-year research update review: Child sexual abuse*, 2003.

hálfu nefndarinnar forsendur til að fjalla sérstaklega um sannleiksgildi *einstakra frásagna* sem mynda þá heild sem ályktunargrundvöllur nefndarinnar er reistur á. Með þessu móti telur nefndin heildarmat hennar og ályktanir af munnlegum framburðum reistar á viðhlítandi forsendum með þeim fyrirvörum sem fyrr hefur verið greint frá, sjá einkum kafla 2.5 í I. hluta skýrslunnar og 10.4.2 hér að framan.

Á grundvelli þeirra skjallugu gagna, sem nefndin hefur undir höndum, er ljóst að rekstur heimilisins hefur verið kaflaskiptur þá tæpu þrjá áratugi sem heimilið var starfandi. Nú forstöðumenn voru starfandi við heimilið og hefur nefndin upplýsingar um að á tímabili hvers forstöðumanns hafi verið starfsmenn sem í flestum tilvikum létu af störfum við ráðningu nýs forstöðumanns. Það einkennir jafnframt frásagnir vistmanna í viðtölum að framsetning þeirra upplýsinga sem þeir hafa veitt nefndinni um dvöl sína á Breiðavíkurheimilinu eru að jafnaði miðaðar við þá einstaklinga sem gegndu forstöðu hverju sinni og þá starfsmenn sem störfuðu undir hans stjórn á hverjum tíma. Það er niðurstaða nefndarinnar að ályktanir um starfsemi Breiðavíkurheimilisins af viðtölum við vistmenn og starfsmenn verði settar fram eftir einstökum tímabilum sem verði skipt eftir því hvaða forstöðumaður var við stjórn heimilisins á hverjum tíma. Enda telur nefndin slíka skiptingu best til þess fallna að varpa ljósi á starfsemi heimilisins á árunum 1952-1979. Eftirfarandi umfjöllun í köflum 10.5-10.13 verður því samkvæmt framangreindu skipt upp sem hér segir:

Tímabilið 1952 - 1953 / Forstöðumaður nr. 1, *Magnús Sigurðsson*, sjá kafla 10.5

Tímabilið 1953 - 1955 / Forstöðumaður nr. 2, *Bergsveinn Skúlason*, sjá kafla 10.6

Tímabilið 1955 - 1956 / Forstöðumaður nr. 3, *Kristján Sigurðsson*, sjá kafla 10.7

Tímabilið 1956 - 1962 / Forstöðumaður nr. 4, *Björn Loftsson*, sjá kafla 10.8

Tímabilið 1962 - 1964 / Forstöðumaður nr. 5, *Hallgrímur Sveinsson*, sjá kafla 10.9

Tímabilið 1964 - 1972 / Forstöðumaður nr. 6, *Þórhallur Hálfðánarson*, sjá kafla 10.10

Tímabilið 1972 - 1973 / Forstöðumaður nr. 7, *Bjarni Þórhallsson*, sjá kafla 10.11

Tímabilið 1973 - 1977 / Forstöðumaður nr. 8, *Georg H. Gunnarsson*, sjá kafla 10.12

Tímabilið 1977 - 1979 / Forstöðumaður nr. 9, *Jónas H. Jónsson*, sjá kafla 10.13

10.5 Tímabilið 1952-1953 / Forstöðumaður nr. 1

Á vordögum 1952 hófst rekstur Breiðavíkurheimilisins undir stjórn forstöðumanns nr. 1. Jörðin hafði þá um árabil verið eyðijörð og þau mannvirki sem á henni stóðu í lélegu ástandi. Þrátt fyrir að allur aðbúnaður til reksturs slíks heimilis væri með þeim hætti, var tekin sú ákvörðun að hefja rekstur heimilisins á vordögum 1952. Við komu starfsfólks og vistmanna var þegar hafist handa við að byggja hentug mannvirki fyrir slíka starfsemi og lagfæra þau sem þegar voru til staðar á jörðinni. Segja má að rekstur heimilisins hafi byrjað áður en mannvirki til reksturs slíkrar starfsemi hafi verið til staðar eða önnur sú aðstaða verið fyrir hendi sem slík starfsemi krafðist. Þeir drengir,

sem komu til dvalar á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 1, dvöldu sumarlangt á vistheimilinu. Um haustið 1952 var tekin sú ákvörðun að vista drengina á sveitaheimilum þar sem mannvirki þau sem þá voru til staðar eða voru í byggingu, þóttu ekki henta til vetrardvalar.

Á tímabilinu 1952-1953, í tíð forstöðumanns nr. 1, voru sjö drengir vistaðir á Breiðavík. Af þeim sjö drengjum sem nefndin hefur upplýsingar um að hafi dvalið á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 1, hefur nefndinni eingöngu tekist að afla upplýsinga frá stjórnvöldum um fimm og þar af er einn lifandi. Vismennirnir fimm voru á aldrinum 11–14 ára þegar þeir dvöldu á vistheimilinu. Eini núlifandi einstaklingurinn úr hópi vistmanna mætti til viðtals við nefndina og veitti henni upplýsingar um dvöl sína. Þeir starfsmenn sem nefndinni er kunnugt um að hafi þá starfað á heimilinu, eru allir látnir.

Vistmaðurinn greindi frá því að hafa verið í hópi þeirra sjö drengja sem fyrstir komu til dvalar á Breiðavík um vorið 1952 og að hafa verið sendur um haustið til vetrardvalar á sveitaheimili. Frásögn viðkomandi einkennist af jákvæðri upplifun af dvölinni á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 1. Greindi hann frá því að daglegt líf hafi verið mjög gott og matur góður og nægur. Aðbúnaður hafi verið frekar bágborinn, hluti vistmanna hafi sofið í tjöldum og að torfbær sem þá var til staðar á jörðinni hafi verið notaður til matseldar. Í huga vistmannsins er sú minning ekki neikvæð og telur hann þrátt fyrir að aðbúnaður hafi verið með þeim hætti, sem lýst hefur verið, að vistin hafi verið ánægjuleg og að að því marki sem unnt hafi verið hafi starfsfólk hugsað vel um vistmenn. Í viðtalinu komu hvorki fram frásagnir um beitingu ofbeldis né illa meðferð, hvorki af hálfu vistmanna né starfsmanna.

Í álitsgerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, er rakin sú niðurstaða hans að ekki sé tilefni til að álykta að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi á þessu tímabili. Nefndin telur í ljósi þess að eingöngu er um að ræða frásögn eins einstaklings og ekki hefur verið unnt að fá til viðtals einstaklinga úr hópi starfsmanna, sem vitað er um, þar sem þeir eru allir látnir, að gæta verði varfærni þegar dregnar eru ályktanir af upplýsingum vistmannsins varðandi þau atriði sem nefndinni er ætlað að kanna. Telur nefndin ekki unnt að draga ályktanir á þessum grundvelli einum um starfsemi Breiðavíkurheimilisins á árunum 1952-1953 og jafnframt að ekki hafi komið fram vísbendingar um að ill meðferð eða ofbeldi í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar, hafi átt sér stað af hálfu starfsfólks og/eða vistmanna á ofangreindu tímabili.

10.6 Tímabilið 1953-1955 / Forstöðumaður nr. 2

Á tímabilinu 1953-1955, í tíð forstöðumanns nr. 2, voru þrettán drengir vistaðir á Breiðavík á aldrinum 11-15 ára. Til viðtals við nefndina komu sex einstaklingar sem vistaðir voru á tímabilinu þar af sá vistmaður sem einnig dvaldi á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 1 og þrír sem dvöldu áfram á vistheimilinu þegar forstöðumaður nr. 3 tekur til starfa. Úr hópi þeirra þrettán, sem dvöldu á vistheimilinu, eru sex látnir og einn veitti nefndinni ekki kost á viðtali. Þeir starfsmenn sem nefndinni er kunnugt um að hafi þá starfað á heimilinu, eru allir látnir.

Þrír einstaklingar af þeim sem nefndin tók viðtal við, lýstu því að þeir hefðu verið ánægðir með dvölinu og aðbúnað í tíð forstöðumanns nr. 2 og að líðan þeirra hafi almennt verið góð. Tveir þeirra dvöldu einnig á heimilinu í tíð annarra forstöðumanna, annar í tíð forstöðumanns nr. 1 og hinn í tíð forstöðumanns nr. 3, og ekki er að merkja af frásögn þeirra að dvölin hafi tekið neikvæðum breytingum við komu nýrra forstöðumanna. Í viðtölunum komu ekki fram frásagnir um beitingu ofbeldis og/eða illa meðferð, hvorki af hálfu starfsmanna né vistmanna.

Frásagnir hinna þriggja höfðu á sér nokkuð annan blæ. Áttu þær sammerkt að vistmennirnir greindu á töluvert neikvæðan hátt frá dvöl sinni á vistheimilinu. Í frásögnum tveggja kemur meðal annars fram að vistmenn hafi þurft að inna af hendi vinnu við byggingu íbúðarhúss, skurðgröft, skepnuhirðingu og önnur tilfallandi störf. Greindu þeir báðir frá því að vistmenn hafi verið látnir vinna óhóflega og að brugðist hafi verið hart við af hálfu starfsfólks ef vistmenn stunduðu ekki vinnu með þeim hætti sem ætlast var til. Annar þeirra greindi frá því að ef hann neitaði að stunda þau störf sem fyrir hann voru lögð hafi hann verið lokaður inni klefa, sem staðsettur hafi verið í kjallara einnar byggingar vistheimilisins, slegið hafi verið til hans eða hann sviptur fæði í tiltekinn tíma. Sambærileg frásögn kom fram í viðtali við þriðja vistmanninn sem greindi á neikvæðan hátt frá dvöl sinni. Greindi hann frá því að borið hafi á að líkamlegum refsingum á borð við innilokun í klefa hafi verið beitt, slegið hafi verið til drengja og þeir rassskelltir.

Eingöngu í frásögn eins vistmanns af þeim sex sem komu til viðtals við nefndina var vikið að ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum. Greindi hann frá því að hópur eldri og kynþroska drengja hafi beitt hann líkamlegu ofbeldi og greindi vistmaðurinn frá því að hafa orðið fyrir kynferðislegu áreiti en vildi hann ekki greina frá því hvort það hafi verið af hálfu starfsmanna eða vistmanna. Vistmaðurinn dvaldi einnig á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 3 og af viðtalinu við vistmanninn er ljóst að minningar hans frá dvölinni á Breiðavík eru að einhverju leyti á reiki að því er varðar frá hvaða tímabili má rekja þær.

Í álitssgerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur hann að ekki sé tilefni til að álykta að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi á þessu tímabili. Í mati sínu tekur nefndin fram að þeir starfsmenn, sem nefndin hefur upplýsingar um að störfuðu á Breiðavík á því tímabili sem hér er til umfjöllunar, eru nú allir látnir og eru frásagnir fyrrverandi vistmanna einu upplýsingarnar sem henni er unnt að byggja mat sitt á, að því er varðar þau atriði sem nefndinni er ætla að kanna. Telur nefndin ljóst að gæta verður verulegrar varfærni þegar dregnar eru almennar ályktanir af þessum upplýsingum. Fjórir einstaklingar af þeim sex sem tekið var viðtal við dvöldu einnig á vistheimilinu í tíð annarra forstöðumanna. Af viðtölum við vistmennina er ljóst að tímasetningar minninga þeirra frá dvölinni eru að einhverju leyti á reiki. Þá verður einnig að gæta þess að um er að ræða atburði sem áttu sér stað fyrir rúmlega hálfri öld og sem viðmælendur upplifðu á barnsaldri. Þótt ekki sé í sjálfu sér ástæða að mati nefndarinnar til að draga almennt séð frásagnir ofangreindra einstaklinga í efa telur nefndin samkvæmt ofansögðu og með hliðsjón af niðurstöðu Dr. Gísla H. Guðjónssonar að ekki sé tilefni til að álykta á þeim grundvelli einum að meiri líkur en minni séu á því að þeir, sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1953-1955, hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

10.7 Tímabilið 1955-1956 / Forstöðumaður nr. 3

Á tímabilinu 1955-1956 voru átján drengir vistaðir á Breiðavík á aldrinum 8-15 ára. Til viðtals við nefndina komu tólf einstaklingar sem vistaðir voru á tímabilinu, þar af þrír, sem dvöldu einnig í tíð forstöðumanns nr. 2 og ellefu einstaklingar sem dvöldu áfram á vistheimilinu þegar forstöðumaður nr. 4 tók til starfa. Úr hópi þeirra átján, sem dvöldu á vistheimilinu á tímabilinu, eru fjórir einstaklingar látnir, einn býr erlendis og einn veitti nefndinni ekki kost á viðtali. Til viðtals við nefndina kom einnig forstöðumaður heimilisins.

Þrír af þeim tólf sem veittu nefndinni upplýsingar um dvöl sína á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 3 lýstu því að hún hafi almennt séð verið góð og báru þeir starfsfólki góða sögu. Að þeirra mati var umönnun vistmanna almennt séð góð og andleg líðan þeirra góð á meðan á dvölinni stóð. Í frásögnum þeirra var nokkuð vikið að refsingum starfsmanna gagnvart vistmönnum. Voru þeir allir með lýsingar á refsingum á borð við innilokun í klefa sem staðsettur var í einni af byggingum vistheimilisins og greindi einn frá því að í einu tilviki hafi rassskellingu verið beitt. Af frásögn eins vistmannsins um refsingu með innilokun í klefa er ekki unnt að greina hvort henni hafi verið beitt í tíð forstöðumanns nr. 3 eða nr. 4. Vistmaðurinn dvaldi á Breiðavík í tíð þeirra beggja og er

minning hans um innilokun í klefa á reiki hvað varðar þann tíma sem hann telur henni hafa verið beitt. Greindu allir einstaklingarnir þrír frá því að samskipti vistmanna innbyrðis hafi verið góð og urðu þeir ekki varir við illa meðferð og/eða ofbeldi innbyrðis á milli vistmanna.

Frásögn hinna níu sem veittu nefndinni upplýsingar um dvöl sína á Breiðavík var töluvert frábrugðin. Greindu nánast allir frá því að dvölin á vistheimilinu hafi verið erfið. Töluvert bar á frásögnum af erfiðum samskiptum vistmanna innbyrðis. Greindu margir frá því að á heimilinu hafi dvalið hópur drengja á mismunandi aldri sem hafi leitt til erfiðleika í samskiptum vistmanna. Fram komu frásagnir af því að hluti eldri og kynþroska drengja hafi kúgað þá yngri og pínst þá með margvíslegum hætti. Fjórir einstaklingar greindu frá því að hafa ítrekað verið beittir kynferðislegu ofbeldi á tímabilinu af hálfu tiltekins vistmanns úr hópi eldri drengja. Í frásögnum margra kom fram að eftirlit starfsfólks hafi að einhverju leyti brugðist og greindu fáeinir frá því að hafa leitað til starfsfólks vegna ofbeldis sem þeir þurftu að þola af hálfu eldri drengja, en að það hafi ekki leitt til viðbragða af hálfu starfsfólks. Þrátt fyrir frásagnir um að starfsfólk hafi að einhverju leyti brugðist vistmönnum báru flestir starfsfólki og forstöðumanninum góða sögu.

Um helmingur vistmanna greindi frá því að líkamlegar refsingar af hálfu tiltekins starfsmanns hafi átt sér stað í eitt tilgreint skipti og fáeinar aðrar frásagnir voru af illri meðferð og/eða ofbeldi annarra starfsmanna gagnvart vistmönnum. Fela þær m.a. í sér lýsingar á borð við kynferðislegt ofbeldi tiltekins starfsmanns gagnvart vistmönnum og líkamlegar refsingar, eins og að höfði drengja hafi verið dýpt ofan í ílát með vatni og að vistmenn hafi verið flengdir. Í frásögnum vistmanna af illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna á þessu tímabili gætti töluverðs misræmis að mati nefndarinnar.

Í viðtölum við vistmenn var töluvert vikið að klefa sem staðsettur var í kjallara í einni af byggingu vistheimilisins. Meirihluti vistmanna greindi frá því að umræddur klefi í kjallara hússins hafi verið notaður við refsingar og að drengir hafi verið lokaðir þar inni í lengri eða skemmri tíma. Tveir einstaklingar greindu frá því að klefi í kjallara hússins hafi aldrei verið notaður við refsingar og einn einstaklingur greindi frá því að klefinn hafi verið rifinn. Í frásögnum vistmanna af tilvist klefa og notkun hans gætti töluverðs misræmis að mati nefndarinnar.

Til viðtals við nefndina kom forstöðumaður heimilisins á því tímabili sem hér er til umfjöllunar. Telur hann af og frá að starfsmenn hafi beitt vistmenn ofbeldi og/eða illri meðferð. Slíku hafi hann aldrei orðið vitni að og að vegna mikilla samskipta sinna við starfsfólk hefði hann orðið þess var, hefði það átt sér stað. Frásagnir á borð við innilokun í klefa telur forstöðumaðurinn vera rangar. Kveðst hann hafa látið rífa klefa sem

staðsettur var í einni af byggingum vistheimilisins skömmu eftir komu sína á Breiðavík og að refsingum hafi aldrei verið beitt, hvorki með innilokun í klefa né með öðrum hætti. Kveðst hann hafa verið meðvitaður um þá ábyrgð sem á honum hvíldi sem forstöðumanni heimilisins. Kveðst hann hafa reynt, eftir því sem honum frekast var unnt, að hugsa vel um vistmenn og sýna þeim nærgætni.

Undir forstöðumanninn voru bornar frásagnir vistmanna af líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi eldri drengja gagnvart yngri drengjum. Greindi hann frá því að á Breiðavík hafi verið vistaðir drengir á ólíkum aldri. Kveðst hann hafa talið slíkt vera óeðlilegt og skapa hættu á neikvæðum áhrifum innbyrðis hjá vistmönnum. Kveðst hann hafa gert sér grein fyrir því að í hópi drengja, á aldrinum frá 8 ára upp í 15 ára væri alltaf sú hættu fyrir hendi að eldri drengir kúguðu þá yngri. Telur hann hugsanlegt að ill meðferð og/eða ofbeldi hafi getað átt sér stað innbyrðis á milli vistmanna án þess að hann yrði þess var. Telur forstöðumaðurinn að dvöl vistmanna á Breiðavík hafi haft neikvæðar afleiðingar fyrir þá. Breiðavík hafi verið afskekktur og einangraður staður, utan menningar og möguleikar vistmanna á tengslum við utanaðkomandi einstaklinga verið litlir.

Í álitsgerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur Gísli að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna á þessu tímabili. Þá telur hann einnig meiri líkur en minni á því að vistmenn hafi þurft að sæta minniháttar líkamlegum refsingum af hálfu starfsmanna.

Eins og fyrr er getið varð nefndin vör við töluvert misræmi í frásögnum vistmanna af illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna. Ber þeim í mörgum atriðum ekki saman að því er varðar geranda, aðferð sem beitt var og afleiðingar einstakra verknaða og telur nefndin sökum þess að gæta verði varfærni þegar dregnar eru ályktanir af frásögnum um illa meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna. Sama gildir um einstakar frásagnir um tilvist klefa og notkun hans við refsingar enda gætti þar töluverðs misræmis á milli frásagna. Sökum þessa telur nefndin sig ekki hafa nægar forsendur til að álykta á sama veg og Dr. Gísli H. Guðjónsson um að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1955-1956 hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar. Á hinn bóginn telur nefndin ekki að framhjá því verði litið að frásagnir vistmanna af illri meðferð og/eða ofbeldi tiltekinna vistmanna eru, þegar á heildina er litið trúverðugar, töluvert samræmi er í frásögnum þeirra og forstöðumaður vistheimilisins hefur greint nefndinni frá því að á vistheimilinu hafi aldursbil vistmanna verið óheppilegt og skapað hættu á erfiðum samskiptum innbyrðis á milli vistmanna.

Styðst það einnig við þau frumgögn sem nefndin hefur undir höndum um vistunar-ákvarðanir á þessum tíma og þær athugasemdir um óhóflegt aldursbil á milli yngstu og elstu drengjanna, sem fram komu af hálfu Dr. Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, í fyrstu eftirlitsskýrslum hans á árunum 1959-1962, sem áður hefur verið vikið að og nánar verða raktar í kafla 11.2.2. hér síðar í þessum hluta skýrslunnar. Í ljósi þessa telur nefndin tilefni til að álykta svo að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn, sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1955-1956, hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

10.8 Tímabilið 1956-1962 / Forstöðumaður nr. 4

Á tímabilinu 1956-1962 voru fimmtíu og nýu drengir vistaðir á Breiðavík á aldrinum 7-15 ára. Til viðtals við nefndina komu þrjátíu einstaklingar sem vistaðir voru á tímabilinu, þar af ellefu sem dvöldu einnig í tíð forstöðumanns nr. 3 og sex einstaklingar sem dvöldu áfram á Breiðavík þegar forstöðumaður nr. 5 tók til starfa. Úr hópi þeirra fimmtíu og nýu sem dvöldu á vistheimilinu eru tólf einstaklingar látnir, sex búa erlendis og ellefu einstaklingar veittu nefndinni ekki kost á viðtali eða hafa ekki fundist þrátt fyrir eftirgrennslan nefndarinnar. Til viðtals við nefndina komu fimm starfsmenn sem störfuðu á vistheimilinu á tímabilinu.

Á grundvelli þeirra skjallegu gagna sem nefndin hefur undir höndum um starfsemi þess tímabils, sem hér er til umfjöllunar, og af viðtölum við vistmenn og þá opinberu starfsmenn sem nefndin kallaði til viðtals, tók starfsemi vistheimilisins töluverðum breytingum í tíð forstöðumanns nr. 4. Samtímis honum komu til starfa töluverður fjöldi nýrra starfsmanna, sem einkum má rekja til þess að þá hófust framkvæmdir við byggingu nýrra mannvirkja sem stóðu yfir að mestu leyti þann tíma sem forstöðumaður nr. 4 starfaði á vistheimilinu. Það einkennir frásagnir þeirra vistmanna sem einnig dvöldu á heimilinu í tíð forstöðumanns nr. 3, að þeir nánast án undantekninga líta svo á að með komu forstöðumanns nr. 4 og hinna nýju starfsmanna hafi nýr kafli í sögu vistheimilisins hafist.

Til viðtals við nefndina komu ellefu einstaklingar sem dvöldu á Breiðavík þegar forstöðumaður nr. 4 tók til starfa. Í viðtölum, sem tekið var við þrjá þeirra, virðast minningar þeirra eingöngu vera að rekja til dvalar þeirra í tíð forstöðumanns nr. 3. Samkvæmt þeim skjallegu gögnum sem nefndin hefur undir höndum dvöldu tveir í nokkra mánuði eftir að forstöðumaður nr. 4 tekur til starfa og einn einungis í fáeina daga. Þar sem nánast engar frásagnir eru af dvöl þeirra, sem hægt er að tengja við tímabilið sem forstöðumaður nr. 4 gegndi störfum á vistheimilinu, verða þær ekki

hafðar til hliðsjónar við mat á þeim atriðum sem nefndinni er ætlað að kanna á því tímabili sem hér er til umfjöllunar.

Fjórir af þeim þrjátíu fyrrverandi vistmönnum, sem veittu nefndinni upplýsingar um dvöl sína á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 4, lýstu því að hún hafi almennt séð verið góð og báru þeir starfsfólki yfirleitt góða sögu. Að þeirra mati var andleg líðan þeirra góð á meðan á dvölinni stóð og aðbúnaður almennt séð góður. Í viðtölum við tvo þeirra kom fram að dæmi hafi verið um að líkamlegar refsingar hafi átt sér stað og að borið hafi á því að vistmenn hafi verið beittir hótunum af einhverju tagi. Greindu þeir frá því að tiltekinn starfsmaður hafi átt það til að slá drengi með belti eða beita þá hótunum á borð við innilokun í klefa sem staðsettur var í einni af byggingum vistheimilisins og greindi einn frá því að vistmaður hafi verið lokaður í klefa í eitt tilgreint skipti. Í viðtölum við ofangreinda fjóra einstaklinga komu ekki fram frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi innbyrðis á milli vistmanna, en einn greindi frá því að samskipti drengja hafi að einhverju leyti verið erfið.

Frásögn annarra vistmanna, sem nefndin tók viðtal við, var töluvert frábrugðin. Greindu þeir nánast án undantekninga frá því að dvölin á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 4 hafi verið erfið og að þeir hafi fundið fyrir vanlíðan á meðan á dvölinni stóð m.a. sökum illrar meðferðar og/eða ofbeldis sem hafi átt sér stað á vistheimilinu af hálfu tiltekinna einstaklinga úr hópi starfsmanna og/eða tiltekinna einstaklinga úr hópi vistmanna.

Í viðtölum við töluverðan hluta vistmanna kemur fram að tilteknir einstaklingar, sem gegndu öðrum störfum en þeim sem lutu beint að uppeldi og umönnun vistmanna, hafi beitt vistmenn illri meðferð og/eða ofbeldi. Algengar voru frásagnir af líkamlegum refsingum þeirra af ýmsum toga. Ítrekað voru nefndar refsingar á borð við innilokun í klefa sem staðsettur var í kjallara í einni af byggingum vistheimilisins, barsmíðar með belti, að höfði drengja hafi verið stungið ofan í ílát með vatni og að í einhverjum tilfellum hafi drengir verið settir í strigapoka. Auk frásagna af líkamlegu ofbeldi voru algengar frásagnir af því að hluti ofangreindra starfsmanna hafi beitt drengi kynferðislegu ofbeldi. Í þeim viðtölum, þar sem greint var frá kynferðislegu ofbeldi af þeirra hálfu, var því m.a. lýst að þeir hafi í töluverðum mæli sóst eftir kynferðislegum samskiptum við drengi, bæði þá sem eldri voru og yngri. Var því lýst að starfsmennirnir hafi þvingað drengi til kynferðislegra athafna af ýmsum toga og frásagnir voru af því að þeir hafi í einhverjum tilfellum þvingað drengi til samræðis.

Í viðtölum við marga vistmenn kom fram að forstöðumaður heimilisins og meirihluti starfsfólks hafi almennt séð hugsað vel um vistmenn og báru fjölmargir vistmenn tilteknu starfsfólki mjög góða sögu. Á hinn bóginn var einkennandi í frásögnum þeirra

að forstöðumaður heimilisins hafi ekki sinnt eftirlitsskyldu sinni gagnvart vistmönnum með þeim hætti sem nauðsynlegt hafi verið og hluti þeirra greindi frá því að forstöðumanninum hefði ekki átt að dyljast það ofbeldi sem átti sér stað af hálfu tiltekinna starfsmanna. Einnig greindu nokkrir frá því að hafa reynt að upplýsa forstöðumanninn um að líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi gagnvart vistmönnum ætti sér stað af hálfu tiltekinna starfsmanna en það hafi ekki leitt til viðbragða af hans hálfu.

Um helmingur vistmanna greindi frá því að samskipti vistmanna innbyrðis hafi almennt séð verið mjög góð og að sjaldan hafi borið á erfiðleikum í samskiptum þeirra. Greindu þeir frá því að komið hafi fyrir að drengjum hafi lent saman en að slíkt hafi ekki verið óeðlilegt og að því er virðist eru minningar þeirra af samskiptum við aðra drengi ekki neikvæðar.

Aðrir vistmenn greindu frá því að samskipti vistmanna hafi að mörgu leyti verið mjög erfið. Þannig greindu nokkrir frá því að á Breiðavík hafi verið vistaðir drengir á ólíkum aldri og að einkum eldri drengir hafi reynt að kúga þá yngri og stjórna með ýmsum hætti. Greindu margir frá því að hafa lent utangarðs og að hafa átt erfitt uppdráttar félagslega. Þeir hafi reynt að leita skjóls hjá starfsfólki en lítill skilningur hafi verið á líðan þeirra. Auk frásagna af einelti og útilokun komu fram frásagnir af því að tilteknir vistmenn hafi beitt aðra drengi líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi af margvíslegum toga. Greindu nokkrir vistmenn frá því að hafa verið þvingaðir til að taka þátt í kynferðislegum athöfnum af ýmsu tagi og að hafa ítrekað verið nauðgað af eldri drengjum. Hluti þeirra greindi frá því að þeir væru í fyrsta skipti að upplýsa að þeir hafi orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi á Breiðavík er þeir komu til viðtals við nefndina. Að mati nefndarinnar voru frásagnir vistmanna um kynferðislegt ofbeldi afar trúverðugar. Í ljósi ofangreinds telur nefndin rétt að greina frá því að kynferðislegt ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum virðist hafa verið tengt tilteknum einstaklingum á vistheimilinu.

Til viðtals við nefndina komu fimm starfsmenn sem störfuðu á Breiðavík á því tímabili sem hér er til umfjöllunar. Eiga frásagnir þeirra sammerkt að enginn þeirra kveðst hafa orðið vitni að því að ill meðferð og/eða ofbeldi ætti sér stað, hvorki af hálfu starfsfólks né innbyrðis hjá vistmönnum. Upplýsti einn starfsmaður nefndina um það að klefi hafi verið staðsettur í einni af byggingum vistheimilisins. Aðspurður um notkun hans greindi starfsmaðurinn frá því að í eitt tilgreint skipti hafi vistmaður verið lokaður þar inni. Ástæða þess hafi verið að vistmaðurinn hafi reynt að leggja til annars vistmanns með hníf og að forstöðumaðurinn hafi talið nauðsynlegt að fjarlægja vistmanninn áður en skaði hlytist af hegðun hans. Greindi starfsmaðurinn frá því að vistmaðurinn hafi verið lokaður inni í klefanum í um tvær klukkustundir og hafi forstöðumaðurinn setið við hurð klefans þann tíma. Starfsmaðurinn tók fram að hann

teldi þá ráðstöfun ekki hafa verið illa meðferð eða ofbeldi. Upplýsti starfsmaðurinn að þetta hafi verið eina skiptið sem vistmaður hafi verið lokaður inni í klefa þau tvö ár sem hann gegndi starfi á Breiðavík. Einn starfsmaður vakti athygli nefndarinnar á því að á Breiðavík hafi verið vistaðir drengir sem margir hverjir hafi átt við erfið vandamál að stríða. Drengirnir hafi verið sendir til vistar á Breiðavík sem var afar einangraður staður og að hans mati þá hafi það kallað á töluverð vandamál, t.d. hafi möguleikar vistmanna á tengslum við utanaðkomandi einstaklinga, t.a.m. fjölskyldur sínar verið afar takmarkaðir. Minnst hann þess að erfiðleikar hafi verið innbyrðis á milli drengjanna og að eldri drengir hafi í einhverjum mæli kúgað þá yngri. Kveðst hann ekki hafa orðið var við að eldri drengir væru að beita þá yngri ofbeldi, eins og lýst hefur verið, hvorki líkamlegu né kynferðislegu en telur ekki útilokað að slíkt hafi getað átt sér stað án hans vitundar. Frásagnir hinna fjögurra af því er varðar samskipti vistmanna innbyrðis voru af svipuðum toga. Minnst þeir þess að erfiðleikar hafi verið í samskiptum drengjanna innbyrðis. Greindu þeir frá því að borið hafi á stríðni og/eða einelti innbyrðis hjá vistmönnum en ólíklegt væri að ofbeldi, á þann hátt sem lýst hefur verið, hafi átt sér stað innbyrðis hjá þeim. Á hinn bóginn upplýstu þeir nefndina um að ekki væri útilokað að slíkt hefði átt sér stað án þeirrar vitundar.

Í álitssgerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur hann tilefni til að álykta svo að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og af hálfu annarra vistmanna á þessu tímabili. Við mat sitt hefur nefndin horft til þess að meirihluti þeirra vistmanna, sem rætt var við, og dvaldi á Breiðavík á því tímabili sem hér er til umfjöllunar, hefur greint frá því að átt hafi sér stað ill meðferð og/eða ofbeldi, bæði af hálfu tiltekinna starfsmanna og/eða tiltekinna vistmanna í þeirri merkingu, sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar. Á móti kemur að þeir starfsmenn, sem nefndin kallaði til viðtals, hafa greint frá því að hafa ekki orðið varir við að vistmenn væru beittir illri meðferð og/eða ofbeldi á meðan þeir dvöldu á heimilinu, hvorki af hálfu starfsmanna né vistmanna. Nefndin telur almennt séð ekki ástæðu til að draga trúverðugleika frásagna fyrrverandi starfsmanna í efa. Á hinn bóginn telur nefndin ekki að framhjá því verði litið að framburðir vistmanna eru þegar á heildina er litið trúverðugir, mikið samræmi er í frásögnum þeirra og ber þeim saman í aðalatriðum um einstakar frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu tiltekinna starfsmanna og tiltekinna vistmanna. Hvað varðar kynferðislegt ofbeldi, sem vistmenn greindu frá, hefur nefndin í þessu sambandi einnig horft til þeirra fræðilegu sjónarmiða, sem nánar eru rakin í kafla 10.4.3. hér að framan, um að rannsóknir sýni að börn, sem verða fyrir kynferðislegu ofbeldi, greini almennt séð ekki frá slíkum atburðum. Framburðir

starfsmanna um að þeir hafi ekki haft vitneskju um að kynferðislegt ofbeldi ætti sér stað á milli yngri og eldri vistmanna eða eftir atvikum starfsmanna geta því ekki að mati nefndarinnar dregið úr trúverðugleika framburða vistmanna, sem að framan eru raktir, þar sem slíkar frásagnir koma fram. Í ljósi þessa og að virtum niðurstöðu Dr. Gísla H. Guðjónssonar á athugun hans á framburðum vistmanna og starfsmanna á þessu tímabili telur nefndin tilefni til að álykta svo að þegar á heildina sé litið verði talið að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1956-1962 hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og/eða vistmanna í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

10.9 Tímabilið 1962-1964 / Forstöðumaður nr. 5

Á tímabilinu 1962-1964 voru tuttugu og þrír drengir vistaðir á Breiðavík á aldrinum 7-15 ára. Til viðtals við nefndina komu fjórtán einstaklingar sem vistaðir voru á tímabilinu. Af þeim dvöldu sex einnig í tíð forstöðumanns nr. 4 og sjö einstaklingar dvöldu áfram á Breiðavík þegar forstöðumaður nr. 6 tók til starfa. Úr hópi þeirra tuttugu og þriggja sem dvöldu á vistheimilinu á tímabilinu er einn látinn, þrír búa erlendis, fjórir einstaklingar veittu nefndinni ekki kost á viðtali og einn hefur ekki fundist þrátt fyrir eftirgrennsan nefndarinnar. Til viðtals við nefndina kom einn starfsmaður sem starfaði á heimilinu og tekið var símaviðtal við forstöðumann vistheimilisins.

Frásagnir þeirra vistmanna, sem dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 5, eru að flestu leyti sambærilegar að því er varðar reynslu þeirra af dvölinni í hans tíð. Þegar forstöðumaður nr. 5 kemur til starfa voru flestir þeir einstaklingar sem störfuðu á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 4 hættir störfum og nýir starfsmenn teknir við.

Í viðtölum við þá vistmenn sem dvöldu einnig á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 4 kemur fram að við komu forstöðumanns nr. 5 hafi dvölin tekið jákvæðum breytingum. Á tímabilinu verða að því er virðist jákvæðar breytingar í rekstri heimilisins, aðbúnaði og umönnun vistmanna, sem að mestu leyti má rekja til komu forstöðumannsins og þeirra starfsmanna sem hófu störf í hans tíð.

Í viðtölum við vistmenn bera þeir að flestu leyti forstöðumanninum og starfsfólki góða sögu. Greindu flestir frá því að aðbúnaður hafi verið þokkalegur og að forstöðumaðurinn hafi stuðlað að því að líðan vistmanna væri góð. Í viðtölum við vistmenn voru hlutfallslega fáar frásagnir af beitingu ofbeldis af hálfu starfsfólks og um óljósar og mjög fáar frásagnir var að ræða. Nokkuð var vikið að kynferðislegu ofbeldi tiltekins starfsmanns gagnvart tilteknum vistmanni. Ber þeim frásögnum í aðalatriðum saman að því er varðar gerandann og þolandann, en þeir einstaklingar sem greindu frá því að það hefði átt sér stað, urðu hvorki fyrir því persónulega né vitni að slíkum atvikum, heldur

greindu þeir frá því að hafa heyrt um að það ætti sér stað og er af þeim sökum ekki unnt að líta til þeirra frásagna við mat á þeim atriðum sem nefndinni er ætlað að kanna.

Þrátt fyrir að frásagnir vistmanna sem dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 5 séu að flestu leyti jákvæðar að því er varðar samskipti við forstöðumanninn og starfsfólk greindu þeir nánast allir frá að hafa fundið fyrir vanlíðan á meðan á dvölinni stóð. Greindi hluti vistmanna frá því að hafa verið með mikla heimþrá, fundið til einsemdar og að hafa upplifað einangrun staðarins á mjög neikvæðan hátt. Nánast án undantekninga er í viðtölum við vistmennina greint frá því að samskipti vistmanna innbyrðis hafi verið mjög slæm. Í meirihluta viðtala við vistmenn sem dvöldu á Breiðavík á tímabilinu kemur fram að líkamlegt og andlegt ofbeldi innbyrðis á milli vistmanna hafi verið mjög algengt. Eldri drengir hafi kúgað þá yngri og beitt þá ýmiskonar líkamlegu ofbeldi og þá oftast að starfsfólki fjarstöddu. Mikið ber á frásögnum af kynferðislegu ofbeldi eldri drengja gagnvart yngri drengjum. Er því marglýst að tilteknir eldri drengir hafi ítrekað nauðgað yngri drengjum. Þeir vistmenn sem greindu nefndinni frá því að hafa verið þolendur slíks ofbeldi greindu allir frá því að hafa ekki greint starfsfólki frá því að þetta ætti sér stað.

Til viðtals við nefndina kom forstöðumaður vistheimilisins. Greindi hann frá því að hafa aldrei orðið vitni að illri meðferð og/eða ofbeldi þann tíma sem hann var forstöðumaður á Breiðavík, hvorki af hálfu starfsmanna né á milli vistmanna innbyrðis á þann hátt sem lýst hefur verið. Greindi hann á hinn bóginn frá því að borið hafi á því að samskipti vistmanna innbyrðis væru að mörgu leyti erfið. Um stóran hóp drengja hafi verið að ræða á mismunandi aldri og kveðst hann hafa verið meðvitaður um þær hættur sem skapast geta þegar vistaðir eru saman drengir á mismunandi aldri. Upplýsti hann nefndina um að borið hafi á einelti og að einhverjir vistmenn hafi verið einangraðir félagslega og kúgaðir af hálfu eldri drengja. Forstöðumaðurinn kveðst hafa reynt eftir fremsta megni að taka á slíkum vandamálum. Minnst hann þess ekki að til hans hafi leitað vistmenn með frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi, hvorki af hálfu starfsmanna né annarra vistmanna.

Frásögn starfsmannsins sem mætti til viðtals við nefndina var með svipuðum hætti og frásögn forstöðumannsins. Greindi hann frá því að hann hefði aldrei orðið vitni að ofbeldi, hvorki af hálfu starfsmanna né innbyrðis hjá vistmönnum. Á hinn bóginn greindi starfsmaðurinn frá því að fjöldi drengja hafi verið vistaðir á Breiðavík og að útilokað hafi verið fyrir svo fátt starfsfólk sem á þeim tíma starfaði á Breiðavík að fylgjast náið með drengjunum og öllu því sem þeir tóku sér fyrir hendur. Kveðst starfsmaðurinn töluvert hafa orðið var við einelti og stríðni og að eldri drengir hafi að

einhverju marki kúgað þá yngri en að ekki hafi verið um að ræða illa meðferð og/eða ofbeldi með þeim hætti sem lýst hefur verið.

Eins og fyrr greinir komu sex einstaklingar til viðtals við nefndina sem voru einnig vistaðir á Breiðavík áður en forstöðumaður nr. 5 tók til starfa. Greindu flestir frá því að þrátt fyrir að dvölin yrði að mörgu leyti jákvæðari hafi það ofbeldi, sem tíðkaðist innbyrðis hjá vistmönnum í tíð forstöðumanns nr. 4 og greint var frá í kafla 10.8, engum breytingum tekið og að misþyrmingar og kynferðislegt ofbeldi hafi áfram verið algengt og þá aðallega gagnvart yngri drengjum. Frásögn þeirra vistmanna sem komu til dvalar á Breiðavík eftir að forstöðumaður nr. 5 tók til starfa var áþekk þeirra sem dvöldu á Breiðavík við komu hans. Greindu þeir frá því að dvölin hafi á margan hátt verið jákvæð og starfsfólkið yfirleitt gott. Á hinn bóginn greindu þeir flestir frá því að hafa fundið fyrir vanlíðan, að líkamlegt ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum hafi átt sér stað og einnig hafi töluvert borið á kynferðislegu ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum.

Forstöðumaður heimilisins og sá starfsmaður sem rætt var við urðu ekki varir við ofbeldi, hvorki af hálfu starfsmanna né vistmanna, en greindu þeir báðir frá því að ef slíkt hefði átt sér stað, þá hefði það farið afar leynt. Sú fullyrðing forstöðumannsins og starfsmannsins á sér að mörgu leyti stoð í frásögnum vistmanna. Greindu þeir frá því að ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum, bæði andlegt, líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi hefði farið að flestu leyti leynt og þeir þolendur kynferðislegs ofbeldis sem rætt var við hafa allir greint frá því að hafa ekki sagt starfsfólki frá því að slíkt ætti sér stað.

Í álitsgerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur hann af athugun sinni tilefni til að álykta svo að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna. Í þessu sambandi tekur nefndin fram að afar fáar frásagnir hafa komið fram um illa meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsfólks og fá þær enga stoð í frásögnum annarra, hvorki vistmanna né starfsmanna. Telur nefndin ekki hægt að álykta sem svo að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi verið beittir illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna á því tímabili sem hér um ræðir í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar. Á hinn bóginn eru frásagnir vistmanna nánast án undantekninga samsvarandi varðandi illa meðferð og/eða ofbeldi innbyrðis á milli vistmanna. Þegar á heildina er litið eru frásagnir trúverðugar, mikils samræmis gætir á milli einstakra frásagna og í tiltölulega fáum tilvikum hefur nefndin orðið þess vör að misræmis gæti að því er varðar einstakar frásagnir af samskiptum vistmanna innbyrðis. Þá ítrekar nefndin þau sjónarmið, sem að framan eru rakin hvað varðar kynferðislegt ofbeldi, sem vistmenn greina frá, hefur nefndin í þessu sambandi horft til þeirra fræðilegu sjónarmiða, sem nánar eru rakin í kafla 10.4.3. hér að framan, um að

rannsóknir sýni að börn, sem verða fyrir kynferðislegu ofbeldi, greini almennt séð ekki frá slíkum atburðum. Framburðir forstöðumannsins og starfsmannsins um að þeir hafi ekki haft vitneskju um að kynferðislegt ofbeldi ætti sér stað á milli yngri og eldri vistmanna geta því ekki að mati nefndarinnar dregið úr trúverðugleika framburða vistmanna, sem að framan eru raktir, þar sem slíkar frásagnir koma fram. Í ljósi þessa og að virtum niðurstöðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar telur nefndin tilefni til að álykta svo að þegar á heildina sé litið verði að telja að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn, sem dvöldu á Breiðavík á árunum 1962-1964, hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

10.10 Tímabilið 1964-1972 / Forstöðumaður nr. 6

Á tímabilinu 1964-1972 voru fimmtíu og fimm drengir vistaðir á Breiðavík á aldrinum 9-14 ára. Til viðtals við nefndina komu þrjátíu og einn einstaklingur sem vistaðir voru á tímabilinu og óskaði einn einstaklingur eftir að skila inn skriflegri greinargerð um dvöl sína á vistheimilinu. Af þeim dvöldu sjö einnig í tíð forstöðumanns nr. 5. Úr hópi þeirra fimmtíu og fimm sem dvöldu á vistheimilinu á tímabilinu er tíu látnir, tveir búa erlendis en annar þeirra hafði tök á að koma til viðtals við nefndina og tólf einstaklingar veittu nefndinni ekki kost á viðtali eða fundust ekki þrátt fyrir eftirgrennslan nefndarinnar. Til viðtals við nefndina komu níu einstaklingar sem störfuðu á vistheimilinu.

Frásagnir þeirra vistmanna sem dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 6 eru að flestu leyti sambærilegar að því er varðar reynslu þeirra af dvölinni í hans tíð. Greindu nánast allir einstaklingarnir frá því að dvölin á Breiðavík hafi verið mjög erfið og töluverður hluti vistmanna greindi frá því að hafa fundið fyrir vanlíðan á meðan á dvölinni stóð. Hluti vistmanna greindi frá því að vanlíðan hafi meðal annars stafað af aðskilnaði við fjölskyldur þeirra og litlum samskiptum við þær þar sem forstöðumaðurinn og hluti annarra starfsmanna hafi að einhverju leyti komið í veg fyrir þau með því að ritskoða bréf og hlýða á símtöl vistmanna við fjölskyldur og vegna mikillar einangrunar vistheimilisins. Ennfremur vegna mikils aga sem þá tíðkaðist og agaviðurlaga sem beitt var, einkum í formi líkamlegs og andlegs ofbeldis af hálfu forstöðumannsins.

Einkennandi fyrir frásagnir þeirra einstaklinga sem einnig dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 5 er að við komu forstöðumanns nr. 6 hafi dvölin á Breiðavík tekið töluverðum neikvæðum breytingum, einkum vegna harðari aga og agaviðurlaga sem forstöðumaður nr. 6 beitti vistmenn. Greindu þeir frá því að forstöðumaðurinn hafi lagt

ríka áherslu á að vistmenn fylgdu þeim reglum sem vistmenn áttu að fylgja og beitt hörðum agaviðurlögum þegar út af var brugðið, t.a.m. hafi algert bann verið lagt við því að fara á blautum sokkum inn í íbúðarhúsið, neyta ekki eða klára ekki fæði sem var á borðum á matmálstímum, ganga ekki til náða eða fara á fætur þegar slíkt var fyrirskipað eða sinna ekki öðrum þeim skyldum sem á vistmenn voru lagðar.

Allir þeir einstaklingar, sem veittu nefndinni upplýsingar um dvöl sína og voru vistaðir á vistheimilinu á tímabilinu, greindu frá því að hafa verið vitni og/eða þolendur ofbeldis og/eða illrar meðferðar forstöðumannsins gagnvart vistmönnum vegna brota þeirra á agareglum og var því einnig lýst af hluta vistmanna að forstöðumaðurinn hafi átt það til að beita vistmenn ofbeldi af handahófi fyrir litlar sakir sem engar. Án undantekninga var því lýst að hörðum agaviðurlögum hafi verið beitt ef vistmenn fóru ekki að reglum vistheimilisins. Hluti vistmanna greindi frá því að reglur vistheimilisins hafi verið óljósar og að þær hafi jafnvel breyst frá degi til dags. Greindu þeir einnig frá því að mikil óvissa hafi jafnan ríkt hjá vistmönnum, þeir hafi yfirleitt ekki vitað til hvers var af þeim ætlast og að slík óvissa hafi skapað mikla vanlíðan. Meðal lýsinga vistmanna á meintu ofbeldi og/eða illri meðferð forstöðumannsins er innilokun í klefa sem staðsettur var í kjallara einnar byggingar vistheimilisins, spörk, löðrugar, hnefahögg og niðrandi ummæli um vistmenn og fjölskyldur þeirra.

Frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra starfsmanna, með þeim hætti sem vistmenn greindu frá að forstöðumaðurinn hafi beitt þá, voru hlutfallslega fáar. Á hinn bóginn greindu fjórir vistmenn frá því að hafa þurft að sæta kynferðislegu ofbeldi af hálfu tiltekinna starfsmanna. Hluti vistmanna greindi frá því að tilteknir starfsmenn hafi átt það til að sýna vistmönnum vanvirðandi meðferð af ýmsum toga, til að mynda verið með vanvirðandi athugasemdir um vistmenn og fjölskyldur þeirra.

Nefndin telur rétt í ljósi ofangreinds að taka sérstaklega fram að frásagnir vistmanna af neikvæðum samskiptum við starfsfólk eiga eingöngu við hluta þeirra starfsmanna sem gegndu störfum á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 6. Frásagnir vistmanna af samskiptum við töluverðan hluta starfsfólks eru flestar hlutlausar, þ.e. hvorki er greint frá illri meðferð og/eða ofbeldi af þeirra hálfu, né að samskipti við það starfsfólk hafi verið jákvæð. Í viðtölum við vistmenn sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu á því átta ára tímabili í sögu þess sem hér er til umfjöllunar komu jákvæðar frásagnir af samskiptum við fáa starfsmenn sem störfuðu á tímabilinu.

Fáar frásagnir voru af illri meðferð og/eða ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum á tímabili forstöðumanns nr. 6. Þær frásagnir sem fram komu um slík tilvik voru flestar frá einstaklingum sem dvöldu einnig á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 5. Frásagnir þeirra eru að einhverju leyti á reiki af því er varðar hvenær þeir atburðir sem greint er

frá hafi hugsanlega átt sér stað. Við nánari könnun á frásögnum þeirra kemur í ljós að þeir vistmenn sem greint er frá að hafi verið gerendur dvöldu flestir á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 5 og einhverjir hugsanlega einungis skamman tíma eftir að forstöðumaður nr. 6 tók til starfa. Að þeim frásögnum frátöldum eru fáar frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum sem eingöngu dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 6.

Í viðtölum við vistmenn kemur víða fram að þeir hafi lifað við ógn og mikinn ótta við forstöðumanninn og viðbrögð hans við óæskilegri hegðun þeirra eða brotum á agareglum. Vistmenn hafi verið meðvitaðir um að erfið samskipti vistmanna innbyrðis gætu leitt til neikvæðra viðbragða af hálfu forstöðumannsins og því hafi lítið borið á samskiptaerfiðleikum innbyrðis hjá þeim. Greindi hluti vistmanna frá því að þeir hafi að einhverju leyti leitað skjóls hver hjá öðrum vegna vanlíðunar á Breiðavík sökum þess andrúmslofts sem þar ríkti. Þær frásagnir sem fram komu af illri meðferð og/eða ofbeldi innbyrðis hjá vistmönnum í tíð forstöðumanns nr. 6 eru tiltölulega fáar eins og fyrr greinir og telur nefndin sökum þess að gæta verði varfærni þegar dregnar eru ályktanir af frásögnum um illa meðferð og/eða ofbeldi af hálfu vistmanna.

Til viðtals við nefndina komu níu fyrrverandi starfsmenn heimilisins, þar af fimm einstaklingar sem tengdir eru forstöðumanninum fjölskylduböndum. Þeir einstaklingar sem tengjast forstöðumanninum fjölskylduböndum greindu frá því að hafa aldrei orðið vitni að ofbeldi og/eða illri meðferð starfsfólks gagnvart vistmönnum eða innbyrðis hjá vistmönnum. Greindu þeir frá því að samskipti hafi almennt verið góð á Breiðavík, vistmönnum hafi verið vel sinnt og að frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi sem lýst hefur verið væru ósannar.

Frásagnir hinna fjögurra eru með öðrum blæ en ber samt sem ekki saman að því er varðar frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi annars vegar af hálfu starfsfólks og hins vegar af hálfu vistmanna. Þannig greina tveir af þeim frá því að hafa aldrei orðið vitni að illri meðferð og/eða ofbeldi starfsfólks gagnvart vistmönnum. Telja þeir ólíklegt að slíkt hafi getað átt sér stað án sinnar vitundar en þeim ber saman um að forstöðumaður heimilisins hafi haldið uppi ströngum aga og að hafa brugðist við agabrotum en ekki með ofbeldi af neinu tagi. Hann hafi átt það til að taka í öxl á drengjum og ræða við þá ef þörf var á vegna óæskilegrar hegðunar þeirra. Frásögnum þeirra ber saman um að samskipti vistmanna hafi að einhverju leyti verið erfið. Borið hafi á stríðni og einelti og þá sérstaklega gagnvart nýjum vistmönnum. Komið hafi fyrir að drengir hafi pínnt hver annan með einhverjum hætti, til dæmis hafi drengir útbúið gapastokk sem drengir hafi verið lokaðir í.

Frásögn hinna tveggja starfsmannanna var töluvert frábrugðin. Minnst þeir þess ekki að samskipti vistmanna innbyrðis hafi verið erfið. Greindu þeir báðir frá því að í einhver skipti hafi vistmenn átt í deilum en ekki meiri en eðlilegt getur talist og að tekið hafi verið á slíkum vandamálum þegar þau komu upp. Starfsmennirnir upplýstu nefndina báðir um að forstöðumaður nr. 6 hafi viðhaft mikinn aga, til dæmis varðandi matmáls-tíma, fótaferða- og háttatíma og minntist annar þeirra sérstaklega að óheimilt hafi verið að koma inn í íbúðarhúsið á blautum sokkum. Greindi hann nefndinni frá því að hafa fundist margar reglur heimilisins óþarflega strangar og að hans mati hafi oft verið brugðist harkalegar við en hann taldi ástæðu til. Til dæmis hafi drengir verið lokaðir inni í herbergi e.t.v. í hálfan dag fyrir að koma á blautum sokkum inn í íbúðarhúsið. Aðspurður um samskipti vistmanna við starfsfólk á vistheimilinu greindi hann frá því að þau hafi almennt séð verið góð fyrir utan samskipti vistmanna við forstöðumanninn. Kveðst hann hafa orðið þess áskynja að samskipti vistmanna við hann væru óeðlileg. Greindi hann frá því að hafa tvisvar sinnum orðið vitni að því þegar forstöðumaðurinn beitti vistmenn líkamlegu ofbeldi. Í annað skiptið hafi forstöðumaðurinn tekið í handlegg drengs og snúið upp á hann og í hitt skiptið hafi hann slegið dreng í andlitið með lyklakippu. Minnst hann þess að drengir hafi í einhverjum mæli rætt við hann um erfið samskipti við forstöðumanninn en frásagnir vistmanna af ofbeldi hafi á þeim tíma verið frekar óljósar og ekki leitt til viðbragða af hans hálfu.

Frásögn hins starfsmannsins var með áþekkum hætti. Upplýsti hann nefndina um að mikill agi og strangar reglur hafi tíðkast á heimilinu, til dæmis í matmálstímum og varðandi fótaferða- og háttatíma. Aðspurður um samskipti starfsmanna við vistmenn greindi hann nefndinni frá því að þau hafi yfirleitt verið mjög yfirborðskennd og að lítil tengsl hafi að jafnaði verið á milli vistmanna og starfsfólks og að samskipti forstöðumannsins við vistmenn hafi verið óeðlileg. Hann hafi sýnt vistmönnum mikinn aga og kveðst hann hafa sjálfur upplifað ofbeldi forstöðumannsins gagnvart vistmönnum í tvö tilgreind skipti. Í annað skiptið hafi forstöðumaðurinn misþyrmt dreng og dregið hann eftir göngum vistheimilisins en kveðst hann ekki vita af hverju það hafi átt sér stað. Kveðst hann hafa séð töluverða áverka á drengnum. Í hitt skiptið kveðst hann hafa orðið vitni að því að drengur kom grátandi og með áverka í andliti út úr húsakynnum starfsfólks eftir fund með forstöðumanninum. Í viðtali við starfsmanninn kom fram að drengirnir á vistheimilinu hafi almennt séð verið afskiptalausir. Starfsfólk hafi yfirleitt ekki sýnt þeim athygli og hlýju og að hann hafi orðið vitni af því að starfsfólkið hafi frekar talað niðrandi til drengjanna en á uppbyggilegan hátt. Til dæmis kveðst hann hafa orðið vitni að því þegar starfsmaður lét dreng, sem hafði vætt rúm sitt, ganga um ganga vistheimilisins með blautt lakið og hafi

látið niðrandi ummæli falla um drenginn á leiðinni í þvottahúsið. Fjölmarginir hafi orðið vitni að þessum atburði og að hann hafi verið mjög niðurlægjandi fyrir viðkomandi vistmann.

Í álitsgerð Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur hann á grundvelli greiningar sinnar á ofangreindum framburðum vistmanna og starfsmanna tilefni til að álykta svo að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna á þessu tímabili. Á hinn bóginn telur Gísli að kúgun og kynferðislegt ofbeldi af hálfu vistmanna hafi minnkað umtalsvert frá því sem tíðkaðist á tímabili forstöðumanns nr. 5. Ástæður þess telur hann hugsanlega vera að vistmenn hafi verið í meiri þörf fyrir stuðning hvers annars vegna harðari aga og kúgunar sem vistmenn voru beittir á því tímabili sem hér er til umfjöllunar.

Nefndin ítrekar að 55 vistmenn voru vistaðir á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 6, þar af komu 31 einstaklingur til viðtals við nefndina og einn einstaklingur óskaði eftir því að afhenda skriflega skýrslu um reynslu sína af dvölinni á vistheimilinu. Frásagnir allra voru nánast samhljóða af því er varðar lýsingar á illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu forstöðumannsins, flestar sambærilegar varðandi samskipti við annað starfsfólk á vistheimilinu og samskipti vistmanna innbyrðis. Að einhverju leyti eru sumar frásagnir ýktar og einhvers misræmis gætir í frásögnum af einstökum verknuðum starfsmanna að því er varðar þolendur, staðsetningu og/eða tímasetningu tiltekinna verknaða. Nefndin telur frásagnir fyrrverandi vistmanna almennt séð trúverðugar að því er varðar illa meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsfólks og vakti það sérstaka athygli nefndarinnar hversu samhljóða frásagnirnar voru þar að lútandi. Á hinn bóginn er ljóst að frásagnir vistmanna af illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna eru flestar frá einstaklingum sem dvöldu einnig á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 5 og eiga að flestu leyti við einstaklinga sem höfðu lokið dvöl sinni þegar forstöðumaður nr. 6 tekur til starfa eða voru hugsanlega einungis í mjög skamman tíma eftir að hann tekur til starfa. Nánast engar frásagnir um illa meðferð og/eða ofbeldi af hálfu vistmanna komu fram í viðtölum við þá einstaklinga sem eingöngu dvöldu á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 6.

Sjö starfsmenn af þeim níu sem komu til viðtals við nefndina greindu frá því að hafa aldrei orðið vitni að illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu forstöðumannsins eða annars starfsfólks. Við mat nefndarinnar á þessum framburðum hefur hún eðli málsins samkvæmt og í ljósi greiningar Dr. Gísla H. Guðjónssonar á þeim, tekið mið af því að fimm þeirra starfsmanna, sem veittu nefndinni upplýsingar, tengjast forstöðumanni heimilisins á þessum tíma nánum fjölskylduböndum. Þá telur nefndin þýðingarmikið að

tveir starfsmenn töldu að samskipti vistmanna við forstöðumanninn hafi að einhverju leyti verið erfið og greindu þeir sérstaklega frá því að hafa persónulega orðið vitni að ofbeldi af hálfu forstöðumannsins og hafa haft vitneskju um að samskipti vistmanna almennt við hann hafi verið óeðlileg. Tveir aðrir starfsmenn greindu nefndinni frá því að hafa haft vitneskju um að samskipti drengja væru að einhverju leyti erfið og að borið hafi á stríðni, einelti og að jafnvel pyntingar með einhverjum hætti hafi tíðkast. Nefndin telur almennt séð ekki ástæðu til að draga sannleiksgildi frásagna þeirra í efa en telur á þeim grundvelli einum ekki unnt að álykta um að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna. Á hinn bóginn, í ljósi alls ofangreinds og með hliðsjón af niðurstöðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, telur nefndin tilefni til að álykta svo að þegar á heildina sé litið verði að telja að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn sem dvöldu á Breiðavík á árunum 1964-1972 hafi orðið fyrir illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3. í III. hluta skýrslunnar.

10.11 Tímabilið 1972-1973 / Forstöðumaður nr. 7

Verulegar óvissu gætir um nákvæman fjölda þeirra vistmanna sem dvöldu á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 7 og hverjir það hafa verið. Samkvæmt þeim skjallegu gögnum sem nefndin hefur undir höndum eru vísbendingar um að ellefu einstaklingar hafi verið vistaðir á Breiðavík á árunum 1972 og 1973 og hefur nefndin eingöngu viðhlítandi skjallegar upplýsingar um upphaf og lok vistunar eins einstaklings úr þeim hópi. Líklegt er að hluti þeirra hafi lokið dvöl sinni áður en forstöðumaðurinn tekur til starfa í september 1972 og að hluti þeirra hafi ekki verið komnir til dvalar í júlí 1973 þegar hann lætur af störfum.

Til viðtals við nefndina komu forstöðumaður vistheimilisins og einn fyrrverandi starfsmaður þess. Greindi forstöðumaðurinn frá því að á því tímabili sem hann gegndi starfi forstöðumanns hafi einungis fjórir drengir verið vistaðir en kveðst hann ekki muna nöfn þeirra eða lengd vistunar en greindi hann nefndinni frá því að þeir hafi verið vistmenn þegar hann tók til starfa í september 1972. Starfsmaðurinn greindi nefndinni frá því að á því tímabili sem hann var við störf á vistheimilinu hafi þrír drengir verið þar vistaðir. Í ljósi þeirra upplýsinga sem forstöðumaðurinn og starfsmaðurinn veittu nefndinni um fjölda vistmanna og þeirra skjallegu gagna sem nefndin hefur undir höndum gætir verulegar óvissu um fjölda vistmanna og lengd vistunar á því tímabili sem forstöðumaður nr. 7 var við stjórn vistheimilisins.

Til viðtals við nefndina komu tveir einstaklingar sem greindu frá því að hafa verið vistmenn á Breiðavík þegar forstöðumaður nr. 7 var við stjórn. Nefndinni var þegar

kunnugt um vistun annars þeirra á því tímabili, en upplýsingar sem hinn veitti nefndinni um dvöl sína voru ekki í samræmi við skjallæg gögn sem nefndin hafði undir höndum um vistun hans og ekki í samræmi við upplýsingar sem fyrrverandi starfsmaður vistheimilisins veitti nefndinni um nöfn þeirra einstaklinga sem voru þar vistaðir þegar hann var þar starfsmaður. Þar sem verulegrar óvissu gætir um vistun þess einstaklings, verður við mat á þeim atriðum sem nefndinni er ætlað að kanna ekki litið til frásagnar hans.

Sá vistmaður sem nefndin hafði viðhlítandi upplýsingar um að hafi dvalið á vistheimilinu greindi frá því að dvölin hafi að mörgu leyti verið erfið en að minningar hans frá dvölinni væru að einhverju leyti á reiki. Kvaðst hann minnast þess að hafa fundið töluvert fyrir einangrun vistheimilisins og fundið til mikillar einsemdar. Vistmaðurinn greindi frá því að hafa í eitt tilgreint skipti orðið vitni að því þegar forstöðumaðurinn beitti annan vistmann ofbeldi. Greindi hann einnig frá því að gestkomandi einstaklingur hafi áreitt hann kynferðislega í eitt tilgreint skipti.

Starfsmaðurinn sem kom til viðtals við nefndina greindi henni frá því að á vistheimilinu hafi verið vistaðir þrír drengir, eins og fyrr greinir, og að samskipti hans og annars starfsfólks við vistmennina hafi verið mjög mikil einkum vegna þess hversu fáir drengir voru vistaðir á tímabilinu. Greindi hann frá því að samskipti starfsmanna og vistmanna hafi almennt séð verið góð og að samskipti vistmanna innbyrðis hafi verið með álíkum hætti. Starfsmaðurinn varð ekki var við að vistmenn væru beittir illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og varð hann ekki var við erfiðleika í samskiptum vistmannanna innbyrðis. Greindi hann frá því að forstöðumaður heimilisins hafi haldið uppi töluverðum aga en að hann hafi ekki haft vitneskju um eða orðið vitni að því að forstöðumaðurinn hafi beitt vistmann illri meðferð og/eða ofbeldi á þann hátt sem lýst hefur verið.

Í álitargerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur hann ekki tilefni til að álykta að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi, einkum vegna takmarkaðra upplýsinga um vistun einstaklinga á vistheimilinu á tímabilinu. Nefndin telur ekki ástæðu til að draga í efa sannleiksgildi frásagnar ofangreinds vistmanns en þar sem einungis er um frásögn eins einstaklings að ræða, telur nefndin að gæta verði varfærni þegar dregnar eru ályktanir af upplýsingum hans varðandi þau atriði sem nefndinni er ætlað að kanna. Telur nefndin ekki unnt að draga ályktun á þeim grundvelli einum að meiri líkur en minni séu á því að ill meðferð og/eða ofbeldi í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar, hafi átt sér stað af hálfu starfsfólks og/eða vistmanna á tímabilinu 1972-1973.

10.12 Tímabilið 1973-1977 / Forstöðumaður nr. 8

Á tímabilinu 1973-1977 voru að öllum líkindum tuttugu og fjórir einstaklingar vistaðir á Breiðavík á aldrinum 10-16 ára, bæði drengir og stúlkur. Til viðtals við nefndina komu tíu einstaklingar sem vistaðir voru á tímabilinu. Nefndin hefur vísbendingar um að einhverjir einstaklingar úr þeim hópi hafi dvalið á vistheimilinu þegar forstöðumaður nr. 8 tók til starfa og vísbendingar eru um að þrír einstaklingar hafi dvalið áfram á Breiðavík þegar forstöðumaðurinn lét af störfum árið 1977. Úr hópi þeirra tuttugu og fjögurra sem dvöldu á vistheimilinu á tímabilinu eru fjórir látnir, þrír búa erlendis en tekið var símaviðtal við annan þeirra að hans ósk. Átta einstaklingar veittu nefndinni ekki kost á viðtali eða hafa ekki fundist þrátt fyrir eftirgrennslan hennar. Til viðtals við nefndina komu tveir starfsmenn vistheimilisins en forstöðumaður þess mætti ekki þrátt fyrir ítrekaðar kvaðningar þess efnis.

Frásagnir þeirra vistmanna sem dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 8 eru að flestu leyti sambærilegar að því er varðar reynslu þeirra af dvölinni í hans tíð. Bera flestir starfsfólki góða sögu og upplýstu flestir nefndina um að starfsfólkið hafi nánast án undantekninga hugsað vel um vistmenn. Greindu nánast allir einstaklingarnir frá því að ill meðferð og/eða ofbeldi hafi ekki átt sér stað, hvorki af hálfu starfsfólks eða innbyrðis hjá vistmönnum. Þær frásagnir sem fram komu um illa meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og vistmanna voru tiltölulega fáar og frekar óljósar að mati nefndarinnar.

Á hinn bóginn vakti athygli nefndarinnar að flestir þeir sem rætt var við greindu frá því að hafa fundið fyrir töluverðri vanlíðan á meðan á dvölinni stóð. Áberandi voru frásagnir af því að Breiðavík hafi verið einangraður staður, möguleikar vistmanna til að tengjast öðrum en vistmönnum og starfsfólki hafi verið afar litlar og að Breiðavík hafi að mörgu leyti hentað illa sem vistheimili fyrir unglinga sem áttu við andlegan og félagslegan vanda að stríða. Þeir einstaklingar, sem dvöldu fyrstu árin í tíð forstöðumanns nr. 8, greindu nefndinni frá því að á þeim árum hafi svokölluð „hippamenning“ verið allsráðandi og að starfsemi vistheimilisins hafi borið þess greinileg merki. Starfsfólkið hafi verið mjög ungt, flest rúmlega tvítugt að aldri og töluvert frjálst í uppeldisaðferðum vistmanna. Til að mynda hafi frekar lítil festa verið hvað varðaði matmálstíma, agi og reglur ekki miklar og að unglingarnir hafi lifað við töluvert frjálsræði á margan hátt. Greindi hluti vistmanna frá því að unglingarnir hafi átt kynferðisleg samskipti og að slíkt hafi ekki verið litið alvarlegum augum hjá starfsfólki. Töluvert margir vistmenn líta svo á að vistheimilið hafi verið notað sem neyðarúrræði til vistunar

erfiðra unglunga, það hafi verið notað til að taka unglunga af götunni, eins og margir komust að orði, til lengri eða skemmri tíma.

Greindu flestir frá því að dvölin á Breiðavík hafi í sjálfu sér ekki verið slæm en að vistheimilið hafi ekki gagnast sem stofnun eins og henni var ætlað að gera. Allir þeir einstaklingar sem rætt var við greindu frá því að eftir að dvölinni á Breiðavík lauk hafi staða þeirra verið svipuð því sem hún var þegar þeir voru vistaðir á Breiðavík. Þeir hefðu ekki fengið þá aðstoð og menntun sem þörf var á og að andleg og félagsleg staða þeirra hafi eftir dvölinu verið erfið og flestir greindu frá því að hafa lent í óreglu um árabíl eftir dvölinu á Breiðavík.

Til viðtals við nefndina komu tveir starfsmenn sem störfuðu á heimilinu á tímabilinu. Staðfestu þeir í meginþáttum það sem áður hafði komið fram í viðtölum við vistmenn. Urðu þeir aldrei vitni að því að vistmenn væru beittir illri meðferð og/eða ofbeldi, hvorki af hálfu starfsfólks né vistmanna en þeir staðfestu að starfsemi heimilisins hafi verið frjálst að mörgu leyti.

Í álitsgerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur hann ekki tilefni til að álykta að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi á þessu tímabili, en á hinn bóginn bendir Gísli á að agaleysi virðist hafa ríkt á vistheimilinu. Í viðtölum við þá einstaklinga sem nefndin ræddi við og dvöldu á Breiðavík á tímabilinu komu fram fáar frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og/eða vistmanna. Þær frásagnir voru að mörgu leyti óljósar og fá ekki stuðning nema að litlu leyti í frásögnum annarra, hvorki vistmanna né starfsmanna. Þótt ekki sé í sjálfu sér ástæða að mati nefndarinnar til að draga almennt séð frásagnir ofangreindra einstaklinga í efa telur nefndin samkvæmt ofansögðu að ekki sé tilefni til að álykta á þeim grundvelli einum að meiri líkur en minni séu á því að þeir, sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1973-1977, hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

10.13 Tímabilið 1977-1979 / Forstöðumaður nr. 9

Verulegrar óvissu gætir um fjölda þeirra vistmanna sem dvöldu á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 9, hver nöfn þeirra eru og hvort einhverjir úr þeim hópi kunni að vera látnir. Er það einkum vegna skorts á fullnægjandi gagnavörslu í kjölfar þess að Breiðavíkurheimilinu var formlega lokað árið 1979. Nefndin hefur undir höndum skjalleg gögn um sex einstaklinga sem dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 9. Í viðtali sem nefndin átti við forstöðumanninn kom fram að á því tímabili sem hann gegndi forstöðu hafi 15 einstaklingar dvalið á heimilinu, þar af þrír sem þegar voru vistaðir

þegar hann tekur til starfa 1. mars 1977 og veitti hann upplýsingar um að tveir einstaklingar af þeim sem dvöldu á vistheimilinu á tímabilinu væru látnir.

Úr hópi þeirra fimmtán sem forstöðumaðurinn veitti nefndinni upplýsingar um var nefndinni þegar kunnugt um að tíu þeirra hafi dvalið á Breiðavíkurheimilinu en nefndin hafði eingöngu undir höndum fullnægjandi upplýsingar varðandi upphaf og lok vistunar sex þeirra. Komu þeir til viðtals við nefndina og veittu henni upplýsingar um að þeir hafi dvalið á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 9.

Á fundi nefndarinnar 2. desember 2007 var tekin sú ákvörðun að nefndin myndi ekki að eigin frumkvæði hafa samband við þá einstaklinga sem forstöðumaðurinn veitti henni upplýsingar um. Var sú ákvörðun tekin á þeirri forsendu í fyrsta lagi að nefndin hefði engin gögn undir höndum að því er varðar vistun þessara einstaklinga eða aðrar persónuupplýsingar sem að notum gætu komið til þess að unnt væri að veita viðkomandi aðilum kost á að koma til viðtals við nefndina. Í öðru lagi að samkvæmt lögum nr. 26/2007 væri fyrrverandi vistmönnum ekki skylt að veita nefndinni upplýsingar. Í þriðja lagi að upplýsingar um störf nefndarinnar hefðu á undanförunum mánuðum komið fram í fjölmiðlum og þar af leiðandi væri þeim sem óskaði eftir viðtali við nefndina mögulegt án mikillar fyrirhafnar að hafa að eigin frumkvæði samband við nefndina og óska eftir viðtali.

Frásagnir þeirra vistmanna sem dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 9 voru að flestu leyti sambærilegar að því er varðar reynslu þeirra af dvölinni í hans tíð. Báru þeir starfsfólki yfirleitt góða sögu og greindu flestir frá því að hugsað hafi verið vel um vistmenn. Greindu nánast allir frá því að ill meðferð og/eða ofbeldi hafi ekki átt sér stað, hvorki af hálfu starfsfólks né innbyrðis hjá vistmönnum. Þær frásagnir sem fram komu um illa meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og vistmanna voru tiltölulega fáar og frekar óljósar að mati nefndarinnar.

Á hinn bóginn telur nefndin rétt að vekja athygli á því að flestir þeir sem rætt var við greindu frá því að hafa fundið fyrir vanlíðan á meðan á dvölinni stóð. Frásagnir þeirra vistmanna sem dvöldu á Breiðavík í tíð forstöðumanns nr. 9 eru að flestu leyti sambærilegar við frásagnir þeirra sem dvöldu á vistheimilinu í tíð forstöðumanns nr. 8. Greindu flestir frá því að vanlíðan þeirra hafi stafað af einangrun vistheimilisins og lítillar faglegrar aðstoðar sem þeir nutu á meðan á dvölinni stóð.

Til viðtals við nefndina kom forstöðumaður nr. 9 og einnig fyrrverandi starfsmaður vistheimilisins. Greindu þeir nefndinni frá því að frá árinu 1977 er þeir hófu störf við heimilið hafi mikil óvissa verið um framtíð vistheimilisins og áframhaldandi rekstur þess. Sú óvissa hafi að mörgu leyti sett mark sitt á rekstur vistheimilisins, stöðugt hafi blasað við að rekstri vistheimilisins yrði hætt og að slík staða hafi skapað

töluverða óvissu meðal vistmanna og starfsmanna um dvöl þeirra á vistheimilinu. Einnig hafi fjármagn til reksturs vistheimilisins verið af skornum skammti að þeirra mati og möguleikar á rekstri staðarins með þeim hætti sem æskilegt hefði verið hafi ekki verið til staðar. Greindu starfsmennirnir frá því að þrátt fyrir að rekstur staðarins hafi ekki verið með þeim hætti sem æskilegt hefði verið, hafi þeir reynt eftir fremsta megni að annast vistmenn vel og að þeir hefðu aldrei orðið vitni að eða haft vitneskju um að ill meðferð og/eða ofbeldi ætti sér stað, hvorki af hálfu starfsmanna né vistmanna.

Í álitsgerðum Dr. Gísla H. Guðjónssonar, dags. 7. desember 2007 og 31. desember 2007, *sjá fylgiskjal nr. 3*, telur hann ekki tilefni til að álykta að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi þurft að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi á þessu tímabili. Í viðtölum við þá einstaklinga sem nefndin ræddi við og dvöldu á Breiðavík á tímabilinu komu fram fáar frásagnir af illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og vistmanna. Þær frásagnir eru að mörgu leyti óljósar og njóta ekki stuðnings í frásögnum annarra, hvorki vistmanna né starfsmanna. Þótt ekki sé í sjálfu sér ástæða að mati nefndarinnar að draga almennt séð frásagnir ofangreindra einstaklinga í efa telur nefndin samkvæmt ofansögðu að ekki sé tilefni til að álykta á þeim grundvelli einum að meiri líkur en minni séu á því að þeir, sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1977-1979, hafi sætt illri meðferð og/eða ofbeldi í þeirri merkingu sem rakin er í kafla 10.3 í III. hluta skýrslunnar.

11. Var eftirlit með vistun barna á Breiðavík af hálfu hins opinbera fullnægjandi?

11.1 Almenn atriði um opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins

Í kafla 7 í III. hluta skýrslunnar eru ítarlega rakin fyrirsmáli barnaverndarlaga nr. 29/1947 og laga nr. 53/1966 um hlutverk og verkefni barnaverndaryfirvalda, en þau giltu á þeim tíma sem Breiðavíkurheimilið var starfandi á árunum 1952-1979.

Menntamálaráðuneytið hafði á hendi yfirstjórn við framkvæmd laga nr. 29/1947 og laga nr. 53/1966. Í því fólst almenn stefnumótun í málaflokknum sem ráðuneytið gat innleitt með reglugerðarfyrirmælum á grundvelli heimilda í lögunum og í krafti yfirstjórnunarheimilda gagnvart Barnaverndarráði og barnaverndarnefndum. Þá var það verkefni menntamálaráðuneytis að tryggja að framkvæmd áður nefndra ákvæða 37. gr. laga nr. 29/1947 og 39. gr. laga nr. 53/1966 væri í samræmi við efnisreglur og markmið gildandi barnaverndarlaga, t.d. hvað varðaði aðbúnað á hæli fyrir börn og ungmenni sem þar voru vistuð, fjölda starfsmanna og menntun þeirra.

Barnaverndarráð hafði yfirumsjón með starfi barnaverndarnefnda. Samkvæmt 49. gr. laga nr. 29/1947 bar ráðinu að veita barnaverndarnefndum hvers konar leiðbeiningar um starfa þeirra, skilning á lagaákvæðum, er þær varða o.s.frv. Ef Barnaverndarráð varð þess víst að barnaverndarnefnd rækti ekki störf þau, sem henni voru falin í lögum, bar ráðinu að krefja nefndina skýrslna og halda að henni að rækja skyldu sína, sbr. 50. gr. sömu laga. Ef Barnaverndarráði þótti ástæða til, gat það tekið mál í umdæmi barnaverndarnefndar til meðferðar, hvort sem hún hafði áður um það fjallað eða ekki, sbr. 51. gr. Samkvæmt 52. gr. bar Barnaverndarráði að heimta ársskýrslur frá barnaverndarnefndum og gefa út útdrátt úr þeim ásamt skýrslu um störf sín ekki sjaldnar en annað hvert ár og gat beitt dagsektum ef barnaverndarnefnd vanrækti að standa skil á fyrirskipuðum skýrslum.

Í 53. gr. laga nr. 29/1947 var sérstaklega tekið fram að Barnaverndarráð hefði yfirumsjón með öllum barnahælum og uppeldisstofnunum á landinu og „beint eftirlit með hælum þeim og uppeldisstofnunum, sem ætlað [væru] til viðtöku börnum og unglingum hvaðanæva af landinu“. Skyldi það fela einum ráðsmanna eða sérstökum fulltrúa að vitja til eftirlits hvers hælis eða stofnunar svo oft sem þurfa þætti og eigi sjaldnar en einu sinni á ári. Var forráðamanni stofnunar, sem í hlut átti, skylt að greiða fyrir eftirliti og veita eftirlitsmanni færi á að rannsaka börn og ungmenni, sem þar voru vistuð, húsa- kynni þeirra, þrif, heilsufar, eldi, aðbúnað og þroska, veita honum aðgang að skýrslum, bókum og reikningum stofnunarinnar o.s.frv.

Með lögum nr. 53/1966 voru ofangreind verkefni Barnaverndarráðs og barnaverndarnefnda í meginatriðum áréttuð í grundvallaratriðum, eins og nánar er rakið í kafla 7.3 í II. hluta skýrslunnar. Á árinu 1958 var sett reglugerð um Breiðavíkurheimilið nr. 88/1958 um vistheimilið Breiðavík. Þar var stjórn heimilisins sett í hendur þriggja manna nefndar, sem ráðherra skipaði, auk þess sem forstöðumaður heimilisins var skipaður af ráðherra að fengnum tillögum stjórnarnefndarinnar. Auk eftirlits stjórnarnefndarinnar var mælt svo fyrir í síðari málsl. 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar að forstöðumaðurinn skyldi hafa „eftirlit með hegðun og háttsemi drengjanna utan heimilis sem innan“. Í því samhengi var stjórnarnefndinni og forstöðumanni skylt að setja reglur um hegðun og umgengni vistmanna og heimilisaga, sbr. 11. gr. reglugerðarinnar. Skyldu reglurnar bornar undir menntamálaráðuneytið til staðfestingar og sæi forstöðumaður um að reglunum yrði framfylgt.

Á árinu 1973 var gerð breyting á stjórnskipulagi Breiðavíkurheimilisins með reglugerð nr. 225/1973 um skólaheimilið í Breiðavík, en um efnisinntak reglugerðarinnar vísast að öðru leyti til kafla 7.6 í II. hluta í skýrslunni.

Af þessum laga- og reglugerðarfyrirmælum, sem í gildi voru á starfstíma Breiðavíkur, verður að mati nefndarinnar ekki annað ráðið en að löggjafinn hafi efnislega gert ráð fyrir raunhæfu og virku eftirliti barnaverndaryfirvalda með starfsemi uppeldisstofnana og þá ekki síst þeirra á borð við Breiðavíkurheimilið, þar sem börn voru í sumum tilvikum vistuð gegn vilja foreldris og á grundvelli þess að þau höfðu framið lögbrot eða væru á annan hátt á glapstigum. Þá var með reglugerð nr. 88/1958 gert ráð fyrir sérstakri stjórnarnefnd, sem hafði eftirlitshlutverki að gegna með starfsemi Breiðavíkur ásamt forstöðumanni. Í framhaldi af gildistöku reglugerðar nr. 225/1973 tók hin sérskipaða nefnd, þar sem sátu meðal annars þriggja manna stjórn Upptökuheimilis ríkisins, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar, við stjórnarhlutverkinu.

Lög nr. 29/1947 og lög nr. 53/1966 kváðu þannig á um þá meginreglu á sviði barnaverndarmála að hinu opinbera var falin virk umsjón með líkamlegri og andlegri velferð þeirra barna sem voru tekin af heimili og vistuð meðal annars á uppeldisstofnunum á borð við Breiðavík, hvort sem tilefni vistunar voru atvik eða aðstæður sem vörðuðu barnið sjálft, heimili þess eða foreldra. Af þessu verður að draga þá ályktun að mati nefndarinnar að við mat á hvort eftirlit hins opinbera með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi verði að horfa til þess hvernig skipulag eftirlitskerfisins og framkvæmd var háttað á starfstíma heimilisins, en um það verður einkum að draga ályktanir af þeim skjallægum gögnum sem nefndin hefur undir höndum auk þess að líta til munnlegrar upplýsingagjafar í formi viðtala nefndarinnar við vistmenn og skýrslutöku af opinberum starfsmönnum.

Þegar nánar er litið til þeirra krafna sem gerðar voru til hins opinbera eftirlits með starfsemi Breiðavíkur samkvæmt lögum á starfstíma heimilisins, verður í upphafi að líta til þess að inntak opinbers eftirlits með uppeldisstofnunum á sviði barnaverndarmála var breytilegt. Varð það hverju sinni að taka mið af eðli og uppbyggingu viðkomandi uppeldisstofnunar, staðsetningu hennar, þeim hópi barna sem átti að sinna á slíkri stofnun, kröfum til faglegrar þekkingar, menntunar og annarra eiginleika sem gera varð til starfsmanna, ytri og innri aðbúnaði stofnunarinnar og loks þeim markmiðum sem viðkomandi vistun var ætlað að ná.

Þá verður við mat á hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi og í samræmi við lög að gera annars vegar greinarmun á því sem kalla má *ytra eftirlit* af hálfu þeirra stjórnvalda á sviði barnaverndarmála, sem að lögum og reglum var falið að hafa umsjón og eftirlit með líðan og velferð barna, sem vistuð voru á uppeldisstofnunum á borð við Breiðavík. Þar undir fellur í fyrsta lagi yfirstjórnunarhlutverk menntamálaráðuneytisins með framkvæmd barnaverndarlaga, í öðru lagi almennt eftirlit Barnaverndarráðs með störfum barnaverndarnefnda og stjórnar-

nefndar Breiðavíkurheimilisins, og í þriðja lagi eftirlit stjórnarnefndar heimilisins með dvöl vistmanna á Breiðavík. Hins vegar verður að meta hvernig háttað var skipulagi og framkvæmd þess þáttar, sem kalla má *innra eftirlit* með starfsemi Breiðavíkur, þ.e. umsjónar- og eftirlitsskyldna sem hvíldu á herðum forstöðumanns og eftir atvikum annarra starfsmanna undir hans stjórn, sem þar voru við störf.

Með ofangreind sjónarmið að leiðarljósi verður nú fjallað um mat nefndarinnar á því hvort opinbert eftirlit með Breiðavíkurheimilinu hafi verið fullnægjandi.

11.2 Ályktanir af skjalgum gögnum og framburðum vistmanna og starfsmanna – niðurstöður nefndarinnar

11.2.1 Um undirbúning og forsendur ákvörðunar um stofnun Breiðavíkurheimilisins

Við mat sitt á því hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi hefur nefndin leitast við að draga ályktanir af þeim gögnum, sem henni hafa verið afhent við könnun sína, auk þess að horfa til þeirra upplýsinga sem fram hafa komið í viðtölum við vistmenn og starfsmenn. Í upphafi telur nefndin þó rétt að fara nokkrum orðum um þær ályktanir sem hún telur fært að draga af fyrirbyggjandi gögnum um upphaflega ákvörðun um að stofna til uppeldisstofnunar í merkingu þágildandi 37. gr. laga nr. 29/1947 á Breiðavík í Rauðasandshreppi, enda telur nefndin, eins og nánar verður rakið hér síðar, að sú örlagaríka ákvörðun hafi verulega þýðingu þegar lagt er heildarmat á þennan þátt könnunarinnar.

Þegar litið er til umfjöllunar um aðdraganda og stofnun Breiðavíkurheimilisins í 5. kafla í II. hluta skýrslunnar telur nefndin verulegan vafa leika á því að upphafleg ákvörðun stjórnvalda, um staðarval á Breiðavík í Rauðasandshreppi, fyrir uppeldisstofnun í merkingu 37. gr. laga nr. 29/1947, hafi verið nægilega byggð á haldbærum forsendum og rökum. Er þá einkum lagt mat á þá atburðarás í ljósi lagareglna sem giltu á þeim tíma um starfsemi uppeldisstofnana og þeirra krafna um tilvist raunhæfs og virks umsjónar- og eftirlitskerfis hins opinbera sem lögboðið var.

Ítreka verður að fram komu málefnalegar og vel rökstuddar athugasemdir af hálfu sjö helstu sérfræðinga um málefni barna og barnavernd í upphafi sjötta áratugar síðustu aldar um að ákvörðun um staðarval gæti leitt til hættu á að velferð barna, sem þar yrðu vistuð, væri stefnt í voða. Ekki verður af þeim gögnum sem fyrir nefndinni liggja ráðið að þessar efnislegu og rökstuddu athugasemdir hafi fengið fullnægjandi meðferð af hálfu menntamálaráðherra eða af hálfu Barnaverndarráðs. Fyrir liggur í gögnum svarbréf formanns framkvæmdanefndar um stofnun vistheimilisins Breiðavíkur, Gísla Jónssonar alþingismanns, sem ítarlega er rakið í 5. kafla í II. hluta skýrslunnar. Þar er

athugasemndum sjömenninganna hafnað án þess að séð verði að nægur gaumur hafi verið gefinn þeim faglegum röksemdum sem settar höfðu verið fram. Ljóst er að mati nefndarinnar að sagan hefur leitt í ljós að sjömenningarnir höfðu í grundvallaratriðum rétt fyrir sér um þann vanda og þá hættu fyrir líkamlega og andlega velferð barna og ungmenna, sem vistun á jafn einangruðum stað og Breiðavík, gat skapað.

11.2.2 Um tímabilið 1952-1972

Nefndin hefur að öðru leyti við mat sitt á því hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi skipt athugun sinni upp eftir tímabilinu 1952-1972, sbr. og reglugerð nr. 88/1958, og hins vegar tímabilinu 1973-1979, þegar breyting var gerð á stjórnskipulagi starfseminnar með reglugerð nr. 225/1973, sjá nánar kafla 7.6 í II. hluta skýrslunnar. Verður í þessum kafla vikið að fyrra tímabilinu og þá fyrst árunum 1952-1958 og síðar í kaflanum árunum 1959-1972.

Af þeim gögnum, sem fyrir nefndinni liggja, verður ekki dregin önnur ályktun en að rekstur Breiðavíkurheimilisins á árunum 1952-1958 hafi næstum alfarið verið á könnu forstöðumannsins og þeirra starfsmanna sem voru honum til aðstoðar í daglegum rekstri. Í skýrslu, sem forstöðumaður heimilisins á árunum 1955-1956 gaf fyrir nefndinni, kemur fram að fulltrúar í Barnaverndarráði, barnaverndarnefndum eða úr stjórnarnefnd heimilisins hafi ekki komið á vettvang til eftirlits. Þá hafi engin skipulögð læknissókn verið á drengjunum á þessum árum, en að farið hafi verið með drengi á Patreksfjörð ef á þurfti að halda. Að sögn skólustjóra heimilisins á árunum 1956-1958 var eftirlit með heimilinu af hálfu opinberra aðila ekkert. Minnst hann þess ekki að fulltrúar Barnaverndarráðs eða barnaverndarnefnda hafi komið á Breiðavík. Þá tók hann fram að kerfisbundið heilbrigðiseftirlit með drengjunum hefði ekki tíðkast, en hann minnst þess að hafa farið með dreng til læknis á Patreksfjörð.

Af hálfu nefndarinnar var framkvæmd ítarleg og kerfisbundin athugun á fundargerðum Barnaverndarráðs á Þjóðskjalasafni og öðrum heimildum um störf ráðsins á þessum árum sem þar var að finna. Af athuguninni verður ekki dregin önnur ályktun en að á árunum 1952-1959 hafi Barnaverndarráð vart litið á eftirlit með starfseminni á Breiðavík sem veigamikið hlutverk ráðsins, a.m.k. ef litið er til þeirra viðfangsefna sem rædd voru á formlegum fundum ráðsins, sem bókað er um í fundargerðarbókum þess. Einu vísbendingarnar á þessu tímabili um aðkomu Barnaverndarráðs að starfsemi Breiðavíkurheimilisins eru annars vegar að árið 1955 er lögð fram á fundi ráðsins 13. apríl þ.á. skýrsla framkvæmdanefndar heimilisins yfir reksturinn fyrir árið 1954. Þá liggur fyrir bréf Barnaverndarráðs til menntamálaráðuneytisins, dags. 7. júní 1955, um þessa sömu skýrslu. Í bréfinu kemur m.a. fram „að formaður ráðsins og ráðunautur [hafi

farið] í eftirlitsferð til Breiðavíkur 20. apríl [1955 og hafi þeim litist] vel á heimilið“. Hin eftirlitsferðin, sem farin var á tímabilinu, er bókuð í fundargerð 29. október 1958. Annað í fundargerðum Barnaverndarráðs á tímabilinu 1952-1959 bendir að mati nefndarinnar til þess að ráðið hafi ekki talið það í sínum verkahring að grípa til ráðstafana þótt tilefni hafi hugsanlega skapast, t.d. í kjölfar slyss, sbr. bókun dags. 16. ágúst 1956, heldur hafi eftirlitsskyldan hvílt frekar á menntamálaráðuneytinu. Þá virðist eftirlit að eigin frumkvæði ráðsins vera ábótavant svo sem sjá má af viðbrögðum þess við fyrirspurn um hvort heimilinu hafi verið skipuð stjórn, sbr. bókun ráðsins frá 8. ágúst 1958. Við mat á þessum niðurstöðum telur nefndin þó nauðsynlegt að hafa í huga að heimildir benda til þess að Þorkell Kristjánsson hafi gegnt hlutverki „eftirlitsmanns“ ráðsins á sjötta áratugnum og að hluti launa hans hafi verið greiddur af Barnaverndarráði. Það sama virðist hafa átt við um Magnús Sigurðsson, sem var aðalmaður í Barnaverndarráði frá 1957 og varamaður fram til þess tíma. Báðir sátu í framkvæmdanefnd heimilisins og heimildir benda til að þeir hafi báðir komið oft í Breiðavík á tímabilinu án þess að það sé bókað í gerðabók ráðsins.

Í áðurgreindri skýrslu sem forstöðumaður á heimilinu á árunum 1955-1956 gaf fyrir nefndinni kom fram að hann muni ekki til þess að þá hafi verið búið að skipa stjórn heimilisins. Styðst hin síðarnefnda frásögn forstöðumannsins við gögn málsins, en samkvæmt því, sem fyrir liggur, var stjórnarnefnd Breiðavíkurheimilisins fyrst skipuð á árinu 1958. Forstöðumaðurinn tók þó fram í skýrslu sinni að hann telji sig muna að Símon Jóhannes Ágústsson sálfræðingur hafi komið á Breiðavíkurheimilið á þessum árum og talað við alla drengina, en nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 hefur ekki gögn undir höndum um þessa heimsókn. Eins og nánar er rakið hér síðar hófust árlegar eftirlitsheimsóknir Símonar Jóhannesar á vegum barnaverndaryfirvalda ekki fyrr en á árinu 1959.

Í skýrslu sem forstöðumaður á árunum 1962-1964 gaf fyrir nefndinni kom fram að eftirlit með heimilinu hafi ekki verið mikið að undanskildum tveimur heimsóknum Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sem vikið verður að hér síðar. Í skýrslu forstöðumannsins er tekið fram að stjórnarnefndin hafi falið honum sem forstöðumanni að mestu leyti um að sjá um rekstur heimilisins og hafi ekki haft mikil bein afskipti, því síður eftirlit með heimilinu.

Í skýrslu forstöðumanns á árunum 1972-1973, en hann hafði áður starfað á Breiðavík sem bústjóri á árunum 1964-1966, kom fram hann teldi sig muna að stjórnarnefnd Breiðavíkurheimilisins hefði komið á staðinn, en engir fulltrúar frá Barnaverndarráði eða barnaverndarnefndum, að undanskildum eftirlitsheimsóknum Símonar Jóhannesar Ágústssonar. Í skýrslu starfsmanns, sem starfaði á Breiðavík að sumri til á árunum

1966, 1967, 1968 og 1970, kom hins vegar fram að barnaverndarráð hafi komið einu sinni á Breiðavík. Af athugun nefndarinnar á fundargerðum Barnaverndarráðs verður ekki séð að slíkrar ferðar fulltrúa í ráðinu til Breiðavíkur sé þar getið.

Á árinu 1959 hófust árlegar heimsóknir Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings. Eins og rakið er í kafla 8.1 í II. hluta skýrslunnar hefur nefndin undir höndum skýrslur Símonar Jóhannesar sem taka til heimsókna hans frá 1959 og allt til ársins 1972, að báðum árum meðtöldum. Eru þær allar merktar sem „trúnaðarmál“. Í skýrslunum er fjallað um einstaka drengi auk þess sem í skýrslunum fyrir árin 1959-1963 koma fram ýmsar almennar athugasemdir um einstök atriði er varða aðbúnað heimilisins og uppeldi drengjanna. Rétt er að mati nefndarinnar að gera nokkuð ítarlega grein fyrir umfjöllun Símonar Jóhannesar og helstu niðurstöðum, enda varpa þær ljósi á *samtímamat* eins helsta sérfræðings þjóðarinnar á þeim tíma á sviði barnaverndarmála á aðbúnaði og velferð vistmanna á Breiðavík.

Í skýrslu Símonar Jóhannesar vegna fyrstu heimsóknarinnar á árinu 1959 er í upphafi rakið að eftir viðtal við Ásgeir Pétursson, fulltrúa í menntamálaráðuneyti, Ágúst Pétursson, formann stjórnarnefndar Breiðavíkurheimilisins og þáverandi forstöðumann þess, hafi hann farið á Breiðavík að „athuga andlega heilbrigði, hegðun, líðan og geðheilsu drengjanna þar, svo og uppeldislegan rekstur heimilisins, eins og gert [væri] ráð fyrir í reglugerð þess, sem sett var 25. júlí 1958“. Er þessu næst lýst ferðum Símonar Jóhannesar og gagnaöflun hans í formi viðtala og skjallegra gagna á meðan á heimsókn hans stóð. Í kafla II. í skýrslu sálfræðingsins er síðan lýst athugun hans á einstökum drengjum og dregnar fram upplýsingar um bakgrunn hvers og eins, hegðun í vistinni og greiningu hans á andlegu ástandi þeirra og eiginleikum. Kafli III. í skýrslu hans ber yfirskriftina: „Nokkrar athuganir á vistheimilinu og tillögur um uppeldislegan rekstur þess“. Þar er að finna yfirlit yfir fjölda starfsfólks á heimilinu veturinn 1958 og þá um sumarið 1959. Þá er tekið sérstaklega fram að vistheimilið sé að „ýmsu leyti rekið við hinar örðugustu aðstæður“. Beri þar fyrst að nefna „staðsetningu þess á svo afskekktum stað, þar sem aðdrættir [séu] mjög erfiðir, fyrirhafnarsamir og kostnaðarsamir, einkum að vetrarlagi“. Þá auki lega heimilisins „vandkvæði á að fá hæft og nægilega fast starfsfólk að því“. Um þetta segir Símon Jóhannes síðan eftirfarandi:

Sakir þessa má ennfremur kallast ógerningur að veita því sérfræðilega þjónustu, sem þar þarfnast, svo sem þjónustu sálfræðings og geðlæknis. Svipuðu máli gegnir um aðra læknisþjónustu og heilsugæzlu, t.d. eru engin tæk á því, að tannviðgerðir á drengjunum fari fram.

Vegna þess, hve heimilið er afskekkt og samgöngur erfiðar við það, er nær útilokað, að drengirnir fái nokkrar heimsóknir foreldra eða vandamanna, né þeir

fari sjálfir í heimsóknir til þeirra. Er þessi einangrun afarmikið og ísjárvert álag á þá drengi, sem eru þar langdvölum, tvö ár eða jafnvel lengur. Býst ég við, að heilbrigðir og vel gerðir drengir á þessum aldri, sem eiga ekki við nein hegðunarvandkvæði að stríða, myndu taka sér slíka einangrun frá foreldrum og vandamönnum mjög nærri. Sakir fjarlægðar og einangrunar er einnig nær ókleift fyrir forstöðumann að kynnast foreldrum og vandamönnum piltanna og hafa samvinnu við þá um uppeldi þeirra og framtíð.

Þessu næst vikur Símon Jóhannes að aldri drengjanna á Breiðavík og tekur fram að hann hafi skilið það þannig að upphaflega hafi verið ætlunin að hafa þar erfiða pilta á aldrinum 13, 14-18 ára. Síðan tekur hann fram:

Þetta hefur hins vegar þróast svo, að flestir piltarnir eru innan við kynþroskaskeið. Eldri piltar eru miklu áþrífameiri, ódælli, eiga að ýmsu leyti við önnur vandamál að glíma en hinir yngri, og er það skoðun mín, að í Breiðavík eigi framvegis að vera drengir á svipuðum aldri og þeir eru nú, þ.e. ca. 14 – 15 ára aldurs. Var það og líka álit forstöðumanns heimilisins, að varasamt væri að hafa þar 15 pilta hóp á aldrinum 14 – 18 ára, nema gæslulið yrði stóraukið. Brýn þörf er á öðru uppeldisheimili fyrir eldri drengi, en það verður að staðsetja tiltölulega nálægt Reykjavík.

Í skýrslu sinni fjallar Símon Jóhannes einnig um húsnæðið á Breiðavík, sem hann telur „algerlega ófullnægjandi bæði fyrir starfsfólk og drengina“. Drengirnir séu 3 í flestum herbergjum, sem eru svo lítil, að hvorki [sé] unnt að koma þar fyrir stól né borði, enginn skápur [sé] þar né hilla, sem drengirnir geta haft fyrir muni sína; föt sín [verði] þeir að leggja á gólfíð eða á rúmgaflana um nætur“. Tekur hann fram að „[sakir] hinna miklu húsnæðisþrengsla [sé] aðbúð drengjanna langt frá því að vera viðunandi og [torveldi] mjög uppeldisstarfið“. Þá skorti „tilfinnanlega starfslið að heimilinu til þess að sinna drengjunum“. Kennari hafi starfað þar einungis sex mánuði á ári tvö árin þar á undan. Forstöðumaður hafi einnig sinnt nokkurri kennslu, enda þurfi að skipta drengjunum í tvo flokka eftir aldri og námsgetu. Tekur Símon Jóhannes fram að „[enginn] maður [komi] í stað kennarans, þegar kennsla [hætti], til þess að hafa eftirlit og umsjón með drengjunum og stjórna þeim við vinnu og leiki“. Setur hann fram ábendingar sínar um nauðsynlegan fjölda starfsmanna og orðar síðan afstöðu sína um aðbúnað og vinnuskilyrði forstöðumanns með eftirfarandi hætti:

[Hann] má aldrei frjálssri hendi um höfuð strjúka, er þrautupptekinn frá morgni til kvölds, en kemst þó ekki yfir þau störf, sem á honum hvíla, enda er hann bústjóri jafnframt og hefur því alla forsögn verka við búið. Honum er einum ætlað að vinna a.m.k. þriggja manna starf. Um sumarleyfi er ekki að tala. Þar sem fá störf reyna meira á lipurð, geðjafnvægi og skapstillingu en uppeldisstarf á því líku

heimili, er nauðsynlegt að gæta þess, geðheilsu þessara manna vegna, að ofbjóða þeim ekki með of miklu og löngu daglegu starfi og sjá til þess, að þeir fái hæfilega langt leyfi frá starfi á ári hverju. Áhrif ofþreytu og args segja brátt til sín: geðjafnvægið fer úr skorðum, menn verða uppstökkir, önugir, meiri og minni vanstilling gerir vart við sig með þeim, og kemur allt þetta fram í umgengni við aðra og í uppeldisstarfinu.

Í framhaldi af ofangreindum athugasemdum tekur Símon Jóhannes þó fram að þegar tekið sé tillit til aðstæðna, sem séu að ýmsu leyti óhagstæðar, virðist honum rekstur heimilisins vera í „eins góðu lagi og framast [sé] unnt að búast við“. Allt starfsfólkið virðist rækja störf sín vel, matur sé ágætur, enda drengirnir yfirleitt „þroskagóðir og [líti] vel út“. Forstöðumaður sé vel starfi sínu vaxinn og svo virðist sálfræðingnum sem drengjunum þyki vænt um hann og beri virðingu fyrir honum. Þó þurfi forstöðumaðurinn að hafa „miklu rýmri tíma en hann [hafi] til þess að gegna ýmsum veigamiklum þáttum í uppeldislegum rekstri heimilisins, sem nú verða út undan“. Þurfi forstöðumaðurinn meðal annars samkvæmt 7. gr. reglugerðar nr. 88/1958 að halda dagbók um hegðun drengjanna og spjaldskrá um þá. Þessum þáttum í rekstri heimilisins sé sinnt á ófullnægjandi hátt sakir anna forstöðumanns. Tekur Símon Jóhannes fram að engar skýrslur hafi hann fundið á heimilinu um drengi, sem höfðu verið þar áður en forstöðumaðurinn, sem var við stjórn á árinu 1959, tók við. Um þetta segir svo í skýrslu Símonar Jóhannesar:

E.t.v. er nú ógerningur að grafa upp, hvaða drengir hafa verið á heimilinu frá því að það var stofnað, hve lengi þeir hafa verið þar, hvernig þeir hafa hegðað sér þar og hvernig þeim hefur farnast síðar. Slík óreiða er óhæfileg framvegis.

Þá vil ég vekja athygli á, að ekki má vanrækja að fylgja vel ákvæðum 3. gr. reglugerðar heimilisins, um það, að stjórnarnefndin gangi ríkt eftir því við barnaverndarnefnd þá, er í hlut á, að hún láti rannsaka rækilega heilsufar drengs, sem hún ráðstafar á heimilið, og sömuleiðis láti hún sálfræðing athuga hann, ef þess er nokkur kostur, og sendi eftirrit af umsögnum þessarra sérfræðing, svo og umsögn barnaverndarnefndar (ráðs) sjálfar um drenginn til forstöðumanns heimilisins. Á þessu hefur orðið misbrestur.

Í lok skýrslu Símonar Jóhannesar vegna fyrstu heimsóknar hans á Breiðavík á árinu 1959 dregur hann ofangreind efnisatriði saman í 9. töluliðum.

Áður er rakið að Símon Jóhannes fór árlega til Breiðavíkur í athugunarheimsókn frá og með árinu 1959 og allt til ársins 1972. Í öllum skýrslunum er að finna lýsingu og greiningu sálfræðingsins á einstökum drengjum, bakgrunni þeirra, hegðun í vistinni, og á andlegu og líkamlegu ástandi og eiginleikum. Þá er eins og í upphaflegri skýrslu frá

árinu 1959, sem að framan hefur ítarlega verið rakin, fjallað með almennum hætti um athuganir Símonar Jóhannesar á Breiðavíkurheimilinu og settar iðulega fram tillögur um úrbætur.

Í skýrslunni fyrir árið 1960 er gerð grein fyrir starfsmannahaldi og að tannlæknir og tannsmiður hafi verið „á ferðinni, þegar [Símon Jóhannes] var að fara frá Breiðavík“. Hafi þeir gert við tennur í öllum drengjunum og einn fengið falskar tennur. Þá er tekið fram að „meiri fjölbreytni [hafi að ýmsu leyti verið] í uppeldisstarfinu þetta ár og meira gert fyrir drengina en áður. [Lagist] hegðun þeirra þar mikið og þeir [uni] sér vel“. Setur Símon Jóhannes síðan fram tillögur í 9 töluliðum sem um margt eru efnislega samsvarandi þeim sem fram koma í upphaflegri skýrslu hans fyrir árið 1959. Er meðal annars ítrekað að enn hafi verið „mikill misbrestur“ á því að barnaverndarnefndir, sem hafi ráðstafað drengjum á heimilið, hafi sent fullnægjandi greinargerð með þeim. Með sumum þeirra „hafi alls ekki [verið] skrifað“. Áréttar hann að stjórnarnefndin þurfi að ganga betur eftir því að ákvæðum 3. gr. reglugerðar nr. 88/1958 sé fylgt fram. Þá ætti stjórnarnefndin að „krefjast rannsóknar sálfræðings á drengjum þar sem því [verði] komið við, áður en þeir [séu] teknir á heimilið, og fá öll plögg um þá til athugunar, svo sem umsögn barnaverndarnefndar, læknis og skólastjóra áður en vist þeirra er ákveðin á heimilinu“. Einnig vekur hann athygli á nauðsyn þess að ráðinn sé „[kunnáttumaður, sem vinni] í sambandi við Breiðavíkurheimilið, til þess að hafa á hendi eftirhjálp (after-care) við drengi þá, sem þar eru vistaðir, hvaðan sem þeir eru af landinu. Kynnti hann sér námshæfi þeirra, starfshæfi og áhugamál og kæmi sérhverjum pilti til náms eða starfs við hans hæfi með fjárhagsaðstoð og annarri nauðsynlegri fyrirgreiðslu bæjarfélags þess eða sveitarfélags, sem hlut á að máli, og væri drengjunum á allan hátt til fulltingis“. Þar sem mikill meirihluti drengjanna væri frá Reykjavík væri „áráðandi, að Reykjavíkurbær [tæki] mál þetta betri tökum en hingað til og leiti fleiri úrræða“. Tekur Símon Jóhannes fram að hann telji tímabært að „Reykjavíkurbær komi upp fósturheimili, fyrst og fremst fyrir þá unglinga, sem verið hafa á Breiðavík, en eiga svo gölluð heimili að hverfa að, að framtíð þeirra [megi] teljast í voða, ef þeir dveljast þar“. Að öðru leyti vísar Símon Jóhannes til tillagna sinna um rekstur Breiðavíkurheimilisins sem fram koma í ofangreindri skýrslu frá 1959.

Í grundvallaratriðum er í skýrslum Símonar Jóhannesar fyrir árin 1961 og 1962 vísað til sömu athugasemda og tillagna, og ítarlega er lýst að framan úr skýrslum hans fyrir árin 1959 og 1960, varðandi „uppeldislegan rekstur heimilisins“. Í skýrslu hans fyrir árið 1963 er meðal annars rakið að héraðslæknir hafi mælt og vegið drengina, eins og fyrir sé mælt í reglugerð nr. 88/1958. Þá er vikið að aðgerðum á húsnæði og húsbúnaði og tekur Símon Jóhannes fram að við þær hafi „allur aðbúnaður drengjanna

tekið gagngerðum breytingum til hins betra, svo og starfsfólks, „svo langt sem það [nái]“. Þó tekur hann fram að „langt [sé] frá því að húsnæðismálum [Breiðavíkur] sé komið í lag“. Í lok skýrslu sinnar fyrir árið 1963 tekur Símon Jóhannes fram að hann muni ekki gera fleiri tillögur varðandi rekstur heimilisins, en „vísa í því efni til fyrri skýrslna [sinna]“. Að endingu vilji hann þó árétta það álit sitt að ráða verði fljótt fram úr húsnæðismálum vistheimilisins því að á því velti hvort unnt sé að fá hæft starfsfólk að því og jafnvel hvort „unnt verði á einhvern hátt að halda rekstri þess áfram“. Er þannig í skýrslum hans fyrir árin 1964 og 1965 einkum vikið að sömu atriðum varðandi skort á starfsfólki og eftirfylgni barnaverndarnefnda með börnum, sem vistuð hafa verið. Í síðari skýrslunni tekur Símon Jóhannes þó sérstaklega fram að hann telji allan rekstur heimilisins nú vera „í ágætu lagi“. Forstöðumaðurinn, sem hafði þá ári áður tekið við starfinu, láti sér mjög annt um drengina og hafi gott lag á þeim. Hann sé fullur áhuga, stjórnsamur og harðduglegur og hafi góða skipan á öllum störfum og framkvæmdum. Fjölskylda hans sé samhent, kona hans sinni mikið drengjunum og sonur hans sé laginn við þá og þeir hændir að honum. „Vistheimilið [beri] nú meiri blæ af fjölskylduheimili en stofnun“, eins og segir í skýrslunni.

Í skýrslum Símonar Jóhannesar fyrir árin 1966-1972 er notuð sambærileg aðferða-fræði við úrvinnslu gagna og í fyrri skýrslum. Í hverri skýrslu er gerð grein fyrir einstökum drengjum á skipulegan hátt. Sem fyrr er að jafnaði tekið fram að gögn hafi ekki borist með dreng, sem vistaður hefur verið af hálfu barnaverndarnefndar utan Reykjavíkur. Þó má ráða að gögn hafi í einhverjum slíkum tilvikum borist eftir ítrekaðar beiðnir þess efnis. Þá er lýst með almennum hætti sýn Símonar Jóhannesar á stöðu mála á heimilinu, sem er í megindráttum jákvæð á þessum árum. Verður ráðið af umfjöllun hans að hann hafi talið að með tilkomu þáverandi forstöðumanns á árinu 1964 og fjölskyldu hans hafi heimilið í auknum mæli frekar borið með sér „blæ af fjölskylduheimili en stofnun, eftir því sem [hafi getað orðið] á heimili, þar sem dvöl drengja [hafi verið] tímabundin og fáir þeirra lengur en 2–3 ár og sumir skemur“, eins og það er orðað í skýrslu hans fyrir árið 1966. Leggur Símon Jóhannes jafnan áherslu á það í skýrslum sínum á þessum árum að hann telji það „mjög mikilvægt að njóta áfram starfskrafta forstöðuhjónanna“, enda sé „vafalaust, að happasælast [sé] að samhent hjón veiti slíku uppeldisheimili forstöðu, þegar þess [sé] nokkur kostur“.

Í skýrslum Símonar Jóhannesar er ekki að finna neikvæðar lýsingar eða athugasemdir varðandi starfs- og uppeldisaðferðir forstöðumannsins eða annarra starfsmanna, eða sett fram gagnrýni á innra skipulag í uppeldisstarfinu á þessum árum. Að jafnaði er því lýst að drengirnir líti vel út og að þeir sýnist ánægðir á heimilinu. Á hinn bóginn heldur Símon Jóhannes áfram að gera meðal annars verulegar athugasemdir við skort á

því að barnaverndarnefndir leggi grunn að skipulegri eftirfylgni með drengjunum að lokinni vistun.

Í lokaskýrslu Símonar Jóhannesar fyrir árið 1972 setur hann fram „[lokaorð] og hugleiðingar um rekstur Breiðavíkurheimilisins í framtíðinni“, en óþarfi er að rekja þessi atriði í heild sinni. Samandregið tekur Símon Jóhannes fram að ekki komi til mála að hans mati að leggja niður starfrækslu heimilisins í Breiðavík „þótt það sé afskekkt og staðsetning þess hafi marga ókosti, meðan ekki sé völ betri og nægilegri úrræða til bjargar og viðreisnar vanræktum drengjum með alls konar hegðunarvandkvæði“. Rekur hann síðan þær breytingar á stjórnskipulagi barnaverndarmála sem voru að taka gildi, einkum með tilkomu Upptökuheimilis ríkisins og aukinni sérmenntun starfsmanna hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Leggur hann til að heiti Breiðavíkurheimilisins verði breytt úr vistheimili í „heimavistarskóla“. Ekki væri einungis um nafnbreytingu að ræða heldur hefði hún jafnframt í för með sér breytingu á rekstri heimilisins. Þessu næst víkur hann að aldursdreifingu barna, sem vistuð yrðu á Breiðavík í framhaldi af slíkri kerfisbreytingu og ítrekar andstöðu sína við að ungir drengir á aldrinum 10-12 ára séu með eldri drengjum á aldrinum 16 og 17 ára. Það hafi ekki gefist vel í starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Loks áréttar hann mikilvægi þess að vel takist til með ráðningu hæfs starfsfólks. Þá víkur hann að stjórnskipulagi og eftirliti nýrrar stofnunar og bendir á að náið samstarf þurfi einkum að vera með barnaverndarnefnd Reykjavíkur, sem hafi nokkru sérhæfðu starfsliði á að skipa, og stjórnarnefnd Breiðavíkurheimilisins, sérstaklega að því er varðar val drengja á heimilið.

Samkvæmt ákvæðum 53. gr. laga nr. 29/1947 og 55. gr. laga nr. 53/1966 bar Barnaverndarráði í krafti eftirlitshlutverks síns með uppeldisstofnunum að fela einum ráðsmanni eða sérstökum fulltrúa að vitja til eftirlits hvernar stofnunar svo oft sem þurfa þætti og eigi sjaldnar en einu sinni á ári. Til samræmis við þetta var mælt svo fyrir í síðasta málsli. 5. gr. reglugerðar nr. 88/1958 um vistheimilið Breiðavík að stjórnarnefnd heimilisins væri skylt, er þörf krefði, að fá sérmenntaðan mann í uppeldisfræði eða sálfræði til þess að athuga andlegt heilbrigði, líðan og hegðun drengjanna. Í tíð reglugerðar nr. 225/1973 skyldi Upptökuheimili ríkisins senda eftirfarandi starfsmenn til Breiðavíkur: Sálfræðing fjórum sinnum á ári, lækni tvisvar á ári, og sérkennara tvisvar á ári.

Ekki verður annað lagt til grundvallar að mati nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 en að ofangreindar athuganir Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1959-1972 hafi verið í samræmi við lágmarksskyldur Barnaverndarráðs samkvæmt 53. gr. laga nr. 29/1947 og 55. gr. laga nr. 53/1966 og fullnægt þeim efniskröfum, sem þar var mælt fyrir um. Nefndin hefur þannig ekki

forsendur til þess að telja annað en að eftirlitsheimsóknir Símonar Jóhannesar hafi sem slíkar verið í samræmi við þágildandi lagareglur um athugun sérmenntaðs manns á andlegu og líkamlegu heilbrigði vistmanna. Hvað sem því líður telur nefndin að við mat á hvort opinbert eftirlit með starfseminni hafi verið fullnægjandi verði að horfa til þess hvernig skýrslur Símonar Jóhannesar voru nýttar af hálfu menntamálaráðuneytisins annars vegar, sem hafði á hendi yfirstjórnunarhlutverk samkvæmt lögum frá 1947 og lögum frá 1966 og Barnaverndarráðs og stjórnarnefndar Breiðavíkurheimilisins hins vegar, sem báru umsjónar- og eftirlitsskyldu með starfsemi Breiðavíkur og þeim börnum, sem þar voru vistuð.

Af þeirri athugun á fundargerðum Barnaverndarráðs á Þjóðskjalasafni, og öðrum heimildum um starfsemi ráðsins, sem unnin var fyrir nefndina, verður ráðið að á tímabilinu 1959-1972 hafi aðeins 5 af ofangreindum 14 eftirlitsskýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar verið sérstaklega bókaðar sem framlagðar á fundum Barnaverndarráðs. Aldrei er hins vegar færð til bókar umræða um efni skýrslanna á fundum ráðsins, þótt í þeim sé, eins og fyrr greinir, að finna fjölmargar ábendingar og tillögur um það sem betur mætti fara í starfseminni. Ef frá eru taldar áðurnefndar 5 eftirlitsheimsóknir Símonar Jóhannesar verður af fundargerðum Barnaverndarráðs enn fremur ráðið að aðeins ein önnur eftirlitsheimsókn fulltrúa Barnaverndarráðs hafi verið sérstaklega bókuð á þessu fjórtán ára tímabili, þ.e. 18. september 1963. Þessu til viðbótar má þó nefna nokkur dæmi um að Barnaverndarráð hafi uppi viðhaft ráðstafanir sem flokka má að mati nefndarinnar sem lið í eftirliti ráðsins, sbr. bókun ráðsins frá 28. ágúst 1962 um fund með menntamálaráðherra, þar sem krafist var úrbóta á aðbúnaði, bókanir ráðsins um meint skírlífisbrot drengja frá mars og apríl 1963 og heimsókn ráðsins til Breiðavíkur, sbr. bókun ráðsins frá 8. sept. 1963. Þá eru viðræður ráðsins við forstöðumenn heimilisins, sbr. bókanir ráðsins, dags. 7. feb. 1964 og 17. nóv. 1971.

Af framangreindu telur nefndin ekki verða dregnar aðrar ályktanir en þær að af hálfu hins lögbundna eftirlitsaðila, Barnaverndarráðs, hafi hinar efnislegu ábendingar og athugasemdir, sem fram komu í skýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar, ekki leitt til kerfisbundinna og skipulagðra ráðstafana eða annarra viðbragða af hálfu Barnaverndarráðs á tímabilinu 1959-1972. Raunar verður, eins og fyrr greinir, ekki ráðið af fundargerðum Barnaverndarráðs á þessu tímabili að skýrslurnar hafi sem slíkar verið efnislega ræddar á fundum ráðsins, þótt 5 þeirra hafi verið bókaðar sem framlagðar á fundum. Þá tekur nefndin fram að ekki liggi fyrir fundargerðir stjórnarnefndar Breiðavíkurheimilisins eða önnur gögn, sem varpað geta ljósi á það hvort og þá með hvaða hætti eftirlitsaðilar brugðist við þeim athugasemdum sem fram komu í skýrslunum.

Í þessu sambandi telur nefndin *í fyrsta lagi* ljóst að aldursdreifing barna, sem vistuð voru á Breiðavíkurheimilinu, á árunum 1952-1972 hafi með engu móti verið forsvaranleg, þótt mismikill munur hafi verið á milli yngstu og elstu drengja á tímabilinu. Í skýrslum Símonar Jóhannesar var ítrekað bent á þá hættu sem gæti skapast í nánú samneyti ungra drengja annars vegar og eldri drengja, sem væru orðnir kynþroska hins vegar. Að mati nefndarinnar verður að telja að þær frásagnir sem fram hafa komið af hálfu vistmanna, einkum þeirra sem vistaðir voru á Breiðavík á tímabilinu 1955-1964, styðjist að verulegu leyti við þessa staðreynd varðandi hið mikla aldursbil sem var að jafnaði á milli drengja á Breiðavík. Ekki verður séð að opinberir eftirlitsaðilar, og þá einkum Barnaverndarráð, sem hinn miðlægi og almenni eftirlitsaðili með störfum staðbundinna barnaverndarnefnda og stjórnarnefnd Breiðavíkurheimilisins, hafi gert reka að því að færa þessa vistunarframkvæmd í eðlilegt horf. Þannig voru ekki gerðar ráðstafanir af hálfu hinna opinberu eftirlitsaðila sem gætu eftir mætti hafa dregið úr þeirri hættu á kynferðislegri misbeitingu og ofbeldi eldri drengja gagnvart yngri, og kúgunum og hótunum þeirra á milli, sem fram hafa komið í frásögnum vistmanna frá þessu tímabili, sem nefndin hefur fjallað um í köflum 10.7 – 10.9 hér að framan. Í þessu sambandi er jafnframt mikilvægt að mati nefndarinnar að einnig var sérstaklega kannað hvernig háttað hafi verið innra eftirliti af hálfu forstöðumanna og annarra starfsmanna Breiðavíkurheimilisins á þessu tímabili með innbyrðis samskiptum vistmanna. Í skýrslum, sem teknar voru af þeim, sem gegndu störfum forstöðumanna, og af öðrum starfsmönnum kom í öllum tilvikum fram að ekkert kerfisbundið eftirlit af þessu tagi hafi verið á heimilinu, t.d. að nóttu til, en langt framan af þessu tímabili voru vistmenn tveir eða fleiri saman í herbergi.

Í öðru lagi verður ekki ráðið af fyrirliggjandi gögnum að hinir opinberu eftirlitsaðilar á sviði barnaverndarmála hafi gert viðhlítandi ráðstafanir til að tryggja reglubundið eftirlit læknis eða annarra heilbrigðisstarfsmanna með drengjunum á Breiðavík, a.m.k. langt framan af vistunartímanum. Af skýrslum Símonar Jóhannesar virðist mega ráða að það hafi verið með öllu tilviljanakennt hvort drengir fengu reglubundna læknisþjónustu sem væri liður í kerfisbundnu eftirliti með líðan þeirra, þótt farið hafi verið eftir þörfum með drengi á Patreksfjörð. Í þessu sambandi bendir nefndin á að skýrt og fortakslaust var mælt fyrir um það í fyrsta málslið 5. gr. reglugerðar nr. 88/1958 að læknisrannsókn skyldi fara fram á drengjunum, a.m.k. tvisvar á ári. Skyldu þeir þá vegnir og hæðarmældir, er þeir komu á heimilið og er þeir færu þaðan.

Í þriðja lagi telur nefndin rétt að rifja upp að með 11. gr. reglugerðar nr. 88/1958 var stjórnarnefndinni og forstöðumanni falið að setja reglur um hegðun og umgengni vistdrengja og heimilisaga. Skyldu þær bornar undir menntamálaráðuneytið til stað-

festingar. Skrásetning reglna af þessu tagi í samstarfi stjórnarnefndarinnar og forstöðumanns, og síðar með aðkomu ráðuneytisins í formi staðfestingar, hafði það meðal annars að markmiði að draga fram þá almennu og samræmdu stefnu og þau markmið varðandi aga og hegðun drengjanna, sem leggja bar til grundvallar á vistheimili eins og Breiðavík. Þá hefði setning slíkra reglna með formlegum hætti og kynning þeirra fyrir þeim börnum, sem vistuð voru, skapað í ríkari mæli fyrirsjáanleika og festu í samskiptum starfsmanna og vistmanna. Eins og ráðið verður af ályktunum og niðurstöðum nefndarinnar í köflum 10.7 – 10.10 hér að framan er ljóst að veruleg þörf var á því að slík fyrirmæli væru sett og lögju ljós fyrir, m.a. í þágu opinbers eftirlits með starfseminni. Af gögnum þeim, sem nefndin hefur aflað, verður hvorki séð að menntamálaráðuneytið né stjórnarnefnd Breiðavíkurheimilisins hafi gert nokkurn reka að því að tryggja að fylgt væri efnisreglu 11. gr. reglugerðar nr. 88/1958, en samsvarandi ákvæði var ekki tekið upp í reglugerð nr. 225/1973. Styðst þessi ályktun nefndarinnar jafnframt við framburði þeirra sem gegndu forstöðu á heimilinu og gáfu nefndinni upplýsingar, en engir þeirra minnst þess að reglur af þessu tagi hafi nokkurn tímann verið settar.

Í kafla 10 hér að framan eru ítarlega raktar ályktanir og niðurstöður nefndarinnar um hvort vistmenn hafi orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á meðan á starfstíma Breiðavíkurheimilisins stóð og þá á grundvelli þeirra efnislegu mælikvarða sem nefndin hefur byggt á í störfum sínum. Það er ljóst að ekki gætir samræmis á milli ályktana nefndarinnar að þessu leyti um árin 1959-1972 og athugana Símonar Jóhannesar í skýrslum hans fyrir þessi ár. Að mati nefndarinnar verður þó að hafa hér í huga að Símon Jóhannes kom að Breiðavík einu sinni á ári á ofangreindu tímabili og var forstöðumaðurinn á hverjum tíma upplýstur og með í ráðum um fyrirætlanir sálfræðingsins. Ekki er lokað fyrir það skotið að á hafi skort að athuganir Símonar Jóhannesar hafi, eins og atvikum var háttað og þær voru framkvæmdar, nægilega getað leitt í ljós að atburðir af því tagi, sem nánar er fjallað um í köflum 10.7 – 10.10 hér að framan, hafi átt sér stað eða jafnvel verið að eiga sér stað í samskiptum vistmanna innbyrðis eða í samskiptum vistmanna og starfsmanna heimilisins. Í þeim viðtölum sem nefndin átti við fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins kom ekki fram nokkurt dæmi um að vistmenn hefðu greint Símoni Jóhannesi frá því að þeir eða aðrir vistmenn væru að sæta illri meðferð og/eða ofbeldi.

Fyrr er rakin sú ályktun nefndarinnar að Barnaverndarráð og stjórnarnefnd Breiðavíkurheimilisins hafi með því að koma á árlegum athugunum Símonar Jóhannesar Ágústssonar fullnægt þeim kröfum, sem leiddu af 53. gr. laga nr. 29/1947 og 55. gr. laga nr. 53/1966 á tímabilinu 1959-1972. Hvað sem því líður telur nefndin að draga verði þá ályktun af ákvæðum laga nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966, sem nánar eru

rakin í kafla 11.1 hér að framan, að á Barnaverndarráði og stjórnarnefnd heimilisins hafi hvílt ríkari umsjónar- og eftirlitskyldur sem leiddu til þess að setja bar á laggirnar reglubundnara og kerfisbundnara eftirlit með því hvernig háttað væri líðan og velferð þeirra drengja, sem vistaðir voru á heimilinu, en framkvæmt var með árlegum heimsóknum Símonar Jóhannesar einum saman.

Í þessu sambandi skal ítrekað að samkvæmt 53. gr. laga nr. 29/1947 og 55. gr. laga nr. 53/1966 var Barnaverndarráði skylt að fela einum ráðsmanni eða sérstökum fulltrúa að vitja til eftirlits hvers hælís eða stofnunar *svo oft sem þurfa þótti* og eigi sjaldnar en einu sinni á ári. Samkvæmt ákvæðinu var árleg heimsókn því lágmarksregla, en Barnaverndarráði skylt að leggja mat á hvort frekari eftirlitsaðgerðir voru nauðsynlegar. Við það mat bar í *fyrsta lagi* að horfa til þess að sökum þeirrar miklu einangrunar, sem leiddi af staðarvali Breiðavíkur, voru samskipti vistmanna og foreldra lítil sem engin í flestum tilvikum. Í *öðru lagi* lá fyrir að fagleg menntun starfsmanna var bágborin mestan hluta starfstímans og fjöldi starfsmanna að jafnaði of lítill til að annast þann fjölda vistmanna sem var á Breiðavík, a.m.k. á árunum 1955-1956 til 1967-1968, eins og ítrekað er rakið í skýrslum Símonar Jóhannesar.⁷⁴ Í *þriðja lagi* var, eins og fyrr greinir, ákveðið að vista unga drengi, allt niður í 7-9 ára, með drengjum, sem komnir voru vel á unglingsaldurinn, þ.e. 16-17 ára. Óumdeilt virðist að veruleg hætta á illri meðferð eða ofbeldi í samskiptum vistmanna hafi skapast með þessari lagaframkvæmd. Í *fjórdða lagi* bar stjórnvöldum að horfa til þess að þeir drengir, sem vistaðir voru á Breiðavík, voru í meginþorra tilvika börn sem áttu í andlegum eða félagslegum erfiðleikum og því viðkvæm fyrir þeirri miklu röskun á högum þeirra sem fólst í vistun á jafn einangruðum og afskekktum stað eins og Breiðavík.

Allt þetta samanlagt leiðir til þess að mati nefndarinnar að ekki verði önnur ályktun dregin en að á hafi skort að það opinbera eftirlit, sem haft var með starfseminni á árunum 1952-1972, hafi verið fullnægjandi eins og lögum og reglugerðum um Breiðavíkurheimilið var háttað á þessum árum. Í fyrsta lagi verður að telja að á hafi skort að

⁷⁴ Í F-lið 3. mgr. 32. gr. reglugerðar nr. 105/1970 um vernd barna og ungmenna voru settar fram kröfur til starfsliðs á uppeldisstofnunum. Þar sagði svo í 1. og 2. mgr: „Starfslið barnaheimila skal vera það fjölmennt, að séð verði fyrir líkamlegri og andlegri þroskaþörf barnanna. Starfslið skal hafa skilning á þörfum barna, andlegum og líkamlegum, vera menntað og þjálfað í slíku starfi. Stjórnandi barnaheimilis skal svo sem því verður við komið, hafa aflað sér uppeldisfræðilegrar þekkingar. [...] Skulu allir forstöðumenn og forstöðukonur slíkra heimila hafa starfað áður á sams konar heimilum með góðum árangri.“ Í 38. gr. reglugerðar nr. 105/1970 var ítrekuð sú skylda ríkisstjórnarinnar, sbr. 39. gr. barnaverndarlaga nr. 53/1966, að setja á stofn og reka heimili, þar sem vistuð skyldu börn og ungmenni, sem framið hefðu lögbrot eða væru á annan hátt á glapstígum, eftir því sem fé væri veitt til þess í fjárlögum. Í ljósi þess orðalags, sem var að finna í ofangreindri 1. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar, verður að líta svo að hin almennu fyrirmæli þeirrar greinar hafi, eftir því sem við átti, einnig gilt um starfsemi uppeldisstofnana samkvæmt 39. gr. laga nr. 53/1966, þar á meðal Breiðavíkurheimilið. Einnig áttu þau við um Breiðavík eftir að heimilinu var breytt með reglugerð nr. 225/1973 í skólaheimili, sbr. reglugerð nr. 225/1973.

menntamálaráðuneytið hafi á grundvelli yfirstjórnunarhlutverks síns með málaflokknum gætt nægilega að því að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að aðbúnaður, fjöldi og menntun starfsmanna á Breiðavík væri í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í skýrslum Símonar Jóhannesar, en ganga verður út frá því að ráðuneytið hafi verið upplýst um eftirlitsheimsóknir hans og skýrslur hans af því tilefni á árunum 1959-1972, þar sem athugasemdir af því tagi komu ítrekað fram. Í öðru lagi liggur ekki annað fyrir en að skort hafi á skipulagt og kerfisbundið eftirlit Barnaverndarráðs og stjórnarnefndar Breiðavíkurheimilisins, sem hafi tekið nægjanlega mið af eðli starfsemi Breiðavíkur og þeim hópi ungra barna sem þar voru vistuð. Í þessu sambandi leggur nefndin á það áherslu að þótt niðurstaða hennar sé að þessu leyti almenns eðlis, þá er ljóst að þörfin fyrir reglubundnar og viðvarandi eftirlitsaðgerðir á þessu tímabili kunna að hafa verið mismiklar og breytilegar eftir aðstæðum, enda aðbúnaður vistmanna, fjöldi og fagleg hæfni starfsmanna o.s.frv. mismunandi eftir einstökum tímabilum.

11.2.3 Um tímabilið 1973-1979

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 225/1973 um skólaheimilið Breiðavík var þeim þremur stjórnarmönnum, búsettum í Vestur-Barðastrandarsýslu, sem mynduðu stjórn heimilisins með þremur stjórnarmönnum Upptökuheimilis ríkisins, falið að „annast reglulega umsjón með umönnun nemenda, starfrækslu heimilisins og búrekstur þess“. Þá bar upptökuheimilinu að senda sálfræðing fjórum sinnum á ári til Breiðavíkur, lækni tvisvar á ári og sérkennara tvisvar á ári, sbr. 4. gr. Samkvæmt 3. gr. bar að sjá nemendum fyrir lögskipaðri fræðslu og skyldi kennslan sniðin eftir getu og andlegu ástandi nemenda.

Í kafla 9.2.2 hér að framan er fjallað um tildrög og forsendur þess að börn voru vistuð á Breiðavík á þessu tímabili. Ljóst er að uppbygging og eðli starfseminnar tók nokkrum breytingum með þeirri stjórnkerfisbreytingu sem innleidd var með reglugerð nr. 225/1973.

Í köflum 10.12 og 10.13 hér að framan hefur nefndin komist að þeirri niðurstöðu að ekki séu forsendur til að draga þá ályktun af framburðum vistmanna og starfsmanna eða skjallægum gögnum að meiri líkur en minni séu á því að vistmenn hafi á tímabilinu 1973-1979 sætt illri meðferð eða ofbeldi, hvort sem er af hálfu starfsmanna eða annarra vistmanna, í þeirri merkingu sem lögð er til grundvallar í kafla 10.3 Á hinn bóginn telur nefndin að skýrar vísbendingar komi fram í framburðum og skjallægum gögnum um að skipulag og rekstur Breiðavíkurheimilisins hafi lengst af þessu tímabili ekki verið með þeim hætti, sem ráðgert hafi verið við setningu reglugerðar nr. 225/1973 og með þeirri stjórnkerfisbreytingu sem reglugerðinni var ætlað að innleiða. Um þau viðhorf sem þar

lágu til grundvallar má annars vegar vísa til þeirra sjónarmiða sem fram koma í eftirlitsskýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar fyrir árin 1971 og 1972, sjá umfjöllun í kafla 11.2.2 hér að framan. Þá má einnig vísa til svars Magnúsar T. Ólafssonar, menntamálaráðherra, á Alþingi á árinu 1973 við fyrirspurn Ingólfs Jónssonar, alþingismanns.⁷⁵

Í skýrslu fyrrverandi stjórnarformanns Upptökuheimilis ríkisins, sem hann gaf fyrir nefndinni, kemur fram að stjórn Breiðavíkurheimilisins hafi ekki farið oft á staðinn. Taldi hann sig muna að stjórnin hafi farið tvisvar á tímabilinu 1972-1979, þar af einu sinni undir lok starfseminnar og þá í þeim tilgangi að loka heimilinu. Í skýrslu sinni til nefndarinnar tók fyrrverandi stjórnarformaðurinn fram að í stjórninni hafi verið óánægja með starfsemi heimilisins. Stjórnarmönnum hafi fundist Breiðavík of afskekkt og því hafi verið afar erfitt að hafa faglegt eftirlit með heimilinu. Þá hafi fagfólk ekki verið starfandi þar og ekki hægt að fá sálfræðinga til að stýra störfum á heimilinu, en sálfræðingar hjá Upptökuheimili ríkisins hafi farið nokkuð oft til Breiðavíkur. Þá tók hann fram að sú aðferð að vista börn, sem áttu í erfiðleikum, langt frá höfuðborgarsvæðinu hafi verið gengin sér til húðar á þessum tíma.

Af skýrslum, sem starfsmaður á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1975-1976, forstöðumaður heimilisins á árunum 1977-1979 og annar starfsmaður, sem þá var einnig við störf á Breiðavík, gáfu fyrir nefndinni verður jafnframt dregin sú ályktun að eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki með aðbúnaði og velferð vistmanna hafi lítið verið sinnt af hálfu stjórnar heimilisins, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 225/1973, en frekar hafi verið haft eftirlit með fjárhags- og rekstrarlegum málefnum. Á heimilið hafi hins vegar komið sálfræðingur og forstjóri Upptökuheimilisins ríkisins, a.m.k. tvisvar á ári.

Vart er vafa undirorpið af fyrirliggjandi gögnum að skortur hafi verið á því að meðferðar- og uppbyggingarstarf á Breiðavík hafi verið nægjanlega skipulagt og markvisst á tímabilinu 1973-1979. Þá var reglubundið eftirlit með starfseminni ábótavant og vandséð að það hafi nægjanlega fullnægt kröfum laga nr. 53/1966 og reglugerðar nr. 225/1973. Í framhaldi af ákvörðun um vistun á Breiðavík verður ekki annað séð að mati nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 en að afskipti stjórnar heimilisins, barnaverndar-nefndar, þ. á m. félagsmálaráðs Reykjavíkurborgar, sbr. reglugerð nr. 96/1970, og Barnaverndarráðs hafi verið af skornum skammti, a.m.k. þannig að leitt hafi til skipulagðra umbóta og breytinga á velferð og líðan vistmanna. Þó ber að geta þess að samkvæmt gögnum sem fyrir liggja var farin kynnis- og rannsóknarferð á vegum menntamálaráðuneytisins til Breiðavíkur á árinu 1975 og er greinargerð af því tilefni, dags. 6. ágúst 1975. Komu þar fram verulegar athugasemdir við skipulag og ástand mála inni á heimilinu, einkum að um mikinn sóðaskap og óreiðu hafi verið að ræða. Engin gögn

⁷⁵ Alþt. 1972-1973, B-deild, bls. 1755-1759.

liggja fyrir um það hvort og þá með hvaða hætti var brugðist við þeim athugasemdum sem fram komu í greinargerðinni. Þá liggur, sem fyrr getur, fyrir skýrsla Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, í tilefni af eftirlitsferð hans sumarið 1975 og loks frásögn af ferðum fulltrúa menntamálaráðuneytisins, dags. 22. september 1976. Þess skal getið að fyrir utan skýrslu Símonar er ofangreindra athugana ekki getið í fundargerðum Barnaverndarráðs. Hvað varðar eftirlitsskýrslu Símonar Jóhannesar á árinu 1975, er aðeins bókað í fundargerð Barnaverndarráðs, dags. 17. desember þ.á., að samþykkt hafi verið að láta vélrita skýrsluna og senda hana menntamálaráðuneytinu. Þá er ekkert bókað um starfsemi Breiðavíkur í fundargerðum Barnaverndarráðs á árunum 1976 til lokunar starfseminnar á árinu 1979.

IV. TILLÖGUR NEFNDARINNAR

12. Ályktunargrundvöllur nefndarinnar

12.1 Hlutverk nefndarinnar samkvæmt lögum nr. 26/2007

Í lögum nr. 26/2007 er ekki kveðið á um hvers efnis tillögur nefndarinnar skuli vera í ljósi niðurstaðna af könnun. Þar segir aðeins í d-lið 2. mgr. 1. gr. að nefndin skuli *leggja grundvöll að tillögum til stjórnvalda um frekari viðbrögð ef ástæða þykir til*. Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögunum er tekið fram að ekki hafi verið talið rétt að mæla í lögunum frekar fyrir um það hvers efnis tillögur nefndarinnar skyldu vera í framhaldi af könnun á starfsemi vist- eða meðferðarheimilis. Nefndin eigi að leggja á það mat hvort og þá hvernig verði brugðist við af hálfu stjórnvalda gagnvart þeim sem kunni að hafa í reynd sætt illri meðferð eða ofbeldi, ef könnun leiðir slíkt í ljós. Verði þá meðal annars að horfa til þeirra lagareglna sem giltu á þeim tíma sem slík atvik kunnu að hafa átt sér stað og eftir atvikum þjóðréttarlegra skuldbindinga.

Í III. hluta skýrslunnar hafa verið raktar ályktanir og niðurstöður nefndarinnar um tildrög vistunar barna á Breiðavík, um hvort vistmenn sem þar dvöldust hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi og loks um hvort opinbert eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi verið fullnægjandi. Eins og þar er ítarlega rökstutt hefur könnun nefndarinnar í fyrsta lagi leitt í ljós að annmarkar voru á verklagi og málsmeðferð við töku ákvarðana í barnaverndarnefnd Reykjavíkur um vistun barna stóran hluta þess tímabils sem Breiðavík var starfandi, einkum á árunum 1952 til 1965-1966. Þá eru gögn um störf barnaverndarnefnda í byggðum landsins á þessum tíma af skornum skammti og því harla erfitt að draga ályktanir um störf þeirra í þessu sambandi. Þó má ráða af öðrum gögnum, einkum eftirlitsskýrslum Símonar Jóhannesar Ágústssonar, sálfræðings, sem heimsótti Breiðavík árlega á árunum 1959-1972, að iðulega hafi engin gögn borist með þeim drengjum sem vistaðir voru af hálfu barnaverndarnefnda utan höfuðborgarinnar og að aðeins í sumum tilvikum hafi einhver slík gögn borist til Breiðavíkur eftir ítrekuð tilmæli. Könnun nefndarinnar hefur í öðru lagi leitt til þess að nefndin telur sig geta lagt til grundvallar að á ákveðnum tímabilum í starfi Breiðavíkurheimilisins, einkum á árunum 1955 til 1972, verði að telja meiri líkur en minni á því að sumir vistmenn hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi í þeirri merkingu sem lögð hefur verið til grundvallar í skýrslunni, þegar þeir dvöldust á heimilinu, annaðhvort af hálfu annarra vistmanna eða starfsmanna á heimilinu. Í þriðja lagi er það síðan niðurstaða nefndarinnar að opinbert

eftirlit með starfsemi Breiðavíkurheimilisins hafi ekki verið fullnægjandi stærstan hluta þess tímabils sem heimilið var starfandi.

Að framangreindu virtu, og í ljósi d-liðar 2. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007, hefur nefndin lagt ígrundað mat á þær tillögur sem hún telur að til greina komi að setja fram í tilefni af niðurstöðum sínum í III. hluta skýrslunnar. Möguleikar stjórnvalda á að bregðast við niðurstöðum sem þessum eru takmarkaðir í ljósi eðlis þess málefnis sem hér um ræðir og þess langa tíma sem er liðinn frá því að þeir atburðir, sem hér er fjallað um, áttu sér stað. Nefndin hefur við athugun sína meðal annars horft til þess hvernig leitast hefur verið við í nágrannalöndum Íslands, einkum í Noregi og Svíþjóð, að bregðast við sambærilegum niðurstöðum, sem þar hafa verið settar fram í skýrslum opinberra nefnda.

Samandregið er það niðurstaða nefndarinnar að rökrétt sé og eðlilegt að nefndin setji í *fyrsta lagi* fram tillögu er lýtur að hugsanlegum skaðabótagreiðslum til fyrrverandi vistmanna Breiðavíkurheimilisins, öllum eða hluta þeirra, sjá kafla 13, í *öðru lagi* tillögu er lýtur að framhaldi á geðheilbrigðisþjónustu, sjá kafla 14, í *þriðja lagi* tillögu er beinist að gildandi framkvæmd og eftirliti á sviði barnaverndarmála, sjá kafla 15, og í *fjórdða lagi* tillögu um framhald á könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007, sjá kafla 16.

Áður en vikið verður nánar að rökstuðningi nefndarinnar fyrir einstökum tillögum telur nefndin rétt að setja fram almenn fræðileg sjónarmið um áhrif illrar meðferðar á stofnunum á börn og unglinga auk þess að draga saman viðhorf sín til áhrifa vistunar á Breiðavík fyrir þá einstaklinga sem þar dvöldu.

12.2 Áhrif illrar meðferðar og ofbeldis á börn og unglinga

Börnin sem vistuð voru á Breiðavík á árunum 1952-1979 voru á aldrinum 7-16 ára. Í viðtölum sögðust flestir vistmenn muna dvölinu almennt vel, en sumt betur en annað. Hafa þarf í huga að langt er liðið frá því þeir dvöldu á Breiðavík, eða 29 til 55 ár, og margt getur haft áhrif á minni þeirra, sjá umfjöllun um minni á löngu liðna atburði í kafla 10.4.2. Eins má hafa í huga að bernskan er mönnum almennt misjafnlega minnisstæð. Enda þótt dæmi séu um jákvæða reynslu fyrrverandi vistmanna af dvöl í Breiðavík, benda frásagnir flestra þeirra til að dvölin hafi verið þeim erfið og hafi markað djúpstæð spor í lífsferil þeirra og sjálfsmynd.

12.2.1 Þróun sjálfsmyndar og persónulegrar hæfni á unglingsárum

Stór hluti vistmanna dvaldi á Breiðavík í upphafi unglingsára sinna. Miklar breytingar verða á þroska barna á því aldurskeiði. Þá er ekki aðeins átt við kynþroska

og aukna vitsmunalega hæfni, heldur einnig mótun sjálfsmyndar. Margar og viðamiklar rannsóknir hafa verið gerðar í þeim tilgangi að leita skilnings á því hvernig sjálfsmyndin – eða ýmsar hliðar hennar – þróast á unglingsárum⁷⁶ og á tengslum hennar við aðra þætti þroskans og við uppeldisaðferðir og félagslegar aðstæður.

Sjálfssálit er ein hlið sjálfsmyndarinnar og er skilgreint sem tilfinningalegt heildar-mat einstaklinga á sjálfum sér. Þeir unglingar sem hafa gott sjálfssálit bera virðingu fyrir sjálfum sér og virðast aðlagast betur tilfinningalega en aðrir, ná betri árangri í námi og sýna meiri hæfni í samskiptum.⁷⁷ Margar vísbendingar eru um tengsl milli lélegs sjálfssálits og geðrænna erfiðleika.⁷⁸ Jákvæð tengsl við foreldra og upplifun unglinga af viðurkenningu annarra, m.a. félaga, á styrk þeirra og eiginleikum tengist jákvæðu sjálfssáliti.⁷⁹ Margar rannsóknir benda til að tengsl séu milli uppeldisaðferða foreldra og sjálfssálits unglinga. Unglingar sem upplifa strangt uppeldi án hlýju sýna slakari félagslega hæfni og minna sjálfstraust en aðrir; meðal þeirra sem hafa búið við vanrækslu eru hegðunarvandkvæði og slakur námsárangur algengari en meðal annarra.⁸⁰ Börn sem búa við ástúð, öryggi og traust umönnunaraðila eru líklegri til að þroska með sér dómgreind og siðferðisþroska.⁸¹ Hlýja, skýrar reglur, viðurkenning og samræður virðast verða þeir þættir sem mestu skipta með tilliti til jákvæðrar sjálfsmyndar og víðtækari farsældar, t.d. minni hættu á afbrotahæðun.⁸²

Af þessum rannsóknnum má ráða að sjálfssálit unglinga tengist persónulegri hæfni þeirra, meðal annars í félagslegum samskiptum, og jafnframt þeim uppeldisaðferðum og félagslegum aðstæðum sem þeir búa við. Einnig sýna þær fram á tengsl innri persónulegra og félagslegra þátta, og má í því sambandi benda á að nýlegar rannsóknir,

⁷⁶ Sjá m.a. Damon og Hart: *Self-understanding in childhood and adolescence*, 1992; Kroger: *Ego identity status research in the new millenium*, 2000; Lerner og Steinberg: *Handbook of Adolescent Psychology*, 2004.

⁷⁷ Damon og Hart: *Self-understanding in childhood and adolescence*, 1992; Harter: *Processes Underlying Adolescent Self-Concept Formation*, 1990; Rosenberg: *Self-concept and psychological well-being in adolescence*, 1985; Steinberg og Morris: *Adolescent Development*, 2001.

⁷⁸ Harter: *Relational Self-Worth: Differences in Perceived Worth as a Person across Interpersonal Contexts among Adolescents*, 1998; Kim og Cicchetti: *Longitudinal trajectories of self-system processes and depressive symptoms among maltreated and nonmaltreated children*, 2006.

⁷⁹ Bandura: *Social Cognitive Theory: An Agentic Perspective*, 2001; Harter: *Relational Self-Worth: Differences in Perceived Worth as a Person across Interpersonal Contexts among Adolescents*, 1998.

⁸⁰ Steinberg, Lamborn, Darling, Mounts og Dornbush: *Over time changes in adjustment and competence among adolescents from authoritative, authoritarian, indulgent and neglectful families*, 1994.

⁸¹ Kjellqvist: *Rött och vitt. Om skam och skamlöshet*, 1993; Sigrún Júlíusdóttir: *Hremmingar. Viðtöl um nauðgun*, 2001.

⁸² Sigrún Aðalbjarnardóttir og Kristín Lilja Garðarsdóttir: *Uppeldishættir foreldra og sjálfssálit fólks á aldrinum 14 og 21 árs*, 2004; Steinberg og Morris: *Adolescent Development. Annual Review of Psychology*, 52. árgangur, 2001.

m.a. á íslenskum börnum, hafa staðfest fylgni milli heilsufars, líðanar, fjölskylduaðstæðna og afbrota.⁸³

Unglingsárin hafa verið álitin tími mikilla innri átaka og hafa rannsóknir og umfjöllun um þau gjarnan snúist um vandamál unglunga og óæskilega hegðun.⁸⁴ Í seinni tíð hafa fræðimenn í auknum mæli lagt áherslu á að þroski unglunga ráðist af gagnvirkum samspili einstaklings og umhverfis og að í stað þess að einblína á neikvæða þætti skipti miklu að leitað sé leiða til að kanna og efla þann styrk sem unglingar búa sjálfir yfir.⁸⁵ Slök sjálfsmynd tengist ekki einungis neikvæðum hliðum þroskans, heldur tengist jákvæð mynd einstaklingsins af sjálfum sér æskilegum þroska, til dæmis gengi í skóla og góðum tengslum við aðra.

12.2.2 Áhrif illrar meðferðar og ofbeldis

Eins og ráðið verður af niðurstöðum nefndarinnar hér að framan í köflum 10.7 – 10.10 telur nefndin að meiri líkur en minni séu á því að sumir fyrrverandi vistmanna Breiðavíkur hafi á tilgreindum tímabilum í starfsemi Breiðavíkur orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi, sumir kynferðislegu ofbeldi.

Margar rannsóknir hafa verið gerðar í því skyni að auka skilning og þekkingu á þeim afleiðingum sem ill meðferð og ofbeldi hefur á börn. Þær benda almennt til að afleiðingar langvarandi ofbeldis séu miklar og alvarlegar. Meðal annars hefur verið sýnt fram á tengsl við samskiptavanda, árásarhneigð, erfiðleika í námi, geðraskanir og lélegt sjálfsálit.⁸⁶ Afleiðingar illrar meðferðar virðast að einhverju leyti tengjast því hvers eðlis hún er; í formi líkamlegs ofbeldis, andlegs ofbeldis, vanrækslu eða kynferðislegs ofbeldis. Stundum getur reyndar verið erfitt að greina slík tengsl þar sem barn sem hefur orðið fyrir einni tegund illrar meðferðar er líklegra en önnur til að hafa orðið fyrir

⁸³ Matthías Halldórsson, Kunst og Köhler: *Socioeconomic inequalities in the health of children and adolescents. A comparative study of the five Nordic countries*, 2001.

⁸⁴ Steinberg og Morris: *Adolescent Development*, 2001.

⁸⁵ Damon: *What is positive youth development*, 2004; Lerner og Steinberg: *Handbook of Adolescent Psychology*, 2004; Ragnhildur Bjarnadóttir: *Hvað telja unglingar sig læra af áhugamálum sem þeir stunda utan skóla?*, 2002; Steinunn Gestsdóttir og Lerner: *Hlutverk sjálfstjórnar í æskilegum þroska barna og unglunga*, 2007.

⁸⁶ Bolger, Patterson og Kupersmith: *Peer relationship and self-esteem among children who have been maltreated*, 1998; Briere og Runtz: *Differential adult symptomatology associated with three types of child abuse histories*, 1990; Finkelhor, Ormrod og Turner: *Poly-victimization: A neglected component in child victimization*, 2007; Kendell-Tackett: *The health effects of childhood abuse: four pathways by which abuse can influence health*, 2002; Shengold: *Soulmurder. The Effects of Childhood Abuse and Deprivation*, 1989.

öðrum tegundum ofbeldis eða vanrækslu.⁸⁷ Margt bendir til að afleiðingarnar séu sérstaklega alvarlegar ef fleiri en ein tegund illrar meðferðar fer saman.⁸⁸

Fjölmargar rannsóknir sýna greinileg tengsl á milli kynferðislegrar misnotkunar og margskonar geð- og hegðunarraskana í æsku og á unglings- og fullorðinsárum.⁸⁹ Polendur kynferðislegrar misnotkunar sýna fleiri merki tilfinningalegra vandamála eins og þunglyndis, kvíðaraskana, áfallastreituröskunar, reiði/árásarhneigðar og lágrar sjálfsvirðingar, en þeir sem ekki hafa verið misnotaðir kynferðislega.⁹⁰ Rannsóknir á þolendum kynferðislegrar misbeitingar eins og nauðgunar sýna vísbendingar um langtímaafleiðingar og að ásetningur þess sem nauðgar, m.a. hvað varðar kúgun, grimmd og niðurlægingu, skiptir miklu um líkur á tilfinningalegum skaða.⁹¹ Ógnun við sjálfsvirðingu, endurtekin vanvirða af hendi ofbeldismanns og kúgunaráhrif sem tengjast aðstæðunum auka líkur á persónulegu niðurbroti og hjálparleysi sem lýsir sér meðal annars í stöðugum ótta, tortryggni, hugarvíli og skömm.⁹²

Hegðunarvandamál þessa hóps hafa minna verið rannsökuð, en niðurstöður rannsókna gefa til kynna að hegðunarvandi eins og misnotkun áfengis og fíkniefna, óæskileg kynferðisleg hegðun, vændi og kynferðisafbrot, sjálfskaðandi hegðun og sjálfsvígstílaunir, séu mun algengari hjá þeim sem hafa verið misnotaðir kynferðislega en öðrum.⁹³ Þá hafa rannsóknir sýnt mjög sterk tengsl milli kynferðislegrar misnotkunar

⁸⁷ Finkelhor o.fl.: *Poly-victimization: A neglected component in child victimization*, 2007; Saunders: *Understanding children exposed to violence: Toward an integration of overlapping fields*, 2003.

⁸⁸ McGee o.fl.: *Multiple maltreatment experiences and adolescent behavior problems: Adolescents' perspectives*, 1999; Finkelhor, Ormrod o.fl.: *Poly-victimization: A neglected component in child victimization*, 2007; Lagerberg og Sundelin: *Risk och prognos – i socialt arbet med barn. Forskning-smetoder och resultat*, 2000.

⁸⁹ Sjá yfirlit yfir rannsóknir hjá Browne og Finkelhor: *Impact of child sexual abuse: A review of the research*, 1986; Kendall-Tackett, Williams og Finkelhor: *Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies*, 1993; Polusny og Follette: *Long-term correlates of child sexual abuse: Theory and review of the empirical literature*, 1995; Feerick og Snow: *The relationships between childhood sexual abuse, social anxiety, and symptoms of posttraumatic stress disorder in women*, 2005.

⁹⁰ Briere og Elliot: *Prevalence and psychological sequel of self-reported childhood physical and sexual abuse in a general population sample of men and women*, 2003; Kendall-Tackett, o.fl.: *Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies*, 1993; Polusny og Follette: *Long-term correlates of child sexual abuse: Theory and review of the empirical literature*, 1995; Sadowski o.fl.: *Sexually abused girls: patterns of psychopathology and exploration of risk factors*, 2003; Widom: *Posttraumatic Stress Disorder in Abused and Neglected Children Grown Up*, 1999.

⁹¹ Groth: *Män som våldtar*, 1981; Hedlund: *Våldtäktskliniken*, 1983; Sigrún Júlíusdóttir: *Hremmingar. Viðtöl um nauðgun*, 1988.

⁹² Dahl: *Kvinnerett*, 1984.

⁹³ Briere og Runtz: *Differential adult symptomatology associated with three types of child abuse histories*, 1990; Brown og Finkelhor: *Impact of child sexual abuse: A review of the research*, 1986; Kendall-Tackett, o.fl.: *Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies*, 1993; Luster og Small: *Sexual abuse history and problems in adolescence: Exploring the effects of moderating variables*, 1997; Polusny og Follette: *Long-term correlates of child sexual abuse: Theory and review of the empirical literature*, 1995; Saunders o.fl.: *Child sexual assault as a risk factor for mental disorders among women: A community survey*, 1992; Stefansen og Mossinge: *Vold og overgrep mot barn og unge kartlagt*, 2007; Widom og Kuhns: *Childhood Victimization and Subsequent Risk for Promiscuity, Prostitution and Teenage Pregnancy: A Prospective Study*, 1996.

og sjálfsvígshugsana og endurtekinna sjálfsvígstilrauna.⁹⁴ Tengsl hafa einnig verið staðfest á milli kynferðislegrar misnotkunar og afbrotahæðunar, til dæmis auðgunar- og ofbeldisbrota.⁹⁵ Í þessu samhengi má benda á niðurstöður rannsóknar Gísla Guðjónssonar á 71 fyrrverandi vistmanni Breiðavíkurheimilisins frá árinu 1975 um að stór hluti þeirra hafði komist á sakaskrá eftir að hafa dvalið þar.⁹⁶

Úr barnaverndarrannsóknum er þekkt að miklu skiptir hvernig staðið er að ákvörðunum um inngrip í lífi barna hvað snertir upplýsingar, foreldratengsl, eftirlit og eftirfylgd.⁹⁷ Skortur á hlýju og öryggiskennd auk hræðslu við framandi aðstæður magnast af umhugsunarbresti (aðstoð, læknishjálp) hinna fullorðnu eða óljósu eftirliti og athugunum stjórnvalda.⁹⁸ Ómenntaðir kennarar og óreglulegt skólahald draga úr uppeldisgildi náms (ef ekki kemur annað á móti). Skömmín sem því fylgir að vera illa læs eða skrifandi rýrir sjálfsálit, takmarkar bjargir þeirra og skerðir möguleika til framtíðarlífsgæða. Matarlyst barna og kenjar í því efni endurspegla oft líðan þeirra. Andlegt og líkamlegt hungur fer gjarnan saman og brenglast (sbr. matarhnúpl, matarmútur, hungurverkfall) með ófullnægjandi aðbúnaði.⁹⁹ Tengslarof eða strjált samband við foreldra eykur jafnan kvíða og öryggisleysi barna við slík skilyrði.¹⁰⁰

Þrátt fyrir mikinn fjölda rannsókna á afleiðingum ofbeldis, virðist vera mikill breytileiki í því hversu neikvæðar þær eru á þolendur, þ.e. um er að ræða mikinn einstaklingsmun að þessu leyti. Á það jafnt við um hinar ýmsu tegundir ofbeldis og illrar meðferðar. Sumir þolendur virðast þjást af miklum geð- og hegðunarröskunum en aðrir síður eða ekki. Til dæmis eru vísbendingar um að um það bil þriðjungur þeirra

⁹⁴ Brown, Cohen, Johnson og Smailes: *Childhood abuse and neglect: Specificity of effects on adolescent and young adult depression and suicidality*, 1999; Garnefski og Arends: *Sexual abuse and adolescent maladjustment: differences between male and female victims*, 1998; Luster og Small: *Sexual abuse history and problems in adolescence: Exploring the effects of moderating variables*, 1997; Martin, Bergen, Richardson, Roeger og Allison: *Sexual abuse and suicidality: gender differences in a large community sample of adolescents*, 2004; Martin: *Reported family dynamics, sexual abuse, and suicidal behaviors in community adolescents*, 1996; Inga Dóra Sigfúsdóttir, Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Gísli Guðjónsson og Jón Friðrik Sigurðsson: *A Model of Sexual Abuse, Suicidal Behavior and Delinquency: The Role of Emotions as Mediating Factors*. Væntanlegt í tímaritinu *Journal of Youth and Adolescence* 2008.

⁹⁵ Baron: *General strain, street youth and crime: A test of Agnew's revised theory*, 2004; Garnefski og Arends: *Sexual abuse and adolescent maladjustment: differences between male and female victims*, 1998; Swanston o.fl.: *Juvenile crime, aggression and delinquency after sexual abuse. A longitudinal study*, 2003.

⁹⁶ Gudjónsson: *Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution*, 1982.

⁹⁷ Backe-Hansen: *Rettferdiggjöring av omsorgsovertakelse. Renbeslutningsteoretisk analyse av barneverntjenstens argumentasjon*, 2001; Dahl: *Barnevern og samfunnsvern. Om stat, vitenskap og profesjoner under barnevernets oppkomst i Norge*, 1978; Killen: *Omsorgssvikt. en kasusstudie og etterundersøkelse av barn i omsorgssviktsituasjoner*, 1987.

⁹⁸ NOU: *Barnehem og spesialskoler under lupen – nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner*, 2004.

⁹⁹ Shengold: *Soulmurder. The Effects of Childhood Abuse and Deprivation*, 1989; Lagerberg og Sundelin: *Risk och prognos – i socialt arbet med barn. Forskningsmetoder och resultat*, 2000.

¹⁰⁰ Jonsson: *En gång Skå-pojke. En studie av 20 fd Skå-pojkars erfarenheter av barnbyn Skå*, 1990.

sem orðið hafa fyrir kynferðislegu ofbeldi¹⁰¹ sýni ekki marktækt merkjanleg vandamál og um það bil helmingur þeirra sem hafa orðið fyrir líkamlegu ofbeldi eða vanrækslu sýni ekki marktækt merkjanleg geðræn vandamál.¹⁰²

Ástæður þessa munar á afleiðingum illrar meðferðar og ofbeldis eru ekki fyllilega ljósar en líklega má leita skýringa í mismunandi alvarleika og tímalengd misnotkunarinnar,¹⁰³ möguleikum þolandans á sálrænum og félagslegum stuðningi til þess að takast á við og verjast áhrifum misnotkunarinnar og félagslegum aðstæðum hans.¹⁰⁴ Einnig má leita skýringa í því að viðkvæmni barna er mismikil. Á seinustu árum hafa rannsóknir beinst að því að skoða mismunandi seiglu einstaklinga (*e. resilience*) til að takast á við erfiðar aðstæður og bjargráð þeirra sem hafa orðið fyrir ofbeldi (*e. coping-strategies*). Þær hafa leitt í ljós að sum börn virðast búa yfir hæfni og styrk sem gerir þeim kleift að komast ósködduð frá áföllum sem skaða flest börn.¹⁰⁵ Slík seigla er talin byggja annars vegar á meðfæddum eiginleikum og hins vegar áunnum eiginleikum sem tengjast umönnun foreldra og fleiri uppeldislegum þáttum.

12.2.3 Samantekt um áhrif neikvæðrar reynslu á sjálfsmynd og líðan vistmanna á Breiðavík

Þær rannsóknir á tengslum uppeldisaðferða og þróunar sjálfsmyndar sem hér hefur verið vitnað í beina sjónum einkum að uppeldisaðferðum foreldra, en leiða engu að síður líkur að því hvaða afleiðingar stofnanauppeldi sem einkennist af harðneskju og skorti á viðurkenningu hefur á börn og óharðnaða unglinga. Þá er ljóst af niðurstöðum fjölda rannsókna að áhrif illrar meðferðar og ofbeldis á börn og unglinga geta verið alvarleg og leitt til ýmiss konar hegðunar- og geðrænna vandamála, sem geta birst á mismunandi hátt, verið misjafnlega augljós og langvin.

¹⁰¹ Kendall-Tackett o.fl.: *Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies*, 1993.

¹⁰² McGloin og Widom: *Resilience among abused and neglected children grown up*, 2001.

¹⁰³ Browne og Finkelhor: *Impact of child sexual abuse: A review of the research*, 1986; Kendall-Tackett o.fl.: *Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies*, 1993; Morrow og Sorell: *Factors affecting self-esteem, depression and negative behaviours in sexually abused female adolescents*, 1989.

¹⁰⁴ Burgess: *Rape and Sexual Assault III*, 1991; Briere og Runtz: *Differential adult symptomatology associated with three types of child abuse histories*, 1990; Kendall-Tackett o.fl.: *Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies*, 1993; Polusny og Follette: *Long-term correlates of child sexual abuse: Theory and review of the empirical literature*, 1995; Draucker: *Family-of-origin variables and adult female survivors of childhood sexual abuse: A review of the research*, 1996; Luster og Small: *Sexual abuse history and problems in adolescence: Exploring the effects of moderating variables*, 1997; Fassler, Amodeo, Griffin, Clay og Ellis: *Predicting long-term outcomes for women sexually abused in childhood: Contribution of abuse severity versus family environment*, 2005.

¹⁰⁵ Garmecy og Rutter: *Stress, coping and development in children*, 1983; Lagerberg og Sundelin: *Risk och prognos – i socialt arbete med barn. Forskningsmetoder och resultat*, 2000; McGloin og Widom: *Resilience among abused and neglected children grown up*, 2001; Rutter, Quinton og Hill: *Adult outcome of institution-reared children*, 1990; Walsh: *Strengthening Family Resilience*, 2006.

Ekki er nokkur vafi á að dvöl á vistheimilinu á Breiðavík hefur haft mótandi áhrif á sjálfsmynd og persónulegan þroska einstaklinga sem dvöldu þar. Erfitt er þó að greina milli áhrifa Breiðavíkurdvalar og annarra uppeldisáhrifa, en í flestum tilvikum komu fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins frá heimilum þar sem aðstæður voru slæmar.¹⁰⁶ Í þeim tilvikum hafa börnin væntanlega verið í sérstakri þörf fyrir góða umönnun og aðbúnað eftir að þau voru fjarlægð af heimili sínu og jafnframt verið enn viðkvæmari fyrir illri meðferð.

Að mati nefndarinnar virðast sumir vistmenn á afmörkuðum tímabilum í sögu Breiðavíkurheimilisins hafa orðið fyrir illri meðferð og/eða ofbeldi af hálfu starfsmanna og/eða annarra vistmanna. Bæði í ljósi fyrirliggjandi vitneskju um afleiðingar slíkra atburða, eins og rakið hefur verið hér að framan, og af frásögnum fyrrverandi vistmanna í viðtölum við nefndina, má ráða að margir þeirra hafi orðið fyrir varanlegum neikvæðum áhrifum af dvölinni þar.

13. Skaðabótaskylda hins opinbera – leiðir

Sú ákvörðun Alþingis að samþykkja lög nr. 26/2007 og ákvörðun forsætisráðherra á þeim grundvelli að skipa nefndina var liður í réttmætum og eðlilegum viðbrögðum af hálfu íslensks samfélags nútímans, sem nauðsynlegar voru í tilefni af frásögnum sem fram höfðu komið opinberlega um Breiðavík og önnur vist- og meðferðarheimili. Þessar ráðstafanir ríkisstjórnar og Alþingis höfðu það að markmiði að koma á skipulögðu kerfi sem gæti mögulega varpað ljósi á atburði fortíðarinnar og þá með það í huga að taka afstöðu til þess hvernig hægt væri að bregðast við í upphafi tuttugustu og fyrstu aldar. Það er ljóst að fátt ef nokkuð getur í reynd bætt þann skaða sem margir vistmenn Breiðavíkurheimilisins urðu sýnilega fyrir vegna dvalar sinnar að virtum þeim niðurstöðum nefndarinnar af könnun sinni, sem lýst er í III. hluta skýrslunnar. Að undanskildum hugsanlegum opinberum yfirlýsingum stjórnvalda, þar sem mistök og atburðir liðinna tíma eru viðurkenndir í nútímanum, verða því viðbrögð stjórnvalda í dag að jafnaði einskorðuð við mat á því hvort leitast eigi við að rétta hlut þeirra, sem hafa orðið fyrir ólögmætum athöfnum á meðan þeir hafa dvalist á opinberum stofnunum, með skaðabótum. Í ljósi niðurstaðna nefndarinnar, sem fram koma hér að framan í III. hluta skýrslunnar, hefur hún því talið falla innan verkefnislýsingar sinnar, eins og það er orðað í erindisbréfi og að virtum ákvæðum laga nr. 26/2007, að taka til athugunar hvort og þá að hvaða marki beri að leggja til við forsætisráðherra að brugðist verði við niðurstöðum nefndarinnar með fjárgreiðslum í formi skaðabóta til fyrrverandi vistmanna Breiðavíkurheimilisins, öllum eða hluta þeirra.

¹⁰⁶ Sjá t.d. Gísla H. Guðjónsson, 1975.

Eins og nánar er rakið í kafla 2.1 í I. hluta skýrslunnar ákvað nefndin í ljósi þessa að leita til Viðars Mús Matthíassonar, prófessors í skaðabótarétti við lagadeild Háskóla Íslands, og óska þess að hann ritaði álitsgerð vegna starfa nefndarinnar. Í verkbeiðni nefndarinnar, dags. 24. október 2007, er rakið að nefndinni beri að leggja mat á hvort og þá hvaða tillögur til stjórnvalda um frekari viðbrögð sé rétt að setja fram í ljósi niðurstaðna af könnun nefndarinnar. Þar komi meðal annars til greina að gera tillögu um að afstaða verði tekin til þess af hálfu forsætisráðherra og ríkisstjórnar, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, hvort leitast eigi við að rétta hlut vistmanna, að hluta eða í heild, með fjárgreiðslu, sem líkast til yrði í formi miskabóta. Til að leggja grunn að mati nefndarinnar á því hvort gera ætti slíka tillögu, og þá í hvaða formi, fór nefndin fram á það að Viðar Már ritaði álitsgerð, þar sem tekin yrði afstaða til eftirfarandi atriða, eins og kostur væri.

1. Kemur til greina, og þá að uppfylltum hvaða skilyrðum, að maður, sem var vistaður sem barn á vist- eða meðferðarheimili á vegum ríkisins á árunum 1952-1979, á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum um barnaverndarmál, eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu, einkum til greiðslu miskabóta, þegar:

a. sýnt þykir að ákvarðanir stjórnvalda ríkis, sem falið var samkvæmt lögum og reglugerðum um barnaverndarmál að taka ákvarðanir um vistun barna á vist- eða meðferðarheimilinu gegn vilja foreldris, hafi verið ólögmæt.

2. Kemur til greina, og þá að uppfylltum hvaða skilyrðum, að maður, sem var vistaður sem barn á vist- eða meðferðarheimili á vegum ríkisins á árunum 1952-1979, á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum um barnaverndarmál, eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu, einkum til greiðslu miskabóta, þegar:

a. sýnt þykir að hann hafi á vistunartíma orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu annarra vistmanna, sakhæfra eða ósakhæfra, og að sýnt þyki að starfsmenn ríkisins á viðkomandi vistheimili hafi í störfum sínum sýnt almennt eða stórfellt gáleysi vegna skorts á því að rækja umönnunar- og eftirlitsskyldur í samskiptum vistmanna?

b. sýnt þykir að hann hafi á vistunartíma orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu starfsmanna ríkisins á viðkomandi vistheimili?

3. Ef svör við 1. og/eða 2. lið eru játandi, er þess óskað, að þú leggir mat á þá valkosti, sem til greina koma, um leiðir sem færar eru eða kynnu að vera fyrir stjórnvöld, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, til að leggja mat á og ákvarða greiðslu miskabóta til þeirra einstaklinga, að hluta eða í heild, sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1952-1979.

Álitsgerð prófessors Viðars Mús Matthíassonar í tilefni af ofangreindri verkbeiðni nefndarinnar er dagsett 7. desember 2007, sjá *fylgiskjal nr. 4*. Í upphafi álitsgerðarinnar er efnistöfum lýst. Þar kemur fram að fyrst verði fjallað með almennum hætti um

hvernig háttað var reglum um skaðabótaábyrgð ríkisins á þeim árum, sem hér skipta máli, þ.e. frá 1952 til 1979. Einnig verði í því sambandi gerð grein fyrir því hvaða reglur giltu þá um skaðabótagrundvöllinn, þ.e. um skilyrði þess að til skaðabótaskyldu gæti stofnast. Vegna forsendna, sem fram kæmu í álitsbeiðni nefndarinnar, væri ekki þörf á að fjalla um það lagaumhverfi, sem gildi um vist- og meðferðarheimili í eigu ríkis og sveitarfélaga á framangreindu tímabili. Því næst yrði leitast við að svara þeim spurningum, sem settar eru fram í tölul. 1 og 2 í bréfi nefndarinnar og tilgreindar eru hér að ofan. Loks yrði, í samræmi við efni 3. tölul. í bréfi nefndarinnar, settir fram þeir valkostir, sem til greina kæmu, um leiðir til að leggja mat á og ákvarða greiðslu miskaðabóta til þeirra einstaklinga, allra eða hluta þeirra, sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1952-1979.

Í 5. kafla álitsgerðar Viðars Mús Matthíassonar, prófessors, er tekin afstaða til þeirra álítaefna, sem nefndin óskaði eftir að hann fjallaði um. Svar Viðars Mús við *spurningu nr. 1* í bréfi nefndarinnar hér að framan er svohljóðandi:

Eins og spurningin er orðuð, er ekki þörf á því hér, að fjalla um hvort ákvarðanir um vistun hafi verið ólögmætar, því þær forsendur eru gefnar. Í forsendum spurningarinnar er við það miðað, að háttsemi hafi verið ólögmæt, en með því er átt við að ákvörðun um vistun hafi verið brot á skráðum reglum, eða ekki gætt þeirra reglna við undirbúning hennar, sem gera mátti kröfu til. Svo sem fyrr greinir var, og er við mat á saknæmi, litið til þess, hvort háttsemin hafi verið í samræmi við það sem boðið er í skráðum bindandi reglum. Spurningin miðar við að svo hafi ekki verið. Í því felst, miðað við þá aðferðafræði, sem áður er lýst, að háttsemin er saknæm og myndi því leiða til skaðabótaskyldu á grundvelli sakarreglunnar. Svar mitt er því á þann veg, að ákvarðanir stjórnvalda um vistun barna á vist- eða meðferðarheimilum, sem hafa verið ólögmætar og leitt til tjóns fyrir þau börn, sem í hlut áttu, leiði að öðru jöfnu til skaðabótaábyrgðar ríkisins eða þess sveitarfélags, sem stjórnvald kann að hafa heyrt undir. Um nánari skilyrði skaðabótaábyrgðar skal áréttað, að hin ólögmæta ákvörðun þarf að hafa valdið tjóni og að almennt þarf að sýna framá að orsakatengsl séu milli tjónsins og ákvörðunarinnar.

Svar Viðars Mús Matthíassonar við *a-lið spurningar nr. 2* í bréfi nefndarinnar hér að framan er svohljóðandi:

Í forsendum spurningarinnar er miðað við að barn hafi með reglubundnum hætti orðið fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga og jafnframt er miðað við þær forsendur að starfsmenn ríkisins á viðkomandi vistheimili hafi í störfum sínum sýnt almennt eða stórkostlegt gáleysi með því að rækja ekki umönnunar- og eftirlitsskyldur í samskiptum vistmanna. Miðað er við að skilyrði sakarreglunnar um saknæmi háttsemi séu fyrir hendi. Svar mitt við þessari spurningu er því einnig jákvætt. Ekki leikur vafi á því að ríkið, sem vinnuveitandi þeirra starfsmanna, sem í hlut eiga hefur borið vinnuveitandaábyrgð á tjóni, sem

valdið er með slíkri háttsemi. Má í þessu sambandi nefna **Hrd. 1959, bls. 719**. Í þeim dómi var íslenska ríkið dæmt skaðabótaskyldt vegna tjóns er drengur, sem vistaður var á Breiðavíkurheimilinu, varð fyrir er annar drengur, sem þar var líka vistaður, skaut ör af boga, sem lenti í auga hins fyrrnefnda. Í rökstuðningi héraðsdómara, sem staðfestur var í dómi Hæstaréttar, er meðal annars á því byggt, að forstöðumaður Breiðavíkurheimilisins hafi ekki sýnt nægilega aðgæzlu við geymslu boga, sem hann vissi að voru til og gætu verið hættulegir í höndum drengja á heimilinu. Í forsendunum segir m.a. svo:

„Að þessu athuguðu og þegar þess er gætt, að foreldrar og forráðamenn drengja, sem þarna var komið til dvalar, máttu treysta því, að hafðar væru í frammi nauðsynlegar ráðstafanir um öryggi þeirra, þá þykir verða að leggja á ríkissjóð, sem hafði á hendi rekstur hælísins og forsjá, fébótaábyrgð gagnvart stefnanda á slysi því sem um er að ræða.“

Skilyrðið er, sem fyrr greinir, að barn hafi orðið fyrir tjóni og unnt sé að sýna fram á að það tjón hafi verið orsakað af hinni skaðabótaskyldu háttsemi.

Þá er spurt á sömu forsendum um hugsanlega skaðabótaábyrgð á tjóni barns, og þá með hvaða skilyrðum ef:

b. sýnt þykir að það hafi á vistunartíma orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu starfsmanna ríkisins á viðkomandi vistheimili?

Eins og áður segir, bar íslenska ríkið skaðabótaábyrgð á grundvelli reglunnar um vinnuveitandaábyrgð á tjóni, sem starfsmenn þess ollu, á því tímabili, sem hér um ræðir. Eins og áður hafa verið færð rök fyrir er ástæða til að ætla, að dómstólar hafi á árunum 1952 til 1979, skýrt það þrengra, hvenær tjóni teldist valdið í starfi, en nú er gert. Leikur vart vafi á að miðað við afstöðu dómstóla nú myndi slík háttsemi starfsmanna, sem spurningin miðar við, talin leiða til skaðabótaábyrgðar fyrir ríkið, vinnuveitanda þeirra, sbr. **Hrd. 2000, bls. 2835**. Það er því ekki öruggt, að íslenska ríkið hefði verið talið bera skaðabótaskyldu á grundvelli reglunnar um vinnuveitandaábyrgð á tjóni, sem einstakur starfsmaður á viðkomandi vistheimili olli í hverju einstöku tilviki, ef talið yrði að það hefði ekkert með starf hans að gera á heimilinu. Á hinn bóginn er ljóst, að þegar miðað er við þær forsendur spurningarinnar, að börn sem vistuð eru á viðkomandi heimili hafi „orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu starfsmanna“ að slík háttsemi hefði ekki getað átt sér stað ef eftirlit með starfsmönnum og starfsemi svo og gæzla á börnum hefði verið fullnægjandi. Leggja verður því til grundvallar, að eftirlit og umönnun forstöðumanna hefur brugðist á slíku heimili, ef börn verða þar með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. Er vart vafi á, að í því felst brot á starfsskyldum, sem leiðir til ábyrgðar íslenska ríkisins á tjóni barna, sem af því leiðir.

Þá tekur Viðar Már fram að svar hans við *spurningu 2 í staflað b* sé því einnig játandi. Um önnur skilyrði vísar hann til þess sem áður segir.

Í kafla 5.3 í álitsgerð sinni fjallar Viðar Már Matthíasson, prófessor, að beiðni nefndarinnar loks um *leiðir sem hann telur færar til að bæta tjón*. Rétt er að taka hér kaflann orðrétt upp:¹⁰⁷

5.3 Leiðir til að bæta tjón

Loks er, ef svör við 1. og/eða 2. lið eru játandi, óskað eftir að ég leggi mat á þá valkosti, sem til greina koma, um leiðir sem færar eru eða kynnu að vera fyrir stjórnvöld, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, til að leggja mat á og ákvarða greiðslu miskabóta til þeirra einstaklinga, að hluta eða í heild, sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1952 – 1979.

Eins og fyrr greinir tel ég að stofnast hafi skaðabótaskylda á tjóni, sem börn er vistuð voru á Breiðavíkurheimilinu á tilgreindu tímabili, hafa orðið fyrir. Ef beitt yrði almennum reglum skaðabótaréttar þarf tjónþolinn að sanna, að hann hafi í raun orðið fyrir tjóni og af hvaða háttsemi það hafi stafað, svo og að það séu orsakatengsl milli þeirrar háttsemi og tjónsins. Jafnvel þótt sú sönnun tækist, er ljóst að miðað við reglur um fyrningu skaðabótakrafna væri krafa tjónþolans á hendur íslenska ríkinu fyrnd.

Greiðslur íslenska ríkisins á skaðabótum í þeim tilvikum, sem vistmenn á Breiðavík telja sig hafa orðið fyrir tjóni vegna annarra vistmanna eða starfsmanna og þetta tjón hafi verið skaðabótaskyldt, þegar því var valdið, yrðu samkvæmt framan-sögðu umfram skyldu.

Það er ekki einsdæmi, einkum á síðari árum, að ríkið taki um það ákvörðun að bæta tiltekin tjón, þótt ekki sé um skyldu til þess að ræða. Má sem dæmi nefna lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, en með þeim tekur ríkissjóður á sig greiðslu skaðabóta vegna tjóns, sem valdið er með háttsemi, sem felur í sér brot á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. Bótafjárhæðir í lögunum eru takmarkaðar, sbr. 2. mgr. 7. gr. þeirra, þar sem hámark bóta fyrir það sem nefnt er líkamstjón er kr. 2.500.000 og hámark bóta fyrir miska (skv. 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993) er kr. 600.000. Helztu rökin fyrir setningu laganna eru þau, að eðlilegt sé að ríkið tryggi tjónþolum lágmarksbætur í slíkum tilvikum þar sem ætla má að tjónvaldar (hinir skaðabótaskyldu) séu í flestum tilvikum ekki borgunarmenn fyrir skaðabótunum. Í lögunum eru ákvæði um endurkröfurétt ríkisins á hendur þeim, sem tjóni hefur valdið. Einnig má nefna lög um sjúklinga-tryggingu, nr. 111/2000, en í þeim tekur íslenska ríkið á sig greiðslu skaðabóta vegna líkamstjóns sjúklinga, sem þeir verða fyrir af völdum heilbrigðisstarfsmanna í þjónustu ríkisins. Ábyrgðin er hlutlæg samkvæmt lögunum, en hún er þó takmörkuð við tjón, sem verða með tilteknum hætti. Fjárhæð skaðabóta samkvæmt lögunum er takmörkuð, en hækkar í janúar ár hvert til samræmis við hækkun neyzluvísitölu. Fjárhæðin er frá janúar 2007 kr. 6.600.000.

Lög nr. 69/1995 og lög nr. 111/2000 eru seinni tíma fyrirbrigði á Íslandi. Þess ber þó að geta að á grundvelli laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð stendur ríkið straum af kostnaði við verulegan hluta þeirra bóta, sem

¹⁰⁷ Hér eru ekki teknar upp heimildir sem vísað er til í neðanmálsgreinum í álitsgerð Viðars Márs Matthíassonar. Til þess vísast í álitsgerðina í heild sinni sem fylgir með skýrslu þessari sem *fylgiskjal nr. 4*.

einstaklingar eiga kost á vegna líkamstjóns er leiðir af slysum eða sjúkdómum, einkum í tilvikum þar sem ekki er um skaðabótaskyldu að ræða. Jafnframt skal minnt á, að þótt lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, hafi ekki verið sett á Íslandi fyrr en 1995, hófust umræður á vettvangi Evrópuráðsins um að slík löggjöf væri þýðingarmikil þegar um 1970. Þá voru í ýmsum löndum Evrópu í gildi lög um þetta efni. Sambærileg lög voru sett í Danmörku 26. maí 1976, þ.e. lög nr. 277 frá því ári.

Ef íslenska ríkið, umfram skyldu, hyggst bæta þeim, sem orðið hafa fyrir tjóni vegna dvalar á vistheimilinu Breiðavík skaðabætur er líklegt að tvær meginleiðir kæmu til greina.

Annars vegar að leysa úr hverju máli fyrir sig á grundvelli krafna tjónþola. Í því tilviki yrði ríkið að taka afstöðu til þess, hvort það vill bera fyrir sig fyrningu kröfunnar. Taka þyrfti afstöðu til þess hverju sinni, hvort sannað sé, eða leiddar líkur að, ef létta á tjónþola sönnunarbyrði, að vistmaður hafi orðið fyrir tjóni. Meta þyrfti umfang tjóns, hvort það sé fjárhagslegt tjón eða ófjárhagslegt (miski) og hvernig ætti að bæta það. Þá þarf að taka afstöðu til þess, hvort bæta á bæði tímabundið tjón og varanlegt, eða aðeins hið síðarnefnda. Þessi leið myndi því byggjast á kröfugerð hvers og eins af vistmönnum, sem teldi sig hafa orðið fyrir tjóni, og í samræmi við almennar reglur myndi íslenska ríkið meta það í hverju tilviki fyrir sig, hvort það ber fyrir sig fyrningu og skort á sönnun og hvaða fjárhæð verður lögð til grundvallar. Um einstaklingsbundna úrlausn hvers máls væri að ræða eftir umfangi þess og alvarleika.

Hins vegar má hugsa sér leið sem felst í því að sett yrðu lög, er heimiluðu að greiddar yrðu bætur til þeirra, sem orðið hefðu fyrir tjóni af völdum annarra vistmanna eða starfsmanna á meðan á dvöl þeirra á vistheimilinu Breiðavík stóð. Nauðsynlegt yrði, að setja almennar reglur um skilyrði til bóta og almennar reglur um aðferð eða viðmiðanir við ákvörðun á fjárhæð bótanna. Setja þyrfti almennar reglur um hvort bætt yrði bæði tímabundið og varanlegt tjón, eða einungis hið síðarnefnda. Taka yrði af skarið um það, hvers konar bætur væri um að ræða, þ.e. hvort leitast eigi við að meta og bæta fjártjón vistmanna, eða hvort greiða eigi bætur vegna miska. Einnig má hugsa sér að bætur yrðu ákveðnar sem meðalhófsbætur, sem í sjálfu sér gætu bæði tekið til miska og fjártjóns. Meðalhófsbætur eru ekki ákveðnar eftir reglum skaðabótaréttar, heldur eru sanngirnibætur, ákveðnar eins fyrir alla eða eftir einföldum mælikvörðum, t.d. vistunartíma á Breiðavík, svo dæmi sé tekið. Meginatriðið er, ef þessi leið yrði valin, að setja almennar gegnsæjar reglur um skilyrði til skaðabóta og hvernig fjárhæð þeirra yrði ákvörðuð.

Nefndin tekur að meginstefnu undir þau viðhorf sem fram koma í álitserð Viðars Mús Matthíassonar, prófessors í skaðabótarétti við lagadeild Háskóla Íslands. Þó er ítrekað af hálfu nefndarinnar að við mat á hvort stjórnvöld hafi nægilega sinnt lögbundinni umsjónar- og eftirlitsskyldu gagnvart börnum, sem vistuð eru á vist- eða meðferðarheimili, verði að horfa til þess að ekkert eftirlitskerfi getur eðli málsins samkvæmt útilokað með öllu að upp komi tilvik sem telja má til illrar meðferðar eða

ofbeldis. Á hinn bóginn verði við mat á þessu atriði einkum að taka mið af því hvort sýnt þyki að þau stjórnvöld, sem að lögum hafa eftirlitshlutverki að gegna, hafi með virkum hætti mótað skipulagt og kerfisbundið eftirlit með líðan og velferð vistaðra barna, sem taki hverju sinni nægilega mið af eðli starfseminnar og þeim hópi barna sem vistuð eru á opinberum stofnunum.

Það er tillaga nefndarinnar að stjórnvöld leggi mat á það í ljósi niðurstaðna í skýrslunni hvort og þá að hvaða marki verði leitast við að rétta hlut þeirra einstaklinga sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu, öllum eða hluta þeirra, með fjárgreiðslu í formi skaðabóta. Er það jafnframt tillaga nefndarinnar til stjórnvalda að þá verði jafnframt tekin afstaða til þeirra leiða sem raktar eru í álitserð Viðars Más Matthíassonar og ítarlega eru reifaðar í skýrslunni. Kann þá jafnframt að vera rétt að hafa til hliðsjónar það fyrirkomulag um greiðslur bóta, sem lagt hefur verið til grundvallar í Noregi, sjá m.a. St.meld. nr. 24 (2004 – 2005) *Erstatningsordningar for barn i barneheimar og spesialskular for barn med åtferdsvanskar* 18. mars 2005.

14. Geðheilbrigðisþjónusta

Á ríkisstjórnarfund 13. febrúar 2007 var ákveðið að skipa þverfaglegt teymi á geðsviði Landspítalans til að meta þörf þeirra einstaklinga, sem dvöldust á Breiðavík, fyrir aðstoð. Teymið var skipað þremur sérfræðingum, þ.e. geðlækni og tveimur sálfræðingum, þar af öðrum utan geðsviðs Landspítala. Í framhaldi vargeðsviði Landspítala falið að sjá um móttöku þeirra fyrrverandi vistmanna er leituðu eftir aðstoð og hefur miðstöð þjónustunnar verið þar. Í fyrstu var aðstoðin einungis bundin við fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins og stóð það tilboð til 31. mars 2007, en um miðjan mars var aðstoðin framlengd til 31. maí s.á. og þá jafnframt boðin þeim er dvalið höfðu á öðrum vistheimilum eða stofnunum, sem reknar hafa verið af framlögum ríkis eða sveitarfélaga, og sem töldu sig hafa þurft að þola illa meðferð eða ofbeldi af hálfu starfsmanna eða annarra vistmanna. Í tilkynningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins þann 16. mars 2007 var tekið fram að úrræði þetta væri tímabundið.

Teymið sem skipað var setti strax í upphafi fram verklagsreglur sem unnið var eftir og ákvað að sjálf þjónustan færi fram utan spítalans hjá sálfræðingum er hefðu reynslu af meðferð samskonar mála. Reyndur starfsmaður á geðsviði var skipaður tengiliður milli þeirra sem leituðu aðstoðar og þeirra sem veittu hana og til að hafa umsjón með þjónustunni. Þeim fyrrverandi vistmönnum, sem virtust vera í þörf fyrir bráðaþjónustu var boðið að koma umsvifalaust á göngudeild geðsviðs, bráða- og ferlideild, við Hringbraut þar sem þeir fengu viðeigandi aðstoð.

Öllum fyrrverandi vistmönnum sem komu á göngudeild geðsviðs eða báðu um aðstoð símleiðis var boðið að koma til viðtals við reyndan sálfræðing á deildinni, sem kannaði m.a. hvernig þeim leið og hversu mikið lá á að þeir fengju aðstoð, þ.e. gert var einfalt áhættumat m.a. með tilliti til sjálfsvígshættu. Í framhaldi var viðkomandi svo boðið upp á meðferð hjá sálfræðingi á einkastofu með upplýsingum um að hún væri viðkomandi að kostnaðarlausu. Þeir sem af einhverjum ástæðum treystu sér ekki til að koma til viðtals á geðdeildina var boðin aðstoð hjá sálfræðingi á einkastofu þegar í stað, milliliðalaust. Í upphafi hefur verið boðið upp á sálfræðimeðferð í allt að 10 skipti fyrir hvern einstakling og að þeim loknum er lagt mat á þörf fyrir frekari aðstoð í samráði við teymið.

Í svari heilbrigðisráðherra við fyrirspurn þingmanns á yfirstandandi löggjafarþingi eru veittar upplýsingar um hversu margir hafa þegið aðstoð af ofangreindu tagi og hvaða vist- eða meðferðarheimilum viðkomandi hafi tengst.¹⁰⁸ Í svarinu kemur fram að 32 fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins hafi þá fengið meðferð og hafi fjórðungur þeirra lokið meðferð eða teldi sig ekki hafa þörf fyrir frekari meðferð. Auk þeirra hefðu 12 fyrrverandi vistmenn annarra heimila fengið aðstoð og einn lokið meðferð. Þetta væru fyrrverandi vistmenn ýmssa vist- eða meðferðarheimila, svo sem Upptökuheimilisins í Kópavogi (4) og Kumbaravogs (3). Rúmur helmingur (7) mun hafa verið vistaður á nokkrum heimilum en upplýsingar um hvort hinir fimm dvöldu á einu eða fleiri vistheimilum liggja ekki fyrir. Fram kemur í svari heilbrigðisráðherra að geðsvið Landspítala hafi ekki safnað upplýsingum sérstaklega um þetta efni enda hefði sviðinu ekki verið falið það verkefni heldur að tryggja viðkomandi viðeigandi meðferð. Því væru ekki tiltækar tæmandi upplýsingar um á hvaða vistheimilum þeir einstaklingar dvöldu, sem leituðu eftir aðstoð á Landspítala. Væntanlega hefðu slíkar upplýsingar komið fram í meðferðarstarfi en þar væri um trúnaðarupplýsingar að ræða.

Loks segir í svari heilbrigðisráðherra að öllum fyrrverandi vistmönnum stofnana eða vistheimila, sem rekin hafa verið af opinberu fé, sem leitað hafa til geðsviðs Landspítala frá því um miðjan febrúar 2007, hafi því staðið til boða sálfræðiaðstoð. Geðsvið Landspítala hafi skipulagt þessa þjónustu en sálfræðimeðferðin verið veitt utan stofnunarinnar einstaklingunum að kostnaðarlausu. Gera má ráð fyrir að einhverjir þessara skjólstaðinga þurfi á langtímameðferð að halda, þ.e. reglulegum viðtölum í meira en ár, en erfitt sé án ítarlegrar greiningar að gera sér grein fyrir því hversu margir það eru á þessari stundu. Fram kemur í svarinu að af hálfu heilbrigðis- og trygginga-málaráðuneytis hafi þetta tilboð hvorki tekið til aðstandenda fyrrverandi vistmanna né starfsmanna.

¹⁰⁸ Alpt. 132. löggjafarþing 2007 – 2008, þskj. 200 – 186. mál.

Í ljósi niðurstaðna nefndarinnar, sem teknar eru saman í kafla 3 í I. hluta skýrslunnar, telur nefndin brýnt að lagt sé ígrundað mat á hvort og þá hvaða þörf sé á að tryggð verði frekari geðheilbrigðisþjónusta eða önnur sértæk aðstoð fyrir þá einstaklinga sem dvöldu á Breiðavíkurheimilinu og að þá verði tekið mið af þeirri reynslu sem þegar liggur fyrir í þeim efnum og rakin er hér að framan. Þegar lagt er mat á þá valkosti sem koma til greina verður að horfa til þess að úrræði af þessu tagi kann að þurfa að vera fyrir hendi fyrir aðra einstaklinga sem vistaðir voru á opinberum meðferðarstofnunum á árum áður. Það er þó háð þeirri forsendu að fylgt verði þeirri tillögu um framhald á könnunum nefndarinnar, sem nánar er rökstudd í kafla 16 hér síðar, og að slíkar kannanir, ein eða fleiri, leiði til sambærilegra niðurstaðna að hluta eða að öllu leyti og fram koma í skýrslu þessari um starfsemi Breiðavíkurheimilisins.

Við nánara mat og tillögugerð telur nefndin rökrétt og eðlilegt að annaðhvort verði gerðar viðhlítandi ráðstafanir á vettvangi heilbrigðisþjónustunnar til að tryggja að fyrrverandi vistmenn Breiðavíkurheimilisins fái frekari geðheilbrigðisþjónustu eða aðra sértæka aðstoð þeim að kostnaðarlausu, þó þannig að umfang hennar og tímamörk verði skilgreind í samræmi við hlutlæg viðmið. Á hinn bóginn telur nefndin að við mat á hugsanlegri fjárhæð bóta, sem til kæmu ef fylgt væri annarri hvorri þeirra leiða í þeim efnum, sem rökstuddar eru í kafla 13 hér að framan, gæti auk hefðbundinna miskabóta verið ákveðið að greiða vistmönnum tiltekna fjárhæð sem næmi þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita einstaklingi meðferð af því tagi sem hér um ræðir. Væri þá tekið tillit til þeirrar þjónustu sem tilteknir vistmenn hafi þegar fengið eins og rakið er nánar hér að framan. Ef hin síðarnefnda leið yrði farin félli það í hlut þeirrar nefndar eða starfshóps, sem fengi það verkefni að útfæra nánar tillögu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 um hugsanlegar greiðslur skaðabóta, sbr. kafla 13 að framan, að taka afstöðu til þess hvort og þá hvernig bæri að afmarka og ákvarða þá fjárhæð sem hluta af þeirri heildargreiðslu skaðabóta sem greidd væri vistmanni.

15. Gildandi framkvæmd og eftirlit á sviði barnaverndarmála

Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 26/2007 er rakið að það sé hlutverk nefndarinnar að fjalla um hvaða lærdóm megi draga af niðurstöðum könnunarinnar og „gera tillögur sem ætlað er að koma í veg fyrir að brotinn verði réttur á börnum í opinberri forsjá“. Hefur nefndin því litið svo á að undir d-lið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007 falli það verkefni nefndarinnar að leggja með almennum hætti mat á hvort niðurstöður hennar í þessari skýrslu gefi tilefni til þess að hugað verði að einstökum þáttum í núgildandi framkvæmd barnaverndarmála, einkum að því er varðar eftirlit með einstökum stofnunum,

Könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 á starfsemi Breiðavíkurheimilisins tekur til ákvarðana og eftirlits með tiltekinni stofnun á sviði barnaverndarmála á árunum 1952-1979, þ.e. fyrir nokkrum áratugum síðan. Hvað sem því líður telur nefndin að niðurstöður könnunarinnar færi heim sanninn um mikilvægi þess að tryggja af fremsta megni að vinnubrögð, sem snerta aðdraganda og ákvörðun um ráðstöfun barns utan heimilis, framkvæmd ráðstöfunar, umsjá barnsins meðan á vistun stendur, undirbúningur og ákvörðun um lok vistunar og eftirfylgd eftir að ráðstöfun lýkur, miði í nútímanum að því að tryggja réttindi barns, þar sem þarfir og hagsmunir þess eru í fyrirrúmi. Með þetta í huga hefur nefndin við könnun sína haft samráð við Barnaverndarstofu um gildandi fyrirkomulag og málsmeðferð á sviði eftirlits með það í huga að leggja mat á hvort ástæða sé til að huga að breytingum eða umbótum á því verklagi sem nú er viðhaft í þessum málaflokki.

Það er mikilvægur þáttur í núgildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002 hversu margir koma að ákvörðun um ráðstöfun barns utan heimilis og framkvæmd þeirrar ráðstöfunar þar sem samspil ólíkra aðila vinnur að því að tryggja réttindi barnsins. Í lögnum er reynt að tryggja að allir hafi tilteknu hlutverki að gegna og þarna er um að ræða samspil barns, foreldra, talsmanna og lögmanna eftir atvikum, barnaverndarnefndar, Barnaverndarstofu, stofnunar/meðferðarheimilis og dómstóla eða kærunefndar barnaverndarmála í sumum tilvikum. Hér er um viðamikið kerfi að ræða og gera verður ráð fyrir að einhverjir þessara aðila hafi tækifæri til og séu líklegir til að vekja máls á því ef hagsmunir barns eru fyrir borð bornir eða grunur leikur á broti gegn réttindum barns. Ýmislegt má hins vegar gera að mati nefndarinnar til að styrkja núgildandi kerfi, auka gæði þess starfs sem hér er unnið og bæta réttarstöðu barns á öllum stigum máls. Að höfðu samráði við Barnaverndarstofu telur nefndin að eftirfarandi ætti að setja í forgang í þessu sambandi:

Barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra gegni lykilhlutverki í aðdraganda, ákvörðun um ráðstöfun, framkvæmd hennar og eftirfylgd, auk skipulegrar skráningar, gæðamats og rannsóknartengdrar þróunarvinnu. Sveitarfélög verða að tryggja að barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra hafi nægilegt svigrúm og tíma til að vinna hvert og eitt mál í samræmi við ákvæði laga og reglna. Í því felst að sett séu viðmið um takmörkun málafjölda á hvern sérfræðing og tryggð sé sérhæfð þekking í mati, greiningu, meðferðaráætlun og eftirfylgd. Þá verður að huga sérstaklega að hæfni og reynslu nefndarmanna og stuðla að því að fagfólk á sviðinu geti aflað sér sí- og endurmenntunar. Sveitarfélög verða einnig að tryggja framboð af stuðningsúrræðum til að styrkja börn og fjölskyldur þeirra svo komast megi hjá vistun utan heimilis.

Brýnt er að auka og styrkja menntun rekstraraðila og starfsmanna á meðferðarheimilum og stofnunum fyrir börn. Nauðsynlegt er að stefna að því að rekstraraðilar og sem flestir starfsmenn hafi fjölbreytta menntun og reynslu af uppeldis- og meðferðarmálum til að tryggja faglega framkvæmd og inntak meðferðar. Sérstaklega verður að huga að sí- og endurmenntun þeirra.

Samkvæmt upplýsingum, sem nefndin hefur aflað við könnun sína, vinnur Barnaverndarstofa nú að gerð staðla fyrir vistun eða fóstur barna á vegum barnaverndaryfirvalda. Staðlarnir verða lýsing á því hvernig vel verði staðið að einstökum verkþáttum við vistun barns eða fóstur utan upprunafjölskyldu á vegum barnaverndaryfirvalda. Í þeim verða sérstaklega skilgreind viðvörunarmerki, sem gefa það til kynna að við framkvæmd sé ekki farið eftir gæðakröfum staðlanna. Staðlarnir fjalla m.a. um meginreglur um eftirlit með vistun og fóstur og einnig er verið að vinna sérstakar reglur um framkvæmd eftirlitsins. Þar verði lögð áhersla á að afmarka nánar alla verkþætti við framkvæmd eftirlits, m.a. að móta nýjan feril um kvartanir sem unnt er að bera fram ef einhver telur á sér brotið. Mikilvægt er að mati nefndarinnar að þessari vinnu verði lokið sem allra fyrst og að Barnaverndarstofa tryggi víðtæka kynningu og kennslu í þessum vinnubrögðum á vettvangi barnaverndarnefndanna og meðferðarheimilanna. Þá er mælt með því að Barnaverndarstofa tryggi að með reglubundnum hætti séu fengnir óháðir rannsakendur til að gera úttekt/árangursmat á stofnunum og heimilum fyrir börn.

Nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 tekur að lokum fram að samkvæmt gildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002 ber félagsmálaráðuneytið ábyrgð á stefnumótun og gerð framkvæmdaáætlunar á sviði barnaverndar, auk þess sem ráðuneytið hefur eftirlit með störfum Barnaverndarstofu. Gera verður ráð fyrir að ráðuneytið fylgist með reglubundnum hætti með uppbyggingu og nýtingu stofnana og heimila fyrir börn, fylgist með því hvernig úttektum og eftirliti er háttað með allri starfseminni og leggi mat á hvort fylgt sé ákvæðum laga, reglugerða, reglna og gæðastaðla.

16. Frekari kannanir nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 26/2007 er forsætisráðherra heimilt að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Heimildin tekur hins vegar ekki til þeirra stofnana sem starfandi eru við gildistöku laganna. Í 5. gr. er mælt svo fyrir að forsætisráðherra ákveði skipan nefndarinnar, skipunartíma og þóknun og setji henni erindisbréf þar sem nánar er mælt fyrir um verkefni nefndarinnar. Skuli þar einkum kveðið á um það til hvaða starfsemi könnun nefndarinnar tekur og það tímabil sem könnunin beinist að.

Forsætisráðherra tók þá ákvörðun með útgáfu erindisbréfs til nefndarinnar, dags. 2. apríl 2007, að könnun nefndarinnar tæki í fyrstu til Breiðavíkurheimilisins. Í ljósi ofangreinds lagagrundvallar um störf nefndarinnar telur hún að það sé rétt og eðlilegt að hún láti á þessu stigi við lok fyrstu könnunar í ljósi afstöðu sína til þess hvort og þá hvaða framhald eigi að vera á könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007.

Valkostir í þeim efnum eru þrenns konar: *Í fyrsta lagi* gæti störfum nefndarinnar lokið nú þegar með skýrslu þessari. Að mati nefndarinnar hefur könnun hennar á starfsemi Breiðavíkurheimilisins hins vegar fært heim sanninn um nauðsyn þess að framhald verði á starfi nefndarinnar og þá í samræmi við þær almennu valdheimildir í þeim efnum sem henni eru fengnar með lögum nr. 26/2007, en þau taka efnislega til allra vist- og meðferðarheimila sem starfandi voru á árum áður. Ljóst er af frásögnum sem fram hafa komið opinberlega frá einstaklingum, sem vistaðir voru sem börn á öðrum opinberum stofnunum en Breiðavík, að vísbendingar eru um að samsvarandi atburðir og vandamál og lýst er í þessari skýrslu kunni að hafa gerst og verið fyrir hendi á öðrum stofnunum. Með vísan til þessa telur nefndin að rök standi ekki til þess að láta nú staðar numið með starf nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Með þetta í huga kemur í *öðru lagi* til greina að forsætisráðherra gefi nú út nýtt erindisbréf, sbr. 5. gr. laga nr. 26/2007, þar sem nefndinni er falið að kanna starfsemi tilgreindrar opinberrar stofnunar eða stofnana, sem settar voru á laggirnar á grundvelli barnaverndarlaga nr. 29/1947 eða laga nr. 53/1966, og ekki voru starfandi við gildistöku laga nr. 26/2007, sbr. 1. gr. síðastnefndu laganna. Í *þriðja lagi* gæti forsætisráðherra aftur á móti nú gefið út erindisbréf, þar sem nefndinni væri falið að kanna með almennum hætti starfsemi allra þeirra opinberu stofnana sem að lögum höfðu því hlutverki að gegna á árum áður að vista börn á grundvelli barnaverndarlaga. Í því sambandi bendir nefndin á að þessi síðarnefnda leið var farin í Noregi með skipun norsku barnaheimilisnefndarinnar 19. desember 2003, sjá NOU 2004:23 (Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945-1980), en nefndin skilaði skýrslu sinni 1. nóvember 2004.

Með vísan til framangreinds leggur nefndin til að forsætisráðherra taki afstöðu til þess hvort nefndinni verði með nýju erindisbréfi, sbr. 5. gr. laga nr. 26/2007, annaðhvort falið að kanna tilgreinda opinbera stofnun eða stofnanir, sem falla undir gildissvið sömu laga, eða að með erindisbréfinu verði nefndinni falið að hefja almenna könnun á starfsemi þeirra opinberu stofnana, sem höfðu því hlutverki að gegna að vista börn samkvæmt barnaverndarlögum nr. 29/1947 og/eða lögum nr. 53/1966, og ekki eru lengur starfandi, sbr. 1. gr. síðastnefndu laganna.

17. Skrá yfir fræðirit og heimildir sem stuðst er við í skýrslunni

- Agnar Kl. Jónsson: *Stjórnarráð Íslands 1904-1964, I. bindi*. Sögufélag, Reykjavík 2004 bls. 344.
- Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson: *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Skipulag og starfshættir, I. bindi*. Sögufélag, Reykjavík 2004, bls. 265.
- Backe-Hansen, E.: *Rettferdiggjöring av omsorgsovertakelse. Renbeslutningsteoretisk analyse av barneverntjenstens argumentasjon*. NOVA 2001.
- Bandura, A.: Social Cognitive Theory: An Agentic Perspective. *Annual Review of Psychology*, 52. árgangur, 2001, bls. 1-26.
- Baldvin Steindórsson, Gyða Jóhannsdóttir, Margrét Einarsdóttir, Oddi Erlingsson og Þorgeir Magnússon: *Afbrot reykvískra ungmenna*. Óbirt BA-ritgerð við Háskóla Íslands, 1975.
- Baron, S. W.: General strain, street youth and crime: A test of Agnew's revised theory. *Criminology*, 42. árgangur, 2004, bls. 457-483.
- Berliner L & Conte J.R.: The effects of disclosure and intervention on sexually abused children. *Child Abuse & Neglect*, 19. árgangur, 1995, bls. 371-384.
- Björn Líndal: „Lögbodin verkefni barnaverndaryfirvalda.“ Barnavernd, fræðslurit nr. 6, Samband íslenskra sveitarfélaga 1985, bls. 8-9.
- Bolger, K. E., Patterson, C. J. og Kupersmith, J. B.: Peer relationship and self-esteem among children who have been maltreated. *Child Development*, 69. árgangur, 1998, bls. 1171-1197.
- Briere, J. og Runtz, M.: Differential adult symptomatology associated with three types of child abuse histories. *Child Abuse & neglect*, 14. árgangur, 1990, bls. 357-364.
- Briere, J. og Elliott, D. M.: Prevalence and psychological sequel of self-reported childhood physical and sexual abuse in a general population sample of men and women. *Child Abuse & Neglect*, 27. árgangur, 2003, bls. 1205-1222.
- Browne, A. og Finkelhor, D.: Impact of child sexual abuse: A review of the research. *Psychological Bulletin*, 99. árgangur, 1986, bls. 66-77.
- Brown, J., Cohen, P., Johnson, J. G. og Smailes, E. M.: Childhood abuse and neglect: Specificity of effects on adolescent and young adult depression and suicidality. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 38. árgangur, 1999, bls. 1490-1496.
- Burgess, A.: (Ritstjóri) *Rape and Sexual Assault III*. Garland Publ. Inc. New York, 1991.
- Dahl T. S.: *Barnevern og samfunnsvern. Om stat, vitenskap og profesjoner under barnevernets oppkomst i Norge*. Pax, Oslo 1978.
- Dahl T. S.: *Kvinnerett, Universitet Forlaget, Oslo, 1984*.
- Damon, W. og Hart, D.: *Self-understanding in childhood and adolescence*. Cambridge University Press, New York 1992.
- Damon, W.: What is positive youth development? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 59. árgangur, 2004, bls. 13-24.
- Davíð Þór Björgvinsson og Nanna K. Sigurðardóttir: *Greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimili ríkisins fyrir unglinga og eftirlitsskyldur barnaverndaryfirvalda*, Reykjavík 1998.
- Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“. Í ritinu Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og Lagadeild Háskólans í Reykjavík, Reykjavík 2005, bls. 31-34.

- Davies, G.: *Evidence: Psychological Perspective*. Í Bull, R. og Carson, D. (ritstj.), *Handbook of Psychology in Legal Context*. John Wiley and Sons, Chichester 1995.
- Davies, G.: *Contamination og witness memory*. Í Heaton-Armstrong, A., Shepherd, E. og Wolchover, D. (ritstjórar), *Analysing Witness Testimony. A guide for legal practitioners & other professionals*. Blackstone Press Limited, London 1999.
- Draucker, C. B.: Family-of-origin variables and adult female survivors of childhood sexual abuse: A review of the research. *Journal of Child Sexual Abuse*, 5. árgangur, 1996, bls. 35-48.
- Fassler, I. R., Amodeo, M., Griffin, M. L., Clay, C. M. og Ellis, M. A.: Predicting long-term outcomes for women sexually abused in childhood: Contribution of abuse severity versus family environment. *Child Abuse & Neglect*, 29. árgangur, 2005, bls. - 269-284.
- Feerick, M. M., og Snow, K. L.: The relationships between childhood sexual abuse, social anxiety, and symptoms of posttraumatic stress disorder in women. *Journal of Family Violence*, 20. árgangur, 2005, bls. 409-419.
- Finkelhor, D., Ormrod, R. K. og Turner, H. A.: Poly-victimization: A neglected component in child victimization. *Child Abuse and Neglect*, 31. árgangur, 2007, bls. 7-26.
- Garmezy, N. og Rutter M.: *Stress, coping and development in children*. McGraw-Hill, New York 1983.
- Garnefski, N. og Arends, E.: Sexual abuse and adolescent maladjustment: differences between male and female victims. *Journal of Adolescence*, 21. árgangur, 1998, bls. 99-107.
- Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður Lóa Jónsdóttir: Breiðavíkurannsóknin. Óbirt BA-ritgerð við Háskóla Íslands 1976.
- Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys in Reykjavik: A follow-up study of boys sent to an approved school. Óbirt BA-ritgerð við Brunel University. Englandi/London 1975.
- Gísli H. Guðjónsson: *The Psychology of Interrogations, Confessions and Testimony*. Chichester: John Wiley and Sons, Englandi/London 1992.
- Gísli H. Guðjónsson og Haward, L.R.C.: *Forensic Psychology. A guide to practice*. Routledge, Englandi/London 1998.
- Groth, N.: *Män som våldtar*. Prisma, Stokkhólmur 1981.
- Gudjonsson, G. H.: Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution. In J. Gunn and D. P. Farrington (Eds.), *Abnormal Offenders, Delinquency, and the Criminal Justice System*. John Wiley & Sons Ltd., Chichester 1982, bls. 203-212.
- Gudjonsson, G. H.: *The Psychology of Interrogations and Confessions*. A Handbook. John Wiley & Sons, Chichester 2003.
- Guðrún Erlendsdóttir: *Barnaréttindi*. Tímarit lögfræðinga 1976, bls. 8-24.
- Guðrún Erlendsdóttir: *Meðferð úrskurðarmála hjá barnaverndarnefndum*. Samband íslenskra sveitarfélaga, fræðslurit nr. 6 1985.
- Guðrún Erlendsdóttir: *Handbók Barnaverndarráðs Íslands fyrir barnaverndarnefndir*, Reykjavík 1981, bls. 19.
- Guðrún Gauksdóttir: „Bann við pyndingum“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík 2005, bls. 116-117.
- Harter, S.: Processes Underlying Adolescent Self-Concept Formation. Í R. Montemayor, G. R. Adams og T. P. Gullotta (ritstj.) *From Childhood to Adolescence. A Transitional Period?* Sage Publications, London 1990.

- Harter, S. W.: Relational Self-Worth: Differences in Perceived Worth as a Person across Interpersonal Contexts among Adolescents. *Child Development*, 69. árgangur, 1998, bls. 756-766.
- Hedlund, E., Lundmark, B. og Lundmark, G. *Váldtäktskliniken*. Prisma, Stokkhólmur 1983.
- Howe, M. L.: Children's emotional false memories. *Psychological Science. Research, Theory, and Application in Psychology and Related Sciences*, 18. árgangur, 2007, bls. 856-860.
- Inga Dóra Sigfúsdóttir, Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Gísli H. Guðjónsson og Jón Friðrik Sigurðsson: A Model of Sexual Abuse, Suicidal Behavior and Delinquency: The Role of Emotions as Mediating Factors. *Journal of Youth and Adolescence*, (í útgáfu).
- Jensen, T. K., Gulbrandsen, W., Mossige, S., Reichelt, S., & Tjersland, O.A.: Reporting possible sexual abuse: A qualitative study on children's perspectives and the context for disclosure. *Child Abuse & Neglect*, 29. árgangur, 2005, bls. 1395-1413.
- Jonsson, B.: *En gång Skå-pojke. En studie av 20 fd Skå-pojkars erfarenheter av barnbyn Skå*. Doktorsritgerð. Rapport nr 49. Stockholms Universitet, Stokkhólmur 1990.
- Jonzon E. & Lindblad F.: Disclosure, Reactions, and Social Support: Findings From a Sample of Adult Victims of Child Sexual Abuse. *Child Maltreatment*, 9. árgangur, 2004, bls. 190-200.
- Jonzon, E.: *Child sexual abuse : Disclosure, social support and subjective health in adulthood*. Doktorsritgerð. Karolinska Institutet, Stokkhólmur 2006.
- Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*. Reykjavík, Orator, 1992, bls. 32-33.
- Kapardis, A.: *Psychology and Law. A critical introduction*. Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Kendell-Tackett, K.: The health effects of childhood abuse: four pathways by which abuse can influence health. *Child abuse and Neglect*, 26. árgangur, 2002, bls. 715-729.
- Kendall-Tackett, K. A., Williams, L. M. og Finkelhor, D.: Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies. *Psychological Bulletin*, 113. árgangur, 1993, bls. 164-180.
- Killen K.: *Omsorgssvikt. en kasusstudie og etterundersökelse av barn i omsorgssviktsituationer*. Oslo Universitet, Oslo 1987.
- Killen K.: *Sveket. Omsorgssvikt er alles ansvar*. Kommuneforlaget, Oslo 1994.
- Kim, J. og Cicchetti, D.: Longitudinal trajectories of self-system processes and depressive symptoms among maltreated and nonmaltreated children. *Child Development*, 77. árgangur, 2006, bls. 624-639.
- Kjellqvist, E.: *Rött och vitt. Om skam och skamlöshet*. Carlson, Stokkhólmur 1993.
- Kogan, S.M.: Disclosing unwanted sexual experiences: results from a national sample of adolescent women. *Child Abuse & Neglect*. 28. árgangur, 2004, bls. 147-165.
- Kroger, J.: Ego identity status research in the new millenium. *International Journal of Behavioral Development*, 24. árgangur, 2000, bls. 145-148.
- Lader, M.: *Influence of drugs on testimony*. Í Heaton-Armstrong, A., Shepherd, E. og Wolchover, D. (ritstjórar), *Analysing Witness Testimony. A guide for legal practitioners & other professionals*. Blackstone Press Limited, London 1999.
- Lagerberg, D. og Sundelin, C.: *Risk och prognos – i socialt arbet med barn. Forskningsmetoder och resultat*. Goethia, Stokkhólmur 2000.

- Lerner, R. M. og Steinberg, L.: *Handbook of Adolescent Psychology*. Wiley, New York, 2004.
- Lew, M.: *Victims No Longer. Men recovering from Incest and other Sexual Child Abuse*. Harper & Row/ Perennial. Library, New York 1990.
- Loftus, E.F.: *Eyewitness Testimony*. Harvard University Press, Cambridge, MA 1979.
- London, K., Bruck, M., Ceci, S. J., og Shuman, D.W. *Disclosure of Child Sexual Abuse: A review of the contemporary empirical literature*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers, US 2007.
- Luster, T. og Small, S. A.: Sexual abuse history and problems in adolescence: Exploring the effects of moderating variables. *Journal of Marriage and the Family*, 5. árgangur, 1997, bls. 131-142.
- Martin, G.: Reported family dynamics, sexual abuse, and suicidal behaviors in community adolescents. *Archives of Suicide Research*, 2. árgangur, 1996, bls. 183-195.
- Martin, G., Bergen, H. A., Richardson, A. S., Roeger, L. og Allison, S.: Sexual abuse and suicidality: gender differences in a large community sample of adolescents. *Child Abuse & Neglect*, 28. árgangur, 2004, bls. 491-503.
- Matthías Halldórsson, Kunst, A. E. og Köhler, L.: Socioeconomic inequalities in the health of children and adolescents. A comparative study of the five Nordic countries. *European Journal of Public Health*, 10. árgangur, 2000, bls. 281-288.
- McGee, R. A., Wolfe, D. A. og Wilson, S.: Multiple maltreatment experiences and adolescent behavior problems: Adolescents' perspectives. *Development and Psychopathology*, 9. árgangur, 1999, bls. 131-149.
- McGloin, J. M. og Widom, C. S.: (2001). Resilience among abused and neglected children grown up. *Development and Psychopathology*, 13. árgangur, 2001, bls. 1021-1038.
- Miller A.: *Breaking Down the Wall of Silence. The Liberating Experience of Facing Painful Truth*. Penguin Books /Dutton, New York 1991.
- Morrow, K. B. og Sorell, G. T.: Factors affecting self-esteem, depression and negative behaviours in sexually abused female adolescents. *Journal of marriage and the family*, 51. árgangur, 1989, bls. 677-686.
- NOU (2004): *Barnehem og spesialskoler under lupen – nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner*, Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, 23. hefti, Oslo 2004, 1945-1980.
- NOU 2004:23.: Nasjonal kartlegging af omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945-1980. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Barne- og familiedepartementet 19. desember 2003. Avgitt 1. november 2004.
- Polusny, M. A., og Follette, V. M.: Long-term correlates of child sexual abuse: Theory and review of the empirical literature. *Applied & Preventive Psychology*, 4. árgangur, 1995, bls. 143-166.
- Putnam, FW.: Ten-year research update review: Child sexual abuse. *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 42. árgangur, 2003, bls. 269-278.
- Ragnhildur Bjarnadóttir. Hvað telja unglingar sig læra af áhugamálum sem þeir stunda utan skóla? *Uppeldi og menntun*, 11. árgangur, 2002, bls. 207-226.
- Rapport fra Granskingsutvalg oppnevnt av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Avgitt 1. desember 2005.
- Rosenberg, M.: *Society and the adolescent self-image*. Princeton University, New Jersey 1965.

- Rosenberg, M.: Self-concept and psychological well-being in adolescence. Í R. Leahy (ritstj.), *The development of the self*. Academic Press, New York 1985.
- Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2007, bls. 248-251.
- Róbert R. Spanó: „Ákvæði 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar um bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu“. *Lögberg*, rit lagastofnunar Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan, Reykjavík 2003, bls. 644-650.
- Rutter, M., Quinton, D. og Hill, J.: Adult outcome of institution-reared children. Í L. Robins og M. Rutter (ritstj.), *Straight and devious pathways fom childhood to adulthood*. Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- S 2006:05. Delrapport 1 frá Utredningen om vanvård i den sociala barnavården, 17. ágúst 2007.
- Sadowski, H., Trowell, J., Kolvin, I., Weeramanthri, T., Berelowitz, M. og Gilbert, L. H.: Sexually abused girls: patterns of psychopathology and exploration of risk factors. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 12. árgangur, 2003, bls. 221-230.
- Sandbæk M.: Children with problems: focusing on everyday life. *Children and Society*, 13. árgangur, 1999, bls. 106-118.
- Saunders, B. E. Villepontaux, L. A., Lipovsky, J. A., Kilpatrick, D. G., og Veronen, L.J.: Child sexual assault as a risk factor for mental disorders among women: A community survey. *Journal of Interpersonal Violence*, 7. árgangur, 1992, bls. 189-204.
- Saunders, B. E.: Understanding children exposed to violence: Toward an integration of overlapping fields. *Journal of Interpersonal Violence*, 18. árgangur, 2003, bls. 356-376.
- Schooler, J.W. og Loftus, E.F.: *Multiple Mechanisms Mediate Individual Differences in Eyewitness Accuracy and Suggestibility*. Í Puckett, J.M. og Reese, H.W. (ritstj.), *Mechanisms of Everyday Cognition*. Lawrence Erlbaum Associates, New York 1993.
- Shengold, L.: *Soulmurder. The Effects of Childhood Abuse and Deprivation*. Fawcett Coumbine, New York 1989.
- Sigrún Aðalbjarnardóttir og Kristín Lilja Garðarsdóttir: Uppeldishættir foreldra og sjálfsálit fólks á aldrinum 14 og 21 árs. *Uppeldi og menntun*, 13. árgangur, 2004, bls. 9-23.
- Sigrún Júlíusdóttir (1988). *Hremmingar. Viðtöl um nauðgun*. M&M, Reykjavík 1988.
- Sigrún Júlíusdóttir: *Fjölskyldur við aldahvörf*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2001, bls. 204-210.
- Snjólaug Stefánsdóttir, Sveinn Allan Morthen og Iðunn Valgarðsdóttir: Skýrsla um Breiðavík. Óbirt ritgerð við Háskólann í Uppsöllum í Svíþjóð 1979.
- Staller, K.M. & Nelson-Gardell, D.: “A burden in your heart”: Lessons of disclosure from female preadolescent and adolescent survivors of sexual abuse. *Child Abuse & Neglect*, 29. árgangur, 2005, bls. 1415-1432.
- Stefansen K. og Smette, I.: “Det var ikke en voldtekt, mer et overgrep”. Kvinners fortolkning av sexuelle overgrepserfaringer. *Tidskrift for Samfunnsforskning*, 47. árgangur, 2006, bls. 33-56.
- Stefansen K. og Mossinge, S.: *Vold og overgrep mot barn og unge kartlagt*. NOVA Rapport 20/2007.
- Steinberg, L. og Morris, A. S.: Adolescent Development. *Annual Review of Psychology*, 52. árgangur, 2001, bls. 83-110.

- Steinberg, L., Lamborn, S. D., Darling, N., Mounts, N. S. og Dornbush, S.M.: Over time changes in adjustment and competence among adolescents from authoritative, authoritarian, indulgent and neglectful families. *Child Development*, 65. árgangur, 1994, bls. 754-770.
- Steinunn Gestsdóttir og Lerner, R. M.: Hlutverk sjálfstjórnar í æskilegum þroska barna og unglinga. *Sálfræðiritið*, 12. árgangur, 2007, bls. 35-53.
- Swanston, H. Y., Parkinson, P. N., O'Toole, B. I., Plunkett, A. M., Shrimpton, S. and Oates, R. K.: Juvenile crime, aggression and delinquency after sexual abuse. A longitudinal study. *The British Journal of Criminology*, 43. árgangur, 2003, bls. 729-749.
- Turner, H. A., Finkelhor, D. og Ormrod, R.: The effect of lifetime victimization on the mental health of children and adolescents. *Social Science & Medicine* 62. árgangur, 2006, bls. 13-27.
- Vrij, A.: Criteria-based content analysis. A qualitative review of the first 37 studies. *Psychology, Public Policy, and Law*, 11. árgangur, 2005, bls. 3-41.
- Walsh, F.: *Strengthening Family Resilience*. Guilford Press, New York 2006.
- Whetsell-Mitchell, J. The many faces of child sexual abuse. *Issues in comprehensive Pediatric Nursing*, 18. árgangur, 1995, bls. 299-318.
- Widom, C. S. og Kuhns, J. B.: Childhood Victimization and Subsequent Risk for Promiscuity, Prostitution and Teenage Pregnancy: A prospective Study. *American Journal of Public Health*, 86. árgangur, 1996, bls. 1607-1612.
- Widom, C. S.: Posttraumatic Stress Disorder in Abused and Neglected Children Grown Up. *American Journal of Psychiatry*, 156. árgangur, 1999, bls. 1223-1229.

V. FYLGISKJÖL

1. **Lög nr. 26/2007** um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn.
2. **Bragi Guðbrandsson** *Barnavernd og uppeldisstofnanir – Saga stofnana fyrir börn og samfélagsbreytingar um miðja 20. öld*. Greinargerð unnin í tilefni af könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Desember 2007.
3. **Gísli H. Guðjónsson**: *Psychological Report*. Ref: Breidavík, dags. 7. desember 2007, og *Psychological Report*. Ref: Breidavík, dags. 31. desember 2007.
Gísli H. Guðjónsson *Sálfræðiskýrsla*. Tilv. Breiðavík, dags. 7. desember 2007, og *Sálfræðiskýrsla*. Tilv. Breiðavík, dags. 31. desember 2007 - íslensk þýðing
4. **ViðarMár Matthíasson**: *Álitsgerð um ýmis skaðabótaréttarleg atriði í tilefni af könnun nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 á starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur á árunum 1952-1979*, dags. 7. desember 2007.
5. **Borgarskjalasafn**: *Greinargerð varðandi gagnaöflun og gagnavörslu vegna Breiðavíkurmáls*, dags. 10. janúar 2008.

FYLGISKJAL NR. 1

Nr. 26

23. mars 2007

LÖG**um skipan nefndar til að kanna starfsemi
vist- og meðferðarheimila fyrir börn.**

FORSETI ÍSLANDS

gjörir kunnugt: Alþingi hefur fallist á lög þessi og ég staðfest þau með samþykki mínu:

1. gr.

Forsætisráðherra er heimilt að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Heimild þessi tekur ekki til þeirra stofnana sem starfandi eru við gildistöku laga þessara.

Markmið könnunarinnar og meginverkefni nefndar skulu vera eftirtalin:

- a. Að lýsa starfsemi viðkomandi stofnunar, hlutverki hennar í barnaverndar- eða uppeldismálum og tildrögum þess að börn voru vistuð þar á því tímabili sem um ræðir.
 - b. Að leitast við að staðreyna eins og kostur er hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á stofnuninni hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð.
 - c. Að lýsa því hvernig opinberu eftirliti með viðkomandi starfsemi var háttað.
 - d. Að leggja grundvöll að tillögum til stjórnvalda um frekari viðbrögð ef ástæða þykir til.
- Nefndin skal skila skýrslu um störf sín til forsætisráðherra sem kynnir Alþingi skýrsluna.

2. gr.

Nefndin skal vera sjálfstæð og óháð í störfum sínum. Skal formaður hennar uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Nefndinni er heimilt að kalla eftir aðstoð sérfræðinga eða annarri aðstoð við einstaka þætti könnunarinnar.

3. gr.

Nefndin skal hafa frjálsan og óheftan aðgang að öllum gögnum í vörslu stjórnvalda sem varða starfsemi þess vist- eða meðferðarheimilis fyrir börn sem erindisbréf hennar nær til. Þá skulu stjórnvöld, sé þess óskað, taka saman skriflegar greinargerðir um einstaka þætti könnunarinnar.

Nefndinni er heimilt að taka skýrslur af fyrrverandi vistmönnum og hverjum þeim öðrum sem nefndin telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum í starfi hennar enda veiti þeir samþykki sitt.

Læknum eða öðru heilbrigðisstarfsfólki og opinberum starfsmönnum, sem ella væru bundnir þagnarskyldu, er skylt að veita nefndinni upplýsingar sé þess óskað, eftir atvikum með því að gefa nefndinni skýrslu. Hið sama gildir um þá sem látið hafa af störfum.

Þeim sem gefur skýrslu fyrir nefndinni er heimilt að skorast undan því að svara spurningu ef ætla má að í svari hans geti falist játning eða bending um að hann hafi framið refsiverðan verknað eða að það gæti orðið honum til mannorðsspjalla.

Sá sem vísvitandi gefur nefndinni rangar eða villandi upplýsingar skal sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum mánuðum. Um slík mál skal farið að hætti opinberra mála.

Nr. 26

23. mars 2007

4. gr.

Fundir nefndarinnar eru lokaðir.

Nefndarmenn og starfsmenn hennar eru bundnir þagnarskyldu um hvaðeina er varðar einkalíf manna sem þeir fá upplýsingar um við störf nefndarinnar. Þagnarskylda um slík atriði helst þegar störfum nefndar er lokið.

Formanni nefndarinnar er heimilt að veita almennar upplýsingar um störf nefndarinnar og verklag meðan hún starfar.

5. gr.

Forsætisráðherra ákveður skipan nefndarinnar, skipunartíma og þóknun og setur henni erindisbréf þar sem nánar er mælt fyrir um verkefni nefndarinnar. Skal þar einkum kveðið á um það til hvaða starfsemi könnun nefndarinnar tekur og það tímabil sem könnunin beinist að. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

6. gr.

Upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda ekki um störf nefndarinnar eða um þau gögn sem nefndin aflar sér eða sem hún útbýr eða lætur útbúa. Þá gilda stjórnsýslulög, nr. 37/1993, ekki um störf nefndarinnar.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Gjört í Reykjavík, 23. mars 2007.

Ólafur Ragnar Grímsson.
(L. S.)

Geir H. Haarde.

A-deild – Útgáfud.: 28. mars 2007

FYLGISKJAL NR. 2

Barnavernd og uppeldisstofnanir

**Saga stofnana fyrir börn og samfélagsbreytingar
um miðja 20. öld**

**Bragi Guðbrandsson
forstjóri Barnaverndarstofu**

Inngangsorð	4
1. kafli Upphaf skipulegs barnaverndarstarfs á Íslandi.....	5
2. kafli Uppeldisstofnanir í árdaga	9
2.1 Vorblómið.....	9
2.2 Sólheimar í Grímsnesi	10
2.3 Heimavistin í Laugarnesskóla, deild fyrir veikluð börn	11
2.4 Vistheimili og vöggustofur Sumargjafar.....	12
2.5 Aðrar vöggustofur	12
3. kafli Opinberar uppeldisstofnanir koma fram á sjónarsviðið	14
3.1 Fyrstu uppeldisstofnanir fyrir börn á vegum ríkisins.....	15
3.2 Upptökuheimili ríkisins	16
3.3 Barnaverndarlögin frá 1947 og hugmyndalegur aðdragandi að uppeldisstofnunum fyrir börn á vegum ríkisins.....	18
3.4 Upptökuheimilið við Elliðahvamm.....	20
3.5 Upptökuheimilið í Kópavogi	26
3.6 Heimili til að vista börn á glapstigum.....	29
3.7 Uppeldisstofnanir á vegum Reykjavíkurborgar	33
3.8 Kumbaravogur við Stokkseyri og Reykjahlíð í Mosfellssveit	35
3.9 Vöggustofan að Hlíðarenda og Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins	36
3.10 Silungapollur.....	39
3.11 Heimavistarskólarnir að Jaðri og Hlaðgerðarkoti	41
3.12 Vistheimilið á Dalbraut og fjölskylduheimili	43
3.13 Einkareknar uppeldisstofnanir: Kumbaravogur og Bjarg	44
3.14 „Fjölskylduheimilið” að Kumbaravogi.....	45
3.15 Stúlknaheimilið Bjarg	46
4. kafli Samfélagsþróun – uppeldisaðstæður barna á eftirstríðsárunum ..	48
4.1 Úr bæ í borg	48
4.2 Fátækt fólk	49
4.3 Uppeldi í braggahverfum	51
4.4 Dagvistarmál og jöfnun á aðstöðumun barna	54
4.5 Skóli og aðgreining	56
4.6 Tómtunda- og æskulýðsmál	59
4.7 Fáeinir þættir í þróun heilbrigðismála.....	60
5. kafli Breiðavíkurdrengir	66
5.1 Gögn um Breiðavíkurheimilið	66
5.2 „Delinquent Boys” – rannsókn Gísla H. Guðjónssonar frá 1974.....	69
5.3 „Breiðavíkurannsóknin” - rannsókn Georgíu M. Kristmundsdóttur og Sigríðar Lóu Jónsdóttur árið 1976.....	73
5.4 Skýrsla um Breiðavík – námsritgerð Snjólaugar Stefánsdóttur, Sveins Allans Morthens og Iðunnar Valgarðsdóttur árið 1979	75
5.5 Greining á fyrirbyggjandi frumgögnum	77

5.5.1 Breiðavíkurdrengir utan Reykjavíkur	78
5.5.2 Reykjavíkurdrengir	79
5.5.3 Fjöldi vistdrengja	83
5.5.4 Aldursskipting Breiðavíkurdrengja	85
5.5.5 Dvalartími	86
6. kafli „Frumbyggjabörn” – kreppa í uppeldismálum á tímum örra samfélagsbreytinga	88
6.1 Sveitadvalir og sumardvalarheimili	91
6.2 Að skapa „borgarmenningu” fyrir börnin	92
6.3 Viðhorf til aga og viðurlaga við agabrotum	93
6.4 Stofnanahefð? – Sérstök viðhorf til uppeldis ungra barna	95
6.5 Stofnanahefð? – Sérstök viðhorf til uppeldis „vandræðabarna”	99
6.6 Stofnanahefð?–Menntun og reynsla forstöðumanna uppeldisstofnana annarra en Breiðavíkur.....	107
6.7 Menntun og reynsla forstöðumanna í Breiðavík	111
7. kafli Niðurlagsorð.....	116
Heimildir	125

Inngangsorð

Síðastliðið sumar fór Róbert Spanó formaður nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, sbr. lög nr. 26/2007, þess á leit við mig að taka saman yfirlit yfir uppeldisstofnanir og þjóðfélagsaðstæður á árunum eftir stríð og fram á áttunda áratuginn. Ennfremur var þess óskað að ég legði mat á framkvæmd barnaverndarnefnda við ráðstöfun barna í Breiðavík á starfstíma heimilisins. Upphaflega stóð til að um stutta greinargerð yrði að ræða. Fljótlega kom í ljós að erfitt væri að gera efninu skil án nokkuð ítarlegrar athugunar. Saga barnaverndarstofnana á Íslandi hefur aldrei verið rituð og skortur var á aðgengilegum heimildum um barnaverndarstarf fyrr á tímum. Varð það að ráði að ég legði öllu meiri vinnu í verkið en ætlað var í upphafi með það að leiðarljósi að glæða skilning leikra og lærðra á aðstæðum olnbogabarna þjóðarinnar á öldinni sem leið.

Við samningu greinargerðarinnar hef ég leitað til fjölmargra einstaklinga sem veitt hafa mér dýrmætar upplýsingar og holl ráð sem ég vil þakka fyrir og er þeirra getið í heimildaskrá. Ég held að ég halli ekki á neinn þótt ég láti nægja að nefna Svein Ragnarsson, fyrrverandi félagsmálastjóra, sérstaklega í þessu sambandi. Öll ábyrgð á þessari ritsmíð er þó að sjálfsögðu mín.

Reykjavík, desember 2007

Bragi Guðbrandsson

1. kafli

Upphaf skipulags barnaverndarstarfs á Íslandi

Rekja má sögu barnaverndar, í víðtækri merkingu þess orðs, á Íslandi langt aftur í aldir. Fyrstu verndarákvæðin í íslenskum lögum má rekja aftur til Grágásar og síðar Jónsbókar, einkum er varða bann við barnaútburði, framfærsluskyldu gagnvart börnum, skírn og sakhæfi barna. Segja má að þáttaskil verði fyrst árið 1746 með „*Tilskipun um hús-agann á Íslandi*”. Samkvæmt húsagatilskipuninni báru foreldrar ábyrgð á uppeldi barna sinna en prestum og hreppstjórum bar að hafa eftirlit með að tilhögun barnauppeldis væri hagað í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Hér er um að ræða fyrstu lagareglur sem beinlínis fela í sér heimildir opinberra aðila til að grípa inn í uppeldi barna og jafnvel töku barns af heimili ef svo bar undir.

Fyrstu barnaverndarlögin voru sett á Íslandi árið 1932. Þá hefst hið eiginlega barnaverndarstarf með skipun Barnaverndarráðs Íslands og barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Fljótlega tóku til starfa barnaverndarnefndir í kaupstöðum en í minni sveitarfélögum fóru skólanefndir með lögbundið hlutverk barnaverndarnefndar. Óhætt er að fullyrða að lengst af hafi barnaverndarstarf á Íslandi notið forystu barnaverndarnefndar Reykjavíkur sem fljótlega réð í þjónustu sína starfsmenn til að sinna einstökum málum.

Fyrirmyndin að fyrstu íslensku barnaverndarlöggjöfinni var einkum sótt til Noregs, en árið 1896 tóku þar gildi hin svonefndu „*Værgeraadslov*”. Sú löggjöf er líklega ein sú elsta í heiminum um barnavernd. Norðmenn og Svíar settu sérstök ákvæði um barnavernd í sína löggjöf fljótlega upp úr aldamótunum, sem síðar voru endurskoðuð rúmum tveimur áratugum síðar. Sú löggjöf var jafnframt höfð til hliðsjónar við samningu fyrstu barnaverndarlaganna hér á landi.

Það voru forystukonur í réttindabaráttu íslenskra kvenna sem höfðu veg og vanda af því að kynna barnavernd til sögunnar á Íslandi. Bríet Bjarnhéðinsdóttir var á meðal þeirra sem fóru þar fremstar í flokki en hún lét uppeldi barna mjög til sín taka í skrifum sínum, m.a. í Kvennablaðinu sem gefið var út í tæpa tvo áratugi frá 1895 til 1919. Það var einmitt í Kvennablaðinu árið 1917 sem fjallað var fyrst um barnavernd

hér á landi í þremur greinum um „Lögregndun barna” en uppistaðan var þýdd frásögn af barnaverndarstarfi í Noregi. Þar kemur m.a. fram hver meginhugsunin að baki norsku laganna sé og var henni lýst með svofelldum hætti:

„Grundvallarhugsun þessara laga er ekki að *hegna* og *hefna*, heldur að *reisa við* og *bjarga*. Og þau gilda ekki einungis fyrir börn, sem drýgt hafa glæpsamleg brot, heldur einnig fyrir öll *vanrækt og hjálprvana börn*, – börn frá heimilum, sem ekki geta skapað góða menn, börn, sem þurfa verndar gegn misþyrmingu og vanrækslu”.¹

Hér eru komnar fram þær tvær meginreglur í barnavernd sem áttu eftir að verða ríkjandi í íslenskri löggjöf um barnavernd allt frá upphafi og til dagsins í dag. Annars vegar er barnaverndarstarfi ætlað að grípa inn í þegar forsjáraðilar barns bregðast uppeldisskyldum sínum, vanrækja barn, tryggja ekki öryggi þess eða beita það ofbeldi með einum hætti eða öðrum. Hins vegar tekur barnaverndarstarf til þess að bregðast við eigin háttsemi barns sem er til þess fallin að ógna velferð þess, t.d. vegna afbrota, andfélagslegrar hegðunar eða neyslu vímuefna. Þannig lúta barnaverndarmál að barni sem *þolanda* annars vegar og hins vegar sem *geranda*.. Veruleikinn er aftur á móti oftast flóknari, þ.e. að þessir tveir flokkar barnaverndarmála verða í reynd vart aðskildir í vel flestum tilvikum. Loks er höfuðmarkmiðið með íhlutun barnaverndarstarfs fólgið í stuðningi við barnið og fjölskyldu þess þannig að uppvaxtarskilyrði barnsins séu því eins hagfelld og kostur er.

Ofangreindar meginreglur koma skilmerkilega fram í lögunum um barnavernd frá árinu 1932². Þá þegar var barnaverndarstarfi í stórum dráttum sniðinn sá stakkur sem enn er. Á vettvangi sveitarfélaga skulu starfa barnaverndarnefndir sem hafa með höndum framkvæmd barnaverndarstarfs. Barnaverndarnefndir hafa sjálfstæða eftirlitsskyldu með uppeldi barna en jafnframt er kveðið á um tilkynningaskyldu almennings til barnaverndarnefnda þegar ætla má að velferð barns sé fyrir borð borin. Barnaverndarnefndum ber að taka til meðferðar mál sem þeim berast og grípa til viðeigandi ráðstafana þegar könnun máls gefur tilefni til. Almennt ber að grípa til þessara ráðstafana í samráði við foreldra eða aðra forsjáraðila. Náist ekki samvinna við forsjáraðila barns, ber barnaverndarnefndum að grípa til ráðstafana sem duga. Við

¹ *Kvennablaðið* 1917, bls. 70.

² *Stjótt* 1932, bls. 79.

úrlausn mála í slíkum tilvikum hafa nefndirnar heimildir til töku barns af heimili í lengri eða skemmri tíma.

Auk barnaverndarnefnda kveða lögin um barnavernd frá 1932 á um skipun og hlutverk Barnaverndarráðs sem annast yfirumsjón með barnaverndarstarfi allra nefnda landsins. Barnaverndarráði var falið að fara með fullnaðarúrskurðarvald í einstökum barnaverndarmálum en jafnframt hafði ráðið m.a. eftirlit með starfsemi barnaverndarnefnda og heimti frá þeim skýrslur um störf þeirra. Gilti þessi skipan næstum út 20. öldina og var það ekki fyrr en með núgildandi barnaverndarlögum árið 2002 að Barnaverndarráð var lagt niður.

Athyglisvert er að í lögunum um barnavernd frá 1932 er ekki að finna ákvæði sem beinlínis skylda eða heimila barnaverndaryfirvöldum að starfrækja stofnanir fyrir börn.³ Lögin gera þó ráð fyrir að stofnanir fyrir börn séu starfræktar og hafa þau að geyma sérstök ákvæði um eftirlit með stofnunum. Um hlutverk barnaverndarnefndar í þessum efnum segir að hún skuli hafa „eftirlit með barnahælum og dagheimilum í umdæmi sínu svo og meðferð barna úr kaupstaðnum, sem komið hefur verið fyrir á slíkum stofnunum utan umdæmis hennar. Þá er í lögunum afdráttarlaus heimild til að barnaverndarnefnd láti til sín taka komist hún að því að uppeldi barns sé vanrækt á slíkum stofnunum. Er henni ekki einungis heimilað að taka barn úr vistun heldur einnig „þegar sakir eru miklar“ að „banna forsvarsmönnum að taka vandalaus börn framvegis“. Í slíkum tilvikum er heimilt að skjóta slíkum ákvörðunum til Barnaverndarráðs. Barnaverndarráði eru enn frekari skyldur lagðar á herðar. Því er samkvæmt lögunum ætlað að hafa „eftirlit með öllum barnahælum landsins og láta einhvern barnaverndarráðsmann eða fulltrúa heimsækja þau, ekki sjaldnar en tvisvar á ári til að kynna sér heimilishætti og meðferð barnanna“.

Sú yfirumsjón og eftirlit með uppeldisstofnunum sem Barnaverndarráði var falið með lögunum frá 1932 hélst áfram allt til ársins 1995 þegar Barnaverndarstofa var sett á laggirnar og var falið þetta hlutverk. Eins og fyrr segir gerðu lögin hins vegar hvorki

³ Í handriti Aðalheiðar Sigurðardóttur, form. nefndarinnar sem samdi frumvarpið að fyrstu barnaverndarlögunum, um heimsókn á uppeldisstofnanir í Danmörku og Noregi frá 1930, kemur m.a. fram að hún telur reynsluna af uppeldisstofnunum þar ekki jákvæða. Ályktun hennar er orðuð með svofelldum hætti: „Það mega vera mjög ljeleg heimili, til þess að þau sjeu ekki betri en jafnvel gott hæli“.

ráð fyrir því að ríki eða sveitarfélög hefðu það hlutverk að koma á fót eða reka uppeldisstofnanir. Þannig má ætla að það sjónarmið hefði verið ráðandi að slíkt væri í verkahring einstaklinga og/eða frjálsra félagasamtaka, enda varð sú raunin á. Þess varð þó ekki langt að bíða að talsmenn barnaverndar legðu fram tillögur um að opinberir aðilar öxluðu ábyrgð á því sviði. Á þessum árum höfðu Barnaverndarráð og barnaverndarnefndir raunar ályktað um málið en ekki gekk það þó eftir.⁴ Það var ekki fyrr en sérstakar aðstæður sem sköpuðust með hernámi Íslands urðu til þess að svo varð. Framvinda þess reyndist þó ekki verða með þeim hætti sem barnaverndarfólkið óskaði eftir. Að því verður vikið síðar.

⁴ Þí. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1936 til 1937, bls. 13, og skýrsla 1938-1939, bls. 9 og bls. 14.

2. kafli

Uppeldisstofnanir í árdaga

Fyrstu hugmyndirnar að stofnun uppeldis-og vistheimila fyrir börn voru settar fram fljótlega eftir aldamótin 1900. Að vísu voru fyrr komnar fram hugmyndir um barnaheimili, einkum tillaga Bríetar Bjarnhéðinsdóttur um vinnuheimili barna. Sú tillaga var fólgin í eins konar skóladagheimili þar sem börnin gætu dvalið þann hluta dags sem þau voru ekki í skóla og lært nytsama iðju.⁵ Þá er rétt að geta Málleysingjaskólans sem stofnaður var árið 1904 og var ætlaður málhóltum og mállausum börnum. Fljótlega var stofnuð heimavist við skólann svo unnt væri að taka við börnum hvaðanæva af landinu.⁶ Skólinn var þar með orðinn að fyrstu stofnun fyrir fötluð börn á Íslandi. Á aukaársfundi Thorvaldsensfélagsins árið 1906 var samþykkt að stofna skyldi sjóð til „að koma á fót uppeldisstofnun fyrir fátæk börn”.⁷ Barnahælissjóður Reykjavíkurbæjar var stofnaður rúmum áratug síðar í kjölfar nokkurrar umræðu um nauðsyn þess að koma á fót barnahæli, m.a í bæjarstjórn. Var hugsunin að baki þessara sjóða sú að úr þeim rynni fé til reksturs uppeldisstofnana fyrir börn. Á fyrstu tveimur áratugum aldarinnar lutu hugmyndir manna og tilraunir til að skapa úrræði fyrir börn þó ekki síður að gæsluvöllum, sumardvölum í sveit og vöggustofum til dagvistunar ungbarna.

2.1 Vorblómið

Fyrsta uppeldisstofnunin sem sett var á laggirnar fyrir börn á Íslandi var *Vorblómið* sem Þuríður Sigurðardóttir kom á fót á Skólavörðustíg 22 árið 1928. Saga Þuríðar er einstök en hún lét gamlan draum rætast rúmlega fimmtug og fór til Danmerkur og Svíþjóðar í því skyni að starfa við uppeldisstofnanir, gagngert til að undirbúa stofnun heimilis hér á landi. Í upphafi var ætlun Þuríðar að hafa tíu börn en svo mikil var eftirspurnin eftir plássum að hún leitaði fljótt til borgaryfirvalda um stærra húsnæði. Starfsemi Vorblómsins flutti árið 1930 í húsnæði Elliheimilisins Grundar við Kaplaskjólsvæg þegar það síðarnefnda var flutt á Hringbraut. Upp frá því voru á milli 20 og 30 börn vistuð á Vorblóminu. Börnin voru á öllum aldri, frá hvítvoðungum til

⁵ Bríet Bjarnhéðinsdóttir: *Sveitalífið og Reykjavíkurlífið*, bls. 55.

⁶ *Saga Alþingis* 4, bls. 188.

⁷ *Thorvaldsensfélagið 100 ára*, bls. 52.

unglinga. Ástæður vistunar voru einkum veikindi mæðra og umkomuleysi, en flest börnin voru síðar ættleidd eða þeim komið fyrir í langtímafóstri. Haustið 1934 brunnu húsakynni Vorblómsins og björguðust yngstu börnin naumlega en þau eldri voru í skóla. Vorblómið lenti þá í húsnæðishrakningum, fékk m.a. inni um hríð á Franska spítalanum við Lindargötu og síðar í húsnæði við Reykjavíkurveg í Skerjafirðinum. Starfsemin leið undir lok skömmu eftir lát Þuríðar eða árið 1938.⁸ Tókst þá að koma 10 börnum fyrir til bráðabirgða á Sólheimum í Grímsnesi. Haustið 1938 tók til starfa vistheimili og vöggustofa þar sem boðið var upp á sólarhringsvistun í Tjarnarborg á vegum Sumargjafar sem tók við hlutverki Vorblómsins eins og síðar verður vikið að.

2.2 Sólheimar í Grímsnesi

Önnur uppeldisstofnunin sem hóf starfsemi á Íslandi var *Sólheimar í Grímsnesi*. Aðdragandinn að stofnun Sólheima er um margt hliðstæður stofnun Vorblómsins. Stofnandinn, Sesselja Sigmundsdóttir, fór ung til Danmerkur og síðan Sviss til að afla sér þekkingar til að annast umkomulaus börn. Þar kynnist hún kenningum Rudolf Steiner um mannspeki (antroposofi). Sesselja festi kaup á jörðinni Hverakoti í Grímsnesi árið 1930 með tilstyrk Barnaheimilissjóðs Þjóðkirkjunnar og hóf starfsemi þá þegar um sumarið. Frá upphafi tók Sesselja jöfnum höndum á móti ófötluð börnum sem fötluðum og varð starfsemin fljótt umfangsmikil. Í skýrslu fulltrúa Barnaverndarráðs frá árinu 1934 má þannig sjá að börnin eru alls 19, þar af 8 „fávitar” svo notað sé orðfæri þess tíma.⁹ Á sumrum voru börnin jafnan fleiri eða um 40 börn.

Árið 1935 voru lögin um fávítahæli samþykkt á Alþingi og í kjölfarið fengu Sólheimar fljótlega löggildingu samkvæmt þeim og nokkurn stuðning til að ljúka við byggingu húss sem rúmað gæti allt að 30 „fávita”. Sú blöndun andlegra heilbrigðra barna og þroskaheftra á Sólheimum varð fljótlega að bitbeini á milli Barnaverndarráðs og Sesselju. Barnaverndarráð taldi slíka blöndun mjög óheppilega en Sesselja var afdráttarlaust þeirrar skoðunar að hún kæmi ekki niður á börnunum og að vangefin börn ættu „fullan rétt á að umgangast algefin börn í daglegu lífi manna, og það gerir þeim síðarnefndu engan skaða”¹⁰. Fleiri ágreiningsmál voru á milli Barnaverndarráðs

⁸ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrslur Barnaverndarráðs Íslands árin 1932 til 1937.

⁹ Jónína Michaelsdóttir: *Mér leggst eitthvað til. Sagan af Sesselju Sigmundsdóttur...*, bls. 121.

¹⁰ Jónína Michaelsdóttir. *Mér leggst eitthvað til.* bls. 127.

og Sesselju, ekki síst er varðaði mataræði. Lengi vel stóð í járnum og um miðjan fimmta áratuginn úrskurðaði ráðið að svipta skyldi Sesselju rétti til að veita heimilinu forstöðu, en sá úrskurður var ógiltur í Hæstarétti árið 1948. Ágreiningur Barnaverndarráðs og Sesselju jafnaðist og þegar frá leið vistuðust einvörðungu börn með þroskahömlun að Sólheimum og flentust mörg þeirra þar til fullorðinsára.

2.3 Heimavist Laugarnesskóla, deild fyrir veikluð börn

Upp úr miðjum fjórða áratugnum var komin veruleg hreyfing á aðgerðir manna til að mæta þörfum umkomulausra og vanræktra barna, enda þótt því sé víðsfjarri að mætt hafi verið þeirri gríðarlegu þörf sem fyrir hendi var. Árið 1935 var komið á fót *heimavist eða deild fyrir veikluð börn í barnaskólanum í Laugarneshverfi í Reykjavík*. Hér er um að ræða einu sólarhringsvistun barna á vegum borgaryfirvalda fram yfir stríð. Heimavistin var ætluð fátækum börn á skólaaldri sem þjáðust af næringarefnaskorti, voru vanhirt eða bjuggu við vondan aðbúnað að öðru leyti. Deildin gat tekið við 12 börnum, drengir og stúlkur skiptu með sér skólaárinu þannig að samtals gátu mest dvalið 24 börn hvert skólaár. Ári síðar var starfsemi þessi eflað með húsnæði sem byggt var ofan á skólann fyrir starfseminu, en til þeirrar framkvæmdar var notað fé Barnaheimilissjóðs Reykjavíkurborgar sem fyrr var nefndur.¹¹ Þá gátu 23 börn dvalist til skiptis, drengir annað árið og stúlkur hitt, og var reksturinn með þessum hætti þar til honum lauk árið 1962. Börnin voru flest á aldrinum 7 til 12 ára.¹² Forstöðukona heimavistarinnar í Laugarnesskóla allan starfstíma hennar, eða í 27 ár, var Vigdís Blöndal kennari.

Í þessu sambandi er rétt að nefna að Oddfellowar ráku á þessum tíma, eða frá 1931, hliðstæða starfsemi yfir sumartímann að Silungapoll þar sem um 70 veikluð og fátæk börn dvöldu sér til hressingar í um tvo mánuði og veitti Vigdís Blöndal henni jafnframt forstöðu lengst af. Oddfellowar höfðu gert Reykjavíkurbæ tilboð um að afhenda Silungapoll bænum til eignar gegn því að mannúðar- og líknarstarfsemi yrði þar rekin allt árið. Bæjarstjórnin sá sér ekki fært að þiggja boðið á þessum tíma þrátt fyrir að barnaverndarnefnd og Barnaverndarráð hafi lagt málinu það lið sem þau gátu.

13

¹¹ Viðtal við Svein Ragnarsson í sept. 2007.

¹² *Mbl*. 17. janúar 1958, bls. 6.

¹³ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla barnaverndarráðs 1936 til 1937.

2.4 Vistheimili og vöggustofur Sumargjafar

Sá félagsskapur sem mest kvað að í velferðarmálum barna á öðrum og þriðja aldarfjórðungi síðust aldar var *Sumargjöf*. Félagið var stofnað árið 1924 og hafði forystu um margvíslegar umbætur fyrir börn, einkum á sviði sumardvala og dagheimila. Á fjórða áratugnum hófst félagið handa um uppbyggingu dagvistarheimila í Reykjavík, fyrst Grænuborgar 1931 og þá Vesturborgar 1937. Tjarnarborg bættist svo við árið 1941 og síðan Suðurborg eftir að borgaryfirvöld keyptu hús fyrir starfsemina og létu Sumargjöf í té árið 1943. Félagið átti frumkvæði að því að starfrækja *vistheimili*, sólarhringsvistun barna á aldrinum 3 til 11 ára, í Vesturborg árin 1938 til 1941 og samkvæmt sérstökum samningi við Reykjavíkurborg allt til loka árs 1951. Jafnframt var rekin þar *vöggustofa*, sólarhringsstofnun fyrir hvítvoðunga, sumarið 1941. Vöggustofan var síðar rekin í Tjarnarborg 1941 - 1943. Þá var starfsemi hennar flutt í Suðurborg þar sem hún var starfrækt til ársins 1952. Á sama tímabili var vistheimili jafnframt starfrækt í Suðurborg til viðbótar starfseminni í Vesturborg.¹⁴

Vistheimili Sumargjafar í Vesturborg og Suðurborg tóku að jafnaði um 20 börn hvort um sig en dvalartíminn var mjög misjafn. Ætla má að oftast hafi á milli fimmtíu og eitt hundrað börn vistast árlega á vistheimilin á þeim rúma áratug er þau störfuðu, flest á vegum barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Á vöggustofu Sumargjafar vistuðust ungabörn til allt að tveggja ára aldurs og voru rými fyrir 16 börn á hverjum tíma en árlega voru vistuð þar um 35 til 50 börn á tímabilinu.

2.5 Aðrar vöggustofur

Vöggustofa Sumargjafar var raunar ekki fyrsta vöggustofan sem starfrækt var hér á landi. Áður hafði *Helga Níelsdóttir* ljósmóðir rekið „smábarnahæli“ samhliða fæðingarstofnun í húsi sínu við Hringbraut sem síðar varð Suðurborg. Þessa vöggustofu rak hún árin 1937 til 1940 og gátu 10 börn dvalist þar. Um tildrög þess að hún hóf starfsemi vöggustofu til viðbótar rekstri fæðingarheimilis hafði Helga þetta að segja: „Það fóru t.d. að hlaðast á mig börn, ef svo má að orði kveða. Allslaugar stúlkur, sem hvergi áttu höfði að halla, komu til mín og fæddu hjá mér börn sín. Þegar

¹⁴ Gils Guðmundsson: *Barnavinafélagið Sumargjöf 25 ára*.

þær höfðu jafnað sig eftir fæðinguna, fóru þær, en ætluðu að vitja barna sinna, þegar úr rättist fyrir þeim. Sumar komu aldrei aftur. ... Ég hafði samband við bæjaryfirvöld út af þessum börnum, en lengi vel sinntu þau ekki málum af þessu tagi, þótt það lagaðist seinna”¹⁵.

Eftirspurnin eftir vöggustofum jókst verulega á stríðsárunum. Það varð til þess að *Hjálpræðisherinn* setti á laggirnar vöggustofu sem starfrækt var árin 1941 og fram til haustsins 1943¹⁶. Þegar mest var urðu börnin 17 á vöggustofu Hjálpræðishersins en komið var með flest þeirra af fæðingardeildinni. Foreldrar þessarar barna voru yfirleitt íslenskar mæður og erlendir hermenn. Flest barnanna voru síðan ættleidd eða ráðstafað í langtímafóstur.¹⁷ Húsnæði vöggustofunnar í Herkastalanum þótti óhentugt og í ýmsu ábótavant og átti það nokkurn þátt í því að starfseminni var hætt.

¹⁵ Gylfi Gröndal: *Þegar barn fæðist. Endurminningar Helgu M. Níelsdóttur ljósmóður*, bls. 173-174.

¹⁶ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs, 1943-1945, bls. 13-14.

¹⁷ Pétur Pétursson: *Með himneskum armi*, bls. 158-9.

3. kafli

Opinberar uppeldisstofnanir koma fram á sjónarsviðið

Stríðsárin ollu straumhvörfum í barnaverndarmálum eins og á öllum öðrum sviðum þjóðlífsins. Hernámið kallaði fram nýjar aðstæður og uppvaxtarskilyrði fyrir börn og unglinga sem að mati stjórnvalda kröfðust markvissra aðgerða. Vöxtur Reykjavíkur varð hraðari en nokkru sinni fyrr með tilheyrandi vaxtaverkjum. Atvinnuleysi kreppuáranna var að baki en húsnæðisleysi, fátækt og menningarleg upplausn skóp nýjan vanda. Borgarsamfélagið í Reykjavík hafði ekki skapað sér þá innviði sem þurfti til að koma til móts við þarfir hins ört vaxandi barnafjölda í höfuðborginni. Stjórnvöld töldu nú óhjákvæmilegt að bregðast við. Tilefnið var sú ógn sem velferð unglingsstúlkna var talin stafa af samskiptum við erlenda hermenn.

Þær uppeldisstofnanir sem settar höfðu verið á laggirnar fyrir stríð var ætlað að mæta umönnunar- og uppeldisþörf „barna sem þolenda“, þ.e. ungra barna sem ekki áttu trausta forsjáraðila, t.d. vegna andláts, fátæktar, sjúkdóma, óreglu eða annarra heimiliserfiðleika. Uppeldisstofnanir sem á hinn bóginn höfðu það hlutverk að taka við börnum og ungmennum með hegðunarerfiðleika eða voru á einhvern hátt á „siðferðilegum glapstigum“, svo notað sé orðalag þess tíma, höfðu ekki enn séð dagsins ljós. Barnaverndarráð og barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafði þó ítrekað vakið athygli á þörf fyrir slíkar stofnanir. Í fyrstu skýrslu Barnaverndarráðs fyrir árin 1932 til 1935 er inngangsorðum segir m.a. að „þjóð vor þarf að eignast fleiri hæli en nú er fyrir ýmis olnbogabörn sín”.¹⁸ Þá er sérstaklega fjallað um þörf fyrir „uppeldisheimili fyrir vandræðaunglinga” í skýrslu barnaverndarnefndar Reykjavíkur árið 1937, og greint frá því að það sé “orðinn ógerningur að útvega öllum hinum lakari afbrotunglingum varanlegan samastað í sveitum landsins”.¹⁹ Guðrún Lárusdóttir, alþingismaður og einn flutningsmanna frumvarpsins sem varð að barnaverndarlögum, lagði fram ítarlegt frumvarp árið 1935 um uppeldishæli fyrir vangæf börn og unglinga.²⁰ Það náði ekki fram að ganga en Guðrún fékk þó samþykktu þingsályktunartillögu vorið 1938 um stofnun uppeldisheimilis fyrir vangæf

¹⁸ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1932-1935, bls. 3.

¹⁹ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1936 til 1937, bls. 13.

²⁰ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1932-1935, bls. 44-45.

börn og ungmenni, nokkrum mánuðum áður en hún lést með svipleikum hætti.²¹ Það var þó ekki fyrir áeggjan barnaverndarfólks sem fyrsta uppeldisstofnunin af þessu tagi var komið á fót enda fóru óvæntir atburðir í hönd.

3.1 Fyrstu uppeldisstofnanir fyrir börn á vegum ríkisins

Strax við hernám Íslands árið 1940 varð mikil umræða um áhrif hersetunnar á siðferði landsmanna. Ekki síst höfðu menn áhyggjur af samgangi hermanna við íslenskar unglingsstúlkur. Fljótlega gengu sögur um að barnungar stúlkur allt frá 12 ára aldri væru í tygjum við dátana. Þá komu vissulega upp alvarleg tilvik sem rannsökuð voru af lögreglu og snertu kynferðisbrot gegn unglingsstúlkum.²² Árið 1941 ritaði Vilmundur Jónsson landlæknir erindi til dómsmálaráðherra sem átti eftir að valda straumhvörfum. Í erindinu var fjallað um „skækjulifnað“ íslenskra kvenna og tillögur lagðar fram um að konur sem stunduðu slíkt líferni yrðu fluttar á „vinnuhæli á afskekktum stað til betrunar“. Þá segir í bréfi landlæknis m.a. svo: „Ef lögreglan hefur nokkurn veginn rétt fyrir sér, er framferði stúlkubarna hér í bænum þannig, að Reykjavík má heita ein uppeldisstöð fyrir skækjur, stórum líklegri til áhrifa á framtíðarkonur höfuðstaðarins en allar kirkjur og skólar hans samanlagðar.“²³ Af kjarnyrta orðalagi bréfsins er ljóst að Vilmundur hefur talið óhjákvæmilegt að hreyfa við stjórnvöldum. Í erindi hans til dómsmálaráðherrans eru síðan útfærðar ítarlegar tillögur um hvernig bregðast skuli við. Óhætt er að telja þær afar róttækar, svo ekki sé dýpra tekið í árinna. Þannig segir hann „að full ástæða væri til að flytja öll stúlkubörn 12-16 ára fyrst um sinn burt úr bænum og ráðstafa þeim við góð uppeldisskilyrði utan bæjar, þar sem ekkert setulið er“.²⁴ Vilmundur lætur þó nægja að gera tillögu um að allt að 200 stúlkum verði ráðstafað burt en þær 1000 sem eftir verði í höfuðborginni verði undir eftirliti kvenna undir sameiginlegri yfirstjórn.

Viðbrögð stjórnvalda við erindi landlæknis létu ekki á sér standa. Í kjölfarið var skipuð nefnd þriggja valinkunnra manna, sem jafnan var kölluð „ástandsnefndin“ í daglegu tali og var henni falið að rannsaka málið og gera tillögur til úrbóta. Ástandsnefndin skilaði skýrslu um störf sín og var þá ný nefnd skipuð með aðild barnaverndaryfirvalda sem m.a. skyldi ganga frá frumvarpi um aðgerðir. Eftir að álit

²¹ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1936-1937, bls. 29.

²² Sjá t.d. *Mbl.* 13. sept. 1940, bls. 3.

²³ Herdís Helgadóttir: *Úr fjötrum*, bls. 238-239.

²⁴ Herdís Helgadóttir: *Úr fjötrum*, bls. 239-240.

nefndarinnar lá fyrir gaf ríkisstjórnin út bráðabirgðalög um eftirlit með ungmennum sem tóku gildi í júlí 1942. Samkvæmt lögunum bar barnaverndarnefndum og skólanefndum að hafa eftirlit með uppeldi og hegðun ungmenna innan 18 ára aldurs og var lögreglu gert skylt að aðstoða í þeim efnum. Í Reykjavík var eftirlit stórlega hert og fyrsti kvenlögregluþjónninn ráðinn til starfa (ungmennaeftirlitið). Átti héraðsdómari að dæma í málum samkvæmt lögunum ásamt tveimur meðdómendum (gjarnan nefndur ungmennadómur) sem valdir voru af sveitarstjórn.²⁵

Nokkur tímamót urðu í sögu uppeldisstofnana fyrir börn á Íslandi með tilkomu bráðabirgðalaganna. Ríkisvaldinu var með lögunum heimilað að koma á fót sérstökum stofnunum til að vista börn og ungmenni til allt að 18 ára aldurs þegar hegðun þeirra væri „ábótavant, svo sem vegna lauslætis, drykkjuskapar, slæpingsháttar, óknytta eða annarra slíkra lasta“, eins og kveðið var á um í lögunum, enda hafi ekki tekist með öðrum ráðstöfunum að leiða þau á rétta braut. Jafnframt var tekið fram að vist á slíkum uppeldisstofnunum geti komið í stað refsivistar, ef framferði ungmennis er refsivert. Með gildistöku laganna um eftirlit með ungmennum o.fl. var lagður grunnur að þeirri verkaskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga sem í stórum dráttum er ennþá í gildi um ráðstöfun barna utan heimilis. Sé tilefni ráðstöfunar utan heimilis eigin háttsemi barns eða unglings (*barn sem gerandi*) er ríkisvaldinu ætlað að sjá til að viðeigandi úrlausn sé tiltæk. Sé tilefnið aftur á móti erfiðar heimilisaðstæður, vanræksla eða ofbeldi (*barn sem þolandi*) skal sveitarfélagið bera ábyrgð á vistuninni.

3.2 Upptökuheimili ríkisins

Fljótlega eftir gildistöku laganna var tekið í notkun *upptökuheimili í gamla sóttvarnahúsinu við Ánanaust* en það starfaði einungis til ársloka 1943. Þá var jafnframt sett á laggirnar *uppeldisheimili fyrir stúlkur að Kleppjárnsreykjum* og varð starfstími þess enn styttri eða tæpt ár. Heimilið að Kleppjárnsreykjum, sem stundum var nefnt vinnuskóli, ásamt upptökuheimilinu í sóttvarnarhúsinu var frumraun í rekstri uppeldisstofnana fyrir börn með hegðunarvanda. Rekstur þessara stofnana var ekki á vegum barnaverndaryfirvalda, enda voru þær settar á laggirnar gagngert sem úrræði fyrir ungmennadóminn og ungmennaeftirlitið sem störfuðu samkvæmt bráðabirgðalögunum um eftirlit með ungmennum. Barnaverndarnefndir gátu þó

²⁵ Lýður Björnsson: Saga sveitarstjórna á Íslandi, bls. 212-13

ráðstafað ungmennum á þessar stofnanir. Þegar ungmennaeftirlitið var lagt af í lok árs 1944 var þessum stutta kafla lokið þótt sáð hafi verið fræjum sem döfnuðu.

Svo virðist sem á stúlknaheimilinu að Kleppjárnsreykjum hafi aldrei komist á sú starfsemi sem ætlað var á þeim tíu mánuðum sem það starfaði. Stúlkurnar urðu aldrei fleiri en 10 sem vistaðar voru samtímis, en alls voru þær 14 sem vistuðust í lengri eða skemmri tíma. Þegar heimilinu var endanlega lokað voru aðeins fjórar stúlkur vistaðar þar.²⁶ Reyndist fjöldi vistana því víðs fjarri því sem áætlað hafði verið, hverjar svo sem skýringar á því raunverulega voru. Raunar stóð mikill styr um starfsemi ungmennaftirlitsins á þessum tíma og voru það ekki síst fulltrúar úr barnaverndarnefnd Reykjavíkur sem gagnrýndu hvernig staðið var að málum, þótt sú gagnrýni hafi ekki orðið opinber fyrr en eftir að ungmennaftirlitið var lagt af. Einkum voru starfshættir ungmennaftirlitsins gagnrýndir og samráðsleysi við barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Þannig líkir Guðrún Guðlaugsdóttir, sem var fulltrúi Sjálfstæðisflokksins í barnaverndarnefnd, starfsháttum ungmennaftirlitsins við ofsóknir. Jafnframt gaf hún heimilinu á Kleppjárnsreykjum þá einkunn að það hafi verið „nokkurs konar hefndarráðstöfun gagnvart reykvískum stúlkum”.²⁷ Arnfinnur Jónsson, fulltrúi sósíalista í barnaverndarnefnd Reykjavíkur, tók í sama streng og taldi ungmennaftirlitið hafa farið offari, sýnt ónægðni og þverbrotið mannréttindi stúlkanna með þeim afleiðingum að það „geti haft ævarandi áhrif á sálarlíf þeirra og gangi glæpi næst”.²⁸ Ljóst er jafnframt að Barnaverndarráði Íslands þótti ekki mikið til starfseminnar að Kleppjárnsreykjum koma svo sem ráða má af skýrslu ráðsins frá 1943-45. Í lok skýrslunnar er aðeins stuttlega sagt frá starfi heimilisins og þess getið að það hafi þótt óheppilega í sveit sett, „við þjóðbraut, húsnæði óhentugt og vinnuskilyrði lítil.” Síðan segir „Var starfsemi þessi lögð niður af þessum ástæðum og fleirum” en ljóst má vera að hér báru fæst orð minnsta ábyrgð.²⁹

Þótt barnaverndarfélagi hafi þótt lítið koma til stúlknaheimilisins að Kleppjárnsreykjum virðist upptökuheimilið í Ánanaustum hafa nýst þörfum barnaverndarstarfs betur. Starfsmaður barnaverndarnefndar hafði þar aðsetur og gegndi m.a. því hlutverki að sinna börnum og unglingum sem þar vistuðust til

²⁶ *Mbl.* 16. jan. 1945, bls. 5. Viðtal við Jóhönnu Knudsen.

²⁷ *Mbl.* 26. jan. 1945, bls. 5. Viðtal við Guðrúnu Guðlaugsdóttur.

²⁸ Þjóðviljinn 27. nóv. 1943. Tilvitnun í bók Herdísar Helgadóttur *Úr fjötrum*, bls. 269-271.

²⁹ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1943-1945, bls. 34.

bráðabirgða og til að útvega þeim dvalarstað til frambúðar. Þannig taldi barnaverndarnefndin mikið hagræði af starfseminni og var stór hluti vistana á hennar vegum þótt ungmennaeftirlitið og lögreglan hafi verið stærsti vistunaraðilinn. Alls vistuðust 57 börn og unglingar á upptökuheimilinu í lengri eða skemmri tíma. Athygli vekur að upptökuheimilið tók ekki einungis á móti börnum með hegðunarvanda, heldur jafnframt börnum sem fjarlægja þurfti af heimili vegna heimiliserfiðleika, t.d. drykkjuskapar og vanhirðu foreldra. Jafnframt voru dæmi þess að þar dveldu mæður sem urðu að flýja heimili sín með ungum börnum.³⁰ Strax í upphafi kom þannig fram sá vandi sem síðan hefur fylgt verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga varðandi stofnanarekstur í barnaverndarmálum og fólgin er í því að við framkvæmd barnaverndarmála eru skilin á milli mála þar sem barn er „þolandi“ og barn er „gerandi“ ekki alltaf ljós. Auk þess átti reynslan eftir að sýna að oft varð að grípa til þeirra ráðstafana sem í boði voru þar sem viðeigandi úrræði reyndust ekki tiltæk.

3.3 Barnaverndarlögin frá 1947 og hugmyndalegur aðdragandi að uppeldisstofnunum fyrir börn á vegum ríkisins

Eins og fyrr segir urðu nokkur umskipti í sögu uppeldisstofnana með setningu bráðabirgðalaganna frá 1942. Hins vegar er óhætt að segja að gildistaka nýrra laga um vernd barna og ungmenna vorið 1947 marki þáttaskil í þeim efnum; verkaskipting á milli ríkis og sveitarfélaga sem bráðabirgðalögin boðuðu var fest í sessi. Í lögunum er annars vegar í 37. gr. kveðið á um rekstur stofnana til að vista börn og ungmenni sem framið hafa lögbrot eða eru á annan hátt á glapstigum, annað handa stúlkum og hitt drengjum. Hins vegar er í lögunum sérstaklega kveðið á um starfrækslu *athugunarstöðvar*. Þannig er í 1. mgr. 36. gr. laganna kveðið á um að áður en barni eða ungmenni sem er líkamlega, andlega eða siðferðilega miður sín sé ráðstafað skuli barnaverndarnefnd eða barnaverndarráð, ef unnt er, láta kunnáttumann rannsaka barnið eða ungmennið og segja til hvernig með skuli fara. Þá er kveðið á um að ríkissjóður skuli „í þessu skyni, eftir því sem fé er veitt í fjárlögum, setja á stofn og reka athugunarstöð eða stöðvar að fengnum tillögum barnaverndarráðs“. Í 2. mgr. 36. er hlutverk athugunarstöðvar skilgreint svo: „Á athugunarstöð skulu barnaverndarnefndir hvaðanæva af landinu eiga kost á að vista til bráðabirgða börn og ungmenni, sem framið hafa lögbrot, eða eru á annan hátt á siðferðilegum glapstigum,

³⁰ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands, 1943-1945, bls. 10-11.

og önnur börn, sem skyndilega þarf að ráðstafa um stuttan tíma, unz athugun þeirra er lokið og þeim ráðstafað til frambúðar”. Þrátt fyrir að hlutverk athugunarstöðva(r) sé í lögunum ekki algjörlega einskorðað við börn og unglinga með hegðunarvanda (börn sem gerendur) er ekki sérstaklega gert ráð fyrir því að börn geti vistast á athugunarstöðinni vegna erfiðra heimilisaðstæðna eða vanrækslu (börn sem þolendur). Frekar verður að telja að orðalagið „og önnur börn, sem skyndilega þarf að ráðstafa um stuttan tíma” sé haft til að skapa nokkuð svigrúm í framkvæmd ekki síst þegar haft er í huga að barnaverndaryfirvöld höfðu t.d. skyldum að gegna gagnvart börnum með margvíslega fötlun, sbr. 5. tölulið 1. gr. laganna.

Óhætt er að slá því föstu að hugmyndafræðingur þessa skipulags hafi verið dr. Símon Jóh. Ágústsson sálfræðingur sem starfaði á þessum árum samhliða sem ráðunautur Barnaverndarráðs og barnaverndarnefndar Reykjavíkur, enda átti hann sæti í nefndinni sem samdi frumvarpið. Árin 1936 til 1938 flutti dr. Símon Jóh. fyrirlestra við Háskóla Íslands og í Ríkisútvarpinu. Fyrirlestrana gaf hann út í bókinni *Proskaleiðir* árið 1939, en einn þeirra bar heitið „*Barnavernd og uppeldi vandræðabarna*”. Í þessum fyrirlestri lagði dr. Símon Jóh. fram umbótatillögur í barnaverndarmálum hér á landi og var ein helsta tillagan sú að stofna þurfi „móttökuheimili” eða eins konar „bráðabirgðaheimili fyrir afbrota- og vandræðabörn”. Hugsunin að baki var sú, að dvöl barns á slíku móttökuheimili hafi þann tilgang að skapa skilyrði til að barn verði athugað áður en endanleg ákvörðun er tekin um hvernig því skuli ráðstafað til frambúðar. Við það var miðað að barn eða unglingur ætti ekki að dvelja á slíku heimili lengur en í 6–9 mánuði, en á þeim tíma ætti „athugun á daglegri hegðun þeirra, hæfileikum og hneigðum að hafa leitt í ljós, hvernig uppeldi þeirra í framtíðinni verði best háttað”.³¹ Dr. Símon Jóh. lýsir síðan hvaða stofnanir aðrar þurfi að starfrækja til að koma til móts við þarfir barna á þessu sviði, þ.m.t. stofnanir fyrir langtímadvöl vandræðabarna, eitt fyrir stúlkur og tvö fyrir drengi á ólíkum aldri og þykir dr. Símoni Jóh. staðarval slíkra stofnana ákjósanlegt í sveit.

Ljóst má vera að þessar hugmyndir eru sóttar þess hvernig málum þessum var fyrir komið á meginlandi Evrópu þar sem dr. Símon Jóh. hafði stundað nám. Þetta má

³¹ Símon Jóh. Ágústsson: *Proskaleiðir*, bls.121.

einnig sjá af skrifum dr. Matthíasar Jónassonar, ekki síst riti hans „*Uppeldi vandræðabarna í Sviss*”, sem gefið var út árið 1940 þar sem hliðstæðu fyrirkomulagi er lýst.³² Dr. Matthías var öflugur liðsmaður dr. Símonar Jóh. og var kjörinn fyrsti formaður *Barnaverndarfélags Reykjavíkur* sem stofnað var árið 1949. Stofnun uppeldisheimila fyrir börn voru eitt aðal baráttumál þess félags og *Landsambands íslenskra Barnaverndarfélag*a þar sem dr. Matthías gegndi jafnframt formennsku.

Meginatriðin í ofangreindum tillögum dr. Símonar Jóh. urðu fyrirferðamikil í málflutningi þeirra sem beittu sér fyrir uppbyggingu stofnana fyrir börn í mörg ár eftir að þær voru fram settar. Þannig voru þær t.d. kjarninn í ályktunum Uppeldismálapings Sambands íslenskra barnakennara árið 1949 í barnaverndarmálum, en báðir voru dr. Símon Jóh. og dr. Matthías fyrirlesarar á því þingi. Þá eru þessar hugmyndir ljóslega grundvöllur að skilabréfi ráðherraskipaðrar nefndar til að gera tillögur um stofnun og starfrækslu uppeldisheimila handa vangæfum börnum og unglingum frá janúar 1950 sem vikið verður að síðar.³³ Verður nú fjallað um framkvæmd ríkisins á sviði stofnanareksturs fyrir börn.

3.4 Upptökuheimilið við Elliðahvamm

Upptökuheimilið í Ánanaustum var raunar endurvakið talsvert fyrir lagabreytinguna vorið 1945, einkum að tilmælum Barnaverndarráðs Íslands. Var starfseminni fundinn nýr staður við Elliðahvamm í landi Vatnsenda þá um haustið. *Upptökuheimilið við Elliðahvamm* átti eftir að starfa þar allar götur til 1964 en í árslok það ár fluttist starfsemin í starfsmannaíbúð við Kópavogshælið og síðar í ný húsakynni við Kópavogsbraut 17 árið 1971³⁴. Svo virðist sem upptökuheimilinu hafi í upphafi verið ætlað að sinna tvöföldu hlutverki, annars vegar að taka á móti börnum í skammtímavistun í bráðatilvikum vegna erfiðra heimilisaðstæðna og hins vegar að vera eins konar móttökustöð fyrir unglinga sem lent höfðu á glapstigum áður en þeim væri ráðstafað annað. Þar sem fyrra hlutverkið var á ábyrgð sveitarfélaga en ekki ríkisins, var leitað til Reykjavíkurbæjar um samvinnu um starfsemi heimilisins árið 1945 en þeirri málaleitan var hafnað.³⁵ Eftir stóð þá það hlutverk, sem ríkinu var ætlað

³² Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 4.

³³ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Tillögur um stofnun og starfrækslu uppeldisheimila handa vangæfum börnum og unglingum 1950.

³⁴ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands, 1971-1972, bls. 29.

³⁵ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf borgarstjórans í Reykjavík til menntamálaráðuneytis 1945.

að sinna, vistun ungmennis þegar hegðun þess er ábótavant, svo sem vegna „lauslætis, drykkjuskapar, slæpingshátta, óknytta eða annarra slíkra lasta” svo vísað sé til þágildandi laga um eftirlit með ungmennum frá 1942.

Sigurði Magnússyni, kennara og löggæslumanni, var falið það verkefni að gera tillögur um á hvern hátt rekstri heimilisins yrði best fyrir komið. Hann varð síðar formaður stjórnar heimilisins, sem ráðherra skipaði í febrúar 1946. Í bréfi hans til ráðherra í apríl árið 1946 segir hann m.a.: „Það er í rauninni óhæfilegt að taka nokkrar meiriháttar ákvarðanir um framtíð þessara barna án þess að búið sé að gera heiðarlega tilraun til að grafast fyrir um hvað að þeim gengur. Enginn læknir leggur sjúkling á skurðarborð án þess að hafa fyrirfram einhverjar rökstuddar grunsemdir um sjúkdóm þann, sem hann ætlar að gera tilraun til að lækna, en þegar andlega og stundum líkamlega veik börn eiga í hlut, er beitt einhverju gamaldags húsráði, en verður því miður alltof oft hrossalækninum til háðungar, börnunum til ógæfu og þjóðfélaginu til byrði og smánar”.³⁶ Af þessum orðum má ráða, að „umbótatillögur” dr. Símonar Jóh. Ágústssonar höfðu þegar öðlast fylgi fyrir samþykkt laganna um vernd barna og ungmenna frá 1947.

Rúmu ári eftir að lögin um vernd barna og unglunga frá árinu 1947 tóku gildi kynnti menntamálaráðuneytið formlega þá ákvörðun að upptökuheimilið að Elliðahvammí skyldi „til bráðabirgða” gegna hlutverki athugunarstöðvar samkvæmt 36. gr. laganna. Stjórnarnefndinni var tilkynnt með bréfi dags. 1. maí 1948 um þessa ákvörðun og átti hún sér nokkurn aðdraganda.³⁷

Fljótlega eftir að upptökuheimilið að Elliðahvammí tók til starfa kom í ljós að verulegur þáttur starfseminnar var að veita börnum viðtöku í neyðartilvikum vegna erfiðleika á heimilum, óreglu, veikinda, vanrækslu o.s.frv. Jafnvel voru dæmi um að mæður fengu að dvelja þar ásamt ungum börnum sínum. Ljóst var því að starfsemin varð nokkuð víðtækari en skyldur ríkisins náðu til og að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafði notið hagræðis af tilvist heimilisins við að axla sínar skyldur. Svo virðist sem ekki hafi verið gerðar við þetta athugasemdir af hálfu ráðuneytis fyrst í

³⁶ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf Sigurðar Magnússonar til menntamálaráðherra 1946.

³⁷ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Bréf menntamálaráðuneytis til stjórnarnefndar bráðabirgðaheimilisins í Elliðahvammí 1948.

stað að öðru leyti en fólst í erindi ráðuneytisins til Reykjavíkurborgar frá árinu 1945 sem fyrr var nefnt. Í byrjun árs 1948 varð breyting á þegar stjórnarformanni var tilkynnt að útgjöld heimilisins þættu of mikil og því væri ákveðið að leita eftir því við Reykjavíkurborg að greiða tvo þriðju hluta rekstrarkostnaðar. Jafnframt var upplýst að ef borgin féllist ekki á þá málaleitan yrði lagt til að heimilinu yrði lokað.

Stjórnarformaðurinn Sigurður Magnússon brást hart við og ritaði ráðherra ítarlegt bréf þar sem hann leitaðist við að gera grein fyrir mikilvægi starfseminnar, jafnframt því að leggja fram tillögur um frekari þróun og eflingu starfseminnar og vísar í þeim efnum til svonefndra „biðheimila“ erlendis.³⁸ Bréfið varpar mikilvægu ljósi á umfang og eðli starfseminnar að Elliðahvammi. Þar kemur m.a. fram að á árinu 1947 „dvöldust alls 55 vistmenn að Elliðahvammi, þar af tvær konur sem flýðu með börn sín drykkjuskap og óreiðu heimilisfeðranna. Hitt voru börn, það yngsta 3 vikna, en elsta barnið nýlega 16 ára“. Þá rekur Sigurður mál tíu barna og unglinga sem eiga heima utan Reykjavíkur og vistuðust að Elliðahvammi á árinu og lýsa þau hryggilegum aðstæðum, illri meðferð og alvarlegum vanda, þ.m.t. kynferðisofbeldi sem barn hafði mátt þola.

Menntamálaráðuneytið leitaði eftir viðræðum við Reykjavíkurborg eins og boðað hafði verið og var hugmyndin sú að reisa heimili „fyrir vandræðabörn og unglinga, sem jafnframt yrði úr garði gerð sem bráðabirgðaheimili fyrir önnur börn er ýmissa atvika vegna þarf að sjá fyrir samastað um stundarsakir“. Afstaða Reykjavíkurborgar var hins vegar sú að ekki væri skynsamlegt að ein og sama stofnunin gegndi þessum ólíku hlutverkum. Þannig segir t.d. í bréfi ráðuneytisins til Barnaverndarráðs vegna málsins: „Nú hefur borgarstjóri látið í ljós við ráðuneytið að Reykjavíkurbær telji hentara, að blanda þessu eigi saman. Að fenginni þessari vitneskju um afstöðu bæjaryfirvalda Reykjavíkur verður því eigi við komið að koma upp í einu lagi athugunarstöð og upptökuheimili. Hefur ráðuneytið því ákveðið, að breyta bráðabirgðaheimilinu í Elliðahvammi í athugunarstöð um sinn, unz endanlega verður ráðið fram úr, hvar og með hvaða hætti slík stofnun skuli rekin“.³⁹

³⁸ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Bréf Sigurðar Magnússonar 1948.

³⁹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Bréf til Barnaverndarráðs Íslands 1948.

Svo virðist sem ráðuneytið hafi haft nokkurn hug á að standa myndarlega að rekstri athugunarstöðvar eftir að fyrir lá niðurstaða í ágreiningsmálinu við Reykjavík vorið 1948. Aðeins nokkrum dögum eftir að ráðuneytið hafði tilkynnt um að Elliðahvammur skyldi gegna hlutverki athugunarstöðvar, óskaði ráðuneytið eftir því við Barnaverndarráð, barnaverndarnefnd Reykjavíkur og stjórnarnefnd Elliðahvams að þessir aðilar legðu fram tillögur „um staðsetning og fyrirkomulag athugunarstöðvar, er til frambúðar megi verða og fullnægi þeim kröfum, er lög nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna, gera í því efni eða æskilegt kann að þykja”.⁴⁰ Sameiginlegt svar þessara aðila var sent ráðuneytinu rúmum mánuði síðar.⁴¹ Ekki reyndist þó ástæða til bjartsýni. Þvert á móti tók við tímabil óvissu og erfiðleika sem einkenndi starfsemina næstu tvo áratugina.

Sú óvissa sem ríkti um starfsemina í Elliðahvammi kom m.a. fram í ítrekuðum tillögum embættismanna ráðuneytisins um að loka heimilinu, fyrst árið 1948 svo sem fyrr er vikið að. Næst var lokun heimilisins lögð til árið 1950. Eftir viðræður við stjórnarnefndina, Barnaverndarráð og Reykjavíkurborg tók ráðherra þá ákvörðun að starfseminni yrði haldið áfram í nóvember 1952.⁴² Aftur var lagt til að heimilinu yrði lokað árið 1954 en horfið frá því eftir hliðstæðar viðræður og áður höfðu farið fram, þótt sú ákvörðun hafi raunar ekki verið tekin formlega fyrr en á árinu 1957.⁴³ Árið 1958 ritar menntamálaráðuneytið enn til Reykjavíkurborgar og fer fram á aukna þátttöku borgarinnar í rekstrinum, „eða sjái þeim börnum, sem ekki dveljast þar skv. ákvæðum 36. gr. laga nr. 29/1947, fyrir samastað, ef athugunarstöðin yrði lögð niður”.⁴⁴ Enn hafnar Reykjavíkurborg erindinu og vísar til þess að borgin hafi frá upphafi greitt daggjöld vegna barna á hennar vegum sem ríkið hafi notið góðs af við framkvæmd lagaskyldna sinna.

⁴⁰ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Bréf til Barnaverndarráðs Íslands, dags. 4. maí 1948.

⁴¹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Tillögur frá stjórnarnefnd bráðabirgðaheimilisins í Elliðahvammi, Barnaverndarráði Íslands og barnaverndarnefnd Reykjavíkur til menntamálaráðherra, varðandi bráðabirgðaheimilið í Elliðahvammi og staðsetning og fyrirkomulag væntanlegrar athugunarstöðvar í Reykjavík 1948.

⁴² ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Memorandum, nóvember 1950, árituð afgreiðsla máls í nóvember 1952.

⁴³ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Skýrsla menntamálaráðuneytisins um rekstur Upptökuheimilisins að Elliðahvammi og minnisblað 1954. Minnisblað um upptökuheimilið að Elliðahvammi 1957.

⁴⁴ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf til bæjarstjórnar Reykjavíkur 1958.

Allt ofangreint tímabil voru fjárveitingar til Elliðahvammis skornar við nögl og árið 1959 þegar upp kom sú staða að ekki reyndist unnt að greiða reikninga vegna starfseminnar sagði stjórnarnefndin af sér störfum.⁴⁵ Raunar kom þar fleira til, ítrekaðar tilraunir stjórnarnefndarinnar til að fá stjórnvöld til að finna stofnuninni samastað í betra húsnæði höfðu ekki borið árangur í rúman áratug.

Þegar starfsemin hófst að Elliðahvammi lá fyrir að húsakynni og allar aðstæður væru afar slakar til þess að reka þar upptökuheimili fyrir börn. Í greinargerð Sigurðar Magnússonar, stjórnarformanns, dags. 3. apríl 1946, sem fyrr er vísað til kemur fram að húsakynnin hafi upphaflega verið byggð sem dvalarstaður fyrir starfsfólk Landsímans í helgar- og sumarleyfum. Þá segir í greinargerðinni: „Ber gerð hússins þess ljósan vott að íbúum þess hefir einungis verið ætluð þar stundardvöl og má vera að húsið sé svo úr garði gert að við það mætti notast fyrir starfshópa, sem gerðu takmarkaðar kröfur til þæginda í stundardvöl, en þó er húsið af kunnugum talið svo kalt að naumast er ætlandi að menn eyddu þar ótilneyddir frístundum sínum í hörkum að vetrarlagi. Frá því ríkið keypti húsið munu litlar breytingar eða viðgerðir hafa verið framkvæmdar á því”. Þessu næst lýsti Sigurður þrengslum, hættum sem steðja að börnunum, fúa, aðstöðuleysi til þvotta og öðrum ágöllum hússins og leggur fram kröfur um endurbætur í fjölmörgum atriðum ásamt því að byggt verði við húsið og að lagður verði akfær vegur að því. Þótt einhverjar úrbætur í húsnæðismálum stofnunarinnar hafi átt sér stað næstu árin var starfsemin í þessum lélegu húsakynnum í hartnær tvo áratugi.

Eftir að stjórnarnefnd upptökuheimilis sagði af sér var stjórnarnefnd ríkisspítalanna falin stjórn Elliðahvammis.⁴⁶ Skrifstofa ríkisspítalanna hafði raunar haft umsjón með starfsmannahaldi, bókhaldi og húseignum frá upphafi. Þegar hér er komið sögu voru uppi áform um flutning starfseminnar í Kópavog þar sem unnt væri að njóta hagkvæmni af návist við Kópavogshælið. Ekkert var þó fast í hendi og þolinmæði barnaverndarfólks á þrotum. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur ræddi málið m.a. á fundi sínum haustið 1963 og taldi húsnæðið svo lélegt að nauðsyn bæri til að fá annað húsnæði eigi síðar en næsta vor.⁴⁷ Barnaverndarráð Íslands tók að beita sér í málinu

⁴⁵ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf stjórnarnefndar Elliðahvammis til menntamálaráðuneytis 1959.

⁴⁶ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf til stjórnarnefndar ríkisspítalanna 1959.

⁴⁷ Bsk.Fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur 1963.

og ályktaði á árinu 1964 að húsnæðið að Elliðahvammum væri „með öllu ónothæft og nauðsyn bæri til að útvega starfseminni annað húsrými án tafar”.⁴⁸ Í kjölfar þessarar samþykktar var starfseminni hætt og eftir nokkurra mánaða hlé hófst hún í lok árs 1964 í starfsmannaíbúð Kópavogshælisins. Þar var starfsemin þar til byggingu nýs húss var lokið, en ákvörðun um byggingu upptökuheimilis í Kópavogi á lóð Kópavogshælis og samþykkt teikninga lá fyrir á árinu 1966.⁴⁹

Starfsemi upptökuheimilis ríkisins að Elliðahvammum spannaði tæp 20 ár. Líklega hafa ekki fleiri börn verið innlögð á aðra uppeldisstofnun á Íslandi, ef frá er talinn Silungapollur þegar sumardvalarbörn þar eru með talin. Samkvæmt skýrslum Barnaverndarráðs Íslands voru árlega vistuð 33 til 79 börn í Elliðahvammum, eða líklega á milli 1100 til 1200 börn á starfstíma heimilisins.

Elliðahvammur þjónaði aldrei hlutverki sínu sem athugunarstöð, samkvæmt lögnum frá 1947. Sálfræðingar störfuðu ekki við heimilið enda þótt dr. Símon Jóh. Ágústsson hafi sinnt athugunum á börnum í einhverjum mæli.⁵⁰ Eftir gildistöku laganna 1947 var Gunnari Benjamínssyni falið að gegna störfum læknis heimilisins. Rúmum mánuði síðar tilkynnti hann ráðuneytinu að hann sæi sér ekki fært að gegna störfum þar sem “fyrirkomulag heimilisins er ósamræmanlegt þeim kröfum sem jeg tel nauðsynlegar til sálfræðilegrar og uppeldislegrar meðferðar vistmanna þar (þ.e. hygiejnisk, peædagogisk og psychotherapeutisk)”.⁵¹ Var Kristín Ólafsdóttir lækni ráðin í hans stað en hún mun hafa gegnt því starfi a.m.k. langt fram á sjötta áratuginn. Hlutverk læknis var fólgið í því að vitja barna þegar starfsfólk taldi tilefni til vegna veikinda, en ekki var um reglulega læknisskoðun að ræða. Svo virðist sem aldrei hafi staðið til að ráða fagfólk beinlínis til starfa á upptökuheimilið, heldur hafi hugsunin verið sú að utanaðkomandi sérfræðingar gerðu þær athuganir á börnunum sem lög kváðu á um.

Afar fá gögn er að finna um athuganir sem gerðar voru á börnum á meðan þau dvöldu í Elliðahvammum. Þaðan af síður er að finna nokkrar vísbendingar um að dvöl barna á athugunarstöðinni hafi gegnt því hlutverki að leiðbeina barnaverndarnefndum við

⁴⁸ Bsk. Bréf Barnaverndarráðs Íslands til menntamálaráðuneytis 1964.

⁴⁹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytis. Bréf menntamálaráðuneytis til stjórnarnefndar ríkisspítalanna 1966.

⁵⁰ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytis. Tillögur frá stjórnarnefnd bráðabirgðaheimilisins í Elliðahvammum, Barnaverndarráði Íslands og barnaverndarnefnd Reykjavíkur 1948.

⁵¹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytis. Bréf Gunnars Benjamínssonar 1947.

ákvarðanir í einstökum barnaverndarmálum. Þannig virðist heimilið fyrst og fremst hafa mætt þörf fyrir vistanir í bráðatilvikum, jafnframt því að hafa verið eins konar „biðheimili” í vissum tilvikum með því að veita barnaverndarnefndum svigrúm til að vinna að varanlegri úrlausn. Loks er óhætt að fullyrða að hlutverk heimilisins hafi í reynd aldrei einskorðast við vistun barna og unglinga sem frömdu lögbrot eða voru á annan hátt á siðferðilegum glapstigum, heldur hafi tilefni meirihluta vistana verið erfiðar heimilisaðstæður og vanræksla barna. Þetta skýrir þann stöðuga ágreining sem var á öllum starfstíma heimilisins milli menntamálaráðuneytis og Reykjavíkurborgar um tilhögun rekstrarins og regluleg áform um lokun þess. Í stuttu máli sagt er saga upptökuheimilisins við Elliðahvamm dæmi um framkvæmd sem ekki getur talist í góðu samræmi við áform löggjafans eins og þau koma fram í lögum um vernd barna og ungmenna frá 1947.

3.5 Upptökuheimilið í Kópavogi

Svo sem fyrr er vikið að fluttist starfsemin að Elliðahvammi í starfsmannaíbúð í Kópavogshæli í árslok 1964. Hér var um að ræða bráðabirgðaráðstöfun í neyð og átti að vara þar til framkvæmdum við nýbyggingu að Kópavogsbraut 17 væri lokið. Framkvæmdir drógust og þegar upp var staðið hafði þetta bráðabirgðaúrræði varað í vel á áttunda ár. Starfsemin þar varð aldrei mjög umfangsmikil og takmarkaðist að mestu við lögregluvistanir unglinga í stuttan tíma vegna afbrota. Starfsmenn voru tveir og aðeins völ á að vista þar einn einstakling í einu með góðu móti, svo sem vikið verður að síðar.

Tilkoma upptökuheimilis Reykjavíkurborgar við Dalbraut árið 1966 skapaði nýjar forsendur fyrir bráðavistun barna vegna vanrækslu og erfiðra heimilisaðstæðna. Nú var Reykjavíkurborg orðin sjálfri sér næg um þetta mikilvæga úrræði og áhrifa þessa gætti fljótt. Eins og fyrr greinir hafði upptökuheimilið að Elliðahvammi verið nokkurt bitbein ríkis og borgar og nú sköpuðust forsendur til að leysa þann ágreining.

Árið 1970 gerðu Reykjavíkurborg og menntamálaráðuneytið „samning um upptökuheimili, vistheimili og hjálparstarf fyrir börn og unglinga”.⁵² Samningurinn fjallaði um að ríkið annist á sinn kostnað rekstur upptökuheimilis fyrir drengi á

⁵² ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Samningur um upptökuheimili, vistheimili og hjálparstarf fyrir börn og unglinga, milli menntamálaráðuneytis og Reykjavíkurborgar júlí 1970.

aldrinum 13-16 ára sem gerst hafa brotlegir við lög. Reykjavíkurborg skuldbatt sig hins vegar til að láta barnaverndarnefndum utan Reykjavíkur í té allt að 6 rúm á upptökuheimili sínu að Dalbraut eða öðrum uppeldisheimilum á hennar vegum. Í samkomulaginu var kveðið á um að sveitarfélög greiði daggjöld vegna vistana á þeirra vegum á báðum stofnunum. Jafnframt fól samningurinn í sér að setja ætti á laggirnar þriggja manna nefnd sem tæki ákvarðanir um vistanir á þær stofnanir sem samningurinn fjallaði um. Gert var ráð fyrir að Barnaverndarráð skipaði einn fulltrúa, félagsmálaráð Reykjavíkur annan en menntamálaráðuneytið og félagsmálaráð kæmi sér saman um hinn þriðja og yrði hann formaður. Nefndin var síðan skipuð í febrúar 1972 undir forystu dr. Sigurjóns Björnssonar og var henni samkvæmt skipunarbréfi jafnframt falið að vera stjórnarnefnd hins nýja Upptökuheimilis ríkisins í Kópavogi. Starfsemin hafði þá flust í húsnæðið að Kópavogsbraut 17 sem er fyrsta húsnæðið er ríkið byggir gagngert í þeim tilgangi að þar fari fram rekstur stofnunar fyrir börn.

Fljótlega eftir að stjórnarnefndin var skipuð áformaði menntamálaráðuneytið að fela henni að fara með stjórn drengjaheimilisins í Breiðavík.⁵³ Þessar fyrirætlanir voru ekki vinsælar hjá „heimastjórninni“, þ.e. stjórnarnefnd Breiðavíkurheimilisins sem skipuð var heimamönnum. Var málið leyst með því að fela stjórnarnefnd Upptökuheimilisins faglega þætti starfseminnar en „heimastjórninni“ starfrækslu heimilisins að öðru leyti, þ.m.t. búrekstur. Sameiginlega áttu þessir aðilar að taka ákvarðanir er um fjármál, þ.m.t. um ráðningu starfsfólks, gerð fjárlagatillagna og meiri háttar fjárfestingar.⁵⁴

Hin nýja stjórnarnefnd Upptökuheimilis ríkisins frá árinu 1972 bar með sér fersk viðhorf sem endurspegladi hina miklu gerjun í barnaverndarmálum og félagslegri þjónustu hér á landi á þessum tíma. Í kjölfarið urðu þáttaskil í stofnanasögunni þegar farið var að innleiða „meðferð“ undir leiðsögn menntaðra sérfræðinga. Þannig voru ráðnir sálfræðingar og uppeldisfræðingar til starfa við upptökuheimilið í Kópavogi ásamt ráðgefandi barnageðlækni.⁵⁵ Þá var Kristján Sigurðsson fyrrverandi kennari og rannsóknarlögreglumaður ráðinn forstöðumaður Upptökuheimilis ríkisins á miðju ári

⁵³ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Frásögn 1972.

⁵⁴ *Stj.tíð*, B, nr. 225/1973. Reglugerð um skólaheimilið í Breiðavík.

⁵⁵ Viðtöl við Svein Allan Morthens og Kristján Sigurðsson fv. forstöðumann, 16. ágúst 2007. Um var að ræða sálfræðingana Jón Karlsson og Gunnar Árnason auk þess sem Jónas Pálsson var ráðgefandi í skólamálum. Sverrir Bjarnason var ráðgefandi barnageðlæknir.

1972. Stjórnarnefndin var mjög virk í þessu breytingastarfi og beitti sér m.a. fyrir að starfsfólk sótti sér fræðslu í sálar- og uppeldisfræðum.

Segja má að nú fyrst, í upphafi 8. áratugarins hafi hugsunin að baki „athugunarstöðvar“, sem fyrst var kveðið á um í lögum nr. 29 frá 1947 og síðan í nýrri lögum um vernd barna og ungmenna frá 1966, orðið að veruleika. Hinar nýju áherslur á meðferð og greiningu á vanda þeirra unglinga sem vistuðust á Upptökuheimilið að Kópavogsbraut 17 fóru ekki vel saman við það hlutverk sem heimilinu var jafnframt ætlað að sinna, þ.e að vera skammtí mavistun í bráðatilvikum. Þannig gat heimilið teppst vegna unglinga sem voru til dvalar í athugun svo ekki var unnt að sinna eftirspurn eftir neyðarvistun vegna afbrota unglinga. Haustið 1972 ályktaði félagsmálaráð Reykjavíkur og skoraði á menntamálaráðuneytið að leysa úr þessum vanda.⁵⁶ Óhjákvæmilegt þótti því að aðgreina þessi verkefni og haustið 1973 var húsið að Kópavogsbraut 9 (jafnan kölluð „Níán“) tekið í notkun til að þjóna þessu hlutverki.⁵⁷ Þar var sett á laggirnar svonefnd „lokuð deild“ þar sem unglingar gátu verið sviptir frelsi sínu í stuttan tíma vegna afbrota eða annarra alvarlegra hegðunarferðleika svo sem síðar verður vikið að.

Við lok árs 1973 hafði Upptökuheimili ríkisins tekið á sig þá mynd sem var hélst fram á níunda áratuginn. Undir hatti heimilisins störfuðu þrjár stofnanir eða deildir: Kópavogsbraut 17 sem gegndi hlutverki athugunarstöðvar og meðferðar, Kópavogsbraut 9 sem var skammtí mavistun vegna afbrota unglinga og loks skólaheimilið í Breiðavík.

Árið 1978 setti menntamálaráðuneytið reglugerð um „Unglingaheimili ríkisins“ og var nafninu þá breytt til samræmis við hana.⁵⁸ Þar var augljóslega gert ráð fyrir því að slík heimili gætu verið fleiri en eitt á Reykjavíkursvæðinu og utan þess. Á heimilinu á höfuðborgarsvæðinu skyldu vera tvær deildir, annars vegar lokuð deild til skammtí mavistunar og hins vegar rannsóknar- og uppeldisdeild. Hlutverk þessara tveggja deilda var skilgreint í 4. gr. reglugerðarinnar. Var m.a. kveðið á um að innan

⁵⁶ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf Sveins Ragnarssonar, félagsmálastjóra 1992.

⁵⁷ Fangelsið í Síðumúla var notað í þessum tilgangi frá febrúar 1973 til hausts vegna skammtí mavistunar afbrotaunglinga

⁵⁸ *Stjótt.* B. nr.118/1978.

24 klst. frá vistun unglings á lokaðri deild skyldi liggja fyrir ákvörðun barnaverndarnefndar um áframhaldandi vistun, jafnframt því sem forstöðumanni var gert skylt að láta kanna aðstæður unglings og þörf hans fyrir aðstoð. Samkvæmt reglugerðinni skyldi dvalartími unglinga að jafnaði ekki vera lengri en sex mánuðir. Á fyrstu vikum dvalartímans skyldi eiga sér stað gagnger sálfræðileg, uppeldisfræðileg, læknisfræðileg og félagsleg rannsókn á unglingi og gerð áætlun um uppeldi, aðra aðstoð og ráðstafanir í samráði við vistunaraðila. Þá var heimilinu gert skylt að sjá vistunglingum fyrir viðeigandi kennslu á skólatíma.

3.6 Heimili til að vista börn á glapstígum

Eins og fyrr er vikið að var í lögunum um vernd barna og ungmenna frá árinu 1947 kveðið á um skyldur ríkisins, eftir því sem fé er veitt til á fjárlögum, til að reka stofnanir í því skyni að vista börn og ungmenni sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstígum, annað handa stúlkum og hitt drengjum. Árið 1952 hófst starfsemi drengjaheimilisins í Breiðavík en stofnun þess var í samræmi við fyrrnefndar skyldur sem lögin lögðu á ríkið. Saga drengjaheimilisins í Breiðavík, að því varðar framkvæmd ríkisins, liggur utan við viðfangsefni þessarar ritgerðar en síðar verður fjallað um tiltekna þætti í starfsemi þess, einkum er lýtur að skjólstaðingahópi heimilisins. Aldrei kom hins vegar til þess að veitt væri fé á fjárlögum til þess að setja á stofn uppeldisstofnun fyrir stúlkur í samræmi við ákvæði laganna. Þykir því rétt að fjalla hér um þá þörf sem var fyrir uppeldisstofnun handa stúlkum og þær aðgerðir sem gripið var til af því tilefni.

Á árunum eftir gildistöku laga um vernd barna og ungmenna 1947 sendi barnaverndarnefnd Reykjavíkur reglulega bréf til stjórnvalda og brýndi þau til að tryggja fé á fjárlögum til að unnt yrði að hrinda fyrirheitum laganna í framkvæmd. Fyrsta bréf nefndarinnar var sent strax eftir að lögin voru afgreidd frá Alþingi eða í maí 1947. Bent er á að nefndin sé ráðþrota í málum barna og unglinga sem eru á glapstígum. Nefndin hafi jafnan reynt að grípa inn í mál þeirra með því að koma þeim fyrir á góðum sveitaheimilum. Hins vegar hafi reynslan sýnt að það dugi ekki: „En oft fer svo að heimilin eru ekki vandanum vaxin, og svo hitt, að þau geta ekki haldið börnunum vegna ofríkis foreldranna, sem sækja börnin með valdi, eða þá að

unglingarnir strjúka”.⁵⁹ Tveimur árum síðar, í mars 1949, tók barnaverndarnefnd saman ítarlega greinargerð sem send var menntamálaráðuneyti í sama tilgangi. Í henni er m.a. að finna frásögn af háttsemi og aðstæðum 26 ungmenna sem nefndin telur að ekki hafi verið unnt að bjarga vegna úrræðaleysis. Af þessum ungmönnum eru mál tólf stúlkna rakin og eru lýsingar á vandræðum þeirra ekki fagar; ítrekuð og margvísleg afbrot, áfengisdrykkja, lauslæti, ótímabærar þunganir og kynsjúkdómar. Flestar þeirra áttu að baki sögu um ítrekaðar vistanir á sveita- heimili sem ekki réðu við stúkurnar. Niðurstaða nefndarinnar er þessi: „Margar þessar telpur voru myndarleg og efnileg börn, og má telja víst að þær hefðu orðið dugandi mæður, hefði nefndin haft möguleika til þess að taka þær burt úr vondum félagsskap og ólífnaði”.⁶⁰

Menntamálaráðherra skipaði hinn 4. nóvember 1949 nefnd til að gera tillögur um ráðstafanir til hjálpar og viðreisnar börnum og unglungum á glapstígum á grundvelli laganna frá 1947. Nefndin skilaði af sér ítarlegum tillögum í janúar 1950⁶¹. Í þeim var lagt til að fjórar tegundir uppeldisstofnana skyldu settar á laggirnar. Í fyrsta lagi var lögð til stofnun upptökuheimilis sem gegndi hlutverki rannsóknarstöðvar. Í öðru lagi lagði nefndin til að stofnað verði „uppeldisheimili handa drengjum allt að 15 ára gömlum, sem framið hafa lögbrot eða annað misferli”. Þriðja stofnunin sem lögð var til var uppeldisheimili fyrir pilt á aldrinum 15-20 ára sem framið hafa lögbrot „eða valda á annan hátt vandræðum með hegðun sinni”. Loks var lagt til að fjórða heimilið verði fyrir unglingsstúlkur fram að tvítugsaldri, einkum vegna lauslætis og annars misferlis. Segja má að undirbúningur að stofnun drengjaheimilisins í Breiðavík hafi hafist í beinu framhaldi af þessum tillögum. Ekkert virðist hins vegar hafa verið aðhafst í málefnum stúlkna í kjölfarið.

Framan af sjötta áratugnum voru gerðar ítrekaðar tilraunir til þess að fá stjórnvöld til að aðhafast í málefnum unglingsstúlkna í vanda en þær verða ekki raktar hér. Til tíðinda dró þó árið 1955 þegar samþykkt var breyting á lögunum um vernd barna og ungmenna frá 1947, en með þeirri breytingu var ríkisstjórninni falið að hefjast þegar handa um undirbúning og stofnun vistheimilis fyrir stúlkur og var henni sérstaklega

⁵⁹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur til heilbrigðis- og félagsmálanefndar Alþingis 1947.

⁶⁰ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Greinargerð Barnaverndarnefndar Reykjavíkur um nauðsyn uppeldisheimila, 1949.

⁶¹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Tillögur um stofnun og starfrækslu uppeldisheimila handa vangæfum börnum, nefndarálit 1950.

heimilað að útvega húsnæði til starfseminnar. Stjórnarnefnd vistheimilisins í Breiðavík var í apríl sama ár falið að gera tillögur um undirbúning slíks vistheimilis, þ.m.t. staðarval. Nefndin skilaði af sér greinargerð haustið 1955 og lagði til að sett yrði á stofn heimili fyrir allt að 30 stúlkur. Yrði reist nýtt hús í þessu skyni, t.d. í Grímsnesi, en bent var á að til bráðabirgða mætti nýta skólahúsnæði að Staðarfelli í Dölum.⁶² Ekki fékk málið þó framgang þar sem tillögur um fjárveitingar strönduðu í meðförum Alþingis.

Árið 1957 flutti Ragnhildur Helgadóttir þingsályktunartillögu um uppeldisskóla fyrir ungar stúlkur. Í greinargerð með tillögunni kemur skýrt fram sú bjartsýni sem ríkti á þessum tíma á gildi slíkra uppeldisstofnana, ekki síst trú á árangursríkt starf drengjaheimilisins í Breiðavík. Í greinargerð með þingsályktuninni er vísað til hins góða árangurs heimilisins þar sem „aðeins 1 drengur af 18, sem þaðan hafa komið hefur að ráði lent út á afbrotabraut að nýju”.⁶³ Undir lok sama árs skipaði menntamálaráðherra nefnd undir forystu dr. Símonar Jóh. Ágústssonar til þess að gera athugun og tillögur um stofnun, staðsetningu og reksturs vistheimilis fyrir stúlkur sem framið höfðu lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum. Í nefndinni sátu fulltrúar Bandalags kvenna, Kvenréttindafélags Íslands, Kvenfélagasambands Íslands og Áfengisvarnarnefndar kvenna ásamt fulltrúa ráðuneytisins sem var kona. Ekki þarf að koma á óvart að fulltrúar kvennahreyfingarinnar settu svip sinn á nefndina enda höfðu samtök kvenna lengi verið ötul við að berjast fyrir ungar kynsystur sínar í erfiðleikum með mörgum ályktunum og tillögum í þessum efnum. Tillögur nefndarinnar lágu fyrir í nóvember 1958 og var nú lagt til að heimilið yrði fyrir 12 stúlkur og því yrði valinn staður við Úlfarsá. Jafnframt var lagt til að a.m.k. þrjár konur yrðu sendar utan til að afla sér þekkingar og reynslu til að starfa við heimilið. Ekki bar þessi tilraun árangur frekar en þær sem áður höfðu verið gerðar, enda taldi ráðuneytið ekki ástæðu til að „rasa um ráð fram” í þessu máli.

Í febrúar árið 1959 dró til tíðinda þegar sett var á laggirnar *Hjálparnefnd ungra stúlkna* en sú nefnd átti eftir að starfa fram á áttunda áratuginn. Hlutverk nefndarinnar var að kanna hvort möguleikar væru á því að leysa vandræði stúlkanna með því að

⁶² Þí. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf Magnúsar Sigurðssonar, Þorkels Kristjánssonar og Gísla Jónssonar 1955.

⁶³ Tillaga til þingsályktunar um uppeldisskóla fyrir ungar stúlkur, 1957 (77. löggjafarþing).

koma þeim fyrir á viðurkenndum meðferðarstofnunum, skóla-eða vistheimilum erlendis. Líklega hefur mönnum vaxið í augum sá kostnaður sem hlytist af starfrækslu nýs vistheimilis til viðbótar við Breiðavík og Elliðahvamm sem heimildir benda til að ráðuneytinu hafi þótt ærinn fyrir. Rökin fyrir þessari leið voru hins vegar fyrst og fremst þau, að heppilegt væri að rjúfa „óheillasambönd“ þau sem stúlkurnar höfðu stofnað til auk þess sem þær gætu átt sér frekar viðreisnar von í umhverfi sem ekkert þekkti til þeirra.

Í nefndinni sátu lengst af þau Magnús Sigurðsson skólastjóri, sr. Auður Eir Vilhjálmsdóttir og Guðlaug Narfadóttir lögreglukona sem var formaður nefndarinnar. Starf nefndarinnar fram til ársins 1968 tók einkum til þess að eiga milligöngu um vistun stúlkna í Danmörku. Jafnframt var leitast við að finna heppileg heimili hér á landi og átti Magnús Sigurðsson mestan þátt í því enda sinnti hann erindreksri á þessum árum á vegum Barnaverndarráðs um land allt. Hlutverk nefndarinnar breyttist árið 1965 þegar stúlknaheimilið Bjarg tók til starfa. Þegar nefndin sagði af sér í byrjun árs 1968 hafði hún annast milligöngu um vistun 31 stúlku en á síðasta starfsári nefndarinnar höfðu sex stúlkur dvalist á vegum nefndarinnar.⁶⁴ Á tímabilinu höfðu alls 19 stúlkur dvalist í Danmörku, ein í Noregi og 11 á einkaheimilum og húsmæðraskólum hér á landi. Nefndarmenn töldu þá hlutverki sínu að mestu lokið enda hafði nefndin þá lítið fjármagn eftir að ríkið lagði fram fé til stofn- og rekstrarkostnaðar stúlknaheimilisins að Bjargi.

Hjálparnefnd stúlkna starfaði samt áfram fram á áttunda áratuginn undir forystu Þóru Einarsdóttur í Vernd. Fljótlega breyttist hlutverk nefndarinnar að því leyti að skjólstæðingahópurinn var ekki lengur á barnsaldri heldur kominn af léttasta skeiði. Um var að ræða fullorðnar drykkfelldar konur sem stofnanir hér á landi höfðu ekki tök á að annast en Norðmenn voru viljugir til að veita liðsinni uns sú þjónusta fékk snöggan endi árið 1973.⁶⁵

Enn ein tilraunin til að knýja ríkisvaldið til að standa við lagaskyldur sínar um rekstur vistheimilis fyrir stúlkur var gerð undir lok sjöunda áratugarins. Viðræður áttu sér stað á milli félagsmálaráðs Reykjavíkurborgar og menntamálaráðuneytisins í byrjun árs

⁶⁴ Fundargerð 51. fundar Hjálparnefndar stúlkna 1968.

⁶⁵ Þóra Einarsdóttir: *Af lífi og sál*, bls. 108-138.

1969 og í kjölfarið sendi Reykjavíkurborg ráðuneytinu erindi og minnti á ákvæði laganna og krafðist þess að við þau yrði staðið.⁶⁶ Ekki hafði Reykjavíkurborg erindi sem erfiði. Lokaorðið átti síðan Barnaverndarráð haustið 1972 þegar ráðið skoraði á ráðherra að hlutast til um að slíku heimili verði þegar komið á fót. Lauk þar með tveggja áratuga tilraunum til að setja á laggirnar uppeldisheimili fyrir stúlkur á glapstigum samkvæmt ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna frá 1947 með síðari breytingum sem og lögunum um vernd barna og ungmenna frá 1966.

3.7 Uppeldisstofnanir á vegum Reykjavíkurborgar

Það er fyrst við stríðslok sem borgaryfirvöld í Reykjavík komast að þeirri niðurstöðu að ófullnægjandi sé að treysta á að einstaklingar og félagasamtök leysi vaxandi þarfir fyrir uppeldisstofnanir. Munaðarlausum börnum og börnum sem bjuggu við fátæk og erfið uppvaxtarskilyrði fór mjög ört fjölgandi í kjölfar fólksstreymis af landsbyggðinni til Reykjavíkur. Þá hefst nýr kafli í sögu barnaverndar í Reykjavík þegar komið er á fót uppeldisstofnunum sem reknar eru af borgaryfirvöldum. Á næstu áratugum sem í hönd fóru var þúsundum reykvískra barna ráðstafað á sólarhringsstofnanir til lengri eða skemmri dvalar.

Áherslan á uppbyggingu stofnana hélst fram á seinni hluta sjöunda áratugarins en þá fór að gæta viðhorfsbreytinga í þessum efnum. Líklega náðu vinsældir stofnanalausna í barnaverndarmálum hámarki undir lok sjötta áratugarins, þegar gerðar voru stórkostlegar áætlanir sem fólu í sér að koma á eins konar „vistheimilahverfi“ fyrir börn í Reykjavík. Forsaga málsins er sú að Gunnar Thoroddsen, borgarstjóri, skipaði nefnd haustið 1956 til þess að leggja fram tillögur „í barnaheimilismálum bæjarins um byggingu nýrra heimila, stærð þeirra, staðsetningu og gerð“.⁶⁷ Nefndin sem starfaði undir forystu dr. Símonar Jóh. Ágústssonar skilaði mjög metnaðarfullum tillögum á árinu 1957 og gerðu þær ráð fyrir því að byggt yrði upp vistheimilahverfi fyrir börn sem staðsett yrði í Grafarholti eða við Lambhaga, sem er nokkru fjær. Alls voru lagðar fram tillögur um fimm vistheimili og þrjár heimavistir auk skóla. Þá segir í lokaorðum álitsgerðarinnar: „Alls gæti þá vistheimilahverfi þetta tekið við um 180 börnum, og eru þá ekki talin með þau börn, sem kynni að vera komið í varanlegt

⁶⁶ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Bréf borgarlögmans, Páls Línal 1969.

⁶⁷ *Mbl.* 19. okt. 1956, bls. 2

fóstur hjá starfsmönnum stofnana.”⁶⁸ Rétt er að taka fram að tillögur þessar voru afar vandaðar, og í þeim gætir sjónarmiða sem síðar áttu eftir að fá mikinn byr. Þannig var þörfin fyrir ólíkar gerðir vistheimila vel skilgreind og bent á mikilvægi þess að „heimili þessi séu lítil og að búnaði þeirra og rekstri sé svo fyrir komið að þau verði sem líkust einkaheimilum...á þetta helzt við um munaðarlaus börn, sem alast algerlega upp á vistheimilum”.⁶⁹

Tillögurnar endurspeglar þau erfiðu uppvaxtarskilyrði sem ríktu um miðjan sjötta áratuginn í höfuðborginni ásamt viðhorfum í uppeldismálum sem nánar verður fjallað um síðar. Þá leituðu foreldrar gjarna eftir liðsinni uppeldisstofnana borgarinnar þegar vandi steðjaði að, t.d. vegna veikinda á heimilum. Árið 1964 kemur t.d. fram í fundargerð barnaverndarnefndar að rædd hafi verið sú hugmynd að grípa til ráðstafana til að draga úr eftirspurn eftir vistun barna „en nokkuð hefur borið á því að börn hafi dvalið lengur á heimilunum vegna þess að það er ódýrara en annars staðar”.⁷⁰

Þegar líður á sjöunda áratuginn fer efnahagur batnandi og samhliða verður viðhorfsbreyting sem leiðir til þáttaskila í velferðarþjónustu höfuðborgarinnar. Árið 1967 var ákveðið að koma á heildarskipulagi félagsþjónustu borgarinnar með því að fella alla þætti félagsmálanna undir eina stjórn, félagsmálaráð, og skömmu síðar var Félagsmálastofnun Reykjavíkur stofnsett undir forystu Sveins Ragnarssonar, félagsmálastjóra.⁷¹ Í kjölfar þessara breytinga kemur fagfólk með ný sjónarmið til sögunnar með áherslur á forvarnir og stuðning við fjölskyldur. Samhliða koma fram þau viðhorf að heppilegra sé að ráðstafa börnum í fóstur frekar en á vistheimili ef nauðsynlegt reynist að vista börn utan heimilis. Dr. Björn Björnsson, framkvæmdastjóri barnaverndarnefndar, lýsir því árið 1970 að þessi nýju viðhorf: „hafi leitt til þess, að vistun barna á einkaheimilum hefur víða verið gerð að megin vistunarúrræði, jafnframt því sem mjög lítil barnaheimili, með 5-6 börn, hafa rutt sér rúms, hin svokölluðu fjölskylduheimili”.⁷² Segja má að með þessari stefnuýfirlýsingu hafi stofnanatímabilinu í íslenskri barnavernd verið lokið.

⁶⁸ Bsk. Tillögur vistheimilaneftndar 1957.

⁶⁹ Bsk. Greinargerð með tillögum vistheimilaneftndar 1957.

⁷⁰ Bsk. Fundargerð 15. fundar barnaverndarneftndar Reykjavíkur 1964.

⁷¹ Sveinn Ragnarsson: „Félagsleg þjónusta undanfarið og framundan“, *Félagsleg þjónusta...* bls. 109.

⁷² Björn Björnsson: „Vistun barna utan foreldraheimilis – Ný Viðhorf“, *Ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkur* 1970.

3.8 Kumbaravogur við Stokkseyri og Reykjahlíð í Mosfellssveit

Fyrsta uppeldisstofnunin fyrir börn, sem rekin var árið um kring á vegum Reykjavíkurborgar var að *Kumbaravogi* við Stokkseyri. Starfsemin hófst haustið 1945 í kjölfar þess að Stórstúka Íslands (IOGT) hafði boðið Reykjavíkurborg til afnota jörðina að Kumbaravogi ásamt húsakynnum í þessu skyni. Áður, eða sumarið 1942, hafði þar verið rekið sumardvalarheimili fyrir fátækar mæður og börn þeirra og var það upphaflegur tilgangur IOGT með kaupum jarðarinnar. Þá var þar og starfrækt drykkjumannahæli sem síðar var flutt að Kaldaðarnesi vorið 1945.

Á Kumbaravog vistuðust í upphafi einkum munaðarlaus börn og börn sem bjuggu við erfiðar heimilisaðstæður, bæði drengir og stúlkur. Frá upphafi var gert ráð fyrir því að tuttugu börn vistuðust að Kumbaravogi á hverjum tíma en á stundum urðu þau raunar fleiri.⁷³ Heimilið var ætlað börnum á aldrinum 7 til 14 ára en aldur barnanna varð í reynd nokkuð breytilegur enda vistuðust systkin þar oft saman. Flest börnin sóttu Barnaskólann á Stokkseyri. Forstöðukona heimilisins var allan tímann Guðbjörg Árnadóttir hjúkrunarkona. Búskapur var á Kumbaravogi sem sérstakur bústjóri annaðist.⁷⁴ Vistheimilið að Kumbaravogi hafði verið starfrækt í ellefu ár þegar ákveðið var að flytja starfsemina vegna þess hversu húsakostur var þá orðinn úr sér genginn, en ekki var talið álitlegt að leggja út í kostnaðarsamar breytingar.⁷⁵ Árið 1965 hóf Kristján Friðbergsson rekstur vistheimilis fyrir börn að Kumbaravogi og verður vikið að því síðar.

Starfsemi borgarinnar að Kumbaravogi flutti í lok árs 1956 í *Reykjahlíð í Mosfellssveit* og var í aðalatriðum óbreytt frá því sem verið hafði þó ekki væri þar búskapur. Áfram var skyldi heimilið taka við sama fjölda barna og áður var og aldur barna vera sá sami. Við flutninginn voru 20 börn í vist á aldrinum 7 til 16 ára en undir lok sjöunda áratugarins var rýmum fækkað niður í 13.⁷⁶ Þrátt fyrir að leitast væri við að vista ekki börn undir skólaskyldualdri gat aldursdreifingin verið mjög mikil, einkum á fyrri hluta starfstíma stofnunarinnar. Ekki reyndist unnt að sjá börnunum

⁷³ Bsk. Skýrslur barnaverndar Reykjavíkur 1945 til 1956.

⁷⁴ *Mbl.* 14. nóv. 1956, baksíða.

⁷⁵ Bsk. Greinargerð um barnaheimili á vegum Reykjavíkur dags. 14. júní 1956, frá fræðslufulltrúa.

⁷⁶ *Mbl.* 6. sept. 1956, baksíða og Ársskýrsla barnaverndarnefndar Reykjavíkur 1968.

fyrir kennslu í barnaskóla sveitarinnar og var þeim því kennt sérstaklega í Mæðraheimilinu að Hlaðgerðarkoti og sérstakur kennari var ráðinn til kennslunnar.⁷⁷

Uppeldisheimilið að Reykjahlíð var starfrækt í um 15 ár eða til ársins 1972. Segja má að fjölskylduheimili sem þá hafði tekið til starfa að Tjarnargötu 35 hafi leyst Reykjahlíð af hólmi ásamt upptökuheimilinu að Dalbraut sem hóf rekstur 1966 og fjallað verður um síðar.⁷⁸

3.9 Vöggustofan að Hlíðarenda og Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins

Fyrr er vikið að vöggustofu Sumargjafar í Suðurborg sem rekin var fram til ársins 1952. Því fór fjarri að hún fullnægði þeirri eftirspurn sem var fyrir sólarhringsvistun ungabarna. Árið 1949 opnaði Reykjavíkurborg *Vöggustofuna Hlíðarenda* við Sunnutorg. Eins og verið hafði á öðrum vöggustofum var tekið á móti börnunum í sólarhringsvistun allt frá því þau voru nýfædd og var ætlunin að þar gætu þau dvalist til eins og hálfs eða jafnvel tveggja ára aldurs. Alls voru 22 rúm á vöggustofunni en oft vistuðust 60 til 70 börn á ári að Hlíðarenda⁷⁹. Oftast var um að ræða börn ungra, fátækra, einhleypra eða veikra mæðra sem álitíð var að gætu ekki alið önn fyrir börnunum. Í sumum tilvikum tóku mæðurnar börnin til sín að nýju þegar þær náðu heilsu eða aðstæður þeirra skánuðu en oft var börnunum ráðstafað í fóstur til frambúðar eða þau ættleidd. Alls munu 510 börn hafa verið innlögð á Vöggustofuna að Hlíðarenda á starfstíma hennar.⁸⁰

Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins leysti Hlíðarenda af hólmi þegar félagið afhenti borginni nýja byggingu til rekstrarins árið 1963 að Dyngjuvegi við Sunnutorg. Vandlega var staðið að undirbúningi og fóru m.a. arkitekt hússins, fræðslustjóri Reykjavíkurborgar og væntanleg forstöðukona utan til að kynna sér hliðstæða starfsemi.⁸¹ Barnauppeldissjóður Thorvaldsensfélagsins stóð straum af byggingarkostnaði og hafði söfnun á hans vegum í þessum tilgangi þá staðið yfir í meira en hálfa öld. Í grein í Morgunblaðinu í tilefni þessara tímamóta var komist svo

⁷⁷ Sjá t.d. *Mbl.* 25. jan. 1958, bls. 9.

⁷⁸ Viðtal Sveinn Ragnarsson, fv. félagsmálastjóri

⁷⁹ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Ársskýrslur Barnaverndarráðs 1950 til 1962.

⁸⁰ *Mbl.* 27. apríl 1967. Ræða borgarstjóra á borgarstjórnarfund 6. apríl 1967, Jafnframt kom fram að eftir að vöggustofa Thorvaldsensfélagsins tók til starfa og til þess dag, sem ræðan var flutt, höfðu vistast 265 börn þar.

⁸¹ *Mbl.* 27. apríl 1967, bls. 14.

að orði um þær konur sem voru frumkvöðlar að líknarstarfi félagsins: „Fyrir hugskotssjónum félagskvenna sveif þá mynd af fullkomnu barnaheimili, sem reist skyldi hér í Reykjavík fyrir atbeina sjóðsins. Strax haustið 1907 var hafist handa um að safna í sjóðinn, svo þessi draumur gæti orðið að veruleika”.⁸²

Thorvaldsensfélagið afhenti Reykjavíkurborg vöggustofuna til rekstrar en félagið hafði sjálft umráð yfir 5 plássum fram til ársins 1967. Vöggustofan var deildaskipt í þrjár deildir eftir aldri barnanna, 0-6 mán., 6-12 mán. og 1-2ja ára og voru 10 börn á hverri deild. Með tilkomu hinnar nýju vöggustofu var þannig rýmum fjölgað í 30 eða um 8 frá því sem var á Hlíðarenda. Algengt var að upp undir 100 börnum væri ráðstafað árlega á vöggustofuna fram undir lok sjöunda áratugarins.

Ætla má að sú mynd sem stóð brautryðjendunum fyrir hugskotssjónum um hið „fullkomna barnaheimili” hafi að nokkru leyti snúist upp í martröð eftir því sem þekking manna varð meiri á áhrifum stofnanauppeldis á ungabörn, einkum á sjötta áratugnum. Þá kom fram hörð gagnrýni á starfsemi vöggustofunnar í borgarstjórn og á síðum dagblaðanna þar sem Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins var m.a. lýst sem húsi „úr gleri og harðviði til að hraðfrysta mannssálir”.⁸³ Tilefni þessarar gagnrýni voru einkum athuganir dr. Sigurjóns Björnssonar, sálfræðings og borgarfulltrúa, sem lét málefni Vöggustofunnar sérstaklega til sín taka á vettvangi borgarstjórnar. Í þeirri umræðu tók Sigurjón djúpt í árinna og lýsti fyrirkomulagi starfseminnar sem „stórhættulegu” og vöggustofunni sem „gróðrarstíu andlegrar veiklunar”.

Dr. Sigurjón var á þessum tíma forstöðumaður geðverndardeildar fyrir börn við Heilsuverndarstöð Reykjavíkur sem tekið hafði til starfa haustið 1960 og síðar verður vikið að. Hann hafði í störfum sínum sérstaklega kannað þroska 14 barna á aldrinum 4 til 13 ára sem öll höfðu dvalið á vöggustofum borgarinnar á 1. og eða 2. aldursári. Við rannsókn barnanna kom í ljós veruleg sköddun á sálarlífi tíu barnanna sem „hlyti að hafa orðið mjög snemma í bernsku”. Þá segir Sigurjón í bréfi til borgarstjóra m.a.: „Symptomatologia þessara barna var í góðu samræmi við alþekktar kenningar... Þess háttar ástand skapast nálega einvörðungu við dvöl barna á stofnunum fyrir ungbörn..

⁸² *Mbl.* 28. feb. 1961, bls.13. Barnauppeldissjóðurinn veitti raunar fé til ýmissa mála, t.d. greiðslu vistgjalda fyrir fátæk börn á Vesturborg og þá stóð straum af útgáfukostnaði hinnar sívinsælu bókar „Karlús og Baktus” árið 1954.

⁸³ Valborg Bentsdóttir: „Bænaskrá á barnadaginn“. *Tíminn* 25. apríl 1967, bls. 8 og 12.

Erfitt var því að sniðganga þá ályktun, að dvöl hinna 10 barna á vöggustofunni hefði orðið þeim til andlegs meins”.⁸⁴ Þær kenningar sem Sigurjón vísar hér til voru einkum byggðar á rannsóknum breska læknisins John Bowlby og svissneska læknisins René A. Spitz sem báðir höfðu rannsakað truflanir á geðheilsu barna vegna rofinna geðtengsla og tilfinningalegrar vanrækslu í frumbersku, einkum vegna aðskilnaðar frá móður. Um þetta efni hafði Sigurjón flutt erindi í mars 1967 og jafnframt bent á æskilegar úrbætur á starfsemi vöggustofa sem reknar eru með sjúkrahús fyrirkomulagi, líkt og Vöggustofan að Hlíðarenda og síðar Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins vissulega voru.

Fróðlegt er að grípa niður í eitt dæmi úr rannsókn Sigurjóns til að varpa ljósi á niðurstöður hans. Dæmið sem hér verður lýst er 11 ára stúlka og var athugunar óskað vegna gruns um seinþroska, kjarkleysis og minnimáttarkenndar:

„Telpan var hjá móður sinni fyrstu þrjá mánuðina, en síðan á vöggustofunni til 18 mánaða aldurs, vegna erfiðra heimilisástandna. Móðirin gat ekki heimsótt telpuna fyrstu 4 mánuðina, vegna fjarveru úr borginni, en segir að viðbrögð telpunnar þegar hún sá móður sína aftur hafi verið ofsafengin hræðsla. Móðirin segist síðan hafa heimsótt telpuna vikulega en engin tengsl gátu myndast, vegna þess að glerrúða aðskildi móður og barn. Fyrst eftir að telpan kom heim virtist hún vera hrædd við allt og alla, titraði og skalf tímunum saman. Eins sat hún oft og „reri eins og fáviti”. Hún var ekkert byrjuð að tala, sagði ekki mamma fyrr en um 2ja ára aldur og varð mjög seint altalandi. Hvorki hrein með þvag né hægðir fyrr en um 3ja ára aldur. Við rannsókn reyndist þessi telpa mjög treggefin og verulega taugaveikluð”.⁸⁵

Dæmin sem Sigurjón fjallar um eru mjög hliðstæð því sem að ofan greinir og að sama skapi átakanleg. Þau lýsa verulegum hömlum sem settar voru á samskipti við kynforeldra sem hvorki máttu snerta börnin né hjala við þau. Þá voru heimsóknir takmarkaðar við stuttan tíma einu sinni í viku og aðeins leyft að sjá þau í gegnum gler. Þetta hafði þó breyst árið 1967 þegar forstöðukona Vöggustofunnar tekur fram í ódagsettri greinargerð um starfsemina að heimsóknartímar séu tvisvar í viku og að þá

⁸⁴ Bsk. Bréf Sigurjóns Björnssonar til borgarstjóra 1967.

⁸⁵ PÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Skýrsla Sigurjóns Björnssonar, meðfylgjandi bréfi til stjórnar Heilsugæslustöðvar Reykjavíkur 1967.

fái mæður að vera með börn sín. Jafnframt segir hún það misskilning „að börnin hafi verið sýnd gegnum gler á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins.”⁸⁶ Ótvíræðar heimildir eru þó fyrir þeim hindrunum sem lýst er í dæmum þeim sem Sigurjón dregur fram. Má þar helst geta stórmærks og áhrifamikils útvarpsþáttar Viðars Eggertssonar þar sem lýst er baráttu móður hans til að endurheimta tvíburabörn sín frá Vöggustofunni að Hlíðarenda en hún varð viðskila við þau frá fæðingu vegna fátæktar.⁸⁷

Gagnrýni Sigurjóns skilaði sér örugglega í umbótum á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Á hitt ber að líta að þær umbætur voru að nokkru leyti hafnar ári fyrr þegar Valborgu Sigurðardóttur skólastjóra Fóstruskóla Íslands var falið af Barnaverndarnefnd Reykjavíkur að „annast uppeldislegar leiðbeiningar og eftirlit” með starfseminni á Vöggustofunni jafnframt því að ráðin var fóstura til starfa þar.⁸⁸ Á landsfundi íslenskra barnaverndarfélaganna, sem haldinn var um haustið 1967 var fjallað um að breyta þyrfti starfsemi Vöggustofunnar í það horf að fóstur og uppeldisfræðingar önnuðust börnin í stað hjúkrunarfræðinga og lækna. Þá var áhersla lögð á að hver fóstura hugsaði um tiltekinn hóp barna sem staðgengill móður í því skyni að tryggja heimilisbrag.⁸⁹ Á næstu árum voru gerðar frekari breytingar á rekstrinum sem m.a. voru fólgnar í því að aukin áhersla var lögð á möguleika mæðra til að heimsækja börn sín og eiga samvistir við þau.

Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins var starfrækt til ársins 1973 en var þá breytt í upptökuheimili fyrir 23 börn frá 3 mánaða til 12 ára aldurs og árið 1979 var heimilið lagt niður og sameinað rekstri Upptökuheimilisins við Dalbraut.

3.10 Silungapollur

Fyrr er vikið að tilraunum Barnaverndarráðs á fjórða áratugnum til að fá borgaryfirvöld til að þiggja tilboð Oddfellowa um að afhenda borginni Silungapoll til eignar gegn því að þar yrði rekið heimili fyrir börn. Haustið 1949 leitaði borgarstjóri hins vegar eftir samningum um afnot af Silungapollu til reksturs uppeldisstofnunar en húsnæðið hafði staðið ónotað á vetrum. Féllust Oddfellowar á þá málaleitan gegn því

⁸⁶ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Greinargerð Auðar Jónsdóttur hjúkrunarkonu og forstöðumanns árið 1967.

⁸⁷ Viðar Eggertsson, “Eins og dýr í búi”, útvarpsþáttur 26.04.1993

⁸⁸ Bsk. Fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur 1966.

⁸⁹ *Tíminn* 15. sept. 1967, bls. 3.

skilyrði að áfram yrði þar starfrækt sumardvöl á vegum félagsins eins og gert hafði verið frá 1930 þegar húsið var byggt.⁹⁰

Starfsemin að Silungapólli hófst árið 1950 og stóð til ársins 1969 en upphaflega var leigusamningur gerður til 15 ára, endurgjaldslaust. Nokkrar endurbætur voru gerðar á húsakynnum, m.a. leitt rafmagn í húsið og komið á miðstöðvarhitun. Þegar húsnæðið var tekið í notkun lýsti Jónas B. Jónsson fræðslustjóri húsnæðinu svo: „Eru svefnskálar stúlnanna í austurgafli hússins en drengjanna í vesturgafli. Á efri hæð miðálmunnar eru svo sjúkraherbergi ef til þess þarf að grípa.”⁹¹

Segja má að engin stofnun í sögu barnaverndar á Íslandi hafi tekið á móti jafn mörgum börnum og Silungapóllur gerði meðan starfseminni stóð. Frá upphafi var gert ráð fyrir því að á vegum barnaverndar Reykjavíkur myndu vistast 25 til 30 börn allt árið, einkum á aldrinum 3 til 7 ára og af báðum kynjum. Veruleikinn var þó oft annar. Sum börnin komu raunar af vöggustofum og voru þá yngri en 2ja ára.⁹² Á stundum reyndist eftirspurn eftir vistun svo mikil að farið var langt fram úr þeim fjölda barna og vikið frá þeim aldursmörkum sem sett höfðu verið. Þannig segir m.a. í greinargerð fræðslufulltrúans í Reykjavík til borgarstjóra um barnaheimili á vegum borgarinnar frá 1956 um Silungapóll: „Að undanförunu hafa verið látin þarna allt að 50 börn til dvalar í einu, og er það allt of mikið miðað við aðstæður. Auk þess eru þar yngri börn en ætlast var til eða allt frá 18 mánaða aldri. Gerir þetta starfsemina alla erfiðari og er í rauninni lítt forsvaranlegt”.⁹³

Flest börnin voru vistuð vegna erfiðra heimilisástandna, fátæktar, óreglu og annarra veikinda foreldra. Þessu til viðbótar dvöldu yfirleitt um 60 börn til viðbótar á vegum Oddfellowa eins og verið hafði frá því húsnæðið var tekið í notkun árið 1930.⁹⁴ Barnaverndarnefnd Reykjavíkur var raunar ósátt við þá tilhögun og beitti sér fyrir því að breyting yrði þar á þegar frá leið.⁹⁵ Dvalatími barnanna sem ráðstafað var af barnaverndarnefnd gat varað frá nokkrum mánuðum til nokkurra ára. Þannig segir

⁹⁰ *Mbl.* 4. nóv. 1949 bls. 12.

⁹¹ *Mbl.* 26. júlí 1950, bls. 2.

⁹² *Mbl.* 25. janúar 1958, bls. 6. Viðtal við Dagbjörgu Eiríksdóttur forstöðukonu á Silungapólli.

⁹³ Bsk. Greinargerð fræðslufulltr. Rvík. um barnaheimili á vegum Reykjavíkur 1956.

⁹⁴ *Mbl.* 26. júlí 1950 bls. 2. Rekstur sumardvalarheimilisins var á vegum Rauða kross Íslands frá stríðsárunum

⁹⁵ Bsk. Sjá t.d. fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 4. maí 1960.

Dagbjörg Eiríksdóttir, forstöðukona á Silungapoll, í blaðaviðtali árið 1958: „Börnin dveljast hér misjafnlega lengi, sum eru árum saman, önnur stuttan tíma. Séu börnin alveg munaðarlaus er reynt að koma þeim í fóstur”.⁹⁶ Sum árin var fjöldi barna sem vistuðust á Silungapoll á vegum nefndarinnar um lengri eða skemmri tíma nærri eitt hundrað.⁹⁷ Og yfir sumarmánuðina gátu hæglega verið yfir eitt hundrað börn á Silungapoll á sama tíma.

Með tilkomu uppeldisheimilisins að Silungapoll urðu viss tímamót. Í fyrsta skipti lét barnaverndarnefnd Reykjavíkur í ljósi það álit að nægt framboð væri á stofnanarýmum vegna barna sem „þolenda” þótt öðru máli gegndi er varðaði börn sem „gerendur”. Þetta orðaði nefndin með svofelldum hætti: „Hefur því nefndin getað fullnægt að mestu þörfum þeirra, sem erfitt hafa átt, ef um góð börn er að ræða, en afbrotabörnin hafa mátt eiga sig og sýkja út frá sér, en samkvæmt lögum um vernd barna og ungmenna, ber ríkissjóði skylda til að láta reisa hæli fyrir slík börn, þegar fé er veitt til þess í fjárlögum, en það hefur ekki verið gert enn”.⁹⁸

3.11 Heimavistarskólarnir að Jaðri og Hlaðgerðarkoti

Enda þótt heimavistarskólar á Íslandi fyrr á árum verði yfirleitt ekki taldir til barnaverndarúrræða, verður þó að telja heimavistarskólana að Jaðri og Hlaðgerðarkoti til slíkra úrræða. Báðir voru reknir af fræðslufirvöldum í Reykjavík en þar vistuðust börn ekki síður af félagslegum ástæðum en námslegum. Mörg þeirra höfðu áður verið á uppeldisstofnunum eða voru vistuð á slíkar stofnanir síðar.

Í byrjun árs 1946 tók Reykjavíkurborg á leigu Jaðar í Elliðavatnslandi til reksturs heimavistarskóla fyrir drengi. Jaðar var byggður af Stórstúku Íslands með það fyrir augum að þar kynni að verða „skemmti- og dvalarstaður reykvískra góðtemplara” en ekki voru verkefni fyrir húsnæðið allt árið.⁹⁹ Heimavistarskólinn var ætlaður drengjum á aldrinum 7 til 13 ára en flestir þeirra vistuðust vegna erfiðra heimilisástæðna, skróps og vanlíðunar í skóla, t.d. vegna eineltis. Heimavistarskólinn að Jaðri var ætlaður 24 drengjum þótt þeir hafi verið allt að 30 lengst af. Starfsemin

⁹⁶ *Mbl.* 25. janúar 1958, bls. 6. Viðtal við Dagbjörgu Eiríksdóttur forstöðukonu á Silungapoll.

⁹⁷ Bsk. Skýrslur barnaverndarnefndar Reykjavíkur 1950 til 1969.

⁹⁸ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Ársskýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1949-1951, bls. 23.

⁹⁹ *Landnám Templara að Jaðri* 1938-1948.

hófst í septemberbyrjun og stóð fram í lok maí ár hvert. Dvalartími hvers og eins gat verið frá nokkrum mánuðum og allt að nokkrum skólaárum.

Heimavistaskólinn að Jaðri var rekinn með eins konar fjölskyldufyrirkomulagi. Björgvin Magnússon var skólastjóri lengst af og bjó að Jaðri ásamt eiginkonu sinni Margréti Kristinsdóttur og dóttur undir sama þaki og nemendurnir frá árinu 1955 í átján ár. Í blaðaviðtali við Björgvin frá árinu 1966 lýsir hann starfseminni svo að kennslan hafi verið í tveimur bekkjadeildum, annars vegar fyrir ólæsa drengi og hin fyrir læsa, en snar þáttur starfseminnar snerist um öflugt félags- og tómstundalíf.¹⁰⁰ Björgvin lagði áherslu á að kynnast heimilum drengjanna sem vistuðust að Jaðri og heimsótti foreldra þeirra gjarna áður og á meðan vistun þeirra stóð. Miðað var við að drengirnir færu á heimili sín um helgar. Stundum kom það fyrir að ekki var kostur á því vegna erfiðra fjölskylduáðstæðna þeirra og oft óskuðu drengirnir eftir því að fá að vera um helgar. Var því tekin upp sú regla að þriðjungur drengjanna dvaldi að Jaðri um helgar til skiptis. Með þessu fyrirkomulagi taldi Björgvin tryggt að tengsl drengjanna við eigin fjölskyldu gliðnuðu ekki.¹⁰¹ Heimavistaskólinn að Jaðri var rekinn til ársins 1973.

Hliðstæður heimavistarskóli fyrir stúlkur var starfræktur að Hlaðgerðarkoti sem byggt var af Mæðrastyrksnefnd með tilstyrk ríkis og borgar og tekinn í notkun árið 1956. Þar var lengi vel rekin sumardvöl fyrir efnalitlar og þreyttar mæður og börn þeirra. Heimavistarskólinn var undir stjórn Karls Benediktssonar, sérkennara, en hann bjó ásamt eiginkonu sinni Helgu St. Hróbjartsdóttur og börnum þeirra hjóna allan starfstíma skólans frá 1965 til 1974 að Hlaðgerðarkoti. Alls voru rými fyrir 14-16 stúlkur í Hlaðgerðarkoti og segja má að aðstæður þeirra og ástæður fyrir vistun hafi verið fyllilega hliðstæðar við drengina á Jaðri.

Á heimavistarskólunum að Jaðri og Hlaðgerðarkoti var unnið merkilegt brautryðjendastarf en starfsemi þeirra átti sér ekki stoð í lögum og af því skapaðist óvissa um fjármögnunina. Þessi óvissa kom niður á starfseminni þannig að „skipulag

¹⁰⁰ *Mbl.* 26. apríl 1966, bls. 12.

¹⁰¹ Viðtal við Björgvin Magnússon, 4. sept. 2007.

allt var laust í reipum og heildarstefna varðandi aðstoð við nemendur með hegðunarafrbrigði og geðræna örðugleika lítt mótuð”.¹⁰²

3.12 Vistheimilið á Dalbraut og fjölskylduheimili

Vistheimilið á Dalbraut hóf rekstur vorið 1966 en hlutverk þess var fyrst og fremst að taka á móti börnum til skammtímavistunar og rannsóknar vegna erfiðra heimilisaðstæðna. Vistheimilið tók þannig við því hlutverki sem Elliðahvammur hafði annast, a.m.k. að hluta til. Í ræðu borgarstjóra við opnun heimilisins komst hann m.a. svo að orði: „Heimili þessu er ætlað að vera eins konar miðstöð til upptöku og fyrirgreiðslu heimilislausra eða illra staddra barna í borginni. Þetta heimili má helst aldrei vera fullskipað þannig að hér sé rými fyrir börn, sem þurfa snögglega aðhlynningar við”.¹⁰³

Áformað var að alls gætu a.m.k. 45 börn dvalist á vistheimilinu samtímis en þær áætlanir gengu ekki eftir. Frá þeim tíma sem byggingaráætlanir voru samþykktar og þar til framkvæmdum var lokið höfðu þegar átt sér stað þó nokkrar viðhorfsbreytingar til stofnanareksturs fyrir börn. Þetta kemur skýrt fram í blaðaviðtali við Guðrúnu Erlendsdóttur, fulltrúa í barnaverndarnefnd Reykjavíkur, aðeins nokkrum dögum fyrir vígslu heimilisins, en fyrirsögn þess var: „Stefnan er að barnaheimili líkist einkaheimilum sem mest”.¹⁰⁴ Því var ekki laust við að borgarstjóri hefði nokkrar áhyggjur af stofnanabrag á vistheimilinu við Dalbraut við vígslu heimilisins eins og fram kemur í eftirfarandi orðum hans: „Þetta heimili hlýtur vegna stærðar að hafa á sér nokkurn stofnanabrag..”. Borgarstjóri benti á hinn bóginn á að unnt væri að draga úr honum með því að börnin stunduðu skóla í grenndinni ásamt öðrum börnum úr hverfinu og að þau „heimilisbörn hér sem munu dvelja í lengri tíma geta því átt kost á að eignast vini meðal jafnaldra .. og ef til vill komið á heimili þeirra eða boðið þessum vinum heim til sín”.¹⁰⁵

Á vistheimilinu að Dalbraut var áhersla lögð á að sérfræðipækking væri tiltæk til að greina vanda barnanna og líðan þeirra. Fjöldi rýma varð aldrei meiri en 20 og eftir 1970 fækkaði þeim í 15. Árlega vistuðust þar 60 til 70 börn, en flest voru þau á

¹⁰² Þorsteinn Sigurðsson, *Þættir úr sögu sérkennslunnar*, bls. 80.

¹⁰³ *Mbl.* 19. maí 1966, bls. 20.

¹⁰⁴ *Mbl.* 8. maí 1966, bls. 12.

¹⁰⁵ *Mbl.* 19. maí 1966, bls. 20.

aldrinum 4 til 12 ára. Starfsemi þess náði yfir um tvo áratugi og reyndist heimilið viss kjölfesta í barnaverndarstarfi, einkum þegar grípa þurfti til vistana í bráðatilvikum.

Þær viðhorfsbreytingar í barnavernd sem komu til sögunnar á sjöunda áratugnum fólu í sér að aukin áhersla var lögð á litlar heimiliseiningar, svonefnd fjölskylduheimili, þar sem uppeldi barnanna var sem líkast eðlilegu fjölskyldulífi. Fyrsta heimilið sem Reykjavíkurborg stofnaði til með þessum hætti var Skáli, sem var fjölskylduheimili fyrir fimm til átta börn. Hófst starfsemi þess árið 1965 en heimilið var ætlað börnum á aldrinum 6 – 14 ára. Næstu árin fylgdu fleiri í kjölfarið og árið 1973 höfðu fjölskylduheimilið að Ásvallagötu 14 og Tjarnargötu 35 bæst við, en með tilkomu þess síðarnefnda var starfseminni í Reykjahlíð hætt.

3.13 Einkareknar uppeldisstofnanir: Kumbaravogur og Bjarg

Nokkur einkarekin heimili fyrir börn voru rekin á tímabilinu en skilin á milli fósturheimila og vistheimila barna eru ef til vill ekki alltaf skýr. Samkvæmt skýrslum Barnaverndarráðs rak Halldóra Jónsdóttir heimili fyrir börn við Borgarholtsbraut í Kópavogi, en hún tók einkum börn til vistunar á vegum barnaverndarnefnda Hafnarfjarðar og Kópavogs. Heimilið mun hafa verið rekið á árunum 1967 til 1969. Börnunum var yfirleitt ráðstafað á heimilið til skamms tíma vegna erfiðra heimilisaðstæðna á meðan unnið var að varanlegri úrlausn.¹⁰⁶ Árið 1968 komu alls 15 börn við sögu heimilisins en við árslok dvöldu þar þrjú börn. Þá var um hríð starfrækt heimili á Hjalteyri í Arnarneshreppi en barnaverndarnefnd Akureyrar og fleiri nefndir norðanlands munu hafa ráðstafað börnum þangað fyrir og um miðjan áttunda áratuginn. Heimilið mun hafa verið starfrækt af hjónunum Einari og Beverly Gíslason og var fyrirmyndin sótt til Kumbaravogs. Ekki er getið um þessa starfsemi í skýrslum Barnaverndarráðs þótt heimilið hafi raunar verið til umfjöllunar ráðsins í talsverðan tíma. Tilefnið voru athugasemdir barnaverndarnefndar Akureyrar við starfsemina árið 1977 en þá voru 7 börn á heimilinu.¹⁰⁷

Hér verður einungis fjallað um helstu uppeldisheimilin sem starfrækt voru af öðrum en opinberum aðilum á tímabilinu, Kumbaravog og stúlkaheimilið Bjarg.

¹⁰⁶ Viðtal við Ólaf Guðmundsson, fv. skólastjóra og barnaverndarfulltrúa í Kópavogi, nóv. 2007.

¹⁰⁷ Þí. Skjalasafn menntamálaráðun. Greinargerð Jóns Björnssonar um Dvalarheimilið að Hjalteyri 1977.

3.14 „Fjölskylduheimilið” að Kumbaravogi

Vorið 1965 hófu hjónin Kristján Friðbergsson og Hanna Guðrún Halldórsdóttir rekstur fjölskylduheimilis fyrir börn að Kumbaravogi. Hér var líklega um að ræða fyrstu fjölskyldureknu uppeldisstofnunina á Íslandi og var áhersla lögð á kristlegt uppeldi, enda þau hjón mjög trúuð. Í blaðaviðtölum við Kristján frá þessum tíma lagði hann gjarnan áherslu á að um hlýlegt heimili væri að ræða en ekki stofnun. Þetta rekstrarform þykir í dag börnum hagfelldast sem þurfa á langtímameðferð fjarri kynforeldrum sínum að halda. Þannig bjuggu Kristján og Hanna með eigin börnum undir sama þaki og börnin sem barnaverndarnefnd ráðstafaði til þeirra. Á nútíma mælikvarða þætti hins vegar barnafjöldinn sem ráðstafað var á heimilið óhóflegur. Flest urðu börnin 14 sem dvöldu á sama tíma á fjölskylduheimilinu auk eigin barna hjónanna, en alls munu þau hafa verið 17 á starfstímanum.¹⁰⁸ Börnin voru öll vistuð af barnaverndarnefnd Reykjavíkur og var við það miðað að einungis börn sem þyrftu heimili til frambúðar væri ráðstafað að Kumbaravogi.¹⁰⁹ Fæst áttu sér trausta forsjáraðila vegna óreglu eða annarra veikinda. Börnin sem vistuðust á Kumbaravog voru yfirleitt komin á skólaaldur enda þótt á því hafi verið undantekningar, einkum ef um systkin var að ræða. Börnin gengu í barnaskólann á Stokkseyri eins og önnur börn í sveitarfélaginu og var barnahópurinn frá Kumbaravogi því dágott hlutfall af nemendafjölda skólans.¹¹⁰

Kristján endurbyggði að verulegu leyti húsakynni gamla heimilisins á Kumbaravogi og byggði síðar nýtt hús, m. a. með fulltingi frá ýmsum félagasamtökum og einstaklingum um allt land.¹¹¹ Byggingunni var lokið um mitt ár 1970 og annað heimili sett á laggirnar. Höfðu hjónin Theodór Guðjónsson skólastjóri og Ester Jónsdóttir umsjón með því og nefndist það Knarrarvogur. Alls munu 10 börn hafa vistast þar en starfsemin stóð til ársins 1973 þegar hjónin létu af störfum. Þrjú yngstu börnin tóku hjónin í fóstur til frambúðar.¹¹² Árið 1975 var sett á laggirnar dvalar- og hjúkrunarheimili fyrir aldraða á Kumbaravogi en börnin voru þá flest uppkomin.

¹⁰⁸ *Mbl.* 3. apríl 1992, bls. 42.

¹⁰⁹ *Mbl.*, 18. des. 1966, bls. 25. Viðtal við Kristján Friðbergsson.

¹¹⁰ *Mbl.*, 18. des. 1966, bls. 25. Viðtal við Kristján Friðbergsson

¹¹¹ Sjá td. *Mbl.* 17. des. 1969, bls. 21; *Mbl.* 19. júlí 1969 bls. 12 og 6. ágúst 1970, bls. 5. Viðtöl við Kristján Friðbergsson.

¹¹² Viðtal við Theodór Guðjónsson, 10. okt. 2007.

3.15 Stúlknaheimilið Bjarg

Fyrr er vikið að starfi Hjálparnefndar stúlkna og árangurslausum tilraunum til að fá ríkið til að efna ákvæði laga um vernd barna og ungmenna um starfsemi vistheimilis fyrir stúlkur. Í nefndinni átti sæti sr. Auður Eir Vilhjálmsdóttir en hún hafði jafnframt starfað í kvenlögreglunni í Reykjavík. Hún hafði því góðan skilning á nauðsyn þess að úrræði stæði stúlkum í vanda til boða. Auður hafði árið 1962 vígst sem hermaður í Hjálpræðishernum og orðið þar leiðtogi í æskulýðsstarfi. Auður sá tækifæri til þess á vettvangi hersins að beita sér fyrir raunhæfum aðgerðum í málefnum þessara stúlkna.¹¹³

Um það verður tæplega deilt að þörfin fyrir stúlknaheimili var fyrir hendi sé tekið mið af skýrslum barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Þannig segir m.a. í skýrslu nefndarinnar fyrir árið 1963: „Verst er þó ástandið að því er varðar unglingsstúlkur, sem lent hafa í brotum. Fyrir þær höfum við sem kunnugt er engan samastað..”. Þá er rakinn fjöldi þeirra stúlkna sem að mati nefndarinnar væru í vanda staddar og bent á að kvenlögreglan hafði á árinu haft afskipti af 43 stúlkum vegna alvarlegra afbrota og annarra vandamála. Niðurstaða nefndarinnar er sú að þrátt fyrir veikburða tilraunir til að senda þær í sveit og fáeinar til útlanda blasi við að: „Flestar lifa þó lífi sínu áfram, án þess að barnaverndarnefnd eða aðrir fái rönd við reist. Þær, sem verst eru staddar, eru á vergangi á milli stofnana, eins og upptökuheimilisins að Elliðahvamm, Farsóttarhússins og Kleppsspítalans”.¹¹⁴

Menntamálaráðuneytið féllst á að veita Hjálpræðishernum fjárhagslega fyrirgreiðslu með láni vegna stofnkostnaðar og jafnframt að tryggja daggjöld. Stúlknaheimilið var síðan formlega opnað vorið 1965 að Bjargi á Seltjarnarnesi. Gert var ráð fyrir því að heimilið væri sjálfstæð stofnun sem barnaverndarnefndir alls staðar á landinu hefðu aðgang að fyrir skjólstæðinga sína og hefði Barnaverndarráð eftirlit með starfsemiinni í samræmi við ákvæði laga. Á heimilinu voru rými fyrir allt að 11 stúlkur auk íbúðar fyrir starfsfólk. Frá upphafi var áhersla lögð á trúarlegt uppeldi jafnframt því sem heimilið var skilgreint sem skólaheimili þar sem nám sæti í fyrirrúmi. Allt starfslið heimilisins var norskt en því veitti forstöðu Anna Ona Hansen, norsk kona sem starfað

¹¹³ Umfjöllun um Bjarg byggir að mestu leyti á bók Péturs Péturssonar, *Með himneskum armi*, bls. 183-184.

¹¹⁴ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1971-1972, bls. 8.

hafði hér á landi um tíma. Í stjórn heimilisins var sr. Auður Eir ásamt deildarstjóra í norska Hjálpræðishernum.

Stúlkurnar að Bjargi urðu að hlíta settum reglum heimilisins, en þær voru hliðstæðar þeim sem giltu á heimilum Hjálpræðishersins í Noregi, en hvorki mun hafa verið leitað staðfestingar þeirra hjá Barnaverndarráði né menntamálaráðuneyti. Þær þóttu afar ítarlegar og strangar og settu þær öllum samskiptum stúlnanna við aðra mjög þröngar skorður, bréf voru ritskoðuð og þær máttu sæta ákúrum ef þær kvörtuðu við foreldra eða aðra um dvöl sína. Fljótlega varð því trúnaðarbrestur á milli foreldra stúlnanna og heimilisins.¹¹⁵

Á starfstíma heimilisins 1965 til loka árs 1967 dvöldu alls 18 stúlkur á Bjargi í lengri eða skemmri tíma. Friður ríkti um starfseminna á Bjargi í upphafi en eftir því sem leið á starfstímamann kom í ljós vaxandi tortryggni og mótbyr, enda töldu margir ótækt að trúarleg samtök á borð við Hjálpræðisherinn væri falið verkefni af þessu tagi. Upp úr sauð haustið 1967 þegar mál færeyskrar stúlku varð að miklu fjölmiðlamáli og sætti í kjölfarið opinberri rannsókn. Tilefnið var að stúlkan var barnshafandi þegar henni var ráðstafað af færeyskum barnaverndaryfirvöldum á Bjarg en þeim var ekki kunnugt um ásigkomulag stúlkunnar. Þegar í ljós kom að stúlkan var barnshafandi taldi stjórn heimilisins óhjákvæmilegt að senda hana á brott. Framkvæmdin dróst, stúlkan ól barnið og þegar fyrirhugað var að senda hana til Færeyja tókst henni að strjúka. Fór hún huldu höfði um skamma hríð en tjáði fjölmiðlum reynslu sína af því harðræði sem hún taldi sig hafa verið beitta á heimilinu.¹¹⁶ Á meðan rannsókn málsins stóð fóru flestar stúlnanna á heimilinu til vandamanna sinna sem í raun markaði endalok starfseminnar. Málið varð að pólitísku hitamáli og rekstur heimilisins var tekinn af fjárlögum ársins 1968. Þess má geta að Bjargsmálið rataði inn í leikhúsbókmenntir þjóðarinnar en leikritið *Fjaðrafok* eftir Matthías Johannessen ritstjóra og skáld er byggt á þessari atburðarás.¹¹⁷

¹¹⁵ Pétur Pétursson: *Með himneskum armi*, bls. 188.

¹¹⁶ Illugi Jökulsson: *Ísland í aldanna rás 1900-2000*, bls. 633-634.

¹¹⁷ Pétur Pétursson: *Með himneskum armi*, bls. 191.

4. kafli

Samfélagsþróun - uppeldisaðstæður barna á eftirstríðsárunum

Drengirnir sem vistuðust á Breiðavík slitu flestir barnsskónum á fimmta-, sjötta- og sjöunda áratugunum. Til að varpa ljósi á þær forsendur sem lágu til grundvallar starfseminni á Breiðavík og annarra uppeldisstofnana á þessu tímabili verður að beina sjónum að þeirri samfélagslegu grunngerð og uppeldisaðstæðum barna sem þá voru einkennandi.

4.1 Úr bæ í borg

Sagnfræðingar benda gjarna á að stríðsárin marki helst þau tímamót þegar nútímasamfélag heldur innreið sína á Íslandi.¹¹⁸ Vissulega voru þáttaskil með heimastjórninni, vélbátavæðingu, síðan togaraútgerð og örri þéttbýlismyndun í kjölfarið á fyrstu áratugum aldarinnar. Atvinnuleysi kreppuáranna og samdráttur í útgerð hafði þó dregið úr hröðum vexti bæja við sjávarsíðuna. Á stríðsárunum verður síðan algjör viðsnúningur, ekki síst í Reykjavík. Stríðið færið landið á nýtt stig uppbyggingar og lífskjara vegna aukinna útflutningstekna og samhliða fylgja stórtæk umsvif hinna erlendu herja, einkum í Reykjavík. Margháttaðar framkvæmdir setuliðanna kölluðu á vinnuafli í höfuðborginni. Þessi þróun heldur áfram á eftirstríðsárunum þegar efnahagsávinningi stríðsáranna er varið til fjárfestinga í nýsköpunartogurum ásamt tæknivæðingu í fiskvinnslu, iðnaði og landbúnaði. Borgarsamfélagið var komið á skrið og ekki varð aftur snúið. Fólksstraumurinn lá til bæjanna og fyrst og fremst til Reykjavíkur. Á árunum 1940 til 1970 varð íbúaaukning höfuðborgarinnar meiri en fyrr eða síðar. Þannig nærri tvöfaldast íbúafjöldinn og fer úr rúmlega 38 þúsund íbúum árið 1940 í tæplega 72 þúsund árið 1970. Hliðstæð íbúafjölgun verður jafnframt í nágrannasveitarfélögunum, einkum Kópavogi og Hafnarfirði.

Sá mikli hraði í vexti höfuðborgarinnar sem hér hefur verið lýst fólst ekki síst í stórkostlegri fjölgun barna. Það var einkum ungt fólk á barneignaraldri sem lagði land undir fót og leitaði nýrra tækifæra í höfuðborginni. Fæðingartíðnin var mun hærri en nú þekkist og barnafjöldinn því talsvert meiri hjá meðalfjölskyldunni. Þannig náði

¹¹⁸ Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 220.

frjósemi íslenskra kvenna hámarki á sjötta áratugnum og var fjöldi lifandi fæddra barna á ævi hverrar konu um 4.2 börn eða rúmlega helmingi meiri en var undir lok aldarinnar.¹¹⁹ Reykjavík varð sannkallaður barnabær en hlutfall barna yngri en 16 ára var um þriðjungur íbúafjöldans á sjötta og sjöunda áratugnum í samanburði við minna en fjórðung íbúafjöldans á höfuðborgarsvæðinu nú.

4.2 Fátækt fólk

Þegar fólksstraumurinn til Reykjavíkur hófst á stríðsárunum var stór hluti bæjarbúa fátækt fólk sem var að mörgu leyti þjakað eftir atvinnuleysi kreppuáranna. Þá voru nýbúar Reykjavíkur sem streymdu að alls staðar af landinu yfirleitt ungt og eignalaust fólk sem ekkert átti annað en vinnuafli sitt sem það var tilbúið til að selja á markaði. Þrátt fyrir að eftirspurn eftir vinnuafli væri mikil mátti lítið út af bregða til að afkoma fjölskyldufólks væri í uppnámi. Þróun velferðarkerfa nútímans hafði vart slitið barnsskónum og opinber aðstoð, t.d. vegna framfærslu, var algjört neyðarbrauð. Vissulega fór afkoma alls þorra almennings verulega batnandi á næstu áratugum eftir stríð í kjölfar mikils hagvaxtar og stöðugs atvinnuframboðs mest allt tímabilið svo líkja má við lífskjarabyltingu. Á hinn bóginn er ljóst að ekki áttu allir jafna hlutdeild í þessari lífskjarabyltingu. Stór hluti verkafólks hafði lágar tekjur og þegar við bættust áföll svo sem veikindi, slys, fráfall fyrirvinnu, skilnaður eða tímabundið atvinnuleysi gátu foreldrar hæglega komist í þá aðstöðu að geta ekki brauðfætt börn sín.

Saga afkomutrygginga á Íslandi verður ekki rakin hér. Á það verður einungis minnt að það er ekki fyrr en 1947 sem fyrsta heildstæða löggjöfin um almannatryggingar tók gildi. Þá voru gerðar stórfelldar breytingar á alþýðutryggingarlögunum frá 1936 með því markmiði að „sameina í eitt allsherjar tryggingarkerfi sem flestar tryggingar og ýmsa opinbera forsjá, og nái það til hvers einasta þjóðfélagsþegns frá vöggu til grafar”.¹²⁰ Vissulega var hér um þáttaskil að ræða í þróun íslenska velferðarkerfisins, bæði komu til nýir bótaflokkar auk þess sem greiðslur voru stórlega hækkaðar frá því sem áður var. Á hinn bóginn var víðs fjarri að almannatryggingakerfið á þessum tímum hafi strax tekið á sig þá mynd sem nú þekkist enda er það afrakstur áratuga þróunar. Þetta á einkum við um svonefndar félagslegar bætur, fjölskyldustuðning í

¹¹⁹ Gísli Ágúst Gunnlaugsson: „Fólksfjölda- og byggðapróun 1880-1990“, *Íslensk þjófélagspróun*, bls. 97.

¹²⁰ Gils Guðmundsson: *Almannatryggingar á Íslandi*, bls. 101.

formi fjölskyldu- og barnabóta svo og atvinnuleysistryggingar sem komu mun seinna til sögunnar á Íslandi en í nágrannalöndunum. Þannig má t.d. nefna að í almannatryggingalögunum frá 1947 voru teknar upp fjölskyldubætur (barnabætur) en þær voru aðeins greiddar til fjölskyldna með fjögur börn eða fleiri. Þessu var breytt árið 1953 og þá var greitt með öðru og þriðja barni. Árið 1956 voru bæturnar skertar og greiðslur takmarkaðar við þriðja barn og fleiri. Árið 1960 var loks greitt með öllum börnum. Um þessa þróun segir Stefán Ólafsson: „Ferillinn frá 1947 til 1960 lýsir nokkuð vel sparnaðarsjónarmiðum sem ríkjandi voru við framkvæmd almannatryggingalaganna hér á landi”¹²¹.

Þótt atvinnuástand hafi verið gott á eftirstríðsárunum er ljóst að atvinnuöryggi var á köflum lítið. Tímabundið atvinnuleysi var á stundum og vel þekkt að lausráðnir verkamenn mættu daglega í hópum á eyrina í þeirri von að fá atvinnu, einkum á sjötta áratugnum, oft án árangurs. Atvinnuleysisbætur komu hins vegar ekki til framkvæmda á Íslandi fyrr en árið 1956 í kjölfar harðvítugra stéttaátaka, þrátt fyrir að löggjöfin hafði gert ráð fyrir þeim mun fyrr.¹²² Loks er rétt að geta þess í þessu samhengi að almennur réttur mæðra til töku fæðingarorlofs komst ekki til framkvæmda fyrr en með breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingasjóð 1974 en fram að því höfðu aðeins konur sem störfuðu hjá hinu opinbera átt slíkan rétt.

Þegar allt um þraut áttu fátækar barnafjölskyldur ekki annan kost en að leita eftir fjárhagsaðstoð á vegum sveitarfélaganna. Hún var veitt samkvæmt framfærslulögum sem gildi tóku árið 1947 og voru ekki numin úr gildi fyrr en með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga árið 1991. Andi þeirra framfærslulaga var sá sami og í fyrri lögum, að framfærsluaðstoð væri eins konar ölmusa og neyðarbraud. Ákvæði um sveitfesti voru enn í fullu gildi og almennt þótti það niðurlæging að þurfa að „segja sig til sveitar” með því að þiggja framfærslustyrk. Fjöldi styrkþega hjá Reykjavíkurborg taldi yfirleitt eitt til tvö þúsund heimili á ári á tímabilinu. Eftir því sem leið á tímabilið dró hins vegar úr beinni fjárhagsaðstoð sem hlutfalli af útgjöldum Reykjavíkur til félagsmálaþjónustu. Þannig var fjárhagsaðstoð fjórðungur af

¹²¹ Stefán Ólafsson: *Íslenska leiðin*, bls. 114-115.

¹²² Gils Guðmundsson: *Almannatryggingar á Íslandi*, bls. 157.

framlögum til félagsmálaþjónustu árið 1950 en aðeins um 10% þegar fram kom á níunda áratuginn.¹²³

Við þær aðstæður sem að ofan greinir spratt líflegt starf ýmissa líknarfélaga sem raunar voru flest stofnuð á fyrstu áratugum síðustu aldar og starfa sum þeirra enn. Nokkur þessara félagasamtaka lögðu mikið af mörkum til að veita fátækum fjölskyldum stuðning. Má þar einkum nefna Mæðrastyrksnefnd, Vetrarhjálpina og Torvaldsensfélagið. Var stuðningurinn yfirleitt fólgin í matar- og fatagjöfum, þótt fjárframlög kæmu á stundum til.

Ekki verður skilið við umfjöllun um fátækt á eftirstríðsárunum án þess að víkja að hinu „óformlega hjálparkerfi“. Eðli þess hefur Jón Björnsson sálfræðingur best lýst: „... við verðum að píra augun til að taka eftir því. Það er svipað um það eins og fiskana og vatnið, því fiskarnir ku ekki vita af því að þeir séu í vatni fyrr en þeir eru teknir upp úr því. Um óopinbera hjálparkerfið gilda fá skráð lög en mörg óskráð. Þetta hjálparkerfi felst í ættingjum mínum og skylduliði, nágrönnum, vinum, vinnufélögum og náunga mínum, sem víkur að mér góðu þótt ég þekki hann ekki hót. Þetta kerfi gengur ekki fyrir tilskipunum, heldur tilfinningum milli fólks, þar á meðal skyldutilfinningu sem manni eru innrættar í uppeldinu“.¹²⁴ Hið óopinbera hjálparkerfi hefur vafalaust riðið baggamuninn fyrir margar fjölskyldur. Það skipaði ólíkt mikilvægari sess um miðja síðustu öld en nú. Á hitt er að líta að því voru takmörk sett. Ennfremur er ekki víst að unga fólkið sem fluttist til höfuðborgarinnar á eftirstríðsárunum og tók búsetu fjarri vinum og vandamönnum, hafi haft jafnan aðgang að því og þeir sem rótgrónari voru.

4.3 Uppeldi í braggahverfum

Hraður vöxtur höfuðborgarsvæðisins var ekki sársaukalaus, einkum fyrir fátækar barnafjölskyldur. Gríðarleg eftirspurn eftir húsnæði var að sjálfsögðu óhjákvæmilegur fylgifiskur þessa vaxtar. Ástandið í húsnæðismálum borgarinnar hafði ekki verið gott fyrir. Í skorti kreppuáranna höfðu risið kofabyggðir víða í Reykjavík og fátæktin neytt heilar fjölskyldur til að hínast í stöku kjallaraherbergjum. Í athugun sem gerð var rétt

¹²³ Eggert Þór Bernharðsson, *Saga Reykjavíkur, Borgin*, 1940–1990, bls. 8-9.

¹²⁴ *Sveitarstjórnarmál*, 3. tbl. 1987, bls. 135. Meðferð barnaverndarmáls. Tilvitnað í Braga Guðbrandsson.

fyrir hernám landsins kom fram að um 1100 börn í Reykjavík áttu heimili sitt í kjöllum og þar af hátt í helmingur í mjög lélegu eða óhæfu íbúðarhúsnæði.¹²⁵ Ástandið átti enn eftir að versna og í könnun sem gerð var 1942 reyndust 2800 Reykvíkingar húsnæðislausir, eða næstum 7% íbúafjöldans.¹²⁶ Við þessar aðstæður þarf ekki að undra að herskálar erlendra setuliða urðu að íveruhúsnæði fjölmargra barnafjölskyldna næstu tvo áratugina.

Í bókinni „Undir bárujárnsboga, braggalíf í Reykjavík 1940 til 1970” gerir höfundurinn Eggert Þ. Bernharðsson ítarlega grein fyrir líf skjörum fólks í braggahverfum borgarinnar, ekki síst barna. Þar kemur m.a. fram að árið 1950 bjuggu 980 börn í bröggum og nam sá fjöldi 5.7% allra Reykjavíkurbarna. Það ár voru 43% braggabúa yngri en 16 ára. Framan af sjötta áratugnum fór þeim fjölgandi og náði fjöldinn hámarki árið 1954. Þá voru 1254 börn yngri en 16 ára skráð í bröggum, eða um 55% herskálabúa.¹²⁷ Einkenni íbúa braggahverfanna var ekki aðeins barnamergðin heldur jafnframt að íbúarnir voru einkum aðflutt fólk, verkafólk og sjómenn voru í meiri hluta.¹²⁸

Ljóst er að uppvaxtarskilyrði barna voru ekki góð í braggahverfunum. Í opinberri umræðu þessa tíma, t.d. á vettvangi borgarstjórnar og í dagblöðum, má finna mýmörg áköll eftir úrbótum með tilvísun til þeirra aðstæðna sem börnum voru búin frá upphafi til loka braggatímabilsins. Ein kjarnyrtasta lýsing á þeim aðstæðum sem börnunum voru búin í braggahverfunum er frá árinu 1952, en þar segir m.a.: „Í þessum hverfum hefur það opinbera komið fyrir öllu því fólki sem í vandræðum sínum leitar til þess. Þarna er því samankomið drykkjusjúklingar, bæði karlar og konur, hálf geðveikir einstaklingar, vændiskonur... Líf þessa fólks er vonleysi, rangl, oft ölæði og ósæmlegt orðbragð... Það hættulegasta við þessi óhæfu íbúðahverfi er hvernig þetta ógnar líkamlegri hreysti og andlegri velferð barnanna sem við þessi skilyrði búa. Börnin tolla ekki inni við en flækjast um þessi óhugnanlegu hverfi í hópum og leiðast út í alls kyns óknyttri og leiki, sem áður en þau vita af eru orðin lagabrot og afbrot. Það þýðir

¹²⁵ Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 2002.

¹²⁶ Jón Rúnar Sveinsson: „Meginþættir húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld“ *Ársskýrsla Fasteignamats ríkisins* 2005, bls. 26.

¹²⁷ Eggert Þór Bernharðsson: *Undir bárujárnsboga, braggalíf í Reykjavík 1940-1970*, bls. 141.

¹²⁸ Eggert Þór Bernharðsson: *Undir bárujárnsboga*, bls. 146-155.

ekkert að „predika” yfir þessum börnum þegar umhverfi þeirra má kallast fullkominn skóli í afsiðun.”¹²⁹

Enda þótt sannleikskorn búi í ofangreindri lýsingu mun óhætt að fullyrða að hún endurspegli þá fordóma sem voru landlægir gagnvart því fólki sem bjó í braggahverfum borgarinnar. Meginþorri þeirra sem bjuggu í braggahverfunum var fátækt fólk en flest harðduglegt og leit á búsetu sína í bröggum sem bráðabirgðaástand, enda varð sú oftast raunin. Þrátt fyrir að braggarnir væru ekki almennt upp á marga fiska, tókst mörgum að gera sér snyrtileg og notaleg heimili. Hins vegar var ástand braggana oft afar lélegt, húsakynnin köld og hráslagaleg og oft var mikla neyð að sjá á fátækum heimilum. Þótt drykkjuskapur væri vissulega stórt vandamál í sumum braggahverfunum fór því víðs fjarri að hann einskorðaðist við þau. Á það hefur hins vegar verið bent að e.t.v. hafi hann verið sýnilegri þar en í sumum grónum hverfum borgarinnar þar sem áfengisvandamál hefur augljóslega sýnilegri áhrif á lífsafkomu þeirra sem minni auraráð hafa heldur en hinna.¹³⁰

Það var ekki einungis hið bágborna húsnæði herskálanna í sjálfu sér sem hafði áhrif á þroska barnanna. Sá félagslegi stimpill sem fylgdi því að búa í braggahverfi hafði sálræn áhrif á fjölmörg börn sem ólust upp í þessum aðstæðum. Braggabörnin máttu oft þola niðurlægjandi athugasemdir skólafélaganna og fundu til vanmáttar vegna aðstæðna sinna. Því leituðust börnin gjarnan við að halda því leyndu fyrir ókunnugum hvar heimili þeirra var. Þá var þess gætt að velja vina- og félagahóp sem bjó við sömu aðstæður og þau sjálf gerðu. Þetta skapaði samheldni á meðal braggabarna og raunar íbúanna allra sem gat verið styrkur í erfiðri lífsbaráttu. Á hinn bóginn fólst í þessu sú hætta að hópar barna gátu myndast sem töldu sig utangarðs í samfélaginu og ekki eiga samleið með öðrum. Stuðlaði það vissulega enn frekar að erfiðleikum í skólanámi og aðlögun að reglum samfélagsins.

Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafði miklar áhyggjur af uppeldi barna í braggahverfunum og Barnaverndarráð Íslands lét málið til sín taka, t.d. árið 1945 er

¹²⁹ Petrína Jakopsson: „Braggahverfunum verður að útrýma” *Þjóðviljinn* 15-16 maí 1952.

¹³⁰ Eggert Þór Bernharðsson: *Undir bárujárnsboga*, bls. 108-109.

það varaði yfirvöld við því að ýmsar barnafjölskyldur í Reykjavík byggju „...við svo lélegt húsnæði, að telja verður stórvarhugavert fyrir líkamlega og andlega heilsu”.¹³¹

Bágborin húsakynni, fátækt og óheppilegar uppeldisaðstæður barna í Reykjavík einskorðuðust hins vegar alls ekki við braggahverfin. Víða um borgina var búið í lélegu og heilsuspillandi húsnæði frá árunum fyrir stríðið, t.d. í Pólunum, Höfðaborginni og Skuggahverfinu. Smám saman tóku ný hverfi í borginni að byggjast upp, svo sem Vogar, Smáíbúðahverfið og Fossvogurinn. Þegar komið var fram undir 1960 dróst braggabyggðin í borginni saman en samhliða tók að bera meira á fólki í bröggum sem átti við félagsleg vandamál að stríða. Sjöundi áratugurinn markaði endalok braggatímans og jafnframt margra annarra hverfa þar sem heilsuspillandi húsnæði hafði verið ríkjandi. Þessi þáttaskil urðu einkum í kjölfar kjarasamninga um miðjan áratuginn þegar samið var um byggingu 1250 félagslegra íbúða í Breiðholti en þeim framkvæmdum lauk árið 1974.¹³²

4.4 Dagvistarmál og jöfnun á aðstöðumun barna

Valborg Sigurðardóttir skólastjóri Fóstruskólans hefur lýst uppeldislegu gildi dagvistarheimila og leikskóla með svofelldum hætti: „Meginhvati forskólastarfsemi hefur yfirleitt verið trú forvígismannanna á að bein tengsl séu á milli fátæktar og menntunar. Meginmarkmið forskólauppeldis var því oftast að jafna uppeldisstöðu barna í þjóðfélaginu og gera þau betur í stakk búin til þess að stunda skyldunám og sjá sér farborða í lífinu”.¹³³ Þegar mat er lagt á uppeldisskilyrði barna á sjötta og sjöunda áratugi síðustu aldar verður því ekki litið framhjá stöðu dagvistarmála barna, ekki síst í ljósi mikilvægi þeirra fyrir fátækar fjölskyldur.

Fyrr var getið um hið merka framlagi Sumargjafar í málefnum barna og rekstur vistheimila og vöggustofa á vegum félagsins. Mesta brautryðjandastarf Sumargjafar til að bæta uppeldisskilyrði barna er hins vegar óneitanlega uppbygging dagvistarheimila og leikskóla á tímabilinu, enda varð það fljótt aðal verkefni félagsins. Á fjórða áratugnum var starf hafið í Grænuborg (1931) og Vesturborg (1937) en fyrsta heilsárs starfsemin átti sér stað fyrir stríðsárin með tilkomu

¹³¹ Eggert Þór Bernharðsson: *Undir bárujárnsboga*, bls. 208.

¹³² Jón Rúnar Sveinsson: „Meginþættir húsnæðisstefnu Íslendinga á 20. öld“ *Ársskýrsla Fasteignamatsskisins* 2005, bls. 32.

¹³³ Valborg Sigurðardóttir: *Fóstruskóli Íslands*, bls. 102.

Tjarnarborgar (1941) og síðar Suðurborgar (1943). Heimilin voru ekki hreinræktaðir leikskólar (hálf dagsvistun) eða dagvistarheimili (heild dagsvistun) heldur voru þessar stofnanir jafnframt sólarhringsstofnanir að hluta eins og fram hefur komið. Í kjölfar hins hraða vaxtar borgarinnar og eftirspurnar eftir vinnuafli í kjölfar stríðsins jókst eftirspurn eftir vistun barna gífurlega frá ári til árs. Uppbygging dagvistarheimila lét hins vegar á sér standa lengi vel.

Árið 1946 lagði barnalæknirinn og alþingismaðurinn Katrín Thoroddsen fram frumvarp til laga um dagheimili fyrir börn innan skólaskyldualdurs. Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að „uppeldisskilyrði barna eru víða í kaupstöðum, en þó einkum hér í Reykjavík, svo slæm, að lífi, heill og heilbrigði hinnar uppvaxandi kynslóðar er bein hættu búin ef ekki er úr bætt”.¹³⁴ Frumvarpið náði ekki fram að ganga enda voru viðhorfin til dagvistarheimila á meðal almennings á þessum tíma nokkuð blendin. Margir töldu að með þeim væri verið að draga úr uppeldisáhrifum foreldranna og fjölskyldunnar og að þessar uppeldisstofnanir græfu þannig undan heilbrigðu fjölskyldulífi. Aðrir bentu á nauðsyn þess að styrkja stöðu barna og að líta bæri á leikskólann sem viðbót við uppeldi foreldranna. Þá hefðu dagvistarstofnanir mikilvægu samfélagslegu hlutverki að gegna við að jafna aðstöðumun barna eins og fyrr var vikið að. Eftir því sem útvinnna kvenna fór vaxandi varð viðhorfið jákvæðara. Nefnd sem skipuð var á vegum borgarinnar árið 1956 komst svo að orði í nefndaráliti að „leikskólarnir séu *æskilegar* stofnanir en dagheimilin brátt áfram *nauðsynleg*, þegar haft er í huga hlutverk þeirra”.¹³⁵ Dagheimilin voru einvörðungu ætluð börnum einstæðra mæðra, ekkna og fráskilinna mæðra, svo og þeim börnum sem að mati barnaverndarnefndar bjuggu við erfið uppeldisskilyrði.

Á sjötta áratugnum varð nokkur fjölgun á dagvistar- og leikskólarýmum í borginni og um miðjan sjötta áratuginn voru stofnanirnar orðnar átta með rýmum fyrir samtals 650 börn. Reykjavíkurbörn á þessum aldri voru þá um 3 þúsund þannig að aðeins eitt af hverjum fimm börnum átti þess kost að dvelja á dagvistarstofnunum, a.m.k. hluta úr degi.¹³⁶ Því fór víðs fjarri að unnt væri að mæta brýnustu þörfum forgangshópa svo sem sjá má á því að við lok sjötta áratugarins voru rými fyrir 265 börn á dagheimilum

¹³⁴ *Alþingistíðindi*, 1946, bls. 216.

¹³⁵ Eggert Þór Bernharðsson: *Saga Reykjavíkur, Borgin*, bls. 184.

¹³⁶ Eggert Þór Bernharðsson: *Saga Reykjavíkur, Borgin*, bls. 184.

en um miðjan þann áratug voru 1.160 börn sex ára og yngri talin á framfæri einstæðra mæðra.¹³⁷ Á sjöunda áratugnum hélt uppbygging dagvistarheimila áfram, ekki síst í kjölfar áætlunar um uppbyggingu dagvistarheimila árið 1963 sem byggði á norrænum stöðlum. Árið 1970 var talið að um 2/3 hlutum af áætlaðri dagheimilisþörf og 3/5 af áætlaðri leikskólaþörf væri fullnægt og enn voru hundruð barna á biðlista.

Dagheimili og leikskólar byggðust nokkuð seinna upp í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur á þessu tímabili og miklu hægð á þéttbýlisstöðum á landsbyggðinni. Víða um land voru það barnaverndarfélög sem voru í forystu um framkvæmdir á þessu sviði, t.d. á Akureyri og Siglufirði, og undirstrikar það þá staðreynd að barnaverndarsjónarmið lágu að stórum hluta til grundvallar í þróun dagvistarmála á þessum tíma¹³⁸. Uppbygging dagvistarheimila var á þessum tíma alfarið á vegum frjálsra félagasamtaka og sveitarfélaga. Það var ekki fyrr en með lögum um hlutdeild ríkisins í byggingu og rekstri dagvistunarheimila frá 1973 sem dagvistarmál voru orðin viðurkenndur þáttur í velferðarkerfi barna og fjölskyldna þeirra.

4.5 Skóli og aðgreining

Í bréfi sem Hinrik Bjarnason, skólastjóri í Breiðavík sendi vini sínum þann 22. janúar 1957 er svo komist að orði: „Ég hef orðið þess vísari, að ógæfu helmings minna manna má rekja til þess, að þeir urðu fyrir erfiðleikum í námi sínu, eða í sambandi við það, lentu úti á þekju, og reyndu að komast inn aftur með dálítið meiri fyrirgangi en kennari telur sig geta liðið í bekk. Þess vegna rak hann þá bara út, og henti töskunni á eftir þeim. Þannig kom upp í hendur þessara ungu manna mikill tími, sem einhvern veginn varð að nota, og var í flestum tilfellum notaður til annars en skyldi”.¹³⁹

Í skólamálum urðu viss þáttaskil árið 1946 þegar ný fræðslulög voru sett. Nýju lögin fólu í sér lengingu á skólaskyldu úr sjö árum í átta en hugsunin var sú að greiða götu barna til frekari náms. Lögin höfðu strax áhrif í Reykjavík og flestum þéttbýlisstöðum á landinu. Í sveitunum breyttist minna þar sem skólaganga takmarkaðist yfirleitt við fjóra vetur eins og verið hafði frá fyrstu lögnum um skólaskyldu árið 1907 þegar

¹³⁷ Eggert Þór Bernharðsson: *Saga Reykjavíkur*, bls. 186.

¹³⁸ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Skýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1952-1954 bls. 47-48.

¹³⁹ Hinrik Bjarnason: Bréf til vinar, dags 22. janúar, 1957.

skólaskylda var aðeins frá 10 til 14 ára aldurs.¹⁴⁰ Fræðslulögin frá 1946 giltu allar götur fram til 1974. Í kjölfar gildistöku þeirra var gert átak í að byggja upp heimavistarskóla í sveitunum sem smám saman leysti farkennsluna af hólmi. Það var þó ekki fyrr en um og upp úr 1970 sem skólaskyldan kom til framkvæmda í dreifbýli nokkurn veginn til jafns við þéttbýlið.¹⁴¹ Í bæjunum settu sauðburður og sláturtíð skólaárinu þröng mörk. Þannig byrjuðu eldri bekkir barnaskólans síðar á haustin og lauk fyrr á vorin en á þessu varð breyting árið 1964 þegar skólaárið var lengt. Í Reykjavík voru barnaskólar fjölmennir og yfirleitt tvísetnir, jafnvel þrísetnir, allt það tímabil sem hér um ræðir. Skóladagurinn var þannig sundurslitinn sem gerði talsverðar kröfur til árvekni og fyrirhyggju mæðra, t.d. vegna matmálstíma og eftirlits með skólasókn barnanna. Þetta var einkum erfitt þegar barnahópurinn var stór og börnin komu og fóru í skóla á ólíkum tíma.¹⁴² Algennt var að um 30 nemendum væri kennt í einum bekk, og jafnvel voru dæmi um að bekkjarstærð væri enn meiri. Ekki var við því að búast við slíkar aðstæður að unnt væri að sinna hverjum nemenda í samræmi við einstaklingsbundnar þarfir.

Sú meginregla gildi í skólastarfinu lengst af að sömu námskröfur voru gerðar til allra jafnaldra nemenda, hvort sem námsgeta þeirra var mikil eða lítil. Meginmarkmið almennar menntunar var því að „gera flestum – og helst öllum – *sem til þess hafa hæfileika* kleift að stunda það nám sem þeir óska”.¹⁴³ Til þess að skera úr um hæfileika nemenda var lögð ofur áhersla á að „læra fyrir próf” en nemendum var yfirleitt raðað í bekkir eftir námsárangri. Þannig urðu til „tossabekkir” og nemendur þeirra máttu gjarna þola aula- eða bjánastimpilinn sem ekki beinlínis varð til að auðvelda aðlögun þeirra að skólanum.

Dr. Matthías Jónasson, sálfræðingur og formaður Barnaverndar-félags Reykjavíkur átti frumkvæði að umræðu um mikilvægi þess að skólinn kæmi til móts við þá sem erfitt ættu uppdráttar í skólanum í lok fimmta áratugarins.¹⁴⁴ Það var hins vegar ekki fyrr en upp úr 1960 að aðeins tók að rofa til þegar *Félag kennara til hjálpar afbrigðilegum börnum* var stofnað. Hugtakið „afbrigðileg börn” var á þessum tíma notað sem samheiti yfir börn sem áttu það eitt sameiginlegt að námshæfni þeirra var skert, óháð því hver ástæðan var, líkamleg, sálræn eða erfiðar heimilisaðstæður. Á

¹⁴⁰ Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 419.

¹⁴¹ Ingólfur Á Jóhannesson: *Menntakerfi í mótun*, bls. 75.

¹⁴² Eggert Þór: *Saga Reykjavíkur, Borgin*, bls. 226 -230.

¹⁴³ Eggert Þór Bernharðsson: *Saga Reykjavíkur*, bls. 65.

¹⁴⁴ Þorsteinn Sigurðsson: *Þættir úr sögu sérkennslunnar*.

næstu árunum á eftir voru gerðar margar tillögur um sérkennslu í einni mynd eða annarri, t.d. tillögur *Stéttarfélags barnakennara* árið 1964 og *sálfræðideildar skóla* í Reykjavík sama ár.¹⁴⁵ Í kjölfarið var smám saman komið á svonefndum skólaþroskabekkjum og hjálparbekkjum og var blómatími þeirra á árunum 1965 til 1975 en upp úr því fer hugmyndafræðin um blöndun að ryðja sér til rúms og kennslumagn til sérkennslu fer að aukast verulega.¹⁴⁶ Staða sérkennslufulltrúa við fræðsluskrifstofu Reykjavíkur varð fyrst til 1969 og fór þá sérkennslan að taka á sig skipulagða mynd. Það var síðan ekki fyrr en með setningu grunnskólaganna árið 1974 sem kveðið var á um rétt grunnskólanema til kennslu við sitt hæfi þótt eiginleg framkvæmd hafi ekki komist á skrið fyrr en með gildistöku reglugerðar um sérkennslu árið 1977.¹⁴⁷

Sálfræðideild skóla var sett á laggirnar í Reykjavík árið 1960 þegar Jónas Pálsson sálfræðingur var ráðinn til starfa. Næstu árin þar á eftir voru ráðnir fleiri sálfræðingar og félagsráðgjafi. Næsta áratuginn voru starfsmenn fáir, oftast 5 – 7 og reyndust verkefnin miklu meiri en hægt var að anna.¹⁴⁸ Þeir fáu sálfræðingar sem þá voru á Íslandi reyndu jafnframt að sinna eins konar farþjónustu í stærstu sveitarfélögunum utan Reykjavíkur, svo sem í Hafnarfirði, Kópavogi og á Akureyri. Einkum var verkefni skólasálfræðinganna fólgið í athugun á einstökum börnum sem áttu við námserfiðleika að stríða og veittu þeir síðan ráðgjöf í framhaldinu. Stundum leituðu barnaverndarnefndir til sálfræðinga vegna barna sem þær höfðu afskipti af. Eftir að sálfræðideild skóla í Reykjavík var stofnuð hafði hún umsjón með vali þeirra nemenda sem vistuðust að Jaðri og Hlaðgerðarkoti. Deildin fór enn fremur með stjórn meðferðarheimilis fyrir taugaveikluð börn á Kleifarvegi en það tók til starfa árið 1972. Ákvæði um sálfræðipjónustu við skóla komust fyrst í löggjöf með grunnskólalögunum 1974 en raunveruleg uppbygging þjónustunnar á landsvísu tók næstu tíu til tuttugu árin.

Samkvæmt framansögðu voru hugmyndir um „skóla fyrir alla” ekki farnar að ryðja sér til rúms á því tímabili sem hér er fjallað um nema í þeim skilningi að skólanám ætti að standa öllum til boða óháð búsetu. Í fræðslulögunum frá 1946 má sjá að ekki var gert ráð fyrir neinni sérkennslu í almennum skólum. Að mati Jóns Torfa

¹⁴⁵ Þorsteinn Sigurðsson: *Þættir úr sögu sérkennslunnar*, bls. 51.

¹⁴⁶ Þorsteinn Sigurðsson: *Þættir úr sögu sérkennslunnar*, bls. 58.

¹⁴⁷ Þorsteinn Sigurðsson: *Þættir úr sögu sérkennslunnar*, bls. 64.

¹⁴⁸ Kristinn Björnsson: *Sálfræðipjónusta skóla*.

Jónassonar prófessors voru kostirnir tveir: „annaðhvort að börn standi sig vel án sérstakrar aðstoðar í almenna skólakerfinu eða þau eigi heima á sérhæfðri stofnun.Stofnanirnar skyldu veita börnunum uppeldi og fræðslu við þeirra hæfi .. Í þessu ljósi ber að skoða stofnanavæðingu uppeldisstöðkerfisins næstu 30-40 árin”.¹⁴⁹ Þannig er ljóst að viðleitni barnaskólanna til að glíma við sértæka námserfiðleika barna sem áttu undir högg að sækja var lengst af afar takmörkuð. Nemendum í Reykjavík með hegðunarerfiðleika var þannig beint á heimavistaskólana að Jaðri (drengir) og Hlaðgerðarkoti (stúlkur) eftir því sem unnt var, ásamt Breiðavík, þar til Upptökuheimilið tók til starfa á Kópavogsbraut árið 1972 og skólaathvörfum var komið á fót á miðjum áttunda áratugnum. Eftir því sem heimavistarskólum fjölgaði á landsbyggðinni varð æ algengara að gripið væri til þess úrræðis að senda þangað börn og unglinga sem áttu erfitt uppdráttar í skólum borgarinnar.

4.6 Tómtunda- og æskulýðsmál

Árið 1952 ritaði stjórn Barnaverndarfélag Reykjavíkur bréf til borgarstjórans sem veitir dágóða innsýn í stöðu æskulýðs- og tómstundamála um miðja öldina. Í bréfinu kemur fram m.a. „Fjöldi barna og unglinga býr við húsnaði, sem engin skilyrði veitir til tómstundaiðkana. Af þeim sökum venst margur unglingur á að rangla aðgerðarlaus um göturnar, að sitja á veitingastofum eða drepa tímann á annan hátt, sem óheppilegur er þroska hans. Skortur á hugleiknum viðfangsefnum er ein orsök þess, að unglingar leiðast út í misferli og afbrot. Í menningarlöndum hafa flestar stærri borgir komið sér upp tómstundaheimilum handa unglingum. Að uppeldislegri þýðingu þykja þau standa jafnfætis leikvöllum, dagheimilum og skólum, enda fjölgar þeim nú með hverri menningarþjóð”.¹⁵⁰ Barnaverndarfélag Reykjavíkur varð ekki fyrst til að leggja til að komið yrði á skipulegu æskulýðsstarfi eða tómstundaheimilum því umræðan um efnið hafði þá staðið í áratug, einkum í Reykjavík. Fram að stofnun Æskulýðsráð Reykjavíkur árið 1955 fór tómstunda- og æskulýðsstarf á Íslandi nánast eingöngu fram á vegum félagasamtaka, einkum íþróttafélaga, skátahreyfingarinnar, barnastúka IOGT, KFUM og K ásamt ungmennafélaganna um land allt. Aðstaðan til þessa íþrótt- og æskulýðsstarfs var oftast nær afar bágborin en starfið var þó yfirleitt þróttmikið og þúsundir barna á Íslandi voru þátttakendur í því.

¹⁴⁹ Jón Torfi Jónasson: Skóli fyrir alla, óbirt handrit 2007

¹⁵⁰ Árni Guðmundsson: *Saga félagsmiðstöðva í Reykjavík, 1942-1992*, bls. 49.

Í kjölfar stofnunar Æskulýðsráðs Reykjavíkur hófst reglulegt tómstundastarf til viðbótar starfi frjálsra félagasamtaka. Fljótlega tókst nán samvinna ráðsins við barnaverndarnefnd Reykjavíkur, ekki síst til að „vekja með unglingum í áhættuhópi áhuga á uppbyggilegum viðfangsefnum”.¹⁵¹ Fyrst í stað hrjáði aðstöðuleysi starfseminni en skemmtanir Æskulýðsráðs fóru fyrstu árin einkum fram í braggahúsnæði Skátaheimilisins við Snorrabraut. Það var ekki fyrr en tæpum áratug síðar, árið 1964, að úr rættist þegar Æskulýðsráð fékk til umráða Fríkirkjuveg 11.

Í byrjun sjötta áratugarins markaði Æskulýðsráð þá stefnu að uppbygging tómstundastarfs skyldi fara sem mest fram á vettvangi skólanna í Reykjavík og var þá fallið frá fyrri hugmyndum um byggingu sérstakra tómstundamiðstöðva í hverfum borgarinnar. Færa má rök að því að þessi áhersla hafi ekki skapað jákvæð skilyrði til að virkja „unglinga í áhættuhópum” í skipulögðu tómstundastarfi, a.m.k. ekki þá sem áttu erfitt uppdráttar í skólanámi, þótt vissulega hafi hún haft ýmsa aðra kosti. Stefnubreyting varð síðan á nýjan leik í byrjun áttunda áratugarins þegar fyrri hugmyndir um félagsmiðstöðvar í hverfum borgarinnar fengu byr undir báða vængi og veruleg uppbygging hefst á því sviði. Árið 1970 tóku fyrstu lög um æskulýðsmál gildi og í kjölfarið var stofnað Æskulýðsráð ríkisins. Árið 1976 hófst starfsemi útideildar í Reykjavík sem var fyrsta skipulagða tilraunin sem gerð hefur verið til að ná til barna í áhættuhópum á götum borgarinnar.

4.7 Fáeinir þættir í þróun heilbrigðismála

Hér verður aðeins drepíð á megindrætti í þeirri mynd sem við blasti í heilbrigðisþjónustu þegar Breiðavíkurdrengir slitu barnsskónum, einum þá þætti sem búast má við að hafi haft sérstaka þýðingu fyrir þá og fjölskyldur þeirra.

Ungbarnadauði á Íslandi var árið 1950 rúmlega 27 börn af hverjum eitt þúsund á fyrsta aldursári og hefur síðan lækkað jafnt og þétt. Árið 1970 hafði dánartalan lækkað um helming eða í rúmlega 13 en til samanburðar má geta þess að ungbarnadauði er nú lægstur í heiminum á Íslandi, eða um 2,5.¹⁵²

¹⁵¹ Árni Guðmundsson: *Saga félagsmiðstöðva í Reykjavík*, bls. 63.

¹⁵² Hagstofa Íslands, Ungbarnadauði og andvana fædd börn 1951-2005.

Meginþorri fæðinga var í heimahúsum fram á fimmta áratuginn. Fæðingardeild við Landspítalann tók til fyrst til starfa árið 1931 með aðeins 12 rúmm¹⁵³. Því fór fjarri að hún annaði eftirspurn og ný fæðingardeild var byggð sem tók til starfa 1949. Fljótlega reyndist hún of lítil og árið 1960 tók til starfa Fæðingarheimili Reykjavíkur við Eiríksgötu. Á þessu tímabili og fram yfir 1970 voru allnokkur fæðingarheimili starfrækt af einstökum ljósmæðrum.¹⁵⁴ Árið 1970 eru heima fæðingar orðnar tiltölulega fáar.

Um miðbik aldarinnar sem leið var enn glímt við ýmsa landlæga smitsjúkdóma og ýmsa aðra sjúkdóma sem rekja má til næringarefnaskorts, t.d. beinkröm. Fram yfir stríð var því víðs fjarri að þörf fyrir sjúkráðsrymi væri fullnægt og lækniþjónusta takmörkuð við þéttbýli og tæpast fyrir hendi víða um land. Á fimmta og sjötta áratugnum náðist hins vegar verulegur árangur á sviði heilbrigðisþjónustu barna eins og raunar annarra landsmanna. Veruleg fjölgun lækna verður á seinni hluta aldarinnar en læknskortur hafði verið viðvarandi vandamál lengi framan af öldinni. Sjúkráðsrymum fjölgaði jafnt og þétt á ríkisspítölum og þáttaskil urðu með opnun Borgarspítalans árið 1967. Barnadeild Landspítalans, hin fyrsta sinnar tegundar, var stofnuð á hátíðisdegi kvenna, 19. júní 1957 en Kvenfélagið Hringurinn hafði þá safnað fé til þessa verkefnis í fimmtán ár. Tæpum áratug síðar var Barnaspítali Hringsins stofnaður eða árið 1965.¹⁵⁵ Deildin var ætluð börnum upp að 15 ára aldri og þjónaði öllu landinu. Undir lok sjöunda áratugarins tók göngudeild til starfa og upp úr miðjum áttunda áratugnum tóku barnalæknar deildarinnar við nýburaþjónustu á fæðingardeild jafnframt því að skyndivaktþjónusta var tekin upp á barnadeildinni.

Geðdeild barnaspítala Hringsins tók fyrst til starfa árið 1970 en áður hafði verið starfandi frá árinu 1960 geðverndardeild barna á Heilsuverndarstöð Reykjavíkur. Heilsuverndarstöðin tók til starfa árið 1957 og markaði tímamót í heilbrigðisþjónustu borgarbúa. Á hennar vegum var m.a. mæðravernd, ungbarna- og smábarnavernd og heilsuvernd í skólum.

¹⁵³ Gunnar M. Magnúss: *Landspítalabókin, Ríkisspítalar*, bls. 166.

¹⁵⁴ *Ljósmæður á Íslandi II*, bls. 269-272.

¹⁵⁵ Gunnar M. Magnúss: *Landspítalabókin*, bls. 118.

Geðverndardeild barna veitti forstöðu dr. Sigurjón Björnsson, sálfræðingur og prófessor en hann varð síðar stjórnarformaður fyrstu stjórnar Upptökuheimilis ríkisins árið 1972 sem jafnframt fór með stjórn Breiðavíkurheimilisins til loka starfstíma þess. Í blaðaviðtali við Sigurjón sem tekið var mánuði eftir opnun deildarinnar lýsir hann því að foreldrar geti leitað til hennar „um leið og fer að brydda á taugaveiklun eða geðveilu hjá börnum þeirra“. Sigurjón greinir frá því að jafnvel þótt deildin hafi aðeins starfað í einn mánuð hafi komið í ljós að deildin sé „ekki nema fyrsta skrefið“ og að tilfinnanlega vanti „lækningaheimili fyrir alvarlega taugaveikluð og geðveil börn“. Sigurjón bætir við að í öðru lagi vanti „litla sjúkradeild fyrir börn sem þarfnast sjúkrahúsvistunar“ og í þriðja lagi „dagheimili fyrir afbrigðileg börn“.¹⁵⁶ Barnaverndarnefnd Reykjavíkur átti eftir að vísa allmörgum börnum til greiningar á geðverndardeildinni og annaðist hún athugun á nokkrum drengjum sem síðar voru vistaðir í Breiðavík. Verkaskiptingin á milli geðverndardeildarinnar og sálfræðideildar skóla var sú að hin fyrrnefnda þjónaði einkum börnum á forskólaaldri og fjölskyldum þeirra en starf þeirrar síðarnefndu einskorðaðist við skólaskyld börn frá 7 ára aldri.¹⁵⁷ Megináhersla deildarinnar var klínísk ráðgjöf ásamt rannsóknum. Dr. Sigurjón og eiginkona hans Margrét Margeirsdóttir félagsráðgjafi sem starfaði við deildina frá upphafi létu af störfum árið 1967 í kjölfar átakanna um vöggustofurnar. Mátt dró verulega úr starfsemi geðverndardeildarinnar eftir það og að lokum voru verkefni hennar flutt til Barna- og unglingageðdeildar Landspítalans, snemma á áttunda áratugnum.

Barna-og unglingageðdeild Landspítalans var aðeins rekin sem göngudeild fyrsta árið 1970 en legudeild tók þá til starfa. Páll Ásgeirsson barnageðlæknir veitti deildinni forstöðu. Megináherslan var lögð á umhverfismeðferð samhliða fjölskyldumeðferð ásamt greiningu á vanda barns. Starfsemin efl-dist þegar leið á sjöunda áratuginn og voru þá þrír til fjórir læknar starfandi, þrír félagsráðgjafar og þrír sálfræðingar. Á fyrsta áratugi starfseminnar var um 1600 börnum og unglingum vísað á BUGL og þar af voru ríflega hundrað innlagðir á legudeild.¹⁵⁸ Allnokkur hluti þeirra unglinga sem vistuðust á skólaheimilið í Breiðavík eftir 1972 höfðu áður fengið greiningu á BUGL.

¹⁵⁶ *Mbl.* 23. okt. 1960, bls. 9.

¹⁵⁷ Viðtal við dr. Sigurjón Björnsson, 27. sept. 2007.

¹⁵⁸ Gunnar M. Magnúss: *Landspítalabókin*, bls.131-133.

Geðheilbrigðisþjónusta fyrir fullorðna var nánast eingöngu veitt á Kleppspítala allt fram til þess að geðdeild Borgarspítalans tók til starfa í lok sjöunda áratugarins. Þjónusta utan sjúkrahúsa var afar takmörkuð enda fáir geðlæknar starfandi í landinu á þessum tíma. Þrátt fyrir að ný og betri lyf við geðsjúkdómum kæmu til sögunnar á sjötta og sjöunda áratugnum sem vissulega skiptu sköpum fyrir marga, fór meðferð fyrst og fremst fram innan veggja Kleppspítalans.¹⁵⁹ Biðlistar eftir innlögn voru á þessum tíma mjög langir og meðferðin tók miklu lengri tíma heldur en nú þekkist. Geðrænum sjúkdómum fylgdu því yfirleitt veruleg röskun á félagslegri stöðu sjúklingsins, á vinnumarkaði og í fjölskyldulífi.¹⁶⁰ Bið eftir sjúkrahúsdvöl gat verið þungbær fyrir börn og maka ekki síður en sjúklinginn. Sjúkrahúsmeðferð foreldris leiddi gjarnan til langs aðskilnaðar við barn, jafnvel varanlegs, og var vistun barns á stofnun oft þrautarlendingin þegar svo háttaði.¹⁶¹ Miklir fordómar voru lengst af í garð geðsjúkra sem auðvitað komu jafnframt niður á börnum þeirra. Í bók sinni *Einhvers konar ég*, veitir Práinn Bertelsson, dýrmæta innsýn í líðan og reynslu barns sem elst upp við þessar aðstæður og má af þeim sökum sæta einelti í skóla: „Mamma þín er brjálæðingur á Kleppi....Þið eruð asnar, sagði ég og reyndi að kyngja klökkvanum sem leitaði upp í hálsinn.”¹⁶²

Ástandið í áfengismálum þjóðarinnar má ráða af eftirfarandi lýsingu frá byrjun sjötta áratugarins: „Drykkjumönnum fjölgaði stöðugt, því læknisúrræðin voru engin önnur en að einangra menn meðan af þeim rann; annaðhvort í uppbúnum rúmum sjúkrahúsanna eða í fangaklefum lögreglunnar”.¹⁶³ Að vísu hafði ýmislegt verið gert fyrr í því skyni að veita drykkjumönnum liðsinni. Á fjórða áratugnum komu fram frumvörp á Alþingi um stofnun drykkjumannahælis en það var ekki fyrr en 1943 sem Stórstúkan hóf rekstur hælis að Kumbaravogi sem ríkið tók síðan yfir. Starfsemin flutti ári síðar að Kaldaðarnesi en lagðist af árið 1947. Hvorugt heimilið sinnti meðferð heldur voru þau eins konar dvalarheimili fyrir karla sem orðið höfðu fórnalömb Bakkusar og þótti árangurinn heldur rýr. Árið 1949 samþykkti Alþingi lög um meðferð ölvaðra manna og drykkjusjúkra en samkvæmt lögnum var geðveikrahælinu á Kleppi falin yfirstjórn áfengislækninga en hún var einkum fólgin í

¹⁵⁹ Ingólfur Margeirsson: *Sálumessa syndara*, bls. 116.

¹⁶⁰ Sjá t.d. Helga Thorberg: *Minna*, „engin venjuleg mamma”

¹⁶¹ Sjá t.d. Práinn Bertelsson: *Einhvers konar ég*

¹⁶² Práinn Bertelsson: *Einhvers konar ég*, bls. 19

¹⁶³ Ingólfur Margeirsson: *Sálumessa syndara*, bls. 120.

afeitrun. Um 1950 var komið á fót leiðbeiningarstöð sem fyrst var starfrækt á elliheimilinu Grund en varð síðan snar þáttur í starfsemi Heilsuverndarstöðvarinnar eftir að hún hóf starfsemi sína. Árið 1954 var komið á fót vinnuhælinu að Gunnarsholti sem rekið var undir hatti ríkisspítalanna og þjónaði öllu landinu. Þar var áhersla lögð á endurhæfingu sem fólst í vinnu eins og nafn heimilisins vísaði til. Vismenn einskorðuðust nánast við einhleypa karla á ýmsum aldri en dæmi eru um að þeir hafi verið allt niður í 16 ára.¹⁶⁴

Eiginleg áfengismeðferð stóð fyrst til boða á Íslandi árið 1955 þegar Bláa bandið hóf rekstur sjúkradeildar fyrir alkóhólista að Flókagötu 29. Raunar markaði árið einnig þáttaskil í sögu áfengismála með því að þá voru AA-samtökin stofnuð á Íslandi en það voru einmitt frumkvöðlar AA-samtakanna sem beittu sér fyrir stofnun Bláa bandsins. Starfsemi Bláa bandsins fólst í allt að 3ja vikna meðferð sem byggði á 12 sporum AA-samtakanna og lætur nærri að upp undir 400 manns hafi árlega verið innlagðir á stofnunina. Á sama tíma óx starfsemi AA-samtakanna ásmegin og deildir voru stofnaðar víða um land.¹⁶⁵ Árið 1959 hóf Bláa bandið rekstur Víðiness fyrir alkóhólista sem þörfuðust langdvalar en áður hafði verið bætt við starfseminu á Flókagötunni með leigu á næsta húsi nr. 31 þar sem starfrækt var kvennadeild og síðar vistheimili fyrir karla sem útskrifuðust af Bláa Bandinu. Árið 1963 lauk þessum kafla í sögu meðferðarmála með yfirtöku Ríkisspítalanna á rekstri Bláa bandsins í kjölfar mikils rekstrarvanda. Með því var ákveðið að afeitrun færi fram á Kleppspítala en starfsemi á Flókagötunni breytt í sjúkradeildir frá spítalanum.

Með lokun sjúkradeildar Bláa bandsins kom til klofnings í AA-samtökunum sem áttu eftir að verða þeim dýrkeyptur og í kjölfarið dró úr starfseminni. Konur áttu frá upphafi erfitt uppdráttar í samtökunum. Þær voru aðeins lítill hluti sjúklinga á Bláa bandinu og tilraun til að stofna sérstaka AA-deild fyrir konur árið 1958 rann út í sandinn eftir nokkurra mánaða starf. Árið 1961 lýsti Aðalheiður Bjarnfreðsdóttir hinni erfiðu stöðu áfengissjúkra kvenna með svofelldum hætti: „Umhverfið dæmir þær harðar. Þær dæma sjálfa sig harðar... Og einu skyldum við ekki gleyma, að allflestar

¹⁶⁴ Ingólfur Margeirsson: *Sálumessa syndara*, bls. 121.

¹⁶⁵ Ingólfur Margeirsson: *Frumherjarnir, saga AA samtakanna*, bls. 143 og 207-8.

eru þessar konur mæður og undantekningarlítið einstæðingsmæður. Böli barnanna, sem í þessum vandræðum lenda, er ekki hægt að lýsa með orðum.”¹⁶⁶

Segja má að tilkoma Borgarspítalans seint á sjöunda áratugnum hafi ekki valdið þáttaskilum um þjónustu við áfengissjúka þótt vissulegar hafi geðdeild spítalans og fjölgun rýma aukið möguleika á innlögn. Það er hins vegar ekki fyrr en í kjölfar svonefndra Freeport – ferða um miðjan áttunda áratuginn að algjör tímamót verða í meðferð áfengissjúkra með stofnun SÁÁ og verulegri eflingu AA samtakanna á Íslandi.

¹⁶⁶ Ingólfur Margeirsson: *Frumherjarnir*, bls. 162. (Tilvísun í grein Aðalheiðar Bjarnfreðsdóttur um vandamál drykkjusjúkra kvenna í *Nútíminn* 1961).

5. kafli

Breiðavíkurdrengir

5.1 Gögn um Breiðavíkurheimilið

Tiltæk gögn um börn og unglinga sem vistuðust á Breiðavíkurheimilinu má greina í fimm flokka:

- A. Skýrslur dr. Símonar Jóh. Ágústssonar um athuganir hans á „hegðun, líðan og geðheilsu drengjanna þar, svo og uppeldislegan rekstur heimilisins, eins og gert er ráð fyrir í reglugerð .. frá 25. júlí 1958” eins og höfundur lýsir þeim sjálfur. Skýrslur þessar taka til árunna 1959 til 1972 að báðum árum meðtöldum. Í skýrslunum er fjallað um einstaka drengi auk þess sem fram koma almennar athugasemdir um einstök atriði er varða aðbúnað og uppeldi drengjanna.
- B. Gögn á Borgarskjalasafni frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur um einstaklinga á Breiðavíkurheimilinu. Gögn þessi eru aðallega bókanir nefndarinnar og ljósrít af lögregluskýrslum þótt frekari upplýsingar sé að finna í allmörgum málum svo sem síðar verður gerð grein fyrir.
- C. Skýrsla Þorkels Kristjánssonar um eftirlit með umkomulausum börnum árið 1952. Skýrslan hefur að geyma nokkrar upplýsingar um fimm fyrstu drengina sem vistuðust á drengjaheimilinu árið 1952. Jafnframt er í skýrslunni viðtal við Magnús Sigurðsson kennara sem hafði umsjón með drengjunum og uppbyggingu staðarins í upphafi.
- D. Skýrsla Gísla H. Guðjónssonar: „Delinquent boys in Reykjavík, a follow-up study of boys sent to an approved school”. Í skýrslunni eru niðurstöður rannsóknar til BA-honours gráðu við Brunel University árið 1975 og tekur til alls 71 drengs á drengjaheimilinu Breiðavík á árunum 1953 til 1970. Þá liggur fyrir álitagerð dr. Símonar Jóh. Ágústssonar rituð 1.-15. október 1975 um rannsókn Gísla.
- E. Skýrsla Georgíu M. Kristmundsdóttur og Sigríðar Lóu Jónsdóttur: „Breiðavíkurannsóknin”, B.A. ritgerð í sálarfræði við Háskóla Íslands, 1976.
- F. Skýrsla Sveins Allans Morthens, Snjólaugar Stefánsdóttur og Iðunnar Valgarðsdóttur um Breiðavík, námsritgerð við Háskólann í Uppsölum, 1979

G. Umfjöllun í bókum, bréfum og greinum sem ýmist vísa almennt til unglinga sem vistuðust á Breiðavík eða tiltekinna einstaklinga

Í upphafi þykir rétt að fara nokkrum almennum orðum um þau gögn sem hér um ræðir, einkum þann skort sem virðist vera á frumgögnum í málum drengjanna sem dvöldu í Breiðavík. Þegar þetta er ritað hefur tekist að afla einhverra frumgagna um ráðstöfun flestra drengja úr Reykjavík í Breiðavík en mjög takmörku gögn um drengi utan Reykjavíkur liggja fyrir. Upplýsingar um þá er fyrst og fremst að finna í eftirlitsskýrslum dr. Símonar Jóh. Ágústssonar. Líklegasta skýringin á þessu er hið veikburða barnaverndarstarf utan Reykjavíkur á tímabilinu svo sem ráða má af skýrslum Barnaverndarráðs Íslands frá þessum tíma. Segja má að allt fram á áttunda áratuginn hafi nánast engin barnaverndarnefnd önnur en sú í Reykjavík haft starfsmann. Í Kópavogi og Hafnarfirði hófu þó fulltrúar störf undir lok sjöunda áratugarins.

Athygli vekur jafnframt hversu frumgögn frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur reynast rýr, a.m.k. framan af tímabilinu. Upplýsingar um forsendur, þ.m.t. röksemdir fyrir einstökum ákvörðunum um vistun drengja í Breiðavík, eru yfirleitt ekki fyrir hendi. Raunar er fátt sem varpar ljósi á einstök atriði um hvernig ákvarðanir um ráðstöfun drengja til Breiðavíkur voru teknar, þ.m.t. um afstöðu foreldra eða umsjáraðila barns til ráðstöfunarinnar. Ákvarðanir um vistun barns eru venjulega ekki bókaðar í fundargerð barnaverndarnefndar og er því allt á huldu um hvernig að þeim hefur verið staðið. Að vísu skánar skráning í fundargerðarbækur nokkuð þegar líður á tímabilið. Hvorki er skipulega skráð vistunarsaga hvers einstaklings né upplýsingar um hvort aðrar ráðstafanir eða aðgerðir en vistun í Breiðavík hafi þótt koma til álita í einstaka málum. Þá eru upplýsingar um ástand barns og fjölskylduaðstæður þess yfirleitt ekki að finna í gögnum nefndarinnar framan af tímabilinu þótt á því verði veruleg breyting til batnaðar þegar líður á sjöunda áratuginn. Með stofnun Upptökuheimilis ríkisins í Kópavogi og gildistöku reglugerðar um það árið 1973, verður mikil breyting að þessu leyti. Í henni fólst að unglingum var ekki ráðstafað á heimilið án undangenginnar rannsóknarvistunar á Upptökuheimilinu nema í undantekningartilvikum, svo sem síðar verður vikið að.

Pegar litið er til þeirra ákvæða sem giltu í lögum um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947 og nr. 53/1966 hvað varðar skyldur barnaverndarnefndar til að „láta kunnáttumann rannsaka barnið eða ungmennið og segja til, hvernig með skuli fara” (sbr. óbreytt orðalag 1. mgr. 36. gr. laga 29/1947 og 1. mgr. 38. gr. laga 53/1966) verður að telja það athyglisvert að ekki skuli liggja fyrir ítarlegri gögn í skjalasafni barnaverndarnefndar Reykjavík í málum þeirra barna sem vistuðust í Breiðavík á sjötta og framan af sjöunda áratugnum. Það leiðir hugann að því hvort svo geti verið að mikilvæg gögn sem barnaverndarnefnd Reykjavíkur lagði til grundvallar ráðstöfunum sínum á þessu tímabili hafi glatast. Vissulega eru sterkar vísbendingar sem benda til þess þótt annað mæli því á móti. Rétt þykir að fjalla um þetta atriði nokkuð nánar.

Það sem einkum bendir til að mikilvæg gögn hafi farið forgörðum er einkum tvennt, annars vegar rannsóknarskýrsla Gísla H. Guðjónssonar og hins vegar álitssgerð dr. Símonar Jóh. Ágústssonar um ritgerð Gísla. Í skrifum dr. Símonar kemur beinlínis fram að gögn hafi glatast þegar drengjaheimilinu var sett undir Upptökuheimilið árið 1973 og er Símon raunar ómyrkur í máli um þetta atriði. Þannig kemst hann m.a. að orði: „Verður að teljast ákaflega bagalegt, að þvílík gögn frá opinberri stofnun séu látin hverfa, glatast, komast á flæking, ringulreið eða að einhverjir menn haldi þeim í vörslu sinni eftir geðþótta sínum, án leyfis eða vitundar Menntamálaráðuneytisins að því er virðist”.¹⁶⁷ Raunar telur dr. Símon Jóh. að þessi gögn hafi verið svo mikilvæg að þau hefðu hugsanlega getað haft áhrif á meginniðurstöður í rannsókn Gísla. Um þetta atriði segir dr. Símon Jóh. m.a.: „Vegna þess að Gísli fékk ekki að færa sér í nyt þessi gögn er ritgerð hans í sumum greinum ekki eins rækileg og traust og hún hefði annars orðið. Í mínum skýrslum eru reyndar upplýsingar, sem styðjast við þessi gögn, en mjög samandregnar og mörgu sleppt eins og vænta mátti, og því ófullnægjandi”.¹⁶⁸ Þau gögn sem dr. Símon vísar hér til fundust líklega seinna svo sem vikið verður að síðar.

Ekki verður annað sagt en að skýrsla Gísla Guðjónssonar sé mjög “rækileg” í ljósi þeirra gagna sem nú finnast. Þannig hefur Gísli haft miklu ítarlegri gögn um mál

¹⁶⁷ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Álitssgerð dr. Símonar Jóh. Ágústssonar um rannsókn Gísla H. Guðjónssonar, 1975, bls. 3.

¹⁶⁸ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Álitssgerð Sigurjóns Björnssonar, bls.3.

einstakra drengja í Breiðavík heldur en nú hefur tekist að afla. Gísli hafði aðgang að skjalasafni Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við gerð rannsóknarinnar, en þar starfaði hann um hríð.¹⁶⁹ Hugsanlegt er að á meðal þeirra gagna hafi verið skýrslur um fjölskyldur einhverra Breiðavíkurdrengja, t.d. vegna framfærsluaðstoðar, en þeirra gagna hefur ekki verið leitað nú. Þá aflaði Gísli upplýsinga með viðtölum við tvo fyrrverandi forstöðumenn Breiðavíkurheimilisins. Í skýrslunni er að finna mjög vandaða greiningu á ýmsum persónulegum og félagslegum einkennum drengjahópsins í Breiðavík sem rétt er að gera hér nokkra grein fyrir.

5.2 „Delinquent Boys” - rannsókn Gísla H. Guðjónssonar frá 1974

Gjarnan er vísað til skýrslu Gísla H. Guðjónssonar, hér eftir nefnd „*Delinquent Boys*” sem könnunar á afdrifum Breiðavíkurdrengja eða jafnvel árangursrannsóknar á starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Það er vissulega rétt að megingilgangur rannsóknarinnar var að leiða í ljós hvort dvöl drengjanna í Breiðavík hafi haft áhrif á afbrotahæðun þeirra með samanburði á afbrotiferli þeirra fyrir dvöl og á eftir. Hins vegar er ekki síður áhugaverður sá hluti rannsóknarinnar sem snýr að félagslegum einkennum, þ.m.t. fjölskyldu- og uppeldisaðstæðum drengjanna í Breiðavík. Hann felst í því að rannsakaðar eru tíu þættir sem telja verður fræðilega áhugaverðir með tilliti til áhrifaþátta í uppeldi, þroska og geðheilsu barna. Höfundur fléttar síðan saman niðurstöðurnar við bestu þekkingu sem sál- og félagsfræði þess tíma hafði upp á að bjóða á afar áhugaverðan hátt. Tilgangurinn er sá að varpa ljósi á hugsanlega orsakatengsl afbrotahæðunar og þekktra áhættuþátta.

Afbrotiferill fyrir vistun

Hér verður ekki fjallað um niðurstöður rannsóknarinnar *Delinquent Boys* að öðru leyti en því sem beinlínis varðar þá þætti sem varpa ljósi á afbrotiferil og félagseinkenni Breiðavíkurdrengja þegar ákvörðun var tekin um vistun þeirra í Breiðavík. Vert er að hafa í huga að yfirlýstur tilgangur drengjaheimilisins í Breiðavík, í samræmi við gildandi lög á tímabilinu, var að taka til uppeldis drengi sem höfðu „framið lögbrot eða voru á annan hátt á glapstigum”.¹⁷⁰ Ein meginniðurstaða skýrslunnar *Delinquent Boys* er að 79% (56) drengja í Breiðavík höfðu verið tilkynntir til

¹⁶⁹ Viðtal við dr. Gísla H. Guðjónsson í ágúst 2007.

¹⁷⁰ Lög um vernd barna og ungmenna 1. mgr. 37. gr. laga nr. 29/1947 og Lög um vernd barna og ungmenna 1. mgr. 39. gr. laga nr. 53/1966

*barnaverndarnefndar af lögreglunni í Reykjavík vegna meintra afbrota áður en til vistunar þeirra í Breiðavík kom.*¹⁷¹ Algengustu afbrotin voru fólgin í hnupli og þjófnuðum (68%), innbrotum (38%) og skemmdarverkum (31%). Ofbeldisbrot gegn öðrum reyndust afar fátíð (6%).

Þegar litið er til aldurs drengjanna og tíðni brota koma athyglisverðar upplýsingar í ljós. Flestir drengjanna (61%) hefja brotaferil sinn mjög ungir eða 9 ára eða yngri. Algengasti aldur við fyrstu lögregluafskipti er 7 ára. Fjöldi lögregluskýrsla vegna meintra brota er afar mismunandi, frá einni til 39, en rúmlega helmingur á að baki fjórar eða fleiri skýrslur um ætluð brot. Samtals eiga þeir 56 einstaklingar sem rannsóknin tekur til 448 brot.¹⁷² Í flestum tilvikum voru brot framin í félagsskap með öðrum þótt niðurstöður skýrslunnar bendi ekki til að um „klíkur” hafi verið að ræða nema í algjörum undantekningatilvikum.

Þegar litið er til félags- og sálfræðilegra þátta sem *Delinquent Boys* tekur til eru eftirfarandi breytur rannsakaðar: Starfstétt föður, fæðing barns utan hjónabands, fjölskyldugerð, vanræksla, ósamkomulag á heimili, uppeldisaðferðir foreldra, áfengisneysla foreldra, fjölskyldustærð og aldursröð barns við fæðingu, afbrotahegðun í fjölskyldu og loks greindarvísitala barns. Stutt samantekt af helstu niðurstöðum rannsóknarinnar viðvíkjandi hvern þátt fyrir sig eru eftirfarandi:

Starfstétt föður

Gísli styðst við hér við flokkunarkerfi dr. Sigurjóns Björnssonar í óbirtri rannsókn um faraldsfræði geðraskana á meðal barna frá árinu 1973 sem síðar var gefin út í bókinni „Börn í Reykjavík”.¹⁷³ Upplýsingar eru fengnar um starfstétt 57 fedra af 71 Breiðavíkurdreng í úrtaki (82%). *Helstu niðurstöður eru þær að drengir í Breiðavík eru meiri en helmingi líklegri til að eiga ófaglærðan föður en önnur börn í Reykjavík og margfalt ólíklegri til að eiga föður í mennta- eða stjórnunarstöðu (1,4% í samanburði við 17,5% barna í heild).*¹⁷⁴

¹⁷¹ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys in Reykjavík, a follow-up study of boys sent to an approved school, 1975, bls. 48.

¹⁷² Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys..., bls. 52.

¹⁷³ Sigurjón Björnsson: *Börn í Reykjavík*.

¹⁷⁴ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls. 19.

Fæddir utan hjónabands

Upplýsingar voru fengnar um 65 af 71 dreng (92%). *Helsta niðurstaðan er sú að um 40% drengjanna voru óskilgetnir í samanburði við um 25% á landsvísu miðað við árið 1960.*¹⁷⁵

Fjölskyldugerð

Fengnar eru upplýsingar um 88% (62) drengjanna. *Meginniðurstaðan er sú að um 42% drengjanna komi frá rofnum fjölskyldum (hjónaskilnaður, sambúðarslit, andlát) en samkvæmt fyrrnefndri rannsókn dr. Sigurjóns Björnssonar er sambærilegt hlutfall 14% fyrir öll börn í Reykjavík. Þá eru 13% drengjanna munaðarlausir eða nærri tífalt herra hlutfall en á meðal annarra barna. Þá er að finna upplýsingar um aldur drengjanna við aðskilnað frá öðru eða báðum foreldrum og er helsta niðurstaðan sú að flestir (58%) hafi verið á aldrinum 0 til 3ja ára.*¹⁷⁶

Vanræksla í uppeldi

Fengnar eru upplýsingar um 83% (59) drengjanna. Hér er átt við vísbendingar um að foreldrar sinni vart þörfum barna, einkum fyrir ástúð og umhyggju. *Helstu niðurstöður eru að vísbendingar um vanrækslu séu til staðar í 73% tilvika. Algengast var um vanrækslu af hálfu beggja foreldra að ræða en í sumum tilvikum var aðeins annað foreldrið til staðar. Vanræksla móður var tilgreind þrisvar sinnum oft en vanræksla föður sem að mati höfundar endurspeglar líklega frekar hefðbundin kynjahlutverk í uppeldi en raunverulegan mun.*¹⁷⁷

Ósætti og deilur foreldra

Fengnar eru upplýsingar um 83% (59) drengjanna. *Þær sýna að á heimilum tæplega helmingis drengjanna, eða 47% þegar vistun þeirra í Breiðavík á sér stað eru vísbendingar um ósætti og deilur á milli foreldra.*¹⁷⁸

Uppeldisaðferðir

Hér er einkum átt við aðferðir foreldra til að fá barn til að hlýða reglum, þ.e. ögun barns. Flokkarnir eru: „eðlilegar“, „slakur agi“ (afskiptaleysi), „ágreiningur á milli

¹⁷⁵ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls.21.

¹⁷⁶ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls. 25-27.

¹⁷⁷ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls. 32.

¹⁷⁸ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls. 33.

foreldra um aga”, „ósamkvæmni” og loks „þungum refsingum beitt”. Upplýsingar eru fengnar um uppeldisaðferðir foreldra í 75% tilvika (53). *Langflestir foreldranna hafa beitt óheppilegum aðferðum við að aga syni sína, þ.e. einhverjum hinna fjögurra tegunda sem ekki falla undir „eðlilegar” uppeldisvenjur (79%) og var afskiptaleysi þar algengast.*¹⁷⁹

Misnotkun áfengis

Upplýsingar fengust um áfengisnotkun á heimilum 84% (60) drengjanna á Breiðavík. *Ef einungis er miðað við þau heimili þar sem upplýsingar liggja fyrir um koma 58% drengjanna frá heimilum þar sem drykkjuvandamál er til staðar.* Misnotkun feðra er algengari en mæðra, 58% á móti 25% þeirra sem upplýsingar liggja fyrir um.¹⁸⁰

Fjölskyldustærð og aldursröð barns

Fengnar eru upplýsingar um 85% (60). Meðalbarnafjöldi í fjölskyldu Breiðavíkurdrengja er 4,3 en algengasti fjöldi barna er þrjú og miðast þessar tölur við fjölda barna við vistun drengjanna. *Meðalstærð heimila er þannig yfir 6 en samkvæmt opinberum tölum var meðalstærð heimila um 4 í Reykjavík árið 1950.* Varðandi aldursröð barna kemur í ljós að flestir þeirra sem vistast á Breiðavík eru fyrsta barn foreldra, eða 43% þeirra sem upplýsingar liggja fyrir um á móti 25% af landsmeðaltali. Höfundur skýrir þetta með tilvísun til hins háa hlutfalls Breiðavíkurdrengja sem eru óskilgetnir. Hins vegar er athyglisvert að á meðan aldursröð annars og þriðja barns liggur nærri landsmeðaltali er fjórða barn tvisvar sinnum algengara en hlutfall á landsvísu (11% og 24%).¹⁸¹

Afbrotahæðun í fjölskyldu

Samkvæmt gögnum rannsóknarinnar hafa 15% (11) drengjanna á Breiðavík átt feður sem hlotið hafa alvarlega refsidóma vegna afbrota á þeim tíma þegar þeir voru vistaðir. Sumar mæðurnar höfðu komist í kast við lögina en aðallega vegna neyslu áfengis og óláta á opinberum vettvangi. Þá áttu tæplega þriðjungur (30%) drengjanna

¹⁷⁹ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls. 35.

¹⁸⁰ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls. 36

¹⁸¹ Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys... bls. 38-42.

systkini sem höfðu átt í útistöðum við lögreglu. Loks er þess getið að 13% (9) drengjanna áttu bræður sem vistast höfðu í Breiðavík.¹⁸²

Greindarfar

Upplýsingar um greindarmælingu fengust frá 72% (51) drengjahópsins en flestir drengjanna voru greindarprófaðir af dr. Símoni Jóh. á meðan dvöl þeirra í Breiðavík stóð. Meðalútkoma reyndist vera 91 en mörk neðri og efri marka voru frá 61 til 120 stig. Samkvæmt mælingum þessum reyndust 6% vera þroskaheftir (undir 70) en það jafngildir helmingi hærra hlutfalli en er á meðal barna almennt. Á sama hátt mældust um 24% yfir meðaltali í greind sem samkvæmt skilgreiningu er um helmingi minna en reiknast almennt.¹⁸³

5.3 „Breiðavíkurannsóknin” - rannsókn Georgíu M. Kristmundsdóttur og Sigríðar Lóa Jónsdóttur árið 1976

Þær Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður Lóa Jónsdóttir gerðu rannsókn á félagseinkennum Breiðavíkurdrengja árið 1976 undir handleiðslu dr. Sigurjóns Björnssonar. Um var að ræða BA verkefni og var markmið rannsóknarinnar skilgreint sem framhald af rannsókninni *Delinquent Boys* annars vegar og rannsókn Baldvins Steindórssonar o.fl. sem nefndist „Afbrot reykvískra ungmenna” hins vegar. Síðarnefnda rannsóknin var um afbrotatíðni reykvískra ungmenna þar sem ýmsar félags-og sálfræðilegar breytur voru skoðaðar. Georgía og Sigríður Lóa nefna rannsókn sína „*Breiðavíkurannsóknina*” og rannsókn Baldvins Steindórssonar o.fl. „*Reykjavíkurannsóknina*” og er fordæmi þeirra fylgt í því sem hér fer á eftir.

Úrtakið í *Breiðavíkurannsókninni* samanstóð af 127 drengjum sem dvalið höfðu í Breiðavík á árunum 1953 til 1972 og tekur rannsóknin því til fleiri einstaklinga en rannsókn Gísla H. Guðjónssonar, enda einskorðaðist sú rannsókn við drengi úr Reykjavík. Athygli vekur að gögnin sem höfundar *Breiðavíkurannsóknarinnar* styðjast við eru annars vegar athuganir dr. Símonar Jóh. og hins vegar gögn þau „sem send voru til Breiðavíkur. Þessi gögn samanstóðu af umsögnum kennara, skólastjóra, barnaverndarnefnda, sálfræðinga eða lækna sem höfðu afskipti af drengjunum áður en

¹⁸² Gísli H. Guðjónsson: *Delinquent boys...* bls. 43.

¹⁸³ Gísli H. Guðjónsson: *Delinquent boys...* bls. 44-46.

þeir voru sendir vestur”.¹⁸⁴ Líklega er hér um að ræða þau sömu gögn og dr. Símon Jóh. vísar til í bréfi sínu frá 1975 að hafi glatast sem fyrr var getið um. Við gagnaöflun nú hefur ekki tekist að finna þessi gögn.

Breiðavíkurannsóknin gefur mjög mikilvægar upplýsingar um félagslegan uppruna og fjölskylduaðstæður Breiðavíkurdrengja, sem enn frekar styðja þá greiningu sem fram kemur í rannsókn Gísla H. Guðjónssonar enda að mestu leyti um sömu breytur að ræða. Höfundar vinna með átta frumbreytur sem allar varpa ljósi á félagslegan uppruna og aðstæður en fylgibreytan í könnuninni er afbrotahæðun Breiðavíkurdrengja. Þær frumbreytur sem unnið er með í rannsókninni eru eftirfarandi: fjölskyldugerð, barnafjöldi, starf föður, hjúskaparaðlögun foreldra, áfengisneysla föður, geðheilsa drengs, greindarvísitala og einkunn á barnaprófi.¹⁸⁵

Drengjunum sem dvalist höfðu í Breiðavík var skipt upp í þrjá hópa eftir því hvort og þá hvers eðlis lögregluafskipti voru miðað við sakaskrá eins og hún var í maí 1976.

Samkvæmt þessari flokkun voru hóparnir eftirfarandi:

- (i) ekkert misferli, þ.e. drengir sem ekki höfðu komist á sakaskrá en þeir reyndust vera 25% hópsins (32 drengir)
- (ii) smávægilegt misferli, drengir sem höfðu komist á sakaskrá en uppfylltu ekki skilgreiningu um alvarleg brot og töldust 29% hópsins (38) og
- (iii) alvarleg misferli, drengir sem höfðu brotið a.m.k. tvisvar sinnum gegn ákvæðum hegningarlaga eða framið a.m.k. þrjú brot, þar af minnst eitt gegn ákvæðum hegningarlaga. Taldist síðastnefndi hópurinn 44% af heild (57 drengir).¹⁸⁶ Til samanburðar má geta þess að samkvæmt rannsókn Baldvins Steindórssonar o.fl. „Afbrot reykvískra ungmenna” (SJÁ OFAR), sem byggð var á úrtaki sex hundruð barna sem valin voru af handahófi höfðu 18% barna gerst brotleg við lög og aðeins 3% framið alvarleg afbrot.¹⁸⁷

Höfundar *Breiðavíkurannsóknarinnar* prófa þrjár tilgátur í rannsókn sinni. Sú fyrsta er að allir þrír fyrrnefndu hópar Breiðavíkurdrengja hafi sömu einkenni með hliðsjón af þeim frumbreytum sem kannaðar voru. Hvorki tókst að staðfesta né hafna þeirri

¹⁸⁴ Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: *Breiðavíkurannsóknin*, bls. 21.

¹⁸⁵ Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: *Breiðavíkurannsóknin*, bls. 24-25.

¹⁸⁶ Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: *Breiðavíkurannsóknin*, bls. 22-23.

¹⁸⁷ Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: *Breiðavíkurannsóknin*, bls. 19.

tilgátu. Í ljós kom t.d. að engan mun á hópunum var að finna varðandi systkinafjölda, greindarvísitölu og einkunn á barnaprófi. Hins vegar kom fram munur í öðrum þáttum, t.d. var ofnotkun áfengis feðra drengja í hópi þrjú meiri en hjá hinum hópunum sem og geðræn sjúkdómseinkenni drengjanna sjálfra. Hins vegar var t.d. fjölskyldugerð drengja í hópum eitt og tvö sundraðri en í hópi þrjú.¹⁸⁸

Önnur tilgátan var sú að allir hópar Breiðavíkurdrengjanna hefðu önnur einkenni en unglingar í *Reykjavíkurrannsókninni* í samanburði á frumbreytunum. Sú tilgáta er staðfest í öllum aðalatriðum eins og segir í skýrslunni: „M.ö.o. má með mikilli vissu staðhæfa að fjölskyldugerð Breiðavíkurdrengja sé sundraðri en fjölskyldugerð unglinga úr Reykjavík, einnig að þeir komi jafnan úr stærri systkinahópi, að störf feðra séu lakari, að hjúskaparaðlögun foreldra þeirra sé verri, að ofnotkun áfengis sé algengari meðal feðra þeirra, að geðheilsa þeirra, greindarvísitala og einkunn á barnaprófi sé lakari en í tilviljunarúrtaki unglinga úr Reykjavík”.¹⁸⁹

Þriðja tilgátan sem prófuð var í *Breiðavíkurrannsókninni* var sú að einkenni Breiðavíkurdrengjanna séu þau sömu og í hópi þrjú í *Reykjavíkurrannsókninni*, þ.e. þau börn sem framið höfðu alvarleg afbrot. Hvorki reyndist unnt að staðfesta né hafna þeirri tilgátu þar sem nokkur munur kom fram. Þannig var t.d. ofneysla feðra Breiðavíkurdrengja á áfengi og hjúskaparaðlögun foreldra þeirra verri en í samanburðarhópi, en fjölskyldugerð aftur á móti síður sundruð. Aðrir þættir svo sem barnafjöldi í fjölskyldu og einkunn á barnaprófi voru svipaðir. Höfundar benda hins vegar á að hópur þrjú í *Reykjavíkurrannsókninni* sé svo smár (18 unglingar) að tæplega sé tilefni til að draga miklar ályktanir af upplýsingum um hann.¹⁹⁰

5.4 Skýrsla um Breiðavík – námsritgerð Snjólaugar Stefánsdóttur, Sveins Allans Morthens og Iðunnar Valgarðsdóttur

Rannsóknirnar *Delinquent Boys* og *Breiðavíkurrannsóknin* sem hér hefur verið fjallað ná yfir skjólstæðingahóp drengjaheimilisins í Breiðavík fyrstu 20 árin í starfseminni. Ein skýrsla var gerð sem hefur upplýsingar að geyma um starfsemina frá 1973 og til loka hennar, þ.e. eftir að stjórn Upptökuheimilis ríkisins hafði verið falin stjórn

¹⁸⁸ Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: *Breiðavíkurrannsóknin*, bls. 88-89.

¹⁸⁹ Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: *Breiðavíkurrannsóknin*, bls. 90.

¹⁹⁰ Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: *Breiðavíkurrannsóknin*, bls. 90-91.

heimilisins og verulegar breytingar höfðu verið gerðar á skjólstaðingahópi og starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Árið 1979 unnu þrír fyrrverandi starfsmenn Breiðavíkur námsritgerð við Háskólann í Uppsölum, þau Snjólaug Stefánsdóttir, Sveinn Allan Morthens og Iðunn Valgarðsdóttir. Ritgerðin hefur m.a. að geyma ýmsar upplýsingar um afbrot barna og ungmenna fyrr á árum ásamt umfjöllun um Breiðavíkurheimilið frá upphafi starfstíma þess. Einkum eru áhugaverðar upplýsingar um meðferðarstarfið á heimilinu eftir 1973 og einstaklinga sem þar vistuðust. Þá hafði verið gefin út ný reglugerð um Breiðavík en með henni urðu breytingar á vistun unglunga. Breytingarnar voru einkum fólgnar í því að nú var heimilinu ætlað að taka bæði drengi og stúlkur til vistunar auk þess sem aldursmörk unglunganna voru tilgreind 11 til 14 ár. Þá verður sú mikilvæga breyting í framkvæmd að miðað er við að unglingarnir skuli rannsakaðir á Upptökuheimili ríkisins í Kópavogi áður en dvöl í Breiðavík er ákveðin.

Í námsritgerðinni er fjallað um þá unglunga sem vistaðir voru á tímabilinu 1973 til 1976. Það kann að rýra nokkuð áreiðanleika þeirra upplýsinga sem veittar eru að þær byggjast „fyrst og fremst á reynslu okkar og minni frá þeim tíma er við unnum þar“ eins og segir í skýrslunni.¹⁹¹ Á móti kemur að skýrslan er unnin af starfsmönnum sem bjuggu undir sama þaki og unglingarnir og deildu lífi sínu með þeim í langan tíma. Starfsmennirnir gjörþekktu því viðkomandi einstaklinga og þar sem skýrslan er skrifuð stuttu eftir þessu nánun kynni má ætla að hún sé nokkuð traust heimild.

Alls dvöldu 20 unglingar í Breiðavík á ofangreindu tímabili og telja skýrsluhöfundar sig búa yfir haldgóðum upplýsingum um alla utan einn. Fram kemur að 17 af þeim eru börn úr verkalýðsstétt, þ.e. feður eru ófaglærðir verkamenn eða sjómenn.¹⁹² Þá kemur fram að 13 af þeim 19 unglungum sem vitneskja lá fyrir um komu frá rofnun fjölskyldum. Höfundar telja að þeir geti „fullyrt að töluverðir erfiðleikar hafi verið á heimilum flestra þeirra”.¹⁹³ Þá kemur fram að allir unglingarnir höfðu dvalið á „öðrum meðferðarheimilum eða stofnunum áður en þeir voru vistaðir í Breiðavík. Þar af höfðu 12 unglingar verið í rannsókn á Upptökuheimilinu í lengri eða skemmri tíma, þrír á

¹⁹¹ Snjólaug Stefánsdóttir, Sveinn Allan Morthens og Iðunn Valgarðsdóttir: Skýrsla um Breiðavík, bls. 90

¹⁹² Snjólaug Stefánsdóttir: Skýrsla um Breiðavík, bls. 105. Stéttgreining sú sem stuðst er við er skilgreind á bls. 10-11.

¹⁹³ Snjólaug Stefánsdóttir: Skýrsla um Breiðavík, bls. 106.

Barnageðdeild Hringins og tveir á barnaheimilum í meira en þrjú ár.”¹⁹⁴ Loks kemur fram að dvalartími flestra nam frá 6 til 24 mánuðum en stærsti hópurinn dvaldi í Breiðavík lengur en eitt ár.

5.5 Greining á fyrirbyggjandi frumgögnum

Eins og fyrr er vikið að takmarkast tiltæk frumgögn að mestu við skýrslur dr. Símonar Jóh. annars vegar og skýrslur um einstaklinga frá Borgarskjalasafni hins vegar. Þessu til viðbótar er stutt greinargerð frá Þorkeli Kristjánssyni um þá einstaklinga sem vistuðust í Breiðavík í upphafi starfseminnar 1952. Þá liggja og fyrir upplýsingar frá Upptökuheimili ríkisins um flesta einstaklinga sem vistuðust á árunum 1973-79 í Breiðavík. Þar sem nokkuð ítarleg greining á félags- og sálfræðilegum einkennum Breiðavíkurdrengja liggur fyrir í *Delinquent Boys* og *Breiðavíkurannsókninni* þykir ekki ástæða til að endurtaka umfjöllun um þau atriði sem fram koma í skýrslunum nema í undantekningatilvikum og þá til frekari skýringa.

Þegar fjallað er um skjólstæðinga Breiðavíkurheimilisins þarf að hafa í huga hinn langa starfstíma heimilisins sem tekur yfir rúmlega aldarfjórðung. Í þessu felst að aldursmunur þeirra sem dvöldu frá upphafi til loka starfseminnar í Breiðavík er afar mikill. Þannig var elstur Breiðavíkurdrengja fæddur árið 1937 en sá yngsti árið 1964. Ljóst er að uppeldisskilyrði og lífsvenjur fólks breyttust verulega á þessu tímabili svo sem þegar hefur verið gerð grein fyrir. Í annan stað er stærð og aldurssamsetning drengjahópsins í Breiðavík ólík frá einum tíma til annars. Lengst af því tímabili sem dr. Símon Jóhannes sinnti eftirliti með starfseminni, árin 1959–1972, eru skjólstæðingarnir mun fleiri og að jafnaði mun yngri en síðar varð. Skjólstæðingar Breiðavíkur eftir 1973 urðu aldrei fleiri en 7 samtímis og voru allir á unglingsaldri. Vistunarsaga skjólstæðinganna var jafnframt mismunandi á ólíkum tímabilum. Drengir úr Reykjavík áttu yfirleitt að baki nokkrar dvalir í sveit og/eða á stofnunum á vegum barnaverndarnefnda. Það á síður við Breiðavíkurdrengi utan af landi. Ráðstöfun drengja í Breiðavík frá upphafi var ekki í samræmi við þá grundvallarhugsun sem finna má í gildandi barnaverndarlögum á þessu tíma um vistun á sérstakri „athugunarstöð” í því skyni að vera barnaverndarnefnd til leiðbeiningar um frekari ákvarðanir í málefnum barns. Sú framkvæmd kemst ekki á

¹⁹⁴ Snjólaug Stefánsdóttir: Skýrsla um Breiðavík, bls..107.

fyrir en árið 1973 í kjölfar mikillar breytingar á Upptökuheimili ríkisins og með tilkomu nýrra ákvæða í reglugerð um Breiðavík þess efnis að unglingar skulu ekki vistast þar fyrir en „að aflokinni rannsókn á Upptökuheimilinu” og jafnframt að fyrir liggi að þeir „eru taldir hafa not af vistuninni í Breiðavík”.¹⁹⁵

Rétt er að fara nokkrum almennum orðum um aðstæður Breiðavíkurdrengja áður en þeim var komið fyrir í Breiðavík, einkum eins og þær birtast í frumgögnum hjá Borgarskjalasafni og skýrslum dr. Símonar Jóh. Reynt verður að draga fram lýsingu sem þykir „dæmigerð” á hinum mismunandi tímum í starfsemi heimilisins. Ástæða er þó til að fjalla sérstaklega um þann hóp drengja sem ráðstafað er til Breiðavíkur af öðrum en barnverndarnefnd Reykjavíkur.

5.5.1 Breiðavíkurdrengir utan Reykjavíkur

Eins og fyrir er vikið að takmarkast upplýsinga um Breiðavíkurdrengi utan Reykjavíkur fram til 1972 að mestu leyti við árlegar eftirlitsskýrslur dr. Símonar Jóh. og er sú fyrsta frá árinu 1959. Alls fjallar hann um 39 drengi á tímabilinu sem vistaðir eru af barnaverndarnefndum utan Reykjavíkur eða tæplega þrjá á ári að jafnaði. Fjöldi þeirra sem ráðstafað er til Breiðavíkur er hins vegar afar mismunandi frá ári til árs. Þessar ráðstafanir eru flestar 7 árið 1960 en t.d. engin árið 1964. Hlutfallslega eru drengir utan Reykjavíkur flestir á árunum 1970-1972. Drengirnir koma úr öllum landsfjórðungum utan Vestfjarða en flestir frá Keflavík (14 drengir) og nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur (11 drengir), einkum Hafnarfirði (7 drengir).

Einkennandi er að drengjum utan Reykjavíkur á athugunartímabili dr. Símonar Jóh. fylgja oftast nær engar upplýsingar eða mjög knappar. Stundum verður sálfræðingurinn að reiða sig á frásagnir drengjanna sjálfra varðandi upplýsingar um heimilishagi. Þetta skánar þó þegar líður á tímabilið en lýsir afar frumstæðri framkvæmd í barnaverndarmálum á þessum tíma enda yfirleitt ekkert starfsfólk í þjónustu nefndanna. Þá stendur upp úr að erfiðar heimilisaðstæður eru nánast í öllum tilvikum aðalástæða vistunar þessara drengja. Þannig er gjarnan vísað til óreglu, sambúðarerfiðleika, skilnaða, fátæktar, veikinda og vanrækslu í fjölskyldum

¹⁹⁵ *Stj.tíð*, B, nr. 225/1973, Reglugerð um skólaheimlið í Breiðavík.

drengjanna. Í allnokkrum tilvikum kemur þó fram að um hegðunarerfiðleika og erfiðleika á aðlögun í skóla var að ræða.

Tilvísun til afbrota eða lögregluafskipta takmarkast við fá tilvik og eru þau nánast eingöngu frá nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur framan að starfstíma vistheimilisins. Þannig eru tilgreindir þjófnaðir og annað misferli í nokkrum málum. Vera má að þetta endurspegli að nokkru leyti fyrirkomulag lögreglumála í landinu á þessu tímabili. Löggæslan byggðist að verulegu leyti upp um landið á eftirstríðsárunum en áður störfuðu lögregluþjónar a.m.k. í stærstu kaupstöðunum. Hins vegar voru þeir fáir og umdæmin voru oft stór. Starfsaðstæður þeirra voru lengi mjög bágbornar á því tímabili sem hér er til umræðu, t.d. höfðu þeir ekki alls staðar bifreiðar eða aðgang að ritvél til skýrslugerðar.¹⁹⁶ Framhjá því verður þó ekki litið að lögregluþjónar störfuðu í stærstu kaupstöðunum en þaðan komu flestir drengjanna sem bjuggu utan Reykjavíkur.

Nærtækast er að álykta að úrræðaleysi barnaverndarnefnda utan Reykjavíkur hafi valdið því að Breiðavík þótti jafnvel einasti kosturinn þegar þurfti að vista dreng utan heimilis. Engar stofnanir aðrar en þær sem reknar voru fyrir Reykjavíkurbörn voru til ef undan er skilin skammtímavistunin í Elliðaahvammum sem tók á móti börnum alls staðar af landinu. En þótt drengirnir utan Reykjavíkur ættu yfirleitt ekki að baki reynslu af lögregluafskiptum áttu þeir þó það sameiginlegt með flestum Reykjavíkurdrengja að heimilisaðstæður þeirra voru bágbornar.

5.5.2 Reykjavíkurdrengir

Ljóst er að í hugum þeirra sem komu að barnaverndarmálum í Reykjavík á því tímabili sem hér er til umræðu er gerður skýrari greinarmunur á milli barna sem „*polenda*” annars vegar og barna sem „*gerenda*” hins vegar en var annars staðar á landinu. Þetta var gjarna orðað svo að fyrri hópurinn samanstandi af „góðum” börnum sem illa er farið með en síðarnefndi hópurinn tók til „afbrotabarna”, „vandráðungaunglinga” eða „vangæfra barna”.¹⁹⁷ Þegar Reykjavíkurdrengir eru skoðaðir sérstaklega kemur í ljós að þorri þeirra hefur komist í kast við lögin áður en þeim er

¹⁹⁶ Þorsteinn Jónsson og Guðmundur Guðjónsson: *Lögreglan á Íslandi, stéttartal...*, sjá t.d. bls. 522.

¹⁹⁷ Þí. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Ársskýrsla Barnaverndarráðs Íslands 1949-1951 bls. 23 (tilvísun í bókun barnav.nefnd. Rvík.)

ráðstafað í Breiðavík. Í þeim undantekningatilvikum sem um er að ræða er ástæða vistunar erfið hegðun drengjanna heima fyrir og í skóla, oft vegna þroskafrávika eða geðrænna ástæðna. Eiga þá foreldrar þeirra gjarnan frumkvæði að því að þeir eru sendir í Breiðavík.

Við nánari athugun á málum einstakra drengja má sjá hvað flokkun barna í „gerendur” og „þolendur”, „góð börn” og „afbrotabörn” getur gefið villandi mynd af því sem raunverulega er við að stríða. Veruleikinn er sá að „gerendurnir” eru þegar öllu er á botninn hvolft oftast ekki síður *þolendur* en „góðu” börnin og í sumum tilvikum jafnvel í enn meira mæli. Þetta var öllum þeim sem komu nálægt starfseminni í Breiðavík raunverulega ljóst. Athugasemdir um erfiðar heimilisastæður eru eins og rauður þráður í öllum skýrslum frá þessum tíma. Þannig segir t.d. í frásögn af heimsókn fulltrúa menntamálaráðuneytisins frá 1962 að forráðamenn heimilisins telji að til slæmra heimilisastæðna megi rekja aðalvandkvæði margra drengjanna fremur en skapgerðarbrests þeirra sjálfra.¹⁹⁸ Í öllum eftirlitsskýrslum dr. Símonar Jóh. kemur fram að þeir eru miklu færri sem koma frá heimilum „án áberandi galla” heldur en hinir sem koma frá heimilum sem eru „illa vaxin uppeldishlutverki sínu”.

Flestir skjólstæðingar Breiðavíkurheimilisins, raunar frá upphafi starfstímans til loka hans, komu frá fátækum heimilum á þeirra tíma mælikvarða. Frumberska þeirra einkenndist að auki af áföllum innan fjölskyldu og því fór fjarri að þörfum barnanna í uppvextinum væri sinnt svo að þau mættu dafna og þroskast eðlilega. Áföllin gátu verið af margvíslegum toga: Vanræksla og vanhirða, skortur á ástúð og atlæti, afskiptaleysi, heimilisofbeldi, jafnt tilfinningalegt sem líkamlegt, óöryggi, óvissa og ójafnvægi. Orsakirnar voru augljóslega fjölbættar: Ofdrykkja annars eða beggja foreldra, andleg og líkamleg veikindi eða þroskaskerðing, andlát og munaðarleysi, ósætti á milli foreldra eða höfnun annars eða beggja svo vísað sé til þeirra algengustu. Rétt er þó að draga fram eitt mikilvægt atriði. Málsgögn benda til þess að Breiðavíkurdrengir hafi yfirleitt ekki sætt líkamlegu ofbeldi sjálfir. Margir höfðu orðið vitni að ofbeldishegðun á heimilum sínum, einkum í tengslum við áfengisdrykkju foreldra sinna. Hins vegar eru fá dæmi þess að líkamlegs ofbeldis á

¹⁹⁸ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Frásögn af heimsókn í Breiðavík, 1962.

börnum sé getið í skýrslum barnaverndarnefndar. Sú niðurstaða er í samræmi við niðurstöður rannsókna Ásgeirs Karlssonar geðlæknis á tilvist heilkenna barnaofbeldis sem byggir á gögnum barnaverndarnefndar Reykjavíkur á árunum 1960-1970.¹⁹⁹

Fróðlegt er að bregða upp mynd af dæmigerðum „vandræðaunglingi” sem ráðstafað var í Breiðavík. Breiðavíkurdrengir sem komu úr Reykjavík á sjötta eða sjöunda áratugnum voru gjarnan úr braggahverfum borgarinnar, Skuggahverfinu eða Höfðaborginni. Systkinahópurinn var stór og því þröngbýlt. Uppeldið hvíldi á móðurinni enda ekki ætlast til virkrar þátttöku feðra við umönnun barna á þessum tímum. Flestir feðurnir unnu erfiðisstörf og vinnudagurinn var yfirleitt langur. Margir þeirra höfðu raunar yfirgefið maka sinn og börn, sem raunar gat jafnvel verið börnunum léttir. Þeir trufluðu þá ekki heimilislífið drukknir um helgar. Móðirin gat átt við veikindi að stríða, kannski var henni uppeldi stóra barnahópsins einfaldlega ofviða jafnframt því að láta enda ná saman í heimilisrekstrinum. Var það börnunum fyrir bestu að halda þeim innan þröngra veggja heimilisins í húsnæði sem jafnvel var heilsuspillandi? Var þeim ekki hollara að njóta frjálsræðis til útileikja og samveru með jafnöldrum sínum eins og móðirin hafði sjálf gert í sveitinni í eigin bernsku?

Veröld bernskunnar er tími uppgötvana. Jafningjahópurinn hélt á vit ævintýrana. Hetjur hvíta tjaldsins voru æsi-spennandi, Tívolí, hasarblöð, sælgæti, tóbak, amerískar bifreiðar – allt voru þetta freistandi nýjungar hins uppvaxandi neyslusamfélags. Sá galli var þó á gjöf Njarðar að þessi lífsgæði voru yfirleitt ekki á boðstólum hjá fátækum barnafjölskyldum, nema kannski í afar knöppum mæli. Víst er að börnin skilja oft ekki til fullnustu að eignarétturinn er varinn í stjórnarskránni og líklegt er að margir Breiðavíkurdrengja hafi farið á mis við uppfræðslu í þeim efnum eins og ýmsu öðru.

Afbrotaferill hinna ungu Breiðavíkurdrengja var í flestum tilvikum keimlíkur.²⁰⁰ Í byrjun gat hann verið fólgin í því að skila ekki söluandvirði dagblaða eða merkja fyrir góðgerðarfélag. Oft var um að ræða að hnupla sælgæti í búð, taka reiðhjól

¹⁹⁹ Ásgeir Karlsson: „The Battered Child Syndrome in Iceland“ *Nordisk Psykiatrisk Tidsskrift*, 25,2.

Í samtali við einn fv. starfsmann Breiðavíkurheimilisins frá sjötta áratugnum minnst hann þess að einn drengjanna hafi borið áverka ofbeldis við komuna í Breiðavík. Í málsgögnum drengsins var þessa ekki getið, sem undirstrikar að skýrslur segja að sjálfsögðu ekki alla söguna.

²⁰⁰ Textinn sem fylgir er byggður á raunverulegum dæmum úr lögregluskýrslum Breiðavíkurdrengja.

ófrjálsri hendi eða lukt af reiðhjóli. Á stundum fól brotið ekki einu sinni í sér efnalegan ávinning, brunaboði gat vakið forvitni og óseðjandi eftirvæntingu ef ýtt væri á hnappinn. En umbunin var sjálfsagt mest ef eitthvað var hægt að fá fyrir sinn snúð, helst peninga. Þá var unnt að láta drauma rætast, taka stöðvarbíl á leigu og aka um bæinn - ný og áður óþekkt lífsreynsla. Tívolí hafði ómótstæðilegt aðdráttarafl, spennandi bíósýningar, gosdrykkir, sælgæti og jafnvel að reyktóbak. Til þess þurfti aukna útsjónarsemi, kannski að finna seðlaveski sem eigandinn hafði gleymt í jakkavasa eða handtösku og orðið viðskila við á meðan hann var upptekinn við vinnu. Á kvöldin gat verið spennandi að skoða skemmur og geymsluskúra, þar mátti gjarnan finna eir eða blý sem hægt var að koma í verð. Kannski lágu þar líka epli eða appelsínur á glámbekk.

Yfirleitt voru Breiðavíkurdrengir félagslyndir og vildu síður stunda iðju sína á eigin spýtur. Ekki svo að skilja að afbrotagengi yrðu til þótt finna meggi dæmi þess seint á sjöunda áratugnum og þeim áttunda. Flestir voru í félagsskap vina, sem eins var ástatt um, en sá hópur gat verið nokkuð fljótandi enda búferlaflutningar tíðir. Svo fengu litlu bræðurnir að slást í hópinn ef ekki var hægt að losna við þá. Þýfinu var bróðurlega skipt á milli vina og það var ekkert skilyrði að eiga aðild að framtakseminni. Þetta var líka á þeim tímum þegar tveir fengu gjarnan að sitja saman í sæti fyrir einn miða í bíó.

Þegar líður á tímabil Breiðavíkurheimilisins breytist samsetning hópsins talsvert. Fjölpættari hegðunarvandi verður tíðari og neysla vímuefna kemur til sögunnar í miklu meiri mæli en áður þekktist. Upp úr miðjum sjöunda áratugnum kemur neysla áfengis og „sniffs“ til sögunnar í málsskjölum drengjanna og á áttunda áratugnum önnur vímuefni. Á síðasta skeiði Breiðavíkur er tekið að vista þar stúlkur ásamt drengjum og aldursmörk hækka. Þrátt fyrir þessa breyttu mynd eru eftir sem áður eru sömu undirliggjandi vandræði: vanræksla, óregla foreldra, heimilisofbeldi, sambúðarferfiðleikar, fátækt, þröngbýli og tíðir búferlaflutningar eru áfram einkennandi í uppeldi Breiðavíkurbarnanna. Á áttunda áratugnum kemur kynferðisofbeldi gagnvart barni innan fjölskyldu í fyrsta sinn upp á yfirborðið sem viðfangsefni íslenskra barnaverndarstofnana. Málsmeðferðin rennir stoðum undir þá niðurstöðu að þekkingarskortur og jafnvel afneitun hafi ríkt á þessum tíma þess um

tilvist og afleiðingar kynferðisbrota gegn börnum. Er það í samræmi við reynslu Thelmu Ásdísardóttur eins og henni er lýst í bókinni *Myndin af pabba*.²⁰¹

Í tveimur mikilvægum heimildum frá fyrri árum er að finna lýsingar á bernsku barna sem dvalið hafa í Breiðavík. Í bókinni *Stattu þig drengur* er gefin mjög góð mynd af uppvaxtarárum Sævars Ciesielski en hann dvaldi í Breiðavík frá byrjun árs 1969 til vors 1970.²⁰² Ekki síður er upplýsandi bókin *Launhelgi lyganna* þar sem höfundurinn lýsir m.a. afleiðingum kynferðisofbeldis sem hún sætti í æsku og dvöl sinni á Upptökuheimili ríkisins og í Breiðavík á áttunda áratugnum.²⁰³ Í báðum heimildum er að finna lýsingu á uppvexti sem er í raun dæmigerður fyrir marga skjólstæðinga Breiðavíkur frá upphafi til loka starfstímabilsins, þ.e. áfengisdrykkja feðra og ofbeldishegðun þeirra, sambúðarerfiðleikar, tíðir búferlaflutningar og fátækt.

5.5.3 Fjöldi vistdregja

Ekki liggja fyrir örugg gögn um fjölda drengja sem dvöldu samtímis frá byrjun starfseminnar í Breiðavík enda var starfsemin ekki samfelld fyrr en frá hausti 1953. Þó er vitað að 7 komu við sögu árið 1952²⁰⁴. Vorið 1954 eru þeir orðnir 8 og síðan fer þeim ört fjölgandi en alls komu 12 drengir til dvalar í Breiðavík það ár.²⁰⁵ Af gögnum má ráða að fjórtán drengir hefja þar skólanám haustið 1956. Fjöldi drengja sem dvöldu samtíða í Breiðavík nær hámarki árin 1960 en þá voru þar 20 drengir og árið 1961 þegar þeir voru alls 22. Að auki eru þessi ár gjarnan nokkrir drengir til viðbótar yfir sumarmánuðina. Eftir 1961 fækkar heldur og fram til 1969 eru að jafnaði 12 til 14 drengir í Breiðavík eins og upphaflega var að stefnt. Þá tekur að draga verulega úr fjölda þeirra sem ráðstafað var í Breiðavík og á árunum 1969 til 1972 fækkar þeim úr 11 niður í 6. Meginástæða þessa er að vistunum úr Reykjavík fækkar, einkum eftir árið 1968. Allan starfstíma Breiðavíkurheimilisins hafði meirihluti drengjanna komið frá Reykjavík og sum árin voru nánast allir drengirnir þaðan.²⁰⁶ Árið 1969 fóru hins vegar aðeins fjórir drengir úr Reykjavík að Breiðavík og tveir árin 1970 og 1971. Skýringa er að leita í þeim þáttaskilum í barnaverndarstarfi í Reykjavík sem urðu á síðustu árum sjöunda áratugarins eins og fyrr var vikið að en þá ryðja ný viðhorf sér

²⁰¹ Gerður Kristný: *Myndin af pabba*, Saga Thelmu.

²⁰² Stefán Unnsteinsson: *Stattu þig drengur*.

²⁰³ Baugalín: *Launhelgi lyganna*.

²⁰⁴ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Skýrsla framkvæmdanefndar vinnuheimilisins í Breiðavík 1952.

²⁰⁵ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Umsögn barnaverndarráðs 1955 og Yfirlit 1955.

²⁰⁶ Skv. skýrslum dr. Símonar Jóh. voru allir drengirnir úr Reykjavík utan einn árin 1964-1966.

rúms samhliða eflingu hins opinbera hjálparkerfis. Tilkoma nýrra úrræða, einkum svonefndra fjölskylduheimila og aukin áhersla á fósturráðstafanir, koma í stað vistana í Breiðavík. Jafnframt er ljóst að forsvarsmenn barnaverndarnefndar Reykjavíkur voru á þessum tíma farnir að hafa áhyggjur af „áhrifum staðsetningar heimilis og mannahaldi”.²⁰⁷

Þess má geta að svo virðist sem áform hafi verið uppi um verulega stækkun Breiðavíkurheimilisins undir lok sjötta áratugarins. Dr. Símon Jóh. getur þess í eftirlitsskýrslu sinni árið 1959 að honum hafi verið sýndur uppdráttur af húsi „sem tekur 30 pílta”. Hann hafnar þessum hugmyndum og lætur það álit í ljós að betra sé „að hafa tvö uppeldisheimili fyrir 15 pílta hvort, en eitt fyrir 30 pílta”.²⁰⁸ Er það í samræmi við sjónarmið sem hann hafði áður sett fram um að æskilegt væri að ríkið ræki tvö heimili til að forðast þá hættu sem fólgin er í að vista saman unga drengi og unglinga á kynþroskaaldri. Í ítrekuðum athugasemdum dr. Símonar Jóh. í skýrslum frá tímabilinu kemur fram það álit að hæfileg stærð heimilis ætti að miðast við 14 til 15 drengi. Ljóst er að árin 1959-1961 var farið verulega fram úr þessum stærðarmörkum.

Í fyrstu eftirlitsskýrslu dr. Símonar árið 1959 kemur skýrt fram að hann telur starfsálag á forstöðumanni og öðru starfsliði óhóflegt. Hann segir að skorti „tilfinnanlega starfslið að heimilinu til að sinna drengjunum” og telur að forstöðumanni sé „ætlað að vinna a.m.k. þriggja manna starf”. Dr. Símon bendir á að fá störf „reyna meira á lipurð, geðjafnvægi og skapstillingu en uppeldisstarf á þvítíku heimili” og að ekki megi „ofbjóða.. geðheilsu þessara manna með of miklu og löngu daglegu starfi..”. Loks bendir Símon Jóh. á þá hættu sem af þessu skapast: „Áhrif ofþreytu og args segja brátt til sín: geðjafnvægið fer úr skorðum, menn verða uppstökkir, örugir, meiri og minni vanstilling gerir vart við sig með þeim, og kemur allt þetta fram í umgengni við aðra og í uppeldisstarfinu”.²⁰⁹

Í skýrslu dr. Símonar fyrir árið 1964 kemur fram að „um þriggja mánaða skeið eða frá 1. des. til 1. mars voru starfsmenn einungis tveir, forstöðumaður og bústjóri, þar sem

²⁰⁷ Viðtal við Svein Ragnarsson, 2. okt. 2007.

²⁰⁸ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1959, bls.17.

²⁰⁹ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson. Athugun á visth. í Breiðavík, 1959, bls. 16.

engin stúlka var fáanleg.”²¹⁰ Á þessum tíma voru alls 13 drengir í Breiðavík samkvæmt sömu skýrslu. Verður að telja með ólíkindum að slíkt hafi getað gengið áfallalaust og er að vonum að sálfræðingurinn telji skort á starfsfólki hafa valdið „erfiðleikum í rekstri heimilisins” þennan vetur.²¹¹ Nefna má annað dæmi úr skýrslu dr. Símonar fyrir árið 1965 sem tekur til fyrsta starfsárs Þórhalls Hálfðánarsonar sem forstöðumanns. Þar kemur fram að starfsfólk hefur aldrei „verið jafnfátt við heimilið, og er það hið allra fæsta sem af verður komist með”.²¹²

5.5.4 Aldursskipting Breiðavíkurdrengja

Fyrstu drengirnir sem komu í Breiðavík árið 1952 voru alls 7 á aldrinum 10-16 ára, flestir þó táningar. Fljótlega færðist meðalaldurinn niður og á tímabilinu 1959 til 1972 er meðalaldurinn öll árin tæplega 12 ár. Á tímabilinu 1973 til 1979 eru flestir unglingar hins vegar á aldrinum 13 til 15 ára. Aldursdreifing drengjanna í Breiðavík frá upphafi starfseminnar er afar mikil og er að jafnaði tæplega 5 ára aldursmunur á þeim elsta og yngsta. *Sum árin, t.d. frá 1960 til 1962, er aldursmunur á elsta og yngsta dreng í Breiðavík 7 til 8 ár.* Þannig er yngsti drengurinn sem vistast í Breiðavík árið 1960 7 ára en sá elsti 15 ára.

Það var sem betur fer einsdæmi eftir því sem næst verður komið að sjö ára gamalt barn væri vistað í Breiðavík. Sá drengur var úr sjávarbyggð suður með sjó og í gögnum kemur fram að engar upplýsingar fylgdu með drengnum. Trúlega hefði hann verið vistaður á annarri stofnun hefði hann búið í Reykjavík þar sem um fleiri kosti var að ræða. Dr. Símon Jóh. gerði alvarlegar athugasemdir við vistun þessa unga drengs og mælti með fósturráðstöfun, en ekki gekk það eftir. Dr. Símon segir m.a. um hann að „ekkert virðist vera athugavert við hegðun hans og skapferli”. Þá lætur hann það álit í ljósi að þetta stríði gegn hlutverki vistheimilisins og dvöl svo ungra drengja geti verið þeim skaðleg. Loks segir sálfræðingurinn: „Yfirleitt ætti ekki að taka yngri drengi en 10 ára í Breiðavík, nema um mjög alvarleg hegðunarvandkvæði þeirra sé að ræða, og þegar hegðun þeirra lagast, ætti að koma þeim á gott einkaheimili eins fljótt og kostur er á.”²¹³

²¹⁰ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1964, bls. 17.

²¹¹ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1964, bls. 19.

²¹² ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1965, bls. 19.

²¹³ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1961, bls. 20.

Tæplega verður sagt að farið hafi verið eftir ofangreindum ráðleggingum dr. Símonar í öllum atriðum. Í a.m.k. tíu tilvikum voru drengir 9 ára við komuna í Breiðavík en mjög algengt var að þeir væru á ellefta ári. Algengast var þó að Breiðavíkurdrengir væru á tólfta eða þrettánda aldursári við vistun. Í skýrslu sinni fyrir árið 1967 telur dr. Símon ástæðu til að ítreka sjónarmiðið um að blanda ekki saman drengjum á svo breiðu aldursbili og segir m.a.: „Komið hafa í ljós eins og vænta má örðugleikar á því að hafa saman unga drengi allt frá 7-9 ára gamla og drengi sem eru 15-16 ára og orðnir eru kynþroska, eru ófyrirleitnir og útfarnir í ýmsum klækjum”. Leggur hann enn á ný til að ekki séu teknir á heimilið yngri drengir en 10+ og ekki eldri en 12+²¹⁴ Dr. Símon vísar til þessa í skýrslu sinni árið 1971 og segir m.a.: „Hefur þeirri reglu verið fylgt nokkurn veginn síðan og gefist vel”.²¹⁵ Í síðustu skýrslu sinni árið 1972 ítrekar dr. Símon þetta enn á ný þegar hann veltir vöngum yfir framtíð heimilisins og ræður mönnum eindregið frá því að hafa drengi á ólíkum aldri: „Þetta var reynt fyrstu árin í Breiðavík og gafst ekki vel”.²¹⁶ Sömu sögu hafði Magnús Sigurðsson, fyrsti forstöðumaður í Breiðavík, að segja eftir aðeins eins árs reynslu af starfseminni.²¹⁷

5.5.5 Dvalartími

Dvalartími í Breiðavík var afar breytilegur frá einum tíma til annars. Almennt var þó miðað við að hann væri tvö ár og beinlínis álitíð “vonlaust” að dvalartíminn væri styttri.²¹⁸

Ljóst er að hinn langi dvalartími var dr. Símoni áhyggjuefni enda var hann einn hinna sjö sálfræðinga og uppeldisfræðinga sem andmæltu staðarvali fyrir Breiðavíkurheimilið árið 1952. Einangrun Breiðavíkur hefði m.a. þá afleiðingu að drengirnir rofnuðu úr tengslum við fjölskyldu sína og venslafólk.²¹⁹ Augljóslega var meiri hætta á þessu eftir því sem dvalartíminn var lengri. Dr. Símon Jóh. hafði af þessu áhyggjur allan þann tíma sem hann hafði eftirlit með heimilinu og lagði ítrekað fram hugmyndir um hvernig megi halda við fjölskyldutengslum. Þannig leggur hann fram þá tillögu árið 1959 að: „Forstöðumaður eða staðgengill hans færi með drengina

²¹⁴ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1967, bls. 15

²¹⁵ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1971, bls. 15

²¹⁶ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1972, bls. 17

²¹⁷ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Skýrsla Þorkels Kristjánssonar, Eftirlit með umkomulausum börnum (Viðtal við Magnús Sigurðsson)

²¹⁸ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Skýrsla Þorkels Kristjánssonar.

²¹⁹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Bréf frá nokkrum uppeldis- og sálfræðingum, 1952.

til Reykjavíkur í tveimur hópum ...og leyfði þeim að vera um vikutíma hjá foreldrum þeirra og öðrum vandamönnum..”.²²⁰ Sömu tillögu leggur hann fram í síðustu reglulegu skýrslu sinni árið 1972.²²¹

²²⁰ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1959, bls.19.

²²¹ ÞÍ. Skjalasafn Barnaverndarráðs. Símon Jóh. Ágústsson: Athugun á visth. í Breiðavík, 1972, bls.17.

6. kafli

„Frumbyggjabörn“- kreppa í uppeldismálum á tímum örra samfélagsbreytinga

Að framan hefur verið fjallað um hina öru þéttbýlismyndun á Íslandi í kjölfar stríðsins, einkum í Reykjavík. Íslenskt samfélag var komið á fleygiferð frá kyrrstöðu bændasamfélags til nútímasamfélags. Óhjákvæmilegt var að til átaka kæmi á milli menningar hins hefðbundna samfélags sveitanna og borgarsamfélagsins sem tók að ryðja sér braut. Þessi átök urðu tilefni líflegrar umræðu um uppeldismál á Íslandi á þessum tíma þar sem margir tóku þátt.

Margir fræðimenn hafa fjallað um þann mun sem er á uppeldi barna í borgum og sveitum. Árið 1966 fjallaði t.d. Dr. Wolfgang Edelstein um þessar andstæður með því að benda á hið sjálfsprottna eðli uppeldis í bændasamfélaginu þar sem barnið er hluti af fjölskyldu sem jafnframt er framleiðslueining. Barnið horfir á og tekur síðan vaxandi þátt í daglegum störfum eftir því sem þroski þess eykst. „Barnið kemst að raun um ákveðin orsakasambönd af því einu að lifa með fjölskyldu sinni og sjá verkin allt í kringum sig.... Gagnsætt er milli verka og orða ef svo má að orði kveða”.²²² Þetta „þögla” uppeldi er enn styrkt með þriggja-kynslóða-heimili sveitasamfélagsins þar sem „stöðugleiki á milli kynslóða er meiri en breytingar á milli þeirra.”²²³ Í borgarsamfélaginu horfir þetta öðru vísi við. Heimilislífið er aðskilið frá vinnunni, faðirinn hverfur af vettvangi árla morguns, kemur heim seint að kveldi og móðirin elur önn fyrir fjölskyldunni. Fjölskyldan hefur breyst svo bernskuheimur barnsins verður allur torræðari þegar vettvangur athafna og starfa færist á brott úr nánasta umhverfi þess. Orðræðan á heimilinu á sér ekki lengur samsvörun í reynsluheimi barnsins og það „verður sjálft að tvinna saman hina ólíkustu þætti til þess að gera sér mynd af veröldinni”.²²⁴ Samhliða verður fyrir barninu fjöldi jafnaldra og nýtt uppeldisafli verður til – jafningjahópurinn. Nýjar reglur um háttsemi verða til, skapaðar úr nýjum aðstæðum æskunnar og öðlast gildi jafnvel í andstöðu við foreldrana sem eru orðnir fjarlægari en nokkru sinni fyrr.

²²² Wolfgang Edelstein: *Skóli- Nám- Samfélag*, bls. 38.

²²³ Wolfgang Edelstein: *Skóli-Nám-Samfélag*, bls. 39.

²²⁴ Wolfgang Edelstein: *Skóli-Nám-Samfélag*, bls. 40.

Gamla bændasamfélagið þurfti ekki á neinni „ræðri“ uppeldisaðferð að halda þar sem uppeldið var sjálfkrafa afleiðing verka, vinnu og samskipta - öfugt við nútímaþjóðfélagið sem krefst „ræðra“ uppeldiskerfa ef börnin eiga ekki að verða afskipt. Og Wolfgang bendir á þann vanda sem foreldrar standa frammi fyrir á þessu mikla breytingarskeiði: „Foreldrarnir ráða ekki enn yfir þessum tækjum, vegna þess að þeir ólust ekki upp við þau sjálfir. Foreldrar hafa um aldraðir endurtekið það sem þeir lifðu í bernsku sinni...En úr því að þetta uppeldi fór að mestu fram án orða, hvernig á þá að ala upp með orðum og atferli við gjörsamlega nýja skipan mála?“²²⁵ Niðurstaða Wolfgang er í stuttu máli sú að orðlaust uppeldi sé nú við breyttar aðstæður afskiptaleysi og leiði til þess að börn alist upp „líkast hinum félagslega afskiptu börnum erlendra lágstétta, *culturally deprived*, snauð að menningu”.

Sá vandi sem blasti við í uppeldismálum í kjölfar þessarar öru samfélagsbreytinga hafði verið þeim lengi ljós sem létu sig málefni barna varða. Árið 1939 var t.d. gefið út ritið *Borgarbörn* eftir Aðalstein Sigmundsson kennara þar sem fjallað var um þann vanda sem steðjaði að foreldrum vegna uppeldis barna sinna í breyttum heimi. Ritið er ágæt heimild um þá togstreitu sem hafði þá skapast á milli hinna hefðbundnu gilda sveitasamfélagsins og þessa nýja veruleika í uppeldisaðstæðum barna. Ekki verður annað sagt en að merkilegur samhljómur sé með greiningu Wolfgang Edelstein þegar höfundurinn segir ýmsa hafa „gert sér grein fyrir því að æskulýður landsins, einkum æskulýður Reykjavíkur, sé verr kominn menningarlega en vera ber, jafnvel svo að framtíð þjóðarinnar stafi háski af”.²²⁶ Lýsing Aðalsteins á hinum „fjölhöfða barnaskara” sem kennurum í Reykjavík er ætlað að koma til manns er um margt ófögur: Börnin eru að „leikjum á götum úti” eða „standa og ræðast við í þvögum og víkja hvergi fyrir vegfarendum”; strákar „hanga aftan í bílum” og „óp og skrækir yfirgnæfa hér annan götuhávaða”. Hann bætir við að algengt sé „að sjá smábörn, nýfarin að ganga, veltast um á götunum, innan um óhreinindi og umferð, eftirlitslaus og ein síns liðs eða með jafnöldrum”.²²⁷ Loks fjallar Aðalsteinn um þjófnaði, innbrot, spellvirki barna og „sviksemi við skólann” sem hann telur stærra vandamál en á meðal annarra þjóða.

²²⁵ Wolfgang Edelstein: *Skóli – nám – samfélag*, bls. 41.

²²⁶ Aðalsteinn Sigmundsson, *Borgarbörn*, bls. 7.

²²⁷ Aðalsteinn Sigmundsson: *Borgarbörn*, bls. 9-10.

Niðurstaða Aðalsteins er sú að börn í Reykjavík og öðrum fjölmönnum stöðum landsins „séu villtari, minna tamin og lakar siðuð en gerist í bæjum annarra Norðurlanda”.²²⁸ Hver skyldi svo vera skýring Aðalsteins á þessu ástandi? Meginástæðan er sú að: „Börnin sem alast upp nú um sinn á sjávarmöl lands vors eru **frumbyggjabörn**. Sú kynslóð sem nú getur og fæðir og elur upp börn hér í Reykjavík, er fyrsta kynslóðin, sem fóstrar íslensk borgarbörn”.²²⁹ Foreldrarnir, sem koma úr sveitinni hvorki þekkja né skilja þann „reginmun sem er á uppeldisskilyrðum og uppeldisþörfum í sveit og borg”.

Dr. Símoni Jóh. Ágústssyni var þetta viðfangsefni afar hugleikið og má telja hann á meðal frumkvöðla þessarar umræðu. Í erindum sem hann flutti á þessum tímum fjallar hann um sveitamenningu og borgarmenningu og þann mun sem þar er á uppvaxtarskilyrðum barna. Ein niðurstaða hans er sú að hinn „hraði og óeðlilegi vöxtur” Reykjavíkur leiði til þess ástands að mikill hluti bæjarbúa séu „gamlir sveitamenn, sem kunna hvorki að taka upp né semja sig að uppeldisháttum þeim, er í borgunum henta. Af þessu stafar að miklu leyti það hirðuleysi hér um uppeldi barna og skortur á eftirliti með þeim, af þessu stafar skilningsleysi og tregða forráðamanna bæjarins og almenningsálitsins um að skapa börnunum hér þau uppeldisskilyrði, sem borgarlífið krefst”.²³⁰

Einn merkasti og áhrifamesti talsmaður barna á öðrum aldarfjórðungi tuttugustu aldarinnar var Steingrímur Arason, formaður Sumargjafar frá stofnun árið 1924. Hann var kennari, nam uppeldisfræði í Bandaríkjunum á fullorðinsárum. Árið 1948 kom út bók hans *Mannbætur* sem hafði mikil áhrif í uppeldismálum hér á landi í áraraðir. Enn má finna þann sama skilning og hér hefur verið gerður að umtalsefni. Steingrímur orðar þetta m.a. með svofelldum hætti: „Þegar fólkið fluttist úr sveit í kaupstað, bar það með sér uppeldishugmyndir þær, sem vel höfðu dugað mann fram af manni, en nú bar svo við, að þær voru ekki lengur nothæfar, af því að umhverfið var orðið allt annað”.²³¹ Eftirlitsleysi og athafnaleysi hlýst af og þar sem æskan hefur verið svipt verkefnum, „býr hún sér þau til”. Af þessu öllu saman leiddi það að barnaafbrot urðu

²²⁸ Aðalsteinn Sigmundsson: *Borgarbörn*, bls. 13.

²²⁹ Aðalsteinn Sigmundsson: *Borgarbörn*, bls. 15.

²³⁰ Símoni Jóh. Ágústsson: *Þroskaleiðir*, bls. 128.

²³¹ Steingrímur Arason: *Mannbætur*, bls. 19.

tíð og alvarleg en af þeim höfðu ekki farið sögur á Íslandi fyrir”.²³² Fleiri dæmi mætti hér draga fram sem sýna svo ekki verður um villst að menn gerðu sér góða grein fyrir þeim vanda sem við blasti í uppeldismálum samtímans. Spurningin var á hvern hátt skyldi brugðist við?

Þegar við blasti að foreldrar ræktu ekki uppeldishlutverk sitt í breyttu samfélagi varð samfélagið að taka í taumana og bregðast við. Ein viðbrögðin voru augljóslega væntingar um aukin afskipti foreldra – krafa til meiri aga og eftirlits með börnum.²³³ Samhliða var gerð sú krafa að samfélagið sjálft hefði eftirlit með því hvernig til tækist og gripi til ráðstafana ef út af bar. Hér á uppruna sinn sú þunga áhersla sem lögð var á eftirlitshlutverk barnaverndarnefnda og leiðbeiningahlutverk þeirra gagnvart foreldrum sem enn eimir eftir af í íslenskri löggjöf um barnavernd.

6.1 Sveitadvalir og sumardvalarheimili

Engan þarf að undra að mörgum frumbyggjum Reykjavíkur, sveitamönnunum, fannst liggja beint við að a.m.k hluti af lausninni hlyti einfaldlega að vera fólgin í því að senda börnin í sveit. Þeir vissu af eigin reynslu að uppeldi í sveitinni var tiltölulega laust við þær freistingar sem urðu á vegi barnanna í borginni. Ekki síður var álitid mikils um vert að börn og unglingar hefðu eitthvað gagnlegt fyrir stafni, en trúin á gildi iðjusemi og vinnu barna lifði góðu lífi vel fram á áttunda áratuginn. Árin 1950 til 1970 voru líklega gullaldartímabil sumardvala barna í sveitum, sérstaklega drengja á unglingsaldri sem þóttu eftirsóknarverður vinnukraftur. Aukin vélvæðing í landbúnaði dró úr þessum möguleikum þegar leið á tímabilið. Yngri börnin áttu hins vegar yfirleitt ekki jafn greiðan aðgang að sveitadvöl. Rekstri sumardvalarheimila í sveitinni var ekki síst ætlað að leysa úr því.

Starfræksla sumardvalarheimila fyrir börn var á meðal fyrstu úrræða sem komu til sögunnar eftir að þéttbýlismyndun hófst. Þau voru einkum rekin af félagasamtökum og voru í upphafi einkum ætluð veikluðum og fátækum börnum. Þáttaskil urðu á stríðsárunum þegar segja má að óttinn við loftárásir Þjóðverja hafi orðið eins og vítamínsprauta fyrir frekari starfsemi á þessu svið. Rauða krossi Íslands var þá falið

²³² Steingrímur Arason: *Mannbætur*, bls. 30

²³³ Sjá t.d. Aðalstein Sigmundsson: *Borgarbörn* bls. 20 og Símon Jóh. Ágústsson: *Proskaleiðir*, bls. 130-133.

að hafa yfirumsjón með þessari starfsemi með stuðningi ríkis og borgar. Á milli 1940 og 1950 störfuðu um 20 sumardvalarheimili á vegum Rauða krossins og hátt í fjögur þúsund börn vistuðust þar á tímabilinu.²³⁴ Þótt nokkuð hafi dregið úr sumardvölum á sjötta og sjöunda áratugnum miðað við það sem var á stríðsárunum héldu þau áfram að vera stór þáttur í uppeldissögu ungra Reykvíkinga. Það er ekki fyrr en undir lok sjöunda áratugarins sem nýrra viðhorfa fer að gæta og réttmæti þessarar starfsemi var dregin í efa. Barnverndarnefnd Reykjavíkur hafði vissa forystu í þeim efnum og beindi t.d. þeim tilmælum til foreldra og annarra uppalenda „að þeir sendi ekki börn yngri en 6-7 ára á sumardvalarheimili nema brýna nauðsyn bæri til”.²³⁵ Dvöl í sveit eða á sumardvalarheimili gat aldrei orðið annað en tímabundið úrræði fyrir frumbyggjabörnin í Reykjavík, meira þurfti að koma til.

6.2 Að skapa „borgarmenningu” fyrir börnin

Því fór víðs fjarri að tillögur til úrbóta í uppeldismálum einskorðuðust við aukið eftirlit með börnum, sveitardvölum og starfsemi sumardvalarheimila. Uppeldisfræðingar þjóðarinnar og aðrir sem létu sig hag barna varða beittu sér einkum fyrir tvenns konar úrbótum, *samfélagslegum aðgerðum* annars vegar og *uppfræðslu* hins vegar. Sú fyrri fólst í áherslu á að bæta þyrfti uppeldisskilyrði barna í bæjunum með uppbyggingu margvíslegra úrræða fyrir börnin, svo sem leikvalla, leikskóla, dagheimila, öflugra og víðtækara skólastarfs og síðast en ekki síst uppeldisstofnana fyrir umkomulaus og afvegaleidd börn. Hins vegar beindu þeir sjónum sínum að mikilvægi þess að uppfræða foreldra í uppeldismálum, kenna þeim að bregðast við breyttum samfélagsaðstæðum með því að færa þeim ný tæki til að vinna með að uppeldisstörfum sínum.

Áherslur á samfélagslegar lausnir í uppeldismálum koma fram með ýmsum hætti. Dr. Símon Jóh. Ágústsson orðar þetta með svofelldum hætti: „Þetta, að skapa borgarmenningu Íslands er eitt hið þýðingarmesta vandamál, sem vér höfum átt að ráða fram úr frá því landið byggðist”.²³⁶ Þannig þurfa Íslendingar að læra að aðlagast nýjum aðstæðum: „Eina leiðin út úr ógöngunum er sú, að laga borgirnar betur eftir eðli og þörfum mannsins – og þá ekki eingöngu eftir þörfum hinna fullorðnu manna,

²³⁴ Margrét Guðmundsdóttir: *Í þágu mannúðar, saga Rauða kross Íslands*, bls. 180.

²³⁵ Eggert Þór Bernharðsson: *Saga Reykjavíkur*, bls. 144.

²³⁶ Símon Jóh. Ágústsson: *Þroskaleiðir*, bls. 129.

heldur líka eftir þörfum barnanna og unglinganna..”²³⁷ Það er í þessum anda sem Barnaverndarráð Íslands og barnaverndarnefnd Reykjavíkur, að ógleymdum hinum mörgu félagasamtökum svo sem Sumargjöf, starfa í þágu barna á þessu tímabili. Með stofnun Barnaverndarfélags Reykjavíkur undir forystu dr. Matthíasar Jónassonar árið 1949 verða viss þáttaskil. Í kjölfarið fylgir stofnun barnaverndarféлага á mörgum þéttbýlisstöðum víða um landið sem áttu frumkvæði að ýmsum umbótum í þágu barna næstu áratugina.

Áhersla á uppfræðslu í uppeldismálum kemur ekki síst fram í skrifum bóka og blaðagreina ásamt opinberum erindaflutningi vel fram á sjöunda áratuginn. Bjartsýni og trú á gildi fræðslunnar í uppeldismálum var ótvíræð, a.m.k. framan af tímabilinu: „Þá sannfæringu þarf að brenna inn í meðvitund alþjóðar, að uppeldið þarf á sérfræðingum að halda. Allir foreldrar vilja fá börnum sínum betri kennara en þeir áttu sjálfir kost á”.²³⁸ Dr. Símon var í þeim efnum afkastamikill ásamt Steingrími Arasyni á meðan hans naut við. Bók dr. Matthíasar Jónassonar, *Athöfn og uppeldi* sem útgefin var árið 1947 olli á vissan hátt straumhvörfum, ekki síst við uppfræðslu kennara og annarra sem störfuðu við uppeldismál.²³⁹ Kennarar voru á þessum tíma boðberar hinnar nýju stefnu í uppeldismálum. Þing Sambands íslenskra barnakennara voru uppeldisráðstefnur þess tíma og ályktanir þess vöktu gjarnan athygli. Á vettvangi skólamála fór fremstur dr. Broddi Jóhannesson, sálfræðingur og síðar rektor, en framlag hans til menntunar kennarastéttarinnar verður seint ofmetið.²⁴⁰ Viðhorf þeirra, sem hér er getið, til undirstöðu í uppeldi barna, ekki síst er varðar aga og viðurlög við agabrotum, veita okkur nútímafólki upplýsingar um hve langt þekking manna á uppeldismálum náði á þessum tímum og hugsanlega innsýn í hvernig uppeldið fór þá fram.

6.3 Viðhorf til aga og viðurlaga við agabrotum

Þrátt fyrir hið áreynslulausa og „þögla” uppeldi sveitarsamfélagsins þar sem börnin ólust upp á grundvelli gegnsærra athafna, orða og samskipta, kom augljóslega til þess að beita þyrfti börn aga. Í upphafi þessarar ritgerðar var vísað til þeirra merku tímamóta á miðri átjándu öld þegar „*Tilskipun um hús-agann á Íslandi*” tók gildi.

²³⁷ Símon Jóh. Ágústsson: *Proskaleiðir*, bls. 130.

²³⁸ Steingrímur Arason: *Mannbætur*, bls. 35

²³⁹ Matthías Jónasson: *Athöfn og uppeldi*.

²⁴⁰ Sjá t.d. *Gefið og þegið. Afmælisrit til heiðurs Brodda Jóhannessyni*.

Ákvæði hennar voru skýr og afdráttalaus og fólu einkum í sér þrjár meginreglur; um guðsótta, hlýðni og iðjusemi (erfiði).²⁴¹ Færa má gild rök fyrir því að áhrif húsagatilskipunarinnar hafi verið mikil á daglegt líf og hugmyndir manna á Íslandi um uppleddi vel fram á 20. öldina. Þó að Húsagatilskipunin hafi heimilað líkamlegar refsingar við agabrotum þegar umvöndun bar ekki árangur, setti hún skýr mörk um hversu langt yrði gengið. Þetta var orðað svo að „fremji börn nokkuð ósæmilegt” þá eigi foreldrar að “straffa þau með alvarlegum orðum...ellegar so með hendi og vendi eftir ásigkomulagi yfirsjónarinnar; þó skulu öll höfuðhögg og að slá í höstugri reiði vera hér með öldungis fyrirboðin”.²⁴² Margt bendir til þess að almennt hafi verið leitast við að virða þessi mörk, a.m.k. hafi verið takmörk fyrir því í hve miklum mæli harðræði og ill meðferð á börnum hafi verið liðin. Þannig kemst Hildur Biering sagnfræðingur að þeirri niðurstöðu í rannsókn sinni á barnavernd á 19. öld að „fordæming á illri meðferð á börnum er síst minni í dómabókum 19. aldar en tíðkast í málsskjölum í barnaverndarmálum nútímans” og jafnframt að enda þó börn hafi sætt harðari aga en nú tíðkast, hafi „agi og harðneskja hins vegar ekki verið lögð að jöfnu”.²⁴³

Ljóst er að með upplýsingastefnu 19. aldar koma fram ný og mildari sjónarmið í uppleddismálum, þótt vissulega hafi það tekið sinn tíma að vinna þeim fylgi.²⁴⁴ Margt bendir þó til þess að þau börn sem ekki nutu umsjár foreldra sinna, t.d. niðurstetningar, hafi sætt verri meðferð en önnur börn.²⁴⁵ Lengi vel voru flengingar viðtekin aðferð til að refsa börnum og var vöndur, oftast úr hrísi, notaður til þess. Heimildir benda til að vöndurinn hafi verið aflagður að mestu í byrjun 20. aldarinnar svo sem ráða má af svörum við spurningum Þjóðháttadeildar Þjóðminjasafns Íslands um uppleddi í upphafi 20. aldar.²⁴⁶ Eftir það var oft látið duga að „sýna hrísinn”, en flengingar tíðkuðust áfram, a.m.k. fram yfir miðja öldina.

Hver voru sjónarmið frumkvöðlanna í barnavernd til líkamlegra refsinga og annarrar valdbeitingar í uppleddismálum? Ætla má að viðhorf þeirra hafi vissulega haft áhrif á mótun og framkvæmd uppleddisaðferða á stofnunum fyrir börn á þessum tíma.

²⁴¹ Loftur Guttormsson: *Bernska, ungdómur og uppleddi á einveldisöld*, bls. 67.

²⁴² *Alþingisbækur Íslands* 13, bls. 567.

²⁴³ Hildur Biering: *Barnauppleddisins heilaga skylda*, bls. 85-86

²⁴⁴ Jóhanna Einarsdóttir o.fl.: *Heimilisofbeldi gegn börnum á Íslandi*, bls. 23-24.

²⁴⁵ Sjá t.d. Símon Jón Jóhannsson og Bryndís Sverrisdóttir: *Bernskan, líf, leikir...*, bls. 12.

²⁴⁶ Símon Jón Jóhannsson: *Bernskan, líf leikir...*, bls. 17

Nærtækast er að rýna í rit þeirra þriggja sem voru í forystu fyrir uppbyggingu stofnana handa börnum á þessu tímabili: Formanns Sumargjafar, Steingríms Arasonar, formanns Landsambands Barnaverndarfélagar, dr. Matthíasar Jónassonar og óumdeilds leiðtoga barnaverndarfólks þessa tíma dr. Símonar Jóh. Ágústssonar, til að finna svar við þessari spurningu.

Almennt má segja að í skrifum ofangreindra manna sé að finna atlögu gegn vondum uppeldisháttum, þ.m.t. gegn því að beita líkamlegri refsingu, jafnframt því sem útskýrt er hvaða uppeldisaðferðir séu árangursríkastar og barni fyrir bestu. Steingrímur Arason kemst svo að orði: „Á fáu er meiri nauðsyn en hugarfarsbreytingu alþjóðar til fráhvarfs frá hinum blinda harðstjórnaraga, sem ýmist brýtur viljaprekið á bak aftur, eða espar til uppreisnar og afbrota”.²⁴⁷ Steingrímur útskýrir að hann sé ekki að boða agaleysi heldur þvert á móti að hin nýja hugsun leggi megináherslu á „nauðsyn agans, en þó aðeins þess aga, sem hver og einn megna að temja sér af skilningi, fúsum vilja og sjálfsafneitun með aðstoð uppalandans”.²⁴⁸ Dr. Matthías Jónasson fjallar ítarlega um áhrif líkamlegra refsinga og segist t.d. geta skrifað heilt bindi um neikvæðar afleiðingar líkamshegninga. Hann kemst svo að orði: „Enn er ótalinn höfuðgalli líkamshegninga, sem felur í sér og yfirgnæfir alla hina. Högginn þroska ekki siðgæðisvitund barnsins. Þau styrkja það ekki í góðum áformum, heldur lama vilja þess. Þau hvetja það ekki til hreinlyndis og dirfsku, heldur ala upp í því undirferli og heigulshátt”.²⁴⁹ Dr. Símon Jóh. er e.t.v. ekki eins afdráttarlaus í skrifum sínum en engu að síður er hann augljóslega fylgjandi sömu sjónarmiðum. Í bókinni *Þroskaleiðir* frá 1938 fjallar hann t.d. um hörkuna sem tíðkaðist í uppeldi fyrri alda og barnarefsingar og segir það „sízt að furða, þótt ýmsir hugsandi menn, uppeldisfræðingar og aðrir, risu upp á móti barnarefsingum og vildu ýmist milda þær eða afnema með öllu”.²⁵⁰

6.4 Stofnanahefð? - Sérstök viðhorf til uppeldis ungra barna

Óhætt er að fullyrða að uppeldi ungra barna lengi fram eftir 20. öldinni hafi einkum einkennt af kristilegum áherslum. Algengt var á bernskuskeiði Reykjavíkur að auglýstir voru opinberir fyrirlestrar um kristinfræðslu og barnauppeldi þar sem prestar

²⁴⁷ Steingrímur Arason: *Mannbætur*, bls. 91.

²⁴⁸ Steingrímur Arason: *Mannbætur*, bls. 92.

²⁴⁹ Matthías Jónason: *Athöfn og uppeldi*, bls. 185.

²⁵⁰ Símon Jóh. Ágústsson: *Þroskaleiðir*, bls. 59.

veittu foreldrum holl ráð í uppeldismálum. Þegar leið á fjórða áratuginn koma fram sjónarmið á meðal uppalenda að það verði hins vegar vart talið hlutverk skólanna að sinna kristniboði. Þannig sá t.d. Kvenfélagasambandið ástæðu til þess að samþykkja áskorun árið 1932 til „barnakennara og skólastjóra, sem ekki geta aðhyllst kristindómsfræðslu í kennslustarfi sínu, að hafa ekki barnakennslu og barnauppeldi fyrir aðra að lífsstarfi sínu.” Ársþing Sambands íslenskra barnakennara brást hart við þessari ályktun og taldi áskorunina m.a. „móðgandi áreitni” og “ósæmilega árás gegn hugsanafrelsi og samviskufrelsi í landinu.”²⁵¹

Blaðaviðtal árið 1935 við Þuríði Sigurðardóttur, stofnanda Vorblómsins, varpar ljósi á hið hefðbundna kristilega uppeldi þessa tíma. Aðspurð hvaða uppeldiskenningakerfi henni falli best svarar hún: „Uppeldisaðferðir þær sem eru trúarlegs eðlis hafa gefist mér best. Jeg segi börnunum, að guð sjái til þeirra, hvað sem þau geri og heyri allt, sem þau segi. Jeg kenni þeim að séu þau góð komist þau til guðs – en sjeu þau óþekk komi ljóti kallinn og taki þau”. Loks er Þuríður spurð að því hvernig gangi að fá börnin til að hlýða og er svar hennar á þessa leið, (en rétt er að geta þess að börnin kölluðu hana jafnan ömmu): “Það gengur vel. Þau hlýða ömmu sinni alltaf, eða hjer um bil alltaf, með góðu. Annars hefur mjer gefist best að setja kalt vatn við ennið á börnunum þegar þau hafa orðið fyrir geðshræringu”.²⁵² Sú áhersla sem lögð var á kristilegt uppeldi á stofnunum fyrir yngri börnin virðist hafa verið ríkjandi fram á áttunda áratuginn. Þannig segir t.d. Gyða Sigvaldadóttir, fóstura, frá því að þegar hún starfaði á Silungapollu á sjötta áratugnum hafi það verið venja að fara með bænir á kvöldin áður en gengið var til náða.²⁵³

Þuríður Sigurðardóttir kaus að láta börnin kalla sig „ömmu” og augljóst er af frásögn hennar að hún lagði áherslu á að veita börnunum tilfinningalegt atlæti og blíðu. Hins vegar eru vísbendingar um að um miðbik aldarinnar hafi margir aðhyllst þá skoðun að hlýja og tilfinningaleg umhyggja í uppeldi gæti jafnvel verið skaðleg barni. Valborg Sigurðardóttir hefur bent á að innan sálfræðinnar voru uppeldiskenningar ættaðar frá atferlisstefnunni þá í sviðsljósinu víða um heim, en í henni gætti efasemda um að

²⁵¹ *Mbl.* 25. júní 1932, bls. 3.

²⁵² *Mbl.* 13. ágúst 1935, bls. 6.

²⁵³ Arna H. Jónsdóttir: „Það þarf að hlúa að sálum...”, *Brautryðjendur í uppeldis- og menntamálum*, bls. 58.

foreldrar væru yfirleitt hæfir til að ala upp börn sín.²⁵⁴ Forvígismaður þessarar stefnu var m.a. J.B. Watson en árið 1944 kom út í íslenskri þýðingu bók hans: *Fyrstu árin: handbók um barnauppleidi og sálræna meðferð ungbarna*. Ágætt dæmi um þær áherslur í barnauppleidi sem þessi stefna boðaði má sjá af eftirfarandi varnaðarorðum: „Mæður vita ekki, að þegar þær kyssa börn sín, hampa þeim, rugga þeim, kjassa þau og hossa á hné sér, eru þær smám saman að móta mann, sem er öldungis óhæfur til lífsbaráttunnar, er bíður hans í heiminum”.²⁵⁵ Ekki verður fullyrt hér hversu víðtæk áhrif sjónarmið atferlissinna hafa haft á Íslandi en víst er um að Halldór Laxness er greinilega undir áhrifum þessara kenninga í inngangsorðum Brekkukotsannáls: „Vitur maður hefur sagt að næst því að missa móður sína sé fátt hollara ungum börnum en missa föður sinn”.²⁵⁶ Hér liggur augljóslega til grundvallar það sjónarmið í uppleidismálum að mótlætið sé heilladrjúgt veganesti í lífinu og tilfinningasemi foreldra geti leitt til ofverndunar og dekurs sem kunni ekki góðri lukku að stýra. Ýmislegt bendir raunar til þess að það hafi ekki verið álitid æskilegt að sýna tilfinningar á stofnunum fyrir börn á þessum tíma. Þannig er bernskuminning Sigurðar A. Magnússonar rithöfundar af komu sinni í heimavistina í Laugarnesskólanum á fjórða áratugnum lýst svo að á móti honum hafi tekið kona sem sýndi „hvorki af sér hlýju né kulda, einungis hlutlausa skyldurækni og röggsemi”.²⁵⁷

Í blaðaviðtali við Þuríður Sigurðardóttir sem fyrr er vísað til var hún innt eftir því hvað hún telji nauðsynlegt að kunna til að geta haft umsjón með barnaheimili og rekið það. Svar hennar er með svofelldum hætti: „Það verður að kunna hjúkrun og aðhlynningu barna á ýmsum aldri, undirstöðu almennrar uppleidisfræði og þekkingu til að sjá hvað hverju einstöku barni er fyrir bestu”.²⁵⁸

Áherslur í uppleidisstarfi margra stofnana vel fram á sjöunda áratuginn voru á hjúkrun og aðhlynningu, líkamlega umhirðu, næringu og hreinlæti. Þessar áherslur eru vissulega skiljanlegar í ljósi þess ástands sem ríkti í heilbrigðismálum landsmanna, einkum hárrar dánartíðni barna, m.a. af völdum landlægra smitsjúkdóma. Útivist, hreyfing og jafnvel böð virðast hafa verið hluti af dagskrá stofnananna á Silungapólli og í Reykjahlíð svo dæmi séu nefnd.

²⁵⁴ Valborg Sigurðardóttir: *Fóstruskóli Íslands*, bls.

²⁵⁵ Watson J.B.: *Fyrstu árin: handbók um barnauppleidi og sálræna meðferð ungbarna*, bls. 41.

²⁵⁶ Halldór Laxness, *Brekkukotsannáll* bls. 7.

²⁵⁷ Sigurður A. Magnússon: *Undir Kalstjörnu*, bls. 202.

²⁵⁸ *Mbl.* 13. ágúst 1935, bls. 6.

Metnaður var lagður í að gefa börnunum næga og holla fæðu. Á þessum tíma var jafnvel algengt að árangur stofnana og sumardvalarheimila væri mældur í þyngdar- og hæðaraukningu barnahópsins. „Hef ég hvorki fyrr né síðar komist í önnur eins hold og hlaðið var utaná mig á þrem mánuðum” segir Sigurður A. Magnússon svo enn sé vísað til bernskuminninga hans á heimavistinni í Laugarnesskólanum úr bókinni *Undir kalstjörnu*.²⁵⁹ Þá voru gjarnan settar reglur sem ætlast var til að börnin hlýddu út í ystu æsar. Svigrúm til frjálsra leikja var þannig takmarkað, t.d. lýsir kona úr fyrstu kynslóð menntaðra fóstura á Íslandi þessu svo: „Frelsi barnanna var takmarkað. Þau fengu ekki næg tækifæri til að læra af eigin reynslu, þau gátu lítið valið sjálf, starfsfólkið réði of miklu”.²⁶⁰ Þetta var eitt af því sem hin nýja stétt fóstura beitti sér fyrir að yrði breyting á og sáust þess fljótt merki, ekki síst á stofnunum Sumargjafar.

Vöggustofurnar voru dæmi um ofuráherslur á líkamlega umhirðu á kostnað umhyggju og tilfinningalegs atlætis. Á Hlíðarenda og síðar Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins var skipulag starfseminnar nánast vélrænt og umönnun barnanna laut tiltekinni tímaáætlun, t.d. er varðaði umhirðu og næringu. Því svipaði óneitanlega til fyrirkomulags á sjúkrahúsi en örvun á vitsmuna- og tilfinningaþroska barna var ekki á dagskrá. Athyglisvert er að þær skorður sem foreldrum voru settar varðandi heimsóknir voru mun þrengri en tíðkaðist fyrr, t.d. á vöggustofum Sumargjafar. Þar voru mæður frekar hvattar til heimsókna en lattar.²⁶¹ Gæti það bent til að annað en heilbrigðissjónarmið hafi legið að baki þeim skorðum sem settar voru á samneyti foreldra og barna. Líklegt er að heimsókn mæðranna hafi þótt valda börnunum uppnámi sem erfitt væri að kveða niður og undirmannaðar stofnanir vildu forðast. Á hinn bóginn var þekking manna á mikilvægi geðtengslamyndunar barns og uppálanda takmörkuð, a.m.k. vel fram á sjöunda áratuginn.

Fljótlega eftir lok síðari heimstyrjaldarinnar tóku að birtast niðurstöður sálfræðilegra athugana á þroska ungbarna sem aðskilin höfðu verið frá kynforeldrum sínum í stríðinu og alist upp á stofnunum. Einkum var hér um að ræða rannsóknir breska læknisins John Bowlby og svissneska læknisins René A. Spitz en báðir höfðu rannsakað truflanir á geðheilsu barna vegna rofinna geðtengsla og tilfinningalegrar

²⁵⁹ Sigurður A. Magnússon: *Undir Kalstjörnu*, bls. 205.

²⁶⁰ Svandís Skúladóttir: „Skólastjóri og brautryðjandi“ *Leikur og leikgleði*, bls.32.

²⁶¹ Viðtal Katrín Hall (Hjaltested), tekið í sept. 2007.

vanrækslu í frumbersku, einkum vegna aðskilnaðar frá móður. Rit Bowlby *Maternal Care and Mental Health* sem gefið var út árið 1952, hafði fljótlega gríðarleg áhrif á meðal fræðimanna í sálfræði og uppeldismálum um allan heim. Ljóst er að þessara áhrifa gætir mjög fljótlega hér á landi. Dr. Símon Jóhannes Ágústsson fjallar t.d. ítarlega um mikilvægi geðtengsla barns og móður í greininni „Um ættleiðingu barna” sem rituð er árið 1959 og vitnar þar sérstaklega til verka Bowlby.²⁶² Nokkru síðar hefst dr. Sigurjón Björnsson handa um rannsóknir sínar á börnum sem dvalið höfðu í frumbersku á vöggustofum í Reykjavík en þær fólust m.a. í því að kanna hvort kenningar Bowlby ættu sér stoð í íslenskum veruleika. Niðurstöður þeirra rannsókna, sem fyrr er getið um, höfðu veruleg áhrif á þróun viðhorfa til umönnunar og uppeldis yngri barna þegar fram í sótti og áttu stóran þátt í því að vöggustofur lögðust af þegar fram kom á áttunda áratuginn.

6.5 Stofnanahefð? - Sérstök viðhorf til uppeldis „vandræðabarna”

Á seinni hluta fjórða áratugarins koma fram kröfur um að setja á stofn hæli fyrir „vangæf” börn og afbrotabörn. Eins og fyrr er vikið að er dr. Símon Jóh. Ágústsson brautryðjandi þeirra sjónarmiða. Af erindum og skrifum hans frá þessum tíma má ráða hvaða áherslum hann taldi að uppeldi vandræðabarna ætti að lúta. Þar kemur skýrt fram það grundvallarsjónarmið að „uppeldi komi í stað refsinga”. Hann segir: „Þessi skoðun styðst við óhrekjanlegar staðreyndir: Í flestum betrunarskólum og betrunarstofnunum fyrir vanrækt börn, börn með glæpahneigðir og alls konar ónáttúru, mjög óstýrilát og tornæm börn – vandræðabörn í einu orði – er líkamlegri hegningu örsjaldan beitt og öðrum refsingum jafnlítið og unnt er”.²⁶³ Eins og fram kemur í þessum orðum er dr. Símon Jóh. ekki að boða fortakslaut bann við refsingum þótt ljóst sé að þær eru honum ekki að skapi. „Hugsjónin er náttúrulega sú, að afnema refsingar í venjulegri merkingu orðsins úr uppeldissiðum” segir hann en er fremur svartsýnn á að það takist vegna ófullkomleika uppálenda og erfiðs upplags margra barna. Þegar refsingu er beitt á hún „aðeins að vera fólgin í eðlilegri afleiðingu misgerðarinnar” en hún getur ekki verið fólgin í líkamlegri hegningu, heldur óþægindum sem sjálfkrafa stafa að eðli verknaðar. Þannig á barnið að fá tækifæri til

²⁶² Símon Jóh. Ágústsson: *Álitamál*, bls. 258.

²⁶³ Símon Jóh. Ágústsson: *Þroskaleiðir*, bls. 62.

að læra af mistökunum. Til skýringa vitnar hann til gamals máltækis „Greindur nærri getur, reyndur veit þó betur”.²⁶⁴

Umfjöllun dr. Símonar um líkamlegar refsingar utan veggja heimilisins, t.d. í skólum eða stofnunum þar sem barnið dvelur í lengri eða skemmri tíma, er afar athyglisverð en hann varar sérstaklega við þeim þar: „Í fjölskyldunni eru hinar vondu afleiðingar líkamlegra refsinga auðveldlega mildaðar með ástaratlotum þeim og blíðu, sem venjulega ríkir á meðal foreldra og barna, með hinu nána persónulega sambandi sem tengir þau saman. En í skólanum er ekkert þvífíkt, sem mýkt geti afleiðingar harðra refsinga... Áhrif skólans á barnið eru miklu ópersónulegri en áhrif fjölskyldunnar á það; refsingarnar, sem hann beitir, eru líka miklu kaldari og ópersónulegri.”²⁶⁵ Skrif þessi lýsa því innsæi sem höfundur hafði í sálarlíf barns og næmni í umhverfi fjarri fjölskyldu þess.

Merkasta heimildin um viðhorf þessa tíma til uppeldisstarfs á stofnunum fyrir vandræðabörn og afbrotabörn er tvímælalaust skýrsla dr. Matthíasar Jónassonar til fræðslumálastjórnarinnar um heimsókn á slíkar stofnanir í Sviss, *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*. Í skýrslunni er sérstaklega fjallað um uppeldisstefnu ólíkra stofnana, þ.m.t. aga og agaviðurlaga, auk ýmissa annarra þátta er lúta að starfsemi af þessu tagi. Þar kemur m.a. fram sú áhersla sem lögð er á gildi fjölbreytts náms, en í þeim efnum bendir dr. Matthías á að ekki dugar að líta einungis til hópsins, heldur „verður að gefa hverjum einstaklingi náinn gaum. Einn er e.t.v. hneigður fyrir bóklegt nám, annar fyrir smíðar...”.²⁶⁶ Eins og vænta má skipar gildi vinnunnar háan sess: „Hvergi sér unglingurinn afrek sín og getu greinilegar, en ef þau koma fram í hagnýtu starfi....Einmitt nálæg takmörk og auðsær tilgangur starfsins örva viljann..Í þessu skyni eru landbúnaðarstörf mjög heppileg, af því að tilgangur þeirra er augljós”.²⁶⁷ Þá er fjallað m.a. um mikilvægi þess að uppeldisstofnanir sem þessar “ræki reglulegt heimilislíf” þar sem þær gangi börnunum í heimilisstað, og að „móðir” og „faðir” leitist við að “ná sem innilegustu sambandi við hvert barn og glæða ást og samúð í brjósti þess”.²⁶⁸

²⁶⁴ Símon Jóh. Ágústsson: *Proskaleiðir*, bls. 64-65.

²⁶⁵ Símon Jóh. Ágústsson: *Proskaleiðir*, bls. 71.

²⁶⁶ Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 12.

²⁶⁷ Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 13.

²⁶⁸ Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 8-9.

Einna athyglisverðastur er sá hluti í skýrslu dr. Matthíasar þar sem hann ber saman uppeldisstefnu ólíkra stofnana, annars vegar þar sem agi er harður og hins vegar þar sem meira frjálsræði ríkir. Hann bendir á að sum uppeldisheimili aðhyllist uppeldisstarf „þar sem ríkir tortryggni gagnvart börnunum og reynt er að halda öllu í skefjum með ströngum aga”. Dr. Matthías greinir frá heimsókn sinni á tvö heimili sem hann telur að falli undir þennan flokk og eru bæði ætluð stúlkum. Hann segir frá því að á báðum heimilunum séu starfskonurnar nefndar „gæslukonur” sem honum finnst samsvara þeim anda sem ríkti á þessum heimilum. „Og með líku sniði er hegningin...Fyrir smærri brot líkamsrefsing eða matarsvipting. En við stærri yfirsjónum, t.d. óhlýðni, liggur innlokun í dimmum klefa”.²⁶⁹ Niðurstaða dr. Matthíasar er þessi: „Það eru ekki hæli þessar tegundar, sem gestinum verða hugstæðust. Að mínu áliti skorti hér hið tengjandi band milli menntagjafa og menntaþega: *trúnaðinn*. Það á ekki að ala börnin upp fyrir uppeldisstofnun, heldur fyrir harðan raunveruleika lífsins”.²⁷⁰ Hér á höfundur við að hinn strangi agi sé ekki gott veganesti út í lífið vegna þess að búast megi við að þegar einstaklingurinn losnar undan aganum og eftirlitinu fari fyrir honum „sem fátíðum öreiga sem skyndilega verður stórauðugur: hann kann sér ekki hófs”.

Dr. Matthías bendir á að flestar uppeldisstofnanir í Sviss beiti gagnstæðum uppeldisaðferðum við þær sem að ofan greinir þar sem trúnaður og frjálsræði er kjarninn í uppeldisstarfinu: „Frá byrjun er leitast við að vekja skilning unglingsins á nauðsyn vissra framkomuhátta og hlýðni. Honum er sýnt fram á það að frjálsræðið er hlýðninni háð, að hlýðnin er einmitt skilyrði þess”.²⁷¹ Höfundur fjallar síðan um það á hvern hátt best sé að vinna trúnað unglings svo hann læri að vinna trúnað annarra og hvernig stigvaxandi frjálsræði þroskar hann til undirbúnings undir virka þátttöku í lífi og starfi. Í umfjöllun sinni um afbrotabörn leggur dr. Matthías áherslu á mikilvægi þess að hverjum og einum sé kennt að verða sjálfbjarga, efla siðferðisþroska og vinna á vanmáttarkennd þeirra sem oft hlýst af því að „hann hefur orðið útundan í lífinu og er olnbogabarn þess”.²⁷²

²⁶⁹ Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 15.

²⁷⁰ Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 16.

²⁷¹ Matthías Jónasson. *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 16.

²⁷² Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 24-25

Það er utan viðfangsefnis þessarar ritgerðar að leggja mat á þær uppeldisaðferðir sem viðhafðar voru í Breiðavík. Því verður aðeins bent á heimildir sem geta varpað ljósi á vissa þætti uppeldisstarfsins. Eftir því sem best er vitað liggja fyrir a.m.k. tvær bækur,²⁷³ ein háskólaritgerð²⁷⁴ og ein blaðagrein²⁷⁵ frá fyrri árum sem hafa að geyma frásagnir og upplýsingar um uppeldisstarf Breiðavíkurheimilisins frá mismunandi tímabilum á starfstíma þess. Að auki eru gagnlegar heimildir fyrir hendi sem varpa skýru ljósi á þá breytingu sem verður á hlutverki Breiðavíkur í samhengi við þær nýju áherslur í uppeldisstarfi sem urðu árið 1972 með stofnun Upptökuheimilis ríkisins í Kópavogi sem fyrr hefur verið vísað til.²⁷⁶ Rétt þykir hins vegar að fara nokkrum orðum um tvo þætti sem dr. Matthías fjallar um í skýrslu sinni um uppeldisstofnanir í Sviss, sem telja verður sérstaklega mikilvæga þegar starfsemi Breiðavíkurheimilisins og annarra vistheimila frá hliðstæðum tíma er virt. Lýtur annað atriðið að mikilvægi vinnunnar í uppeldisstarfinu og hitt að agaviðurlögum, einkum er varðar innilokun vistbarna.

Iðjusemi var ein af meginreglum *Tilskipunar um hús-agann á Íslandi* svo sem fyrr er vikið af. Virk þátttaka í daglegu brauðstriti var talin gera börnum gott eftir því sem geta þeirra leyfði og iðjuleysi barna í bæjum var gjarnan talin orsök óráðvendni, óknytta og annarrar óæskilegrar háttsemi. Skýrasta dæmið um trú manna á uppeldisgildi vinnu barna og ungmenna er eflaust vinnuskólar á vegum sveitarfélaga. Á fjórða áratugnum voru gerðar tilraunir með starfrækslu vinnuskóla í nokkrum bæjum og frá 1948 hefur t.d. Vinnuskóli Reykjavíkur starfað samfelldt. Sumarvinna barna með skóla á sér jafn langa sögu og skólastarfið, bæði til sveita og sjávar. Vinna barna var hins vegar ekki einvörðungu uppeldismál heldur oft talin efnahagsleg nauðsyn. Svo var ástatt t.d. haustið 1958 þegar samtök atvinnurekenda fóru þess á leit við borgarráð Reykjavíkur að skólahaldi í efstu bekkjum barnaskóla yrði frestað með þeim rökum að um helmingur vinnuafis við fiskvinnslu væru skólabörn eldri en 12 ára.²⁷⁷ Óhóflegar kröfur um vinnuframlag barna á Íslandi á sér raunar langa sögu. Þannig þótti ástæða til að setja í fyrstu barnaverndarlögin frá 1932 sérstakt ákvæði um eftirlit barnaverndarnefnda með því að börnum sé ekki ofþjakað með “þungri vinnu né

²⁷³ Stefán Unnsteinsson: *Stattu þig drengur* og Baugalín: *Launhelgi lyganna*.

²⁷⁴ Snjólaug Stefánsdóttir, Sveinn Allan Morthens og Iðunn Valgarðsdóttir: Breiðavík, árið 1979.

²⁷⁵ *Þjóðviljinn*, 18. júlí 1974, bls. 2. Fangi á Litla-Hrauni skrifar „frá því ég var sjö ára“.

²⁷⁶ Sjá einkum: Bryndís Guðmundsdóttir og Árni St.Jónsson: Óskabörn þjóðarinnar og Erlendur S. Baldursson: Ungdomshjemmet i Kópavogur.

²⁷⁷ Ólöf Garðarsdóttir: „Working Children in Urban Iceland ..“ *Industrious Children*, bls. 160.

löngum vinnutíma”. Var þetta verndarákvæði gert mun ítarlegra í lögnum frá 1947 og 1966. Þrátt fyrir verndarákvæði í lögum eru margar heimildir um áhyggjur manna af vinnuþrælkun barna. T.d. lét verkamannafélagið Dagsbrún áhyggjur sínar í ljós sumarið 1965 í tilefni þess að stúlkur og drengir niður í 11 ára aldur störfuðu við hafnavinnu í Reykjavík, jafnvel lengur en í 10 klst. á dag.²⁷⁸

Í ljósi þess sem að ofan greinir kemur ekki á óvart að frá upphafi var lögð áhersla á að Breiðavíkurdrengir hefðu næg tækifæri til vinnu. Raunar var staðarval heimilisins að talsverðu leyti rökstutt með tilvísun til þeirra möguleika til vinnu sem Breiðavík þótti búa yfir, t.d. mikil ræktunarskilyrði, peningshús fyrir hendi, möguleikar fyrir útræði og réttindi til eggjatöku í Látrabjargi.²⁷⁹ Og fljótlega eftir að heimilið hóf starfrækslu kemst framkvæmdanefnd vistheimilisins svo að orði í skýrslu sinni: “Nefndinni er að verða það æ ljósara, að Breiðavík er mjög heppilegur staður til þessara nota, einkum þegar svo er komið, að hægt er að beita drengjunum jafnt til vinnu við sjó og land, en að því ber að stefna”.²⁸⁰

Skal nú vikið að þeim þætti er lýtur að innilokun vistbarna. Fyrir er greint frá frásögn dr. Matthías Jónassonar af vistheimili í Sviss þar sem “innilokun í dimmum klefa” var beitt sem hegningu við stærri yfirsjónum. Höfundur segir frekar um þetta: „Ég fékk að skoða dimma klefann. Hann liggur á hanabjálkalofti, sem annars er notað til geymslu. Gluggalaus er hann og koldimmt inni; hann er að flestu leyti óvistlegur. Þó er þar miðstöðvarofn. Parna verður sú seka að hirst í 5-6 klukkustundir, að því er okkur var sagt”.²⁸¹ Fyrir liggur klefi var útbúinn í kjallara hússins í Breiðavík í upphafi. Um það er ekki deilt að hann hafi í upphafi verið útbúinn til þeirrar notkunar að loka af drengi þegar nauðsynlegt þætti. Líklegast er að annað hafi ekki verið talið óhætt en að slík aðstaða væri til staðar af öryggisástæðum, til þess að forða „lífi og limum” ef svo bæri undir. Hins vegar verður ekki útilokað að hann hafi verið notaður í refsiskyni þótt hér verði ekkert um það fullyrt. Benda má á að mörg önnur dæmi eru um herbergi sem hafa verið sérstaklega útbúin til þess að loka af börn á vistheimilum hér á landi.

²⁷⁸ Ólöf Garðarsdóttir: „Working Children in Urban Iceland...” *Industrious Children*, bls. 175.

²⁷⁹ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur dags. 11. apríl 1951. Greinargerð Þorkels Kristjánssonar og Magnúsar Sigurðssonar, ódags., en með vísun í bréf menntamálaráðuneytis 23. júlí 1951.

²⁸⁰ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Skýrsla framkvæmdanefndar vinnuheimilisins í Breiðavík, Reykjavík 23. júlí 1952.

²⁸¹ Matthías Jónasson: *Uppeldi vandræðabarna í Sviss*, bls. 15.

Upptökuheimilið að Elliðahvammum var starfrækt í tæp tuttugu ár sem eins konar „biðheimili“ eða skammtímavistun svo sem þegar hefur verið fjallað um. Á því heimili voru m.a. tvö herbergi þar sem unnt var að loka börn og unglinga af, bæði á efri hæð hússins. Rimlar voru þar fyrir gluggum og herbergin læst að jafnaði. Börnin sem þar voru vistuð fengu mat afhentan í herbergi sín og höfðu engan félagsskap af öðrum en starfsfólki sem sinnti þeim þegar tilefni gafst til. Ljóst er að innilokun barna á Elliðahvammum var ekki í því skyni að stöðva af óæskilega hegðun. Börnin voru alla jafnan róleg þegar komið var með þau. Hins vegar hefur tilgangurinn ugglaut verið sá að koma í veg fyrir stök. Hugsanlega hefur öðrum þræði verið litið á slíka innilokun sem víti til varnaðar og því refsingu. A.m.k. er líklegt að börnin hafi litið svo á og einangrunin var þeim oft þungbær: „Þau áttu oft mjög bág og sum grétu mikið. Þá reyndum við að sýna þeim blíðu og umhyggju til að hugga þau“ tjáði Katrín Hall fyrrverandi forstöðukona þeim sem þetta ritar.²⁸²

A.m.k. ein rituð samtímaheimild er til sem varpar nokkru ljósi á aðstæður barna sem voru innilokuð að Elliðahvammum. Um er að ræða minnisblað frá Ólafi Gunnarssyni sálfræðingi um 10 ára dreng sem vistaður var vegna þjófnaðarbrotis að Elliðahvammum. Honum var síðar ráðstafað til Breiðavíkur. Minnisblaðið sem er frá árinu 1957 segir m.a.: „Drengurinn var lokaður inn í herbergi á annarri hæð hússins og vísaði forstöðukona heimilisins ... okkur til hans. Í herberginu voru engin húsgögn nema rúm og einn kollóttur stóll, þar var mjög sterk þvaglykt. Ég spurði forstöðukonuna hverju þessi lykt sætti en ekki kvaðst hún kunna skil á því; ég get ekki látið hjá líða að lýsa undrun minni á því að forstöðukona barnaheimilis skuli ekki þekkja lykt áður nefnds vökva“.²⁸³

Yfirleitt varði vistun barnanna á Elliðahvammum í nokkra daga en mjög oft var hún mun lengri, jafnvel nokkra mánuði í einstaka tilvikum. Ljóst er að það var viðtekin venja að svipta börn frelsi sínu á þessum tíma ef þau höfðu framið afbrot og áttu ekki heimili að hverfa til. Talsverðan tíma gat tekið að finna afbrotabarninu nýjan samastað, á sveitaheimili eða annars staðar. Þá mátti reikna með að herbergið með rimlagluggunum yrði dvalarstaður barnsins á meðan.

²⁸² Viðtal við Katrínu Hall (Hjaltsted) í sept. 2007.

²⁸³ Bsk. Álitserð Ólafs Gunnarssonar vegna eins Breiðavíkurdrengja 1957.

Starfsemin á Elliðahvammum var flutt í starfsmannaíbúð Kópavogshælisins í lok árs 1964 eins og fyrr er getið um. Yfirleitt vistuðust ekki fleiri en eitt til tvö börn á heimilið í einu, einkum eftir að vistheimilið á Dalbraut tók til starfa vorið 1966 og vistun einskorðaðist við afbrotahæðun. Tveir starfsmenn höfðu búsetu á heimilinu. Í sérstökum tilvikum annaðist lögregla gæslu ef álitid var að vistunglingur væri hættulegur eða ef tryggja þurfti að ekki kæmi til stroks, t.d. í alvarlegu sakamálum. Sama verklag var viðhaft þarna og á Elliðahvammum, börnin voru oftast læst inni og mötuðust þar.²⁸⁴ Í stað rimla í glugga var komið höggheilt eða sérstaklega styrkt gler. Starfsemin var í þessu bráðabirgðahúsnæði í u.þ.b. sex ár.

Ekki var um sérstaka aðstöðu til innilokunar að ræða eftir að Upptökuheimilið að Kópavogsbraut 17 tók til starfa árið 1972. Fljótlega kom í ljós að við þær aðstæður treysti starfsfólk sér ekki til að taka á móti unglingum til vistunar ef þeir sýndu mótþróa og komu í lögreglufylgd. Til að ráða bót á þessu voru fest kaup á húsi í nágrenninu, Kópavogsbraut 9 í því skyni að setja þar á laggirnar lokaða deild. Meðan á undirbúningi stóð var gerður samningur við fangelsið í Síðumúla um vistun ósakhæfra unglinga og gildi hann í nokkra mánuði í byrjun árs 1973 þar til húsnæðið á Kópavogsbraut 9 varð tiltækt til þessara nota.

Athyglisvert er að þegar hér er komið sögu gera menn sér grein fyrir þeirri ábyrgð sem fylgir frelsissviptingu barna og unglinga og hvers gæta þarf í slíkum tilvikum. Þannig eru vorið 1973 settar sérstakar reglur um starfsemi skammtímavistunar og hvernig að henni skuli standa. Samkvæmt þeim reglum mátti ekki vista yngri börn en 12 ára nema í algjörum undantekningartilvikum, ætíð skyldu vera gæslumenn með unglingunum í skammtímavistuninni, svefnherbergi ólæst og frjáls umgangur innan veggja hinna lokuðu húsakynna. Jafnframt var kveðið á um hvaða sérfræðipjónusta, þ.m.t. lækniþjónusta, skuli aðgengileg.²⁸⁵ Lokuð deild hefur síðan verið starfrækt á vegum Unglingaheimilis ríkisins og er nú á meðferðarheimili ríkisins, Stuðlum. Um vistun þar gilda sérstakar reglur sem tryggja eiga mannréttindi þeirra unglinga sem þar

²⁸⁴ Viðtal við Ólöfu Þorsteinsdóttur í sept. 2007.

²⁸⁵ Þí. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Reglur um skammtímavistun, dags. 8. mars 1973.

vistast.²⁸⁶ Frelsisvipting barna og ungmenna er að sjálfsögðu ætíð vandasöm og um miðjan tíunda áratuginn varð nokkur umræða um aðferðir sem viðhafðar voru á Unglingaheimili ríkisins nokkrum árum áður í þessum efnum. Að beiðni umboðsmanns barna lét félagsmálaráðherra gera úttekt á framkvæmdinni og liggur fyrir skýrsla um niðurstöður hennar.²⁸⁷

Þegar mat er lagt á hugsanlega innilokun Breiðavíkurdrengja í klefa drengjaheimilisins skiptir öllu máli hvernig þá innilokun bar að. Ólíkt þeim stofnunum öðrum þar sem innilokun tíðkaðist var heimilið í Breiðavík jafnframt heimili drengjanna. Hafi klefinn verið notaður í refsingarskyni svo sem vegna agabrota verður að telja að sú aðferð hafi gengið gegn bestu þekkingu þeirra tíma í uppeldismálum, samanber skýrslu dr. Matthíasar Jónassonar sem fyrr er vísað til. Í bókinni *Athöfn og uppeldi* frá 1947 er sama viðhorf áréttað m.a. með þeim rökum að slíkt dragi mjög úr „áhrifum hegningarinnar – ekki síst á óhlýðin börn”.²⁸⁸ Raunar hafði lengi verið varað við skaðlegum áhrifum refsinga af þessu tagi á Íslandi. Bríet Bjarnhéðinsdóttir ritaði t.d. í *Kvennablaðinu* árið 1895: „Aldrei má hegna börnunum með því að loka þau í dimmu herbergi eða jafnvel ein inni...því þau geta orðið svo hrædd að þau bíði þess aldrei bætur”.²⁸⁹ Á hinn bóginn eru heimildir sem benda til að innilokun barna hafi verið tíðkuð í einhverjum mæli fram eftir 20. öldinni. Valborg Sigurðardóttir hefur t.d. greint frá því að skömmu eftir að kennsla hófst í uppeldisskóla Sumargjafar árið 1946 hafi einn nemandi hennar gefið sig á tal við hana og greint sér frá því að það hefði tíðkast að senda börn í skammarkrókinn með innilokun í dimmu herbergi eða skonsu á því barnaheimili sem konan hafði áður starfað. Var henni brugðið þegar Valborg hafði útskýrt í kennslustund hvaða afleiðingar slíkt gæti haft á proska barnsins”.²⁹⁰

Í frásögn fyrrverandi vistdrengja í Breiðavík hefur verið vikið að því að drengjum hafi verið refsað með því að „poka” þá, þ.e. að stinga þeim ofan í strigapoka og binda fyrir. Hafi þessi aðferð verið notuð gengur hún að sjálfsögðu gegn öllum viðhorfum

²⁸⁶ *Reglur um réttindi barna sem dvelja á meðferðarheimilum á vegum Barnaverndarstofu*. Barnaverndarstofa 1. nóvember 1997

²⁸⁷ Davíð Þór Björgvinsson og Nanna K. Sigurðardóttir: Greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir unglinga og eftirlitsskyldur barnaverndaryfirvalda. 1998.

²⁸⁸ Matthías Jónasson: *Athöfn og uppeldi*, bls. 191.

²⁸⁹ Bríet Bjarnhéðinsdóttir: “Nokkur orð um börn”, *Kvennablaðið*, 1. árg. 1895, 9.tbl., bls. 66.

²⁹⁰ Viðtal við Valborgu Sigurðardóttur, sept. 2007

uppeldisfræðinga þessa tíma sem og langt út fyrir þau mörk sem almenn sjónarmið í uppeldismálum leyfðu. Benda má á að umrædd aðferð hafði verið notuð, t.d. af lögreglu allt þar til í desember árið 1949 þegar gefin voru út fyriræli frá dómsmálaráðuneytinu um algert bann við því að menn væru „pokaðir“. Tilefnið var að á landsmóti Ungmennafélags Íslands, sem haldið var í júlí 1949, hafði lögregla gripið til þessa úrræðis gagnvart ölvuðum mönnum. „Voru þeir settir í ullarballa er smeygt var yfir höfuð þeirra og bundið fyrir undir iljum, og geymdir þannig þar til af þeim var runnið“.²⁹¹ Urðu nokkur eftirmál vegna þessara atburða og var gerð réttarrannsókn vegna hennar. Við hana kom fram að nokkur brögð höfðu verið að því að þessi aðferð hafði verið notuð annars staðar á landinu við handtöku ölvaðra manna þar sem fangaklefar voru ekki innan seilingar. Ekki er ólíklegt að þessi aðferð hafi verið notuð af gæslumönnum á dansleikjum þegar ölvun og áflog keyrðu úr hófi og þar sem ekki voru tiltækir nægilega margir lögregluþjónar og hefur höfundur heimildir um slíkt frá Patreksfirði. Um mál þessi var talsvert fjallað í dagblöðum í kringum 1950, þ.m.t. bann dómsmálaráðuneytisins við „pokun“ manna, og hefur forsvarsmönnum í Breiðavík væntanlega verið kunnugt um það.

6.6 Stofnanahefð? - Menntun og reynsla forstöðumanna annarra uppeldisstofnana en Breiðavíkur

Menntun og reynsla þeirra sem völdust til forstöðu fyrir opinberu uppeldisstofnunum gefur sterkar vísbendingar um þann sess sem börnum var skipaður í samfélaginu og af hálfu stjórnvalda. Þá veita upplýsingar um þetta atriði mikilvæga leiðsögn um gæði umönnunar og uppeldisstarfs í gegnum tíðina því ætla má að menntun og reynsla þeirra sem báru mesta ábyrgð á umönnun og uppeldi barnanna hafi orðið ráðandi um áherslur í uppeldisstarfi.

Eins og fram kemur hér á eftir hafa þeir sem stóðu fyrir rekstri uppeldisstofnana frá upphafi leitast við að afla sér þekkingar í umönnun og uppeldi barna eða að sjá til þess að slík þekking væri tiltæk. Þessi regla er hins vegar ekki án undantekningar og verður að telja starfsemi drengjaheimilisins í Breiðavík frá 1964 helsta dæmið um það.

²⁹¹ Þorsteinn Jónsson og Guðmundur Guðjónsson: *Lögreglan á Íslandi, stéttartal og saga*, bls. 445.

Eins og fyrr hefur verið fjallað um er *Vorblómið* ein elsta uppeldisstofnunin á Íslandi en hún tók til starfa árið 1928. Heimilið stofnaði Þuríður Sigurðardóttir og hafði hún áður farið til Danmerkur til að afla sér þekkingar. Starfaði hún fyrst á uppeldisstofnun í Kaupmannahöfn í hálft ár og síðar í fimm mánuði á heimili fyrir vangefin börn í Ringsted áður en hún kom heim til að láta hugsjón sína rætast.²⁹²

Saga Sesselju, stofnanda *Sólheima í Grímsnesi*, er öllu þekktari en saga Þuríðar en margt er sameiginlegt með þessum brautryðjendum í barnavernd á Íslandi. Hugsjón Sesselju um að reka barnaheimili á Íslandi vaknar þegar hún dvelur í Sviss árið 1924 og kynnist slíkum stofnunum þar. Árið 1927 gefst henni tækifæri til dvalar í Kaupmannahöfn þar sem hún fær starf við barnaheimili og sækir „námskeið og fyrirlestra sem hún telur koma að gagni við stjórnun og rekstur barnaheimilis”.²⁹³ Þá leggur hún leið sína til Hamborgar og „snýr sér þar af fullum þunga að námi sínu” árið 1928. Fyrir tilviljun kemst hún í kynni við hugmyndir antroposófa, fylgjenda mannvinarins Rudolf Steiner. Í kjölfarið stundar hún síðan nám í Waldorfskólanum í Stuttgart og í sjálfri miðstöð antroposófanna, Dornach í Sviss. Þar kynntist hún fólki sem síðar kom til starfa hjá henni á Sólheimum.²⁹⁴ Hún dvelur þar til ársins 1930 er hún heldur heim til að hrinda hugmyndum sínum í framkvæmd.

Vigdís G. Blöndal kennari veitti forstöðu *heimavist Laugarnesskóla* sem ætluð var veikluðum börnum frá upphafi árið 1935 og á meðan henni entist starfsorka eða í 27 ár. Eftir að hún lét af störfum var starfsemi heimavistarinnar hætt árið 1962. Vigdís var farkennari eftir að hún lauk námi, rak lítinn einkaskóla á þriðja áratugnum og varð síðar kennari við Austurbæjarskólann áður en hún tók við heimavistinni. Hún starfaði jafnframt við sumardvöl Oddfellowa á Silungapolli 1931 til 1952 að þremur sumrum frátöldum.²⁹⁵

Umönnun barna á vöggustofum var að því er virðist án undantekninga í höndum ljósmæðra og hjúkrunarkvenna. Nefna má t.d. *vöggustofu Helgu M. Nielsdóttur* ljósmóður sem fyrr er fjallað um og starfrækt var árin 1937 til 1940. Helga byggði sumarbústað við Lögberg og hafði elstu börnin þar á sumrin. „Ég réði tvær

²⁹² *Mbl.* 13. ágúst 1935, bls. 6. Viðtal við Þuríði Sigurðardóttur.

²⁹³ Jónína Michaelsdóttir: *Mér leggst eitthvað til*, bls. 40.

²⁹⁴ Jónína Michaelsdóttir: *Mér leggst eitthvað til*, bls. 66.

²⁹⁵ *Mbl.* 23. júní 1968, bls. 18.

hjúkrunarkonur til að veita barnaheimilinu forstöðu” segir Helga í viðtalsbók sinni”.²⁹⁶ Og á vöggustofu *Hjálpæðishersins* sem starfrækt var á stríðsárunum störfuðu m.a. systur sem báðar voru ljósmæður.²⁹⁷

Mikil áhersla var lögð á menntun og þekkingu á öllum *stofnunum Sumargjafar* frá upphafi. Sumargjöf setti sér fljótlega það markmið að „í framtíðinni skyldi engin stúlka starfa við barnaheimilin nema hún hefði sérstaka menntun til þess”.²⁹⁸ Svo virðist að frá upphafi hafi verið reynt að tryggja að uppeldisstarf væri í höndum fagfólks. Fyrsti forstöðumaður Grænuborgar var t.d. Þorbjörg Árnadóttir hjúkrunarkona og vöggustofum Sumargjafar var stjórnað m.a. af Guðrúnu Árnadóttur hjúkrunarkonu (Tjarnarborg) og Ísafold Teitsdóttur hjúkrunarkonu (Suðurborg).²⁹⁹ Til að unnt yrði að tryggja markmið Sumargjafar um menntun starfsfólks var settur á stofn „Uppeldisskóli Sumargjafar”, síðar Fóstruskóli Íslands, undir forystu Valborgar Sigurðardóttur og hóf hann starfsemi sína 1946.

Á *Vöggustofunni að Hlíðarenda* og síðar *Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins* voru hjúkrunarkonur ráðnar til forstöðu fram yfir miðjan sjötta áratuginn jafnframt því sem læknar voru ráðnir til að hafa eftirlit með líkamlegum þroska barnanna. Lengst af gegndi Ólöf Sigurðardóttir hjúkrunarkona forstöðumannsstarfinu eða frá upphafi starfseminnar og fram yfir 1960. Hún átti jafnframt sæti í stjórn Geðverndarfélagsins um árabil. Árið 1967 verða þáttaskil þegar fóstura er ráðin til að veita Vöggustofunni forstöðu. Skömmu áður hafði Valborg Sigurðardóttir skólastjóri Fóstruskóla Íslands verið ráðin af barnaverndarnefnd sem uppeldislegur ráðgjafi við vöggustofuna svo sem fyrr var vikið að.

Forstöðukona á *Silungapólli* fyrstu fimm árin var Guðrún Hermannsdóttir en hún lauk kennaraprófi 1939. Segja má að Guðrún hafi öðlast ákjósanlegan undirbúning undir starfið því árin 1944 til 1950 starfaði Guðrún hjá Vigdísi G. Blöndal við heimavistina í Laugarnesskóla. Árið 1954 var henni veittur styrkur Barnaverndarfélags Reykjavíkur til náms erlendis til að læra kennslu vangefinna með það að markmiði að taka við

²⁹⁶ Gylfi Gröndal: *Þegar barn fæðist*, bls. 174.

²⁹⁷ Pétur Pétursson: *Með himneskum armi*, bls. 159.

²⁹⁸ Gils Guðmundsson: *Barnavinafélagið Sumargjöf 25 ára*, bls. 45.

²⁹⁹ Gils Guðmundsson: *Barnavinafélagið Sumargjöf*, bls. 63.

forstöðu Skálatúnsheimilisins í Mosfellssveit³⁰⁰. Hún var sett skólastjóri við þá stofnun árið 1957³⁰¹ Við Silungapólli tók Gyða Sigvaldadóttir sem var í forystusveit fóstara á Íslandi um árabil en hún var forstöðumaður á Silungapólli frá 1955 til 1956. Gyða hafði áður veitt forstöðu dagvistarheimilum hjá Sumargjöf en síðar varð hún m.a. forstöðukona Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1970-1971.³⁰² Árið 1956 tók Dagbjört Eiríksdóttir fóstara við Silungapólli en hún veitti heimilinu forstöðu til loka starfseminnar. Síðar starfaði hún sem fóstara á Barnageðdeild Landspítalans á Dalbraut 1971 til 1984.³⁰³

Guðbjörg Árnadóttir sem veitti heimilinu á *Kumbaravogi* forstöðu meðan starfsemin þar varði frá 1945 til 1957 var menntuð hjúkrunarkona. Hún hafði áður starfað sem hjúkrunarkona við Barnaskóla Reykjavíkur í nokkur ár og síðan yfirhjúkrunarkona við Sjúkrahús Vestmannaeyjar frá árinu 1928.³⁰⁴ Á sjúkrahúsinu var um skeið sérstök stofa fyrir börn með berkla og aðra sjúkdóma og hafði Guðbjörg veg og vanda af starfsemi hennar.³⁰⁵ Hún varð síðan forstöðukona upptökuheimilisins á Kleppjárnsreykjum sem starfrækt var 1942-1943. Hafði hún því talsverða reynslu af umönnun barna þegar hún tók við forstöðu Kumbaravogs og síðar Reykjahlíðar.

Vistheimilið að *Reykjahlíð* tók við af Kumbaravogi árið 1957 og gegndi Guðbjörg áfram starfi forstöðumanns uns Sigríður María Jónsdóttir sérkennari tók við árið 1961 og stóð hún fyrir heimilinu uns því var lokað 1973. Hún hafði áður starfað sem kennari við Lækjarskóla í Hafnarfirði og á Sólheimum í Grímsnesi í eitt ár.³⁰⁶

Við upphaf starfseminnar að *Ellidæhvammi* voru hjónin Halldóra Guðmundsdóttir og Haukur Helgason ráðin til að hafa umsjón með rekstrinum. Halldóra var hjúkrunarkona að mennt og hafði m.a. starfað áður við geðhjúkrun á Kleppspítala.³⁰⁷ Árið 1949 tók önnur hjúkrunarkona Margrét Guðmundsdóttir við starfseminni en hún hafði starfað um hríð með Halldóru á Ellidæhvammi. Árið 1950 var Katrín Hjaltested

³⁰⁰ *Mbl.* 25. nóv. 1955 bls. 16.

³⁰¹ *Mbl.* 21.sept. 1957, bls. 13.

³⁰² *Leikskólakennaratal*, bls. 312.

³⁰³ *Leikskólakennaratal*, bls. 202. Sjá jafnframt *Mbl.* 17. jan. 1990, bls. 34.

³⁰⁴ *Hjúkrunarkvennatal* II.

³⁰⁵ *Mbl.* 20. des. 1968, bls. 22.

³⁰⁶ *Kennaratal*.

³⁰⁷ *Hjúkrunarkvennatal* II.

ljósmóðir ráðin forstöðumaður. Katrín hafði áður m.a. starfað við vistheimili Sumargjafar á Suðurborg og sem starfsmaður að Elliðahvamm. Gegndi Katrín starfi forstöðumanns til ársins 1953 þegar Jóhanna Katrín Pálsdóttir ljósmóðir tók við til ársins 1959. Jóhanna hafði áður en hún tók við forstöðu m.a. starfað við Elliðahvamm í tæp þrjú ár. Síðasti forstöðumaður á Elliðahvamm var Rósa Þorsteinsdóttir en hún hafði áður starfað á barnaheimilum Sumargjafar.³⁰⁸ Rósa gegndi starfinu fram til ársins 1966 þegar starfsemin var flutt í Kópavoginn. Hún tók þá við fyrsta fjölskylduheimili Reykjavíkurborgar, Skála við Kaplaskjólsvæg. Rósa annaðist þau börn sem hún tók til uppeldis á fjölskylduheimilinu til fullorðinsára þeirra fram undir lok sjöunda áratugarins. Rósa hlaut íslensku Fálkaorðuna fyrir störf sín að uppeldismálum.

Á seinna starfstímabili *Kumbaravogs* frá 1965 til 1975 var um að ræða einkarekstur Kristjáns Friðbergssonar og eiginkonu hans Hönnu Halldórsdóttur. Kristján hafði þá starfað sem kennari þótt ekki hefði hann kennarapróf. Áhugi hans á því að reka heimili fyrir börn vaknaði þegar hann starfaði hjá Ungdomsklub Seminarium í Danmörku þar sem hann sótti sér fræðslu með þátttöku í félagsmálanámskeiðum. Auk þess hafði Kristján starfað hjá Æskulýðsráði Reykjavíkur og félagsamtökunum Vernd áður en hann stofnaði uppeldisheimilið.³⁰⁹

6.7 Menntun og reynsla forstöðumanna í Breiðavík

Í skýrslu Sigurðar Magnússonar löggæslumanns til fræðslustjórnarinnar *Afbrotaæskan* sem gefin var út árið 1940 kemst hann svo að orði í tengslum við tillögu barnaverndarnefndar Reykjavíkur um stofnun fyrir erfiða vandræðapilta: „Í umræðunum um uppeldishæli má aldrei gleyma einni mikilvægri staðreynd, og hún er sú, að ef allir verstu gallar erlendra uppeldishæla eiga ekki að koma fram hér, verður að velja til forstöðu fyrir hælina hámenntaðan ágætismann. Það er ósegjanlega örlogaríkt að verða að hafa í sömu stofnun börn og unglinga á ýmsum aldri, sem hafa verið send þangað af hinum ólíkustu ástæðum”.³¹⁰ Dr. Símon Jóh. Ágústsson er ekki síður meðvitaður um mikilvægi uppalandans þegar hann segir: „Til þess að útrýma refsingu í öllum myndum þarf fyrst og fremst afburða uppalandur, sem standa langt

³⁰⁸ Viðtal við Ólöfu Þorsteinsdóttur, systur Rósu, 2. okt. 2007.

³⁰⁹ *Mbl.* 19. júlí 1969.

³¹⁰ Sigurður Magnússon: *Afbrotaæskan í Reykjavík*, bls. 37.

fyrir ofan meðallag kennara og foreldra eins og þeir eru í raun og veru. Persónuvald þeirra og mannkostir geta gert refsingar óþarfar”.³¹¹ Ekki er víst að allir sem komu að undirbúningi að stofnun og starfrækslu Breiðavíkurheimilisins hafi haft jafn skýran skilning á mikilvægi þess að þekking í uppeldismálum gæti skipt sköpum um hvernig til tækist. Víst er þó að leitast var við að fá reynda og vel menntaða menn til verkefnisins, a.m.k. framan af starfstíma drengjaheimilisins.

Sá er hafði veg og vanda að undirbúningi að starfsemi drengjaheimilisins í Breiðavík og umsjón með framkvæmdum og uppeldisstarfinu árið 1952 var *Magnús Sigurðsson kennari*. Magnús var á margan hátt einn helsti brautryðjandi í barnaverndarmálum á Íslandi. Hann var lengi kennari í Laugarnesskóla og síðar skólastjóri Eskihlíðaskóla. Hann sat í barnaverndarnefnd Reykjavíkur 1950 til 1957, var varamaður í Barnaverndarráði Íslands frá 1948 og aðalmaður frá 1957 til dauðadags árið 1974. Enginn hefur því setið í Barnaverndarráði lengur, hvorki fyrr né síðar. Hann á einna mestan þátt í því að skapa samfélagsvitund í barnverndarmálum á Íslandi því á árunum upp úr 1960 ferðaðist hann um með kvikmyndina „Úr dagbók lífsins” og sýndi á tugum staða um land allt. Í tengslum við sýningu myndarinnar flutti hann fyrirlestra um barnavernd og aflaði fjár til „Hjálparsjóðs æskufólks” sem hann stofnaði til þess að „bæta bøl barna og unglinga, sem í raunir rata og flýta fyrir byggingu heimila fyrir afvegaleidda æsku”.³¹²

Árið 1951 var Magnúsi ásamt Þorkeli Kristjánssyni starfsmanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur falið að gera tillögur um staðarval þegar ákveðið hafði verið að hefjast handa um að koma á fót uppeldisstofnun fyrir afbrotabörn og ungmenni á glapstigum í samræmi við ákvæði laganna frá 1947. Var þeim gefin sú forskrift „að heimilið komist fljótt upp, og með sem minnstum tilkostnaði”.³¹³ Þeir litu einkum til Breiðafjarðareyja og staða við Ísafjarðardjúp auk Breiðavíkur sem þeir lögðu til að yrði fyrir valinu. Þessi tillaga sætti gagnrýni eins og fyrr er vikið að. Hún er þó um margt skiljanleg í ljósi þeirra forsendna sem gefnar voru og ekki síður í ljósi þess að hún var í samræmi við þá framkvæmd sem tíðkaðist á öðrum Norðurlöndum á þessum tíma, ekki síst í Noregi. Þá kann að vera að reynslan af upptökuheimilinu fyrir

³¹¹ Símon Jóh. Ágústsson: *Proskaleiðir*, bls. 62-63.

³¹² *Mbl.* 19. janúar 1964, bls. 27. Fréttatilkynning frá Biskupsstofu.

³¹³ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðuneytisins. Bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur 1951.

lauslátar stúlku að Kleppjárnsreykjum hafi verið þeim félögum ofarlega í huga en stök stúlnanna þaðan var álitid hafa átt verulegan þátt í því að starfseminni var hætt. Loks má geta þess að Magnús var fæddur á Geirseyri við Patreksfjörð og var því öllum hnútum kunnugur á þessu svæði.

Magnús var skipaður í framkvæmdanefnd til að hafa umsjón með uppbyggingu og starfsemi í Breiðavík og í kjölfarið ráðinn til að annast framkvæmdir. Magnús hóf störf vorið 1952 og vann hörðum höndum við endurbætur húsakynna og aðstöðu ásamt því að sinna uppeldi þeirra sjö drengja sem þá hafði verið ráðstafað til Breiðavíkur.

Árið 1953 var Bergsveinn Skúlason bóndi og fræðimaður frá Skáleyjum ráðinn til að annast bústjórn og rekstur drengjaheimilisins í Breiðavík. *Njáll Þóroddsson kennari* var hins vegar ráðinn til að hafa með höndum uppeldisstarfið en þeir störfuðu báðir fram til loka maímánaðar árið 1955. Þá var starfsfyrirkomulaginu breytt þannig að upp frá því bæri forstöðumaður samhliða ábyrgð á uppeldisstarfi og rekstri heimilisins en skyldi hafa sér til aðstoðar kennara.³¹⁴

Njáll Þóroddsson var búfræðingur frá Hvanneyri og lauk kennaraprófi árið 1946. Hann hafði m.a. verið kennari við Iðnskólann í Vestmannaeyjum og skólastjóri Hrunamannaskóla árin 1948-1950. Árin 1950 til 1952 var hann kennari við Austurbæjarskóla en hélt eftir það til náms í heimspeki í Kaliforníu. Sumarið 1954, samtímis því sem hann gegndi störfum í Breiðavík, fór hann í námsför til að kynna sér rekstur heimila fyrir vandræðaunglinga í Danmörku og Sviss með tilstyrk menntamálaráðuneytis.

Hinn 1. júní árið 1955 var *Kristján Sigurðsson* skipaður forstöðumaður í Breiðavík. Kristján hafði m.a. verið kennari og lögreglumaður áður en hann tók við starfi forstöðumanns og sinnt afbrotamálum unginga. Kristján átti síðar eftir að starfa lengi hjá Lögreglunni í Reykjavík og Félagsmálastofnun Reykjavíkur. Hann var ráðinn forstöðumaður Upptökuheimilis ríkisins árið 1972 og síðar Unglingaheimilis ríkisins.

³¹⁴ ÞÍ. Skjalasafn menntamálaráðun. Skýrsla yfir rekstur vistheimilisins í Breiðavík árið 1954.

Ekki reyndist auðvelt að halda í forstöðumenn í Breiðavík fyrstu starfsárin. Kristján lét af störfum eftir eitt ár og árið 1956 tók við stöðunni *Björn Loftsson kennari*. Með honum var ráðinn sérstakur skólastjóri, *Hinrik Bjarnason*, og er það í fyrsta og eina skiptið sem sérstakur skólastjóri var settur við heimilið.

Björn Loftsson var búfræðingur frá Hvanneyri og menntaður handavinnukennari. Áður en hann tók við starfi forstöðumanns hafði hann m.a. verið kennari við Barnaskólann á Hellu um árabíl. Björn var forstöðumaður til ársins 1962. Hinrik Bjarnason var skólastjóri til ársins 1958. Hann hafði lokið kennaraprófi árið 1954 og stundaði síðan nám í Leiklistarskóla Lárusar Pálssonar. Hinrik átti eftir að láta mikið að sér kveða í uppeldismálum þjóðarinnar og var m.a. framkvæmdastjóri Æskulýðsráðs Reykjavíkur frá 1971 til 1979.

Við af Birni Loftssyni tók *Hallgrímur Sveinsson kennari*. Hallgrímur hafði áður starfaði í eitt ár á heimavistarskólanum á Jaðri og verið flokksstjóri í vinnuskóla Reykjavíkur svo segja má að hann hafi að mörgu leyti verið vel undir það búinn að taka við Breiðavík þrátt fyrir ungan aldur. Hallgrímur varð síðar m.a. skólastjóri á Pingeyri um árabíl.

Hallgrímur Sveinsson lét af störfum árið 1964 en þá um haustið tók við forstöðumennsku *Þórhallur Hálfðánarson skipstjóri*. Þórhallur hafði stundað sjómennsku um langan tíma þegar hann lauk prófi frá Stýrimannaskólanum árið 1949. Hann hafði verið stýrimaður og skipstjóri á ýmsum skipum áður en hann kom í Breiðavík.

Telja verður að ráðning Þórhalls hafi brotið blað í sögu uppeldisstofnana á Íslandi frá upphafi. Aldrei fyrr hafði það gerst að ráðinn væri til forstöðu slíkrar stofnunar einstaklingur sem hvorki hafði starfsreynslu við uppeldi barna né menntun á því sviði. Á því tímabili sem Þórhallur veitti heimilinu forstöðu árin 1964 til 1972 starfaði enginn við heimilið með kennaramenntun eða aðra uppeldismenntun, ef undan er skilinn guðfræðinemi sem starfaði nokkur sumur í Breiðavík. Engu að síður var kveðið á um það í reglugerð um vistheimilið í Breiðavík sem gildi tók árið 1958 að kennari skyldi starfa við drengjaheimilið allt árið sem „annist kennsluna og aðstoðaði við uppeldisstörf á heimilinu”. Þeir sem gegndu kennarastörfum á tímabilinu, a.m.k.

fimm manns auk forstöðumannsins sjálfs, komu úr ýmsum áttum. Enginn þeirra hafði reynslu af kennslustörfum áður eftir því sem næst verður komist. Rétt er þó að geta þess að tveir þeirra sem önnuðust kennslu veturinn 1970-1971 höfðu lokið stúdentsprófi.

Þess má geta að í lögum um vernd barna og ungmenna frá 1947 og 1966 var kveðið á um að ekki væri heimilt að ráða til forstöðu stofnunar, sem ætluð er til viðtöku börnum hvaðanæva af landinu, aðra en þá sem Barnaverndarráð teldi til þess hæfa. Þessu ákvæði var yfirleitt ekki framfylgt. Þó var ráðning Hallgríms Sveinssonar borin undir ráðið í júlí 1962. Hins vegar var hvorki leitað umsagnar Barnaverndarráðs við ráðningu Þórhalls tveimur árum síðar eða þeirra sem síðar voru ráðnir.

Þegar Þórhallur lét af störfum tók sonur hans Bjarni við stöðunni og gegndi henni um veturinn fram á vor 1973. Bjarni hafði ásamt eiginkonu sinni starfað í tvö ár 1964-1966 hjá föður sínum í Breiðavík sem bústjóri.

Eins og fram hefur komið urðu þáttaskil í starfsemi Breiðavíkurheimilisins árið 1973 þegar uppeldisþáttur starfseminnar og innritun unglinga var felld undir stjórn Upptökuheimilis ríkisins og nýtt fyrirkomulag tók gildi. Menntun forstöðumanns hafði eftir það e.t.v. ekki jafn afgerandi áhrif og fyrr þar sem Upptökuheimilið varð faglegur bakhjarl starfseminnar með beinum og óbeinum hætti. Á Upptökuheimilinu störfuðu sálfræðingar og annað fagfólk sem kom reglulega til Breiðavíkur og m.a. fylgdi skjólstæðingum sínum vestur. Jafnframt fór starfslið Breiðavíkur reglulega í þjálfun á Upptökuheimilið þar sem það naut leiðsagnar innlands sem erlands fagfólks.³¹⁵ Sumarið 1973 var Georg H. Gunnarsson ráðinn forstöðumaður skólaheimilisins eins og vistheimilið var nú nefnt. Georg hafði þá starfað í ár á Upptökuheimilinu og þótti hafa staðið sig vel. Georg hafði stundað nám í Verslunarskólanum en hafði ekki sérstaka menntun á sviði uppeldisfræða. Samstarfsmenn hans voru ungir stúdentar að stórum hluta allt tímabilið sem hann gegndi störfum eða til ársins 1977. Þá tóku við hjónin Jónas H. Jónsson og Árnheiður Guðnadóttir en hvorugt þeirra hafði uppeldismenntun að baki.

³¹⁵ Snjólaug Stefánsdóttir, Sveinn Allan Morthens og Iðunn Valgarðsdóttir: Skýrsla um Breiðavík, bls. 104.

7. kafli

Niðurlagsorð

Í skýrslu þessari hefur verið leitast við að varpa ljósi á þróun barnaverndarstofnana á Íslandi frá upphafi, ólíkan tilgang þeirra og starfsemi. Leitast hefur verið við að tengja umfjöllunina við þá löggjöf sem gildi á mismunandi tímabilum, eftir því sem tilefni hefur gefist til. Fjallað hefur verið um samfélagsaðstæður í kjölfar stríðsins, uppvaxtarskilyrði barna og þróun helstu þátta velferðarkerfisins fram á áttunda áratuginn. Tilgangurinn er sá að leiða fram þá samfélagsgerð sem gaf tilefni til uppbyggingar sólarhringsstofnana fyrir börn á eftirstríðsárunum, einkum til starfsemi vistheimilisins í Breiðavík. Gerð hefur verið grein fyrir félagslegum uppruna og einkennum þess skjólstaðingahóps sem vistaðist í Breiðavík. Þá hefur verið leitast við að varpa ljósi á hugmyndir í uppeldismálum á tímabilinu og í þeim efnum velt við steinum er varða uppeldisstörf barnaverndarstofnana, bæði fyrir yngri börn og þau sem áttu við hegðunarvanda að stríða. Loks er gerð grein fyrir menntun og reynslu þeirra sem tókust á hendur þá ábyrgð að veita þessum stofnunum forstöðu.

Hér verða aðeins dregnar fram fáeinar ályktanir í stuttu máli sem höfundur telur að standi upp úr þegar lagt er mat á starfsemi barnaverndarstofnana frá árunum eftir stríð og fram á áttunda áratuginn, einkum með hliðsjón af starfsemi Breiðavíkurheimilisins.

1. Við blasir að uppeldisskilyrði fjölmargra barna á Íslandi á umræddu tímabili voru lengst af afar bágborin. Þúsundir barna ólust upp í sárri fátækt, við þröngbýli, heilsuspillandi húsnæði og tíða búferlaflutninga. Mörg þeirra máttu að auki þola ýmis konar vanrækslu og áföll í uppvextinum svo sem vegna fráfalls eða veikinda foreldra, sambúðarerfiðleika, áfengisneyslu eða annarra erfiðleika.
2. Í upphafi þessa tímabils hafði velferðarsamfélagið sem við þekkjum nú hafði vart slitið barnsskónum og í lok þess getur það í besta falli talist hafa náð gelgjuskeiði. Opinber stuðningur við þá samfélagshópa sem höllustum fæti stóðu var afar takmarkaður mest allt tímabilið. Lífsbaráttan gat því verið erfið, einkum fyrir barnmargar og fátækar fjölskyldur. Innviðir hins félagslega

hjálparkerfis, skóla og heilbrigðisþjónustu voru lengst af tímabilsins ekki í stakk búnir til að koma til móts við þarfir barna þegar eitthvað bjátaði á, t.d. vegna erfiðleika á heimilum eða varðandi skólagöngu barna.

3. Hinn hraði vöxtur Reykjavíkur sem varð á tímabilinu 1950 til 1970 fól í sér að til borgarinnar streymdi ungt fólk á barneignaraldri alls staðar af landinu. Fæðingartíðni var há og segja má að höfuðborgin hafi orðið að eins konar barnaborg. Foreldrarnir höfðu gjarnan alist upp í sveit og höfðu því ekki skýrar fyrirmyndir um uppeldi barna í borg. Félagslegir innviðir borgarsamfélagsins voru vanþróaðir og veittu foreldrum sem á þurftu að halda lítinn stuðning í uppeldishlutverki sínu. Afleiðingin stappar nærri ástandi sem telja verður „kreppu” í uppeldismálum, ekki síst á sjötta áratugnum og í byrjun þess sjöunda.
4. Viðbrögðin við þeim uppeldisvanda sem við blasti á þessum tíma voru einkum þrenns konar. Í fyrsta lagi voru sjónarmið „gamla” samfélagsins sem sá vandamálið liggja í frjálsræði og agaleysi borgarsamfélagsins og upphóf uppeldisgildi sveitalífsins. Börnum væri því hollt að dvelja í sveit í lengri eða skemmri tíma, ekki síst þeim sem talin voru á glapstigum. Í öðru lagi voru talsmenn þess að gera þyrfti ríkari kröfur til foreldra í uppeldismálum, ýmist með auknum aga og eftirliti með eigin börnum eða að þeir tileinkuðu sér nýjar uppeldisaðferðir sem hæfðu betur breyttu umhverfi. Loks skal nefna sjónarmið sem fólu í sér kröfur um félagslegar úrlausnir til að bæta uppeldisskilyrði barna. Þær tóku yfir úrbætur t.d. í dagvistarmálum, skólamálum og skipulögðu tómstundastarfi. Af sama meiði voru kröfur um uppbyggingu uppeldisstofnana fyrir börn í vanda sem náðu hámarki undir lok sjötta áratugarins. Þótt ofangreind sjónarmið hafi dregið fram ólíkar lausnir í uppeldismálum, spiluðu þau saman að verulegu leyti í málflutningi talsmanna barnaverndar á þessu tímabili.
5. Enda þótt skipulagt barnaverndarstarf eigi sér sögu aftur til upphafs fjórða áratugarins er ljóst að það var afar veikburða á árunum eftir stríð og raunar allt það tímabil sem hér um ræðir. Skipulagt barnaverndarstarf utan Reykjavíkur var ekki fyrir hendi og starfsmenn barnaverndarnefnda komu ekki fram á

sjónarsviðið fyrir en undir lok tímabilsins. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafði aðeins tvo til þrjá starfsmenn í sinni þjónustu fram á sjöunda áratuginn en þá fer hagur nefndarinnar að vænkast að þessu leyti og fagfólk kemur smátt og smátt til starfa. Úrræði barnaverndarnefnda utan stofnanavistunar voru afar fátækleg allt tímabilið.

6. Uppeldisstofnanir á vegum ríkis og sveitarfélaga, sem tóku á móti börnum í samræmi við barnaverndarlög, voru ekki starfræktar fyrir en á eftirstríðsárunum. Áður höfðu einstaklingar og félagasamtök rekið uppeldisstofnanir en þeim var ekki komið á fót sem sérstökum úrræðum í barnaverndarstarfi. Í lögum um vernd barna og ungmenna frá 1947 er fyrst kveðið á um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í byggingu og rekstri uppeldisstofnana: ríkisvaldið skyldi starfrækja stofnanir fyrir afbrotabörn og börn „á glapstigum” en gert var ráð fyrir að sveitarfélög hefðu úrræði á sínum vegum vegna barna sem þurfti að vista utan heimilis vegna erfiðra heimilisaðstæðna.
7. Uppbygging uppeldisstofnana fyrir börn sem þörfuðust vistunar utan heimilis vegna erfiðra heimilisaðstæðna einskorðaðist við Reykjavíkurborg og höfðu því barnaverndarnefndir annarra sveitarfélaga ekki aðgang að slíkum vistunarúrræðum. Það var nánast regla að starfræksla uppeldisstofnana hófst í húsnæði sem byggt var upp af félagasamtökum og fyrir áeggjan þeirra. Til dæmis byggði IOGT Kumbaravog og Jaðar, Oddfellowar byggðu Silungapoll og Mæðrastyksnefnd Hlaðgerðarkot. Vissulega var húsnæði reist í sumum tilvikum með tilstyrk borgarinnar og jafnvel ríkisins, en sjálfstæð fjáröflun og sjálfbodaðastarf vóg þar þó mest. Reksturinn var hins vegar á vegum Reykjavíkurborgar og heyrðu uppeldisstofnanirnar undir fræðsluskrifstofuna fram að stofnun félagsmálaráðs 1967.
8. Samkvæmt lögum um vernd barna og ungmenna frá 1947 svo og frá 1966, bar ríkinu að stofna og reka tvenns konar uppeldisstofnanir, eftir því sem fé var veitt til á fjárlögum: annars vegar „athugunarstöð” þar sem kunnáttumanni var ætlað að rannsaka barn og veita leiðbeiningar um hvernig með skuli fara. Hins vegar var gert ráð fyrir starfsemi a.m.k. tveggja uppeldisheimila fyrir

börn og ungmenni sem framið höfðu lögbrot eða töldust vera á glapstigum, annað fyrir stúlkur og hitt fyrir drengi.

9. Fljótlega eftir gildistöku fyrri laga um vernd barna og ungmenna frá 1947 fól menntamálaráðuneytið Upptökuheimilinu að Elliðahvammi að gegna hlutverki athugunarstöðvar, en heimilið hafði þá verið starfandi í nokkur ár. Frá árinu 1965 var upptökuheimilið starfrækt „til bráðabirgða” í starfsmannaíbúð Kópavogshælisins fram til ársins 1972. Óhætt er að fullyrða að á þessu tímabili hafi ekki farið fram athuganir eða rannsóknir á börnum sem á heimilið var ráðstafað nema í undantekningartilvikum. Framkvæmd þessara mála var því ekki í samræmi við ákvæði laga fyrr en árið 1973, í kjölfar stofnunar Upptökuheimilis ríkisins í Kópavogi. Þá fyrst var sett reglugerð um starfsemi athugunarstöðvar þrátt fyrir að ákvæði þess efnis hefði verið í lögum frá gildistöku laga um vernd barna og ungmenna árið 1947.
10. Drengjaheimilið í Breiðavík tók til starfa árið 1952 í samræmi við ákvæði laga um vernd barna og ungmenna frá 1947. Ekki var þó komið á fót hliðstæðu uppeldisheimili fyrir stúlkur eins og lögin gerðu ráð fyrir. Breyting á lögum nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna var samþykkt á Alþingi árið 1955, sem fól ríkisstjórn að stofnsetja slíkt heimili, kom heldur ekki til framkvæmda. Stjórnvöld létu nægja að skipa nefnd til að hafa milligöngu um ráðstöfun stúlkna á vistheimili í Danmörku árið 1959. Þeirri starfsemi lauk þegar heimili Hjálpræðishersins fyrir stúlkur, Bjarg, tók til starfa með fjárstyrk frá ríkinu árið 1965 en það starfaði aðeins í tæp tvö ár. Með gildistöku reglugerðar um skólaheimilið í Breiðavík árið 1973 varð sú breyting að heimilt var að vista stúlkur í Breiðavík ekki síður en drengi.
11. Uppbygging og rekstur þeirra tveggja stofnana sem reknar voru á vegum ríkisins samkvæmt lögum um vernd barna og ungmenna, upptökuheimilisins að Elliðahvammi og vistheimilisins í Breiðavík, var allan tímann af vanefnum og viðvarandi óvissa ríkti um starfsemi þeirra. Ítrekað var fjallað um lokun þessara stofnana í menntamálaráðuneytinu vegna fjárskorts. Nefna má sem dæmi að stjórn upptökuheimilisins að Elliðahvammi sagði af sér árið 1959 en þá var ekki unnt að greiða reikninga heimilisins vegna þess að rekstrarfé var

upp urið. Þá var starfsemin að Elliðahvammí í afar slöku og óhentugu húsnæði, sem reist hafði verið sem sumarhús en ekki til heilsársdvalar. Viðhald og endurbætur á húsnæðinu voru jafnan í lágmarki og að lokum varð að hætta starfseminni þar sem húsakynni þóttu óverjandi að mati Barnaverndarráðs Íslands árið 1964. Bráðabirgðahúsnæði var fundið í lítilli og ófullnægjandi starfsmannaíbúð Kópavogshælis þar sem starfsemin var í u.þ.b. 6 ár.

12. Staðarval drengjaheimilisins í Breiðavík réðst ekki síst af takmörkuðum fjárveitingum og gekk gegn áliti helstu sérfræðinga þess tíma. Uppbygging vistheimilisins gekk hægt og tók meira en áratug að koma húsakynnum í viðunandi ástand vegna fjárskorts. Seint og illa var brugðist við athugasemdum og ábendingum eftirlitsmanns, dr. Símonar Jóh. Ágústssonar. Þetta á einkum við um athugasemdir um ástand húsnæðis og ónógt starfslið sem og endurteknar ábendingar um óheppilega aldursdreifingu vistdregja.
13. Svo virðist sem starfsmannahald í Breiðavík hafi verið mjög erfitt allan starfstímann sem að verulegu leyti má rekja til einangrunar staðarins. Í upphafi ríkti bjartsýni og vel gekk að fá uppeldismenntaða starfsmenn til að annast kennslu og veita heimilinu forstöðu. Hins vegar kom fljótlega í ljós að illa gekk að halda þeim í starfi og voru því skipti á forstöðumönnum og kennurum tíð, ekki síst fyrsta áratuginn í starfsemi heimilisins. Að sama skapi gekk illa að halda í annað starfslið og á stundum var starfsmannaskortur svo mikill að telja má öruggt að hafi skapað hættuástand. Veturinn 1963 til 1964 var ástandið t.d. þannig að aðeins tveir starfsmenn sinntu þrettán vistdregjum á heimilinu. Dr. Símon Jóh. bendir á nokkrar afleiðingar þessarar undirmönnunar strax í fyrstu eftirlitsskýrslu sinni árið 1959 án þess að séð verði að brugðist hafi verið við.
14. Þrátt fyrir að uppeldisstofnanir fyrir börn hafi oft verið starfræktar af vanefnum, var frá upphafi sú meginregla í heiðri höfð að þeir sem veittu þeim forstöðu hefðu sérstaka menntun og/eða reynslu til slíkra starfa. Með ráðningu forstöðumanns drengjaheimilisins í Breiðavík árið 1964 var brotið blað í sögu uppeldisstofnana á Íslandi þegar ráðinn var maður sem hvorki hafði nokkra

uppeldismenntun né reynslu af uppeldisstarfi með börnum. Ráðningin var ekki borin undir Barnaverndarráð svo sem lög mæltu fyrir um og gert hafði verið við ráðningu fyrirrennara hans. Frá sama tíma og til loka starfstíma heimilisins var kennsla aldrei í höndum menntaðs kennara, eins og verið hafði fram að þeim tíma. Á tímabilinu frá 1964 og fram á áttunda áratuginn starfaði raunar enginn uppeldismenntaður starfsmaður við heimilið. Árið 1973 voru þó gerðar miklar breytingar á starfseminni og Upptökuheimilið varð faglegur bakhjarl þess.

15. Þegar litið er til þeirra viðhorfa til uppeldismála sem ríkjandi voru á meðal forystumanna í barnavernd á tímabilinu verður ekki öðru haldið fram en að þeir hafi verið andvígir líkamlegum refsingum. Þetta á jafnframt við um sjónarmið þeirra varðandi uppeldi „vandræðabarna” á stofnunum. Af þessu leiðir að hafi líkamlegum refsingum verið beitt í uppeldisstarfi í Breiðavík eða öðrum uppeldisheimilum var það í andstöðu við bestu þekkingu þessa tíma í uppeldismálum svo og viðhorf forystumanna í barnavernd frá upphafi tímabilsins. Fortakslaust bann við líkamlegum refsingum á uppeldisstofnunum var síðan lögfest með lögum um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966.
16. Um það er ekki deilt að sérstakur klefi var útbúinn í Breiðavík í þeim tilgangi að eiga kost á að loka barn eða ungmenni af ef ástæða þótti til. Slíka klefa var að finna á hliðstæðum stofnunum á öðrum Norðurlöndum á sama tíma og á meginlandi Evrópu. Rökin fyrir tilvist slíkra klefa voru oftast öryggissjónarmið, þ.e. að þær aðstæður gætu skapast að nauðsyn bæri til að loka barn af til að forða lífi og limum. Á Elliðahvammum var innilokun í læstu herbergi með rimlum fyrir gluggum hins vegar regla þegar í hlut áttu börn sem talin voru á glapstigum eða höfðu framið afbrot. Sambærileg aðstaða var fyrir hendi eftir að starfsemin var flutt í íbúð við Kópavogshæli. Lokuð deild var síðan sett á laggirnar á Upptökuheimilinu við Kópavogsbraut 9 og reglur settar um heimildir og framkvæmd vistana þar. Ekki eru til nein gögn sem benda til að reglur hafi verið settar á starfstíma Breiðavíkurheimilisins um það við hvaða aðstæður heimilt væri að loka barn inni í umræddum klefa. Engu að síður voru í reglugerð um Breiðavíkurheimilið nr. 88/1958 ákvæði um að

stjórnarnefnd og forstöðumaður skyldu setja heimilinu reglur sem m.a. tækju til heimilisaga.

17. Fyrirliggjandi gögn svara alls ekki öllum spurningum sem vakna um ráðstafanir barna til Breiðavíkur, einkum fyrir 1973. Bókanir í fundargerðabók barnaverndarnefndar Reykjavíkur eru bæði óljósar og gloppóttar og yfirleitt án rökstuðnings. Gögn í málum drengja sem ráðstafað var af barnaverndarnefnd Reykjavíkur benda þó til þess að í flestum tilvikum hafi vistun drengja í Breiðavík verið í samræmi við lagaskilyrði að því leyti að flestir drengjanna höfðu komist í kast við lögina eða áttu við að stríða hegðunarerfiðleika. Þá er ljóst að heimilisástæður og uppeldisaðstæður þorra þeirra drengja sem vistuðust á Breiðavík voru með þeim hætti að barnaverndarnefnd bar skilyrðislaust að láta mál þeirra til sín taka.
18. Yfirleitt verður hvorki ráðið af fundargerðarbók barnaverndarnefndar Reykjavíkur né öðrum gögnum hver afstaða foreldra til vistunar Breiðavíkurdrengja hafi verið. Fyrir liggur þó að í málum nokkurra drengja hafi foreldrar átt frumkvæði að ráðstöfuninni. Dæmi er ekki að finna í gerðarbók um formlega úrskurði barna á vistheimilið í Breiðavík gegn vilja foreldra. Þá er aðeins vitað um eitt dæmi þess að máli hafi verið skotið til fullnaðarúrskurðar Barnaverndarráðs Íslands. Svo virðist því að foreldrar hafi oftast beygt sig undir vilja nefndarinnar og/eða ekki þekkt réttarstöðu sína, a.m.k. kemur sjaldan fram andstaða þeirra við ráðstafanir í fundargerðarbókum eða öðrum gögnum.
19. Yfirleitt verður ekki ráðið af gögnum máls hvort aðrar ráðstafanir, t.d. fósturráðstafanir eða stuðningur við foreldra, hafi komið til álita við ákvarðanir um ráðstöfun drengja í Breiðavík. Annar rökstuðningur en tilvísun til lögregluskýrslna er sjaldgæfur framan af tímabilinu. Á hinn bóginn er ljóst að önnur úrræði en stofnanadvöl voru á þessum tíma afar bágborin. Ef undan eru skilin úrræði á borð við leiðbeiningar og eftirlit með heimilum var ráðstöfun barns á sveitaheimili algeng. Gögn benda til að slíkar ráðstafanir hafi ekki reynst vel þegar börn með hegðunarvanda áttu í hlut. Hin einlæga trú á uppeldisgildi stofnana, sem var ríkjandi á þessum tíma, hefur þó væntanlega

ráðið úrslitum um að ekki þótti ástæða til að velta vöngum yfir öðrum kostum ef stofnandvöl stóð til boða á annað borð.

20. Fyrirliggjandi gögn benda til að barnaverndarnefndir utan Reykjavíkur hafi lengi vel ráðstafað drengjum til Breiðavíkur fyrst og fremst vegna erfiðra heimilisástæðna og í færri tilvikum vegna afbrota eða þess að þau hafi verið álitin “á glapstigum”. Líklegt er að ráðstafanir drengja til Breiðavíkur frá sveitarfélögum utan höfuðborgarinnar hafi því oft og tíðum *ekki* verið í samræmi við skilyrði laga á þeim tíma þegar þær voru gerðar fram til ársins 1973. Óhætt er að slá því föstu að þessi framkvæmd hafi fyrst og fremst verið til komin vegna þess að barnaverndarnefndir utan Reykjavíkur höfðu ekki aðgang að öðrum stofnunum eða úrræðum fyrir þennan hóp.
21. Dr. Símon Jóh. kvartar ítrekað í eftirlitsskýrslum sínum yfir ófullnægjandi upplýsingum um drengi sem barnaverndarnefndir höfðu ráðstafað í Breiðavík, einkum þeirra sem heimili áttu utan Reykjavíkur. Sjaldan voru gerðar athuganir á drengjum áður en þeim var ráðstafað vestur eins og lög gerðu ráð fyrir. Ástandið skánar í þessum efnum þegar líða tekur á sjöunda áratuginn í Reykjavík og enn síðar þegar þorri nefnda utan höfuðborgarinnar áttu í hlut. Þá virðist sem skráning upplýsinga um drengina hafi lengst af verið í lágmarki af hálfu barnaverndarnefnda. Skortur á eftirfylgd í kjölfar vistunar í Breiðavík er eitt þeirra atriða sem dr. Símon gerði ítrekaðar athugasemdir við. Engin gögn liggja fyrir um að ábendingum dr. Símonar um gagnaskil eða eftirfylgd hafið verið komið á framfæri við barnaverndarnefndir í landinu eða að þær hafi brugðist við þeim.
22. Rétt þykir að taka fram að það sem að ofan greinir um ráðstafanir drengja í Breiðavík á við fyrir tímabilið fram að gildistöku reglugerðar um skólaheimilið í Breiðavík árið 1973. Með henni var stjórnarnefnd Upptökuheimilis ríkisins falin ábyrgð á starfseminni í Breiðavík er varðar vistun. Þá verður m.a. sú breyting að unglingum var ekki ráðstafað á heimilið án undangenginnar rannsóknarvistunar á Upptökuheimilinu nema í undantekningartilvikum. Ákvarðanir um vistun í Breiðavík voru eftir það

teknar af barnaverndarnefndum að fenginni tillögu Upptökuheimilisins og að höfðu samráði við foreldra.

Saga drengjaheimilisins í Breiðavík og annarra uppeldisstofnana fyrir börn sem komið var á fót á eftirstríðsárunum á sér margar hliðar. Sumar eru bjartar og aðrar dökkar. Lög um vernd barna og ungmenna frá 1947 endurspeglar bjartsýni og trú á að skipulegt barnaverndarstarf skipti sköpum fyrir framtíð barna sem bjuggu við óviðunandi uppeldisskilyrði. Lögin voru metnaðarfull og báru vitni um góða þekkingu á því sem börnum er fyrir bestu. Um líkt leyti voru ýmis önnur lög afgreidd frá Alþingi sem boðuðu umbætur í mikilvægum velferðarmálum, t.d. í skólamálum, almannatryggingum og framfærslumálum. Afkoma þjóðarinnar fór batnandi, uppgangur var í atvinnulífi og skammt var frá lýðveldisstofnun. Hugur og bjartsýni ríkti á framtíð hins unga lýðveldis og möguleika þess á öllum sviðum. Fljótlega kom þó í ljós að í barnaverndarmálum var vegferðin þyrnum stráð.

Í greinargerð þessari kemur fram að framkvæmd barnaverndarmála á Íslandi á starfstíma Breiðavíkurheimilisins var í veigamiklum atriðum á skjön við ákvæði laga. Á það bæði við um framkvæmd barnaverndarmála á ábyrgð sveitarfélaga og ríkis. Starfshættir barnaverndarnefnda voru ekki eins og lög gerðu ráð fyrir, starfsskilyrði þeirra slök og úrræði fátækleg, jafnvel á þeirra tíma mælikvarða. Saga uppeldisstofnana og önnur framkvæmd laga á vegum ríkisins á því tímabili sem fjallað er um bendir til að stjórnvöldum hafi hvorki verið fyllilega ljós sú ábyrgð sem felst í því að taka að sér uppeldi barna á viðkvæmu þroskaskeiði né sú ríka skylda til að vernda börn sem þeirri ábyrgð fylgir. Þetta mátti þeim hins vegar vera ljóst með tilliti til þeirrar þekkingar sem tiltæk var í landinu á þessum tíma og ábendingum um það sem betur mátti fara.

Heimildir

Óútgefnar heimildir:

Þjóðskjalasafn Íslands (ÞÍ)

Skjalasafn menntamálaráðuneytisins

Bréf frá borgarstjóra Reykjavíkur, dags. 18. apríl 1945.

Bréf frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur dags. 11. apríl 1951.

Bréf frá Barnaverndarráði Íslands dags. 18. mars 1964.

Bréf frá Gunnari Benjamínssyni 1947.

Bréf frá Magnúsi Sigurðss., Porkeli Kristjánss. og Gísla Jónss., dags. 8. október 1955.

Bréf frá nokkrum uppeldis- og sálfræðingum dags. 25. maí 1952.

Bréf frá Sigurði Magnússyni dags. 3. apríl 1946.

Bréf frá Sigurði Magnússyni dags. 5. janúar 1948.

Bréf frá Páli Líndal borgalögmanni dags. 6. mars 1969.

Bréf frá stjórnarnefnd Elliðahvams dags. 3. júní 1959

Bréf frá stjórnarnefnd Elliðahvams dags. 12. september 1959.

Bréf frá Sveini Ragnarssyni félagsmálastjóra dags. 9. nóvember 1992.

Bréf frá Barnverndarnefnd Rvík. til félagsmálanefndar Alþingis dags. 19. maí 1947.

Bréf til Barnaverndarráðs Íslands dags. 1. maí 1948

Bréf til Barnaverndarráðs Íslands dags. 4. maí 1948

Bréf til bæjarstjórnar Reykjavíkur dags. 19. mars 1958

Bréf til stjórnarnefndar bráðabirgðaheimilisins í Elliðahvammi dags. 1. maí 1948.

Bréf til stjórnarnefndar ríkisspítalanna dags. 23. september 1959

Bréf til stjórnarnefndar ríkisspítalanna dags. 24. febrúar 1966.

Frásögn af heimsókn í Breiðavík. Undirrituð með upphafsstöfum tveggja manna, dags. 23. maí 1962.

Frásögn dags. 7. mars 1972.

Greinargerð barnverndarnefndar Reykjavíkur um nauðsyn uppeldisheimila, dags. 18. mars 1949.

Greinargerð Porkels Kristjánssonar og Magnúsar Sigurðssonar, ódagsett en í greinargerðinni er vísað í bréf menntamálaráðuneytisins dags. 23. júlí 1953.

Greinargerð Auðar Jónsdóttur hjúkrunarkonu og forstöðumanns, ódagsett 1967.

Málsskjöl barna sem ráðstafað var í Breiðavík árin 1973 til 1979.

Memorandum dags. 15. nóvember 1950, árituð afgreiðsla málsins, nóvember 1952.

Reglur um skammtímvistun, dags. 8. mars 1973.

Samningur um upptökuheimi og hjálparstarf fyrir börn og unglinga milli menntamálaráðuneytisins og Reykjavíkurborgar dags. 22. júlí 1970.

Skýrsla Porkels Kristjánssonar, Eftirlit með umkomulausum börnum. 1952

Skýrsla um rekstur vistheimilisins í Breiðavík árið 1954. Skýrslan er undirrituð af Gísla Jónssyni f.h. framkvæmdarnefndar vistheimilisins. Ódagsett en mun vera frá árinu 1955.

Skýrsla Sigurjóns Björnssonar, meðfylgjandi bréfi til Heilsugæslustöðvar Reykjavíkur, dags. 5. maí 1967.

Skýrsla menntamálaráðuneytisins um rekstur upptökuheimilisins að Elliðahvamm dags. 11. mars 1954.

Minnisblað um Elliðahvamm 25.mars 1954.

Minnisblað um Elliðahvamm 12. desember 1957.

Tillögur frá stjórnarnefnd bráðabirgðaheimilisins í Elliðahvamm, Barnaverndarráði Íslands og barnaverndar Reykjavíkur varðandi bráðabirgðaheim. í Elliðahvamm og staðsetningu og fyrirkomulag væntanlegrar athugunarstöðvar í Reykjavík, dags. 16. júní 1948.

Tillögur um stofnun og starfsrækslu uppeldisheimila handa vangæfum börnum og unglingum. Nefndarálit dags. 9. janúar 1950.

Skjalasafn Barnaverndarráðs Íslands

Skýrslur Barnaverndarráðs Íslands 1932-1972

Símon Jóh. Ágústsson: Athuganir á vistheimilinu í Breiðavík á árunum 1959 til 1972. 14 skýrslur.

Álitsgerð Símonar Jóh. Ágústssonar um rannsókn Gísla H. Guðjónssonar dags. 1-15 október 1975.

Umsögn Barnaverndarráðs dags. 7. júní 1955 og yfirlit dags. 25. júlí 1955.

Greinargerð Jóns Björnssonar félagsmálastj. um Dvalarheimilið að Hjalteyri, dags. 22. nóvember 1977.

Borgarskjalasafn (Bsk)

Álitsgerð Ólafs Gunnarssonar vegna eins Breiðvíkurdrengja 1957.

Bréf Sigurjóns Björnssonar til borgarstjóra, dags. 6. apríl 1967.

Málsskjöl drengja sem ráðstafað var í Breiðavík á árunum 1952 til 1979.

Fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 4. maí 1960.

Fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 2. september 1963.

Fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 20. apríl 1964.

Fundargerð barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 29. apríl 1966.

Greinargerð með tillögum vistheimilanefndar ódagsett frá árinu 1967.

Greinargerð um barnaheimili á vegum Reykjavíkur frá fræðslufulltrúanum í Reykjavík til borgarstjóra, dags. 14. júní 1956.

Skýrslur barnaverndar Reykjavíkur 1945-1969.

Tillögur vistheimilanefndar ódagsett frá árinu 1957.

Greinargerð með tillögum vistheimilanefndar ódagsett frá árinu 1957.

Skjalasafn menntamálaráðuneytisins.

Tillaga til þingsályktunar um uppeldisskóla fyrir ungar stúlkur 1957

Fundargerð 51.fundar Hjáparnefndar stúlkna dags.27. febrúar 1968.

Skjalasafn félagsmálaráðuneytisins

Greinargerð Davíðs Pórs Björgvinssonar og Nönnu K Sigurðardóttur um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir unglinga og eftirlitskyldur barnaverndaryfirvalda. 1998.

Einkasöfn

Aðalheiður Sigurðardóttir. Óbirt handrit 1932.

Hinrik Bjarnason, bréf til vinar 22. janúar 1957.

Jón Torfi Jónsson, Skóli fyrir alla. Óbirt handrit 2007.

Óútgefnar ritgerðir

Bryndís S. Guðmundsdóttir og Árni St. Jónsson: Óskabörn þjóðarinnar. Athugun á starfi Unglingaheimilisins Kópavogsbraut 17, 1972-1984. BA ritgerð í uppeldisfræði, Háskóli Íslands 1985.

Erlendur S. Baldursson: Ungdomshjemmet i Kopavogur. En studie av problem ungdommer i Island. Hovedoppgave i kriminologi. Universitetet i Oslo 1979.

Georgía M. Kristmundsdóttir og Sigríður L. Jónsdóttir: Breiðavíkurannsóknin. BA ritgerð í sálarfræði, Háskóli Íslands 1976.

Gísli H. Guðjónsson: Delinquent boys in Reykjavík, a follow-up study of boys sent to an approved school. 1975.

Snjólaug Stefánsdóttir, Sveinn Allan Morthens og Iðunn Valgarðsdóttir: Skýrsla um Breiðavík. Námsritgerð við háskólann í Uppsölum 1979.

Viðtöl

Björgvin Magnússon	september 2007.
Gísli H. Guðjónsson	ágúst 2007.
Hinrik Bjarnason	september og nóvember 2007.
Hallgrímur Sveinsson	september og nóvember 2007.
Jón Björnsson	september til desember 2007.
Katrín Hall	september 2007.
Kristján Sigurðsson	september til desember 2007.
Ólafur Guðmundsson	nóvember 2007.
Ólöf Þorsteinsdóttir	október 2007.
Sigurjón Björnsson	október 2007.
Sveinn Allan Morthens	ágúst 2007.
Sveinn Ragnarsson	september til desember 2007.
Theodór Guðjónsson	október 2007.
Valborg Sigurðardóttir	september 2007.

Útvarpsþáttur

Viðar Eggertsson: „Eins og dýr í búi“ 26. apríl 1993.

Útgefin rit.

Aðalsteinn Sigmundsson: *Borgarbörn*. Reykjavík 1938.

Alþingsbækur Íslands 13-17. Reykjavík 1973-1990.

Alþingistíðindi. Alþingi, Reykjavík 1946.

Arna H. Jónsdóttir: „Það þarf að hlúa að sálum...“ *Brautryðjendur í uppeldis- og menntamálum*. Ritstj. Börkur Hansen, Jóhanna Einarsdóttir og Ólafur H. Jóhannesson. Rannsókarstofnun Kennaraháskóla Íslands. Reykjavík 2004. (Bls. 53-72)

Árni Guðmundsson: *Saga félagsmiðstöðva í Reykjavík 1942-1992*. Hafnarfjörður 2007.

Ásgeir Karlsson: „The Battered Child Syndrome in Iceland“ *Nordisk Psykiatrisk Tidsskrift* 25,2. Universitetsforlaget, Oslo. (Bls.112-118).

Baugalín: *Launhelgi lyganna*. Mál og menning. Reykjavík 2000.

Björn Björnsson: „Vistun barna utan foreldraheimilis – ný viðhorf“ *Ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkur*, 1970.

Bragi Guðbrandsson: *Children at risk and in Care*, Council of Europe, 2006

Bríet Bjarnhéðinsdóttir: *Sveitalífið og Reykjavíkurlífið, fyrirlestur sem flutt hefir Bríet Bjarnhéðinsdóttir*. Reykjavík 1894.

Bríet Bjarnhéðinsdóttir: „Nokkur orð um börn“ *Kvennablaðið* 1. árg. 1895, 9. tbl.

Eggert Þór Bernharðsson: *Saga Reykjavíkur, borgin 1940-1990*. Iðunn, Reykjavík 1998. - *Undir bárujárnsboga, braggalíf í Reykjavík 1940-1970*. JPV, Reykjavík 2000.

Gefið og þegið. Afmælisrit til heiðurs Brodda Jóhannessyni sjötugum. Ritstj. Þuríður J. Kristjánsdóttir. Iðunn, Reykjavík 1987.

Gerður Kristný: *Myndin af pabba, saga Thelmu*. Vaka-Helgafell, Reykjavík 2005.

Gils Guðmundsson: *Barnavinafélagið Sumargjöf 25 ára, 1924 – 11. apríl – 1949*.

Barnavinafélagið Sumargjöf, Reykjavík 1949.

Gils Guðmundsson: *Almannatryggingar á Íslandi, hálftrar aldar saga Tryggingastofnunar ríkisins*. Tryggingastofnun ríkisins, Reykjavík 1992.

Gísli Ágúst Gunnlaugsson: „Fólksfjölgun og byggðarþróun 1880-1990“ *Íslensk þjófélagsþróun 1880-1990*. Ritstj. Guðmundur Hálfðanarson og Svanur Kristjánsson. (Bls. 75-111).

Gunnar M. Magnússon: *Landsspítalabókin*. Ríkisspítalar, Reykjavík 1981.

Gylfi Gröndal: *Þegar barn fæðist, endurminningar Helgu M. Nielsdóttur ljósmóður*. Almenna bókafélagið, Reykjavík 1977.

Hagstofa Íslands. www.hagstofan.is/mannfjoldi/faeddir-og-danir.

Halldór Laxnes: *Brekkukotsannáll*. Vaka-Helgafell. Reykjavík.

Helga Thorberg: *Minna, “engin venjuleg mamma”*, Ísafold, 1988

Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*. Sögufélag, Reykjavík 2002.

Herdís Helgadóttir: *Úr fjötrum, íslenskar konur og erlendum her. Mál og menning*, Reykjavík 2001.

Hildur Biering: *Barnauppeldisins heilaga skylda. Barnavernd á fyrri hluta 19. aldar*. Sögufélag, Reykjavík 2006.

Hjúkrunarkvennatal. Hjúkrunarfélag Íslands, Reykjavík 1988.

Illugi Jökulsson: *Ísland í aldanna rás. Saga lands og þjóðar ár frá ári*. JPV, Reykjavík 2000-2002. 3. bindi.

Ingólfur Á. Jóhannesson: *Menntakerfi í mótun. Barna og unglingafræðslan á Íslandi 1908-1958*. Reykjavík 1983.

Ingólfur Margeirsson: *Sálumessa syndara. Ævi og eftirþankar Esra S. Péturssonar geðlæknis og sálkönnuðar*. Hrísey, Reykjavík 1997.

Ingólfur Margeirsson: *Frumherjar, saga AA samtakanna á Íslandi 1948-1964*. AA útgáfan, Reykjavík 1994.

Jóhanna Einarisdóttir: *Heimilisofbeldi gegn börnum á Íslandi. Höggva-hýða-hirta-hæða-hóta-hafna-hrista-hræða*. Miðstöð heilsuverndar barna og Umboðsmaður barna Reykjavík 2004.

Jón Blöndal og Sverrir Kristjánsson: *Alþingi og félagsmálin*, Alþingissögunefnd, Reykjavík, 1954

Jón Rúnar Sveinsson: „Meginþættir húsnæðisstefnu íslendinga á 20. öld“ *Ársskýrsla Fasteignamats ríkisins*, Reykjavík 2005.

Jónína Michaelsdóttir: *Mér leggst eitthvað til. Sagan af Sesselju Sigmundsdóttur og Sólheimum*. Styrktarsjóður Sólheima 1990.

Kennaratal á Íslandi. Ritstjórn Ólafur P. Kristjánsson og Sigrún Harðardóttir. Oddi, Reykjavík 1985-1988. 5 bindi.

Kristinn Björnsson: *Sálfræðiþjónusta skóla. Þáttur hagnýtrar sálfræði*. Háskólaútgáfan og Fræðsluskrifstofa Reykjavíkurmæmis, Reykjavík 1991.

Lagasafn Íslands. Lög nr. 29/1947 og lög nr. 53/1966

Landnám Templara á Jaðri 1938-1948. Ritnefnd Einar Björnsson og Indriði Indriðason. Reykjavík 1948.

Leikskólakennaratal A-H. Mál og mynd, Reykjavík. 2000.

Ljósmaður á Íslandi. Rit þetta er gefið út í tilefni af 60 ára afmæli Ljósmaðrafélags Íslands 2. maí, 1979. Ljósmaðrafélag Íslands, Reykjavík 1984.

Loftur Guttormsson: *Bernska, ungdomur og uppeldi á einveldisöld*. Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 1983.

Lýður Björnsson: Saga sveitarstjórna á Íslandi, síðara bindi, Almenna bókafélagið, Reykjavík, 1979

Margrét Guðmundsdóttir: *Í þágu mannúðar. Saga Rauða kross Íslands 1924-1999.* Mál og mynd, Reykjavík 2000.

Matthías Jónasson: *Uppeldi og vandræðabörn í Sviss. Skýrsla til fræðslumálastjórnarinnar.* Reykjavík 1940.

Matthías Jónasson: *Athöfn og uppeldi.* Hlaðbúð, Reykjavík 1947.

Morgunblaðið, 1932-1990.

Ólöf Garðarsdóttir: „Working Children in Urban Iceland 1930-1990. Ideology og Work, Work-Schools and Gender Relations in Mordern Iceland“ *Industrious Children*. Odense Universitetsforlag, Odense 1997. (Bls. 160-185)

Petrína Jakopsson: „Braggahverfum verður að útrýma“ *Þjóðviljinn* 15-16 maí 1952.

Pétur Pétursson: *Með himneskum armi. Hundrað ára saga Hjálpræðishersins á Íslandi.* Skálholt, Reykjavík 1995.

Reglur um réttindi barna sem dvelja á meðferðaheimilum á vegum Barnaverndarstofu.

Barnaverndarstofa, Reykjavík 1. nóvember 1997.

Símon Jóh. Ágústsson: *Þroskaleiðir.* Ísafold, Reykjavík 1938.

Símon Jóh. Ágústsson: Barnavernd, í *Félagsmál á Íslandi*, ritstj. Jón Blöndal, Félagsmálaráðuneytið, Reykjavík, 1942.

Símon Jóh. Ágústsson: *Mannþekking*, Hlaðbúð, Reykjavík, 1945.

Símon Jóh. Ágústsson: *Álitamál.* Ísafold, Reykjavík 1959.

Símon Jóh. Ágústsson: *Um ættleiðingu*, Almenna bókafélagið, Reykjavík, 1964

Símon Jón Jóhannsson og Bryndís Sverrisdóttir: *Bernskan, líf, leikir og störf barna fyrir og nú.* Örn og Örlygur, Reykjavík 1990.

Sigurður Magnússon: *Afbrotaæskan í Reykjavík. Skýrsla til fræðslumálastjórnarinnar.* Reykjavík 1940.

Sigurður A. Magnússon: *Undir kalstjörnu. Uppvaxtarsaga.* Mál og menning. Reykjavík 1997.

Sigurjón Björnsson: *Börn í Reykjavík. Rannsóknarniðurstöður.* Íðunn, Reykjavík 1980

Stefán Ólafsson: *Íslenska leiðin. Almannatryggingar og velferð í alþjóðlegum samanburði.* Tryggingastofnun ríkisins og Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999.

Stefán Unnsteinsson: *Stattu þig drengur. Þættir af Sævari Ciesielski.* Íðunn, Reykjavík 1980

Steingrímur Arason: *Mannbætur*. Ísafold, Reykjavík 1948.

Stjórnartíðindi, 1932

Stjórnartíðindi, B nr. 225/1973 – Reglugerð um skólaheimilið í Breiðavík.

Stjórnartíðindi, B nr. 118/1978

Svandís Skúladóttir: „Skólastjóri og brautryðjandi“ *Leikur og leikgleði. Afmælisrit helgað Valborgu Sigurðardóttur*. Fóstrufélag Íslands, Reykjavík 1992. (Bls. 25-39).

Sveinn Ragnarsson: „Félagsþjónustan undanfarið og framundan“ *Félagsþjónustan undanfarið og framundan*. Ritstj. Bragi Guðbrandsson og Jón Björnsson. Samband íslenskra sveitafélaga, Reykjavík 1985. (Bls.109-122)

Sveitastjórnarmál 3. tbl. 1987.

Thorvaldsensfélagið 100 ára. Afmælisrit 1875-1975. Thorvaldsensfélagið, Reykjavík 1980.

Valborg Bentsdóttir: „Bænaskrá á barnadaginn“ *Tíminn* 25. apríl 1967

Valborg Sigurðardóttir: *Fóstruskóli Íslands*. Gott mál, Reykjavík 1998.

Þjóðviljinn, 1943 og 1974.

Þorsteinn Jónsson og Guðmundur Guðjónsson: *Lögreglan á Íslandi, stéttartal og saga*. Byggðir og bú, Reykjavík 1997.

Þorsteinn Sigurðsson: *Þættir úr sögu sérkennslunnar*. Þórsútgáfa, Reykjavík 1993.

Þráinn Bertelsson: *Einhvers konar ég*. JVP útgáfan, Reykjavík, 2004

Watson John B.: *Fyrstu árin. Handbók um barnauppeldi og sálræna meðferð ungbarna*. Heimir, Reykjavík 1944.

Wolfgang Edelstein: *Skóli – nám – samfélag*. Iðunn, Reykjavík 1988.

FYLGISKJAL NR. 3**Gisli H Gudjonsson, B.Sc, M.Sc, Ph.D, C.Psychol, FBPsS****Professor of Forensic Psychology****INSTITUTE OF PSYCHIATRY, KING'S COLLEGE LONDON****PSYCHOLOGICAL REPORT****Ref. Breidavik.****REFERRAL SOURCE:****DATE OF REPORT:** 07.12.2007.

Robert R Spano,
Chairman,
Inquiry into Breidavik,
Hverfisgotu 4a,
150 Reykjavik,
Iceland.

PURPOSE OF ASSESSMENT:

In this report, I have been asked to answer the following questions:

1. Whether on the basis of **overall content** of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team, it is probable that some of them were subjected **by staff** to emotional, physical or sexual abuse (the word ex-resident is used to refer to children and adolescents who were sent to reside in Breidavik).
2. Whether on the basis of **overall content** of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team, it is probable that some of them were subjected **by other ex-residents** to emotional, physical or sexual abuse.
3. Whether on the basis of the content of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team some of the ex-residents' individual allegations of emotional, physical or sexual abuse are related to changes in the management or staff in Breidavik at the time.
4. Whether on the basis of the content of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team some of the ex-residents' individual allegations of

emotional, physical or sexual abuse of them are likely to be unreliable or untrue in part or whole (i.e. Can some individual accounts be identified as probably unreliable in terms of being seriously distorted, exaggerated, unwittingly or deliberately made up, or minimised?).

The instructions were given in a letter from Professor Robert Spano to the author of this report, dated 2nd October 2007. The documents analysed were provided at the same time. They comprised interview records of 67 ex-residents from Breidavik. Subsequently the interview transcripts of twelve more residents have been provided, bringing the total number of interviews reviewed to 79.

QUALIFICATION OF THE EXAMINER.

I am a Professor of Forensic Psychology at the Institute of Psychiatry, King's College London, and Head of Forensic Psychology Services at the South London and Maudsley NHS Trust. I am a Chartered Clinical and Forensic Psychologist and a Fellow of the British Psychological Society. In 2001 I was awarded an Honorary Doctorate in Medicine from the University of Iceland in recognition for his research in the field of forensic psychiatry and psychology. I have published extensively in the areas of forensic psychology, including violence, psychogenic amnesia, stress, psychological vulnerability, false confession, police interviewing, and recovered memories. I have acted as a consultant in a large number of cases for the police, prosecution, Criminal Cases Review Commission, and defence lawyers, and provided written or oral testimony in many high profile cases, including the Guildford Four, the Birmingham Six, Judith Ward, Engin Raghıp, Idris Ali, Donald Pendleton, Andrew Evans, Derek Bentley, Darren Hall, Peter Fell, John Flanagan, Patrick Nolan, Raymond Gilmore, and the UDR 4 and Patrick Kane in Northern Ireland (see Gudjonsson, 2006). I have also testified abroad, including the USA, Norway, Israel, and the Hague. In December 1999, I acted as an expert for the Council of Europe on a CPT inspection visit to Northern Ireland. In 1989 I testified at the arbitration hearing regarding the Zeebrugge disaster on behalf of three of the complainants. I work on about an equal number of cases for the prosecution and defence.

I am the author of "The Psychology of Interrogations and Confessions. A Handbook" (John Wiley & Sons, 2003), "The Gudjonsson Suggestibility Scales Manual" (Psychology Press, 1997), "Forensic Psychology. A Guide to Practice" (Routledge, 1998), jointly written with Lionel Haward), and "The Causes and Cures of Criminality" (Plenum Press), jointly with Hans Eysenck, and a jointly edited book with Anthony Heaton-Armstrong, Eric Shepherd, and David Wolchover, *Witness Testimony. Psychological, Investigative and Evidential Perspectives* (Oxford University Press, 2006).). I co-authored two research reports commissioned by the Royal Commission on Criminal Justice and published by H.M.S.O. ('Persons at risk during interviews in police custody: The identification of vulnerabilities' and 'Devising and piloting a new Notice to Detained Persons').

In 1974 I worked over a period of 6 months in the Social Services Department in Reykjavik. During that period I collected follow-up data on 71 boys who were sent by the Reykjavik Children's Welfare Committee to Breidavik between 1953 and 1970. The study included about 64% of all boys sent to Breidavik during that period. I wrote the study up as a B.Sc. dissertation and copies were made and distributed to the Reykjavik Social Services Department. My understanding is that these copies were stamped 'confidential'. My own copies were never stamped 'confidential'. In 1982 I published a book chapter, which included the main findings. The reference to it is as follows:

Gudjonsson, G. H. (1982). Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution. In J. Gunn and D. P. Farrington (Eds.), *Abnormal Offenders, Delinquency, and the Criminal Justice System*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd. Pp. 203-212.

DOCUMENTS SEEN

1. Transcripts of interviews with 79 of the previous ex-residents (See attached Appendix).
2. A copy of the semi-structured questionnaire used to guide the Inquiry team interviewers.
3. A brief summary of comments by the Inquiry team regarding the interviews.

STATEMENT OF COMPLIANCE.

I have given my opinion as a senior clinical psychologist and an academic.

I understand that my duty as an expert is to the Inquiry team. I have complied with that duty and will continue to comply with that duty.

I confirm that insofar as the facts stated in my report are within my own knowledge I have made clear which they are and I believe them to be true, and that the opinions I have expressed represent my true and complete professional opinion.

LIMITATIONS OF THE PRESENT EVALUATION.

There are a number of serious limitations to the present evaluation. These include:

1. I have not personally interviewed or examined any of the men and women who were interviewed by the Inquiry team.
2. I have not been provided with information about the interviewees' medical background apart from that contained in the record of their interviews with the Inquiry team. I have not read any of their medical records. Personal information I had about the individual 'boys' when I conducted my study in 1974 is no longer available to me and the opinions I provide in this report are based entirely on the information from the transcribed interviews.

3. I am not aware of any medical or physical evidence, which can be used to corroborate the ex-residents' allegations of physical and sexual abuse.
4. I am aware that some of the interviewees have been recently provided with psychological treatment, which may have occurred prior to them being interviewed by the Inquiry team. I have not seen any records or notes from these therapy sessions and I have not had access to any information provided to the therapists.
5. I have not been provided with evidence of external corroboration regarding the allegations that the interviewees make during their interviews. The allegations remain **unsubstantiated** apart from consistencies (i.e. the person gives a consistent account during the one interview rather than contradicting himself or the account he/she gives is corroborated by others, either in terms of a specific or general description). Some checking appears to have been done by the Inquiry team (date of admission/discharge; the names of staff at the time of first admission to Breidavik). (Please note that several of the ages of first admission provided at the top of the interview record are wrong. I have corrected these in the Appendix as best I could).
6. I have not seen interviews with any of the staff from Breidavik or reporting of their reactions in the media.

SOME GENERAL COMMENTS.

1. This case is very unusual in terms of:
 - a. The ex-residents interviewed by the Inquiry team were in Breidavik between 1952-1977 (i.e. 30-55 years previously). Therefore, all the allegations involve substantially delayed reporting.
 - b. There appears to be very little if any corroborative evidence in terms of ex-residents having told somebody about the alleged assaults soon after they occurred, although many claim they told staff and they took no action or even punished the resident concerned. There appears to have been some discussions at the time between some of the boys.
 - c. The allegations only appear to have surfaced after a film was being made about Breidavik and extensive publicity in the media. The ex-residents interviewed by the Inquiry team are clearly aware of the negative publicity and several appear to have been in contact with one another and discussed the allegations among themselves. These factors make the risk of contamination in their accounts considerable and this needs to be considered by the Inquiry team when evaluating the likely accuracy of the individual accounts given.
 - d. Many of the allegations involve other ex-residents (i.e. that some of the older boys physically and sexually abused some of the younger boys). This means that some of the men interviewed by the Inquiry team may involve perpetrators rather than, or as well as, victims, which may

influence the ex-residents' account of events and their credibility as witnesses.

- e. Copies of my B.Sc dissertation were available to the Reykjavik Social Services Department in 1975, but were stamped 'confidential' ('Trunadarmal') by the Social Services Department and were therefore not available to the general public, including the media. The dissertation revealed a highly negative outcome, which should have alerted the Social Services Department and the Government to the possibility that there were potentially serious problems with sending children to Breidavik.

2. Delayed reporting is a problem in that peripheral details are likely to be forgotten and central details may be distorted due to contamination. Please note that minor inconsistencies in accounts within the same interview, or between interviews, is not a reliable indicator of deception or unreliability (Vrij, 2005).

3. In order to ascertain the reliability of the allegations, and possible contamination, it is important to examine carefully the process whereby the allegations came to be made, commencing with the first claim, and finding out how each person was interviewed, how often, who the interviewer was, and how the interviews were recorded. I have not been asked to undertake this task, nor do I have access to sufficient material to do so. Trawling for evidence (i.e. making unsolicited approaches to former ex-residents or patients from institutions who were not known to have made any allegations) in these kinds of cases is a hazardous procedure, which has been recognised by a recent House of Commons Home Affairs Select Committee (HC 836-I and HC 836-II; 31 October 2002).

4. Contamination, which is also known as "post-event interference" (Loftus, 1979), can occur when people are exposed to new information, for example, being subjected to media reports about the case, meetings with other complainants, discussing the allegations with a third party who is offering his or her perspective on the case, the same person interviewing a number of witnesses in the same case and communicating what other witnesses have said, and interviewer bias (Gudjonsson, 1992, 2003). The risks of contamination are greater where there is the possibility of financial compensation, extensive publicity about the case, and when 'witnesses' are discussing their stay in Breidavik and the allegations with other ex-residents and other interested parties.

5. For most of the ex-residents (boys) in Breidavik, the experience appears to have been a very negative one. There appears to be a generally highly negative emotional description of their experiences (See Column 7 in the Appendix), which means that it will be more difficult to distinguish reliably between their true and false memories with regard to their experiences in Breidavik (Howe, 2007).

6. It is important to discriminate between what the ex-residents had experienced, witnessed, or heard from others. Many of the accounts of abuse appear to have been based on what they had heard or been told by somebody. Great caution should be exercised in relying on such accounts.

7. The credibility of the ex-residents' accounts of their experience in Breidavik is not limited to those who allege physical, sexual and emotional abuse. The credibility of those who report no abuse also needs to be considered. There may be good reasons why some ex-resident may not report abuse; even if it happened to them or that they had at the time witnessed it. These include: (1) the event has simply been forgotten; (2) the ex-resident finds it too painful to recall and discuss what actually happened; (3) the ex-resident does recall what happened but does not want to discuss it, because it implicates him or others he wants to protect (e.g. where the ex-resident was a perpetrator and he does not want to reveal this or discuss it).

FALSE ALLEGATIONS VERSUS TRUE ALLEGATIONS.

If any of the allegations against other ex-residents, staff, workmen or visitors are not true, then the question arises as to whether this is due to malicious reporting (e.g. for financial gains, revenge, the complainant being tricked or coerced by a third party into giving an account which is not true) or due to 'false' or 'recovered' memories.

A recovered memory can be defined as the emergence of an apparent recollection of a significant life event of which the person had no previous knowledge. The term is most commonly used in the context of adults reporting the emergence of memories of childhood sexual abuse of which they had no previous knowledge or memory. However, the term can involve 'recovered memories' of events other than childhood sexual abuse, including admissions to criminal offences (Gudjonsson, 2003). The term 'recovered memories' is not to be confused with normal forgetting. It involves a complicated psychological process, which is poorly understood and surrounded in controversy (Davies and Dalgleish, 2001).

There is currently great concern about the potential unreliability of 'recovered memories', the lack of a satisfactory psychological mechanism to explain it and give credence to the phenomenon, and the need to treat such memories with extreme caution (Brandon et al., 1998; Davies and Dalgleish, 2001). There are also serious problems with being able to prosecute defendants successfully in cases that are based primarily on 'recovered memories' of the alleged victim (Gudjonsson, 1997a, 1997b). Unfortunately, at present there is no way of determining for certain the factual truth or falsity of a recovered memory without external evidence.

When recovered memories can be shown to be false they are linked to the term 'false memory syndrome' (Rivera, 1997).

The assumption that is commonly made about recovered memories is that they are caused, or at least facilitated, by suggestions from therapists (e.g. Leo, 1997; Ofshe and Watters, 1994). However, this is clearly not always the case (Brandon et al., 1998, Ost et al., 2001). The belief and memory concerning sexual abuse appear to be internally motivated and generated rather than being the result of suggestion during therapy. There is empirical evidence to support this view (Ost et al., 2001). Allegations of childhood sexual abuse involving recovered memories are commonly retracted (Gudjonsson, 1997a; Ost et al. 2001; Rivera, 1997).

Gudjonsson (1997d) argues that a false belief may be an important precursor for the development of a false memory. Different psychological mechanisms and processes probably elicit a false belief and a false memory. The development of a false belief does not depend greatly on memory ability and it is probably more related to lack of confidence in one's memory. In contrast, a false memory is highly dependent on the individual being able to create or retrieve misinformation.

Imagination plays an important role in producing a false belief and a false memory (Loftus, 2001). For example, Loftus and her colleagues have shown that asking people to imagine that they had experienced a made up event significantly increased the likelihood that the person subsequently believed that the event had taken place. This increased confidence that an event had taken place after having been instructed to imagine the event has been named "imagination inflation" (Garry et al. 1996). There is evidence that individual differences are important in imagination inflation. What are the factors that make people susceptible to imagination inflation? Two different factors have been proposed (Loftus, 2001). First, memory problems and difficulties with reality monitoring (Heaps and Nash, 1999). Secondly, the ability to produce vivid imagery (Horselberg et al. 2000; Ravillious, 2003).

On the basis of individual case studies, (see Gudjonsson, 2003), I propose a third factor; namely distrust of one's memory. Gudjonsson and MacKeith (1982) proposed the term 'memory distrust syndrome' to explain this phenomenon. This group is not confined to persons with poor memories, although persons prone to memory problems would be particularly susceptible to this syndrome. Individuals with reasonable memories may lack confidence in their memory, or that the confidence they have in their memory is undermined when others challenge the recollection. Confidence in one's memory, although related to the complexity of the task attempted as well as memory skills, is very flexible and may deteriorate following demanding questioning (Saucier and Gaudette, 2000).

The memory distrust syndrome has been closely linked to 'source amnesia' (Lakhan, 2007). Source amnesia refers to difficulties that people have in recalling the specific context surrounding the memory (i.e. the source of the memory, where it came from, did they experience the event or did somebody else?). People may also have genuinely been physically or sexually abused but attribute the abuse mistakenly to the wrong person (perpetrator), wrong place, or wrong time period.

Most of the studies carried out into imagination inflation have shown a change in belief rather than episodic recollection (Loftus, 2001). In one experiment looking at both a false belief and a false memory concerning an event that allegedly took place before the age of three, in about half of the cases the altered belief was accompanied by 'memories' of the event (Mazzoni et al. 1999). The factors that determine whether or not a 'memory' trace accompanies the altered belief are poorly understood. One possible factor seems to be the number of imaginations used in the experiment (Goff and Roediger, 1998); as the number of imaginations increased the greater was the likelihood that the participants reported the actions suggested earlier in the experiment.

Recovered memories are by their nature potentially unreliable and the English Courts are reluctant to accept unsubstantiated allegations based on recovered memories (Gudjonsson, 1997b). Lewis and Mullis (1999) have reviewed the legal problems involved in the prosecution of these cases and provide important guidelines about how such evidence should be evaluated in court. Lewis and Mullis present four legal options referred to as “automatic exclusion”, “pre-trial or *voire dire* reliability assessment”, “the identification approach”, and “testimony admissible”. In view of the absence of scientific consensus about the reliability of recovered memories (see Davies and Dalgleish, 2001, for a detailed review of the issues and controversy), Lewis and Millis conclude that the best approach is the one analogous to identification cases where there is a requirement for supporting evidence in order for a conviction to stand.

Confabulation may be more important in relation to recovered memories than suggestibility (Gudjonsson, 1997c). However, a mention of the possibility of sexual abuse by a therapist, a friend, a police officer, or a lawyer, may act as a trigger for recovered or false memories of sexual abuse in vulnerable individuals. The psychological vulnerabilities associated with recovered memories of childhood sexual abuse are likely to be different to those found in cases of false confession. Cases of recovered memories, unlike the typical cases of false confessions, often involve people from a good educational background, whose intellectual and memory functioning are reasonable (Gudjonsson, 1997a, 1997d) and there is no evidence that they are unduly suggestible (Gudjonsson, 1997d; Leavitt, 1997). Interestingly, findings of good intelligence and memory, and low suggestibility, have been found among children who claim memories of previous life existence (Haraldsson, 1995).

Some of the cases interviewed by the Inquiry team may involve ‘recovered’ and possibly ‘false’ memories. Where this seems to be a real possibility from the interview records, I have indicated it in the Appendix.

METHODS FOR DISCRIMINATING BETWEEN TRUE AND FALSE ACCOUNTS.

There are two main psychological methods available for detecting deception among people who claim they have been sexually abused: Statement Validity Assessment (SVA) and Reality Monitoring (Davis, 2001). The SVA is more popular and has been better validated for both child and adult witnesses (Vrij, 2005). The SVA was the method used in the present case to guide the credibility of the analysis of the statements from the ex-Breidavik residents in order to give an overall picture of the allegations and the credibility of the accounts given by the interviewees. The SVA was not used specifically to determine the credibility of each case, although apparent concerns are highlighted in the Appendix, under the heading ‘Observations and Comments’.

The Inquiry team should not assume that my evaluation and comments on the credibility of each of the individuals’ interviews are necessarily superior to their own. My evaluation of each case should be considered along with other people’s observations of the transcripts of interviews. The account given by ex-residents during the interviews also needs to be considered in the light of other material that may be available to the Inquiry team.

The error rate of this method in laboratory studies is about 30% (Vrij, 2005). The error rate in field studies is unknown. Therefore, the method should be used guide an investigation rather than as proof in civil and criminal cases.

Statement Validity Assessment (SVA) involves there major stages (David, 2001; Vrij, 2005):

1. A semistructured interview with the child/adult where a free account of the allegations is expanded with open-ended (non-leading) questions. These are typically audio taped and transcribed.
2. Careful scrutiny of the content of the interview for the presence or absence of 19 criteria which are thought to discriminate between true and false statements (it is known as 'Criteria-based Content Analysis', CBCA). The main hypothesis is that a statement derived from memory is differs in content and quality from fabricated accounts. It is thought that both cognitive and motivational factors influence the CBCA scores. The 19 criteria are grouped into four categories: 'General Characteristics', Specific Contents', Motivation-Related Contents', and 'Offence-Specific Elements.'
3. The outcome of the CBCA is assessed alongside a validity checklist, which includes issues relevant to the child's intellectual functioning, suggestibility, report consistency, which provide additional material relevant to credibility (there is very little information of this additional material in the analysis of the Breidavik cases).

There are at least three types of false allegations that are difficult to detect using the SVA or the Reality Monitoring methods:

1. Where sexual abuse has taken place, but the person either deliberately or unwittingly identifies the wrong perpetrator (e.g. such cases may include much detail and a coherent account) or the wrong context.
2. People may have poor recollection about what actually happened and confuse what happened with an imagined event. Imagined events are often detailed and coherent and may look credible. In this context, caution should be exercised in cases where people are reporting events that are unusually imaginative (this is evident in the account given by some of the ex-Breidavik residents).
3. Well prepared and rehearsed lies about events are hard to detect and discriminate from genuine accounts.

ANSWERS TO THE QUESTIONS TO BE ADDRESSED.

1. Whether on the basis of **overall content** of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team, it is probable that some of them were subjected **by staff** to emotional, physical or sexual abuse (the word ex-resident is used to refer to children and adolescents sent to reside in Breidavik).

Answer: On the basis of the interview records I have seen, it is probable that during their stay in Breidavik some of the boys were subjected by some staff to emotional, physical or sexual abuse.

2. Whether on the basis of **overall content** of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team, it is probable (i.e. more likely than not) that some of them were subjected **by other ex-residents** to emotional, physical or sexual abuse.

Answer: On the basis of the interview records I have seen, it is probable (i.e. more likely than not) that during their stay in Breidavik some of the younger boys were subjected by older boys to emotional, physical or sexual abuse.

3. Whether on the basis of the content of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team some of the ex-residents' individual allegations of emotional, physical or sexual abuse are related to changes in the management or staff in Breidavik at the time.

Answer: It is evident that some of the periods in Breidavik were more negative than others. The first period (1952-1955) appears to have been reasonably positive for the residents (there was one exception, which is suspect). It cannot be positively concluded that physical, sexual and emotional abuse existed at that time.

During the second period (1955-1956) there was frequent reporting of physical and sexual abuse by older boys against younger boys. There appears to have been poor discipline and supervision. There were apparent difficulties between the boys, with some very difficult older boys, who were poorly supervised, bullying and abusing the younger boys. It is probable that some physical punishment was used by staff against the boys, but these incidents appear to have been quite minor.

The nature of abuse changed during this third period (1957-1962). The descriptions of the warden were generally positive, but there were a number of other staff, who were said to have subjected the boys to serious physical and sexual abuse. The sexual abuse among the boys continued from the previous period. Several of the accounts seem exaggerated, but overall there appears to have been extensive physical and sexual abuse by staff and by some boys against other boys.

During this period (1962-1964) some of the older boys continued to physically and sexually abuse the younger boys. There is less physical and sexual abuse reported than during the previous period.

The fifth period (1964-1972) was the longest and apparently the most violent as far as staff was concerned. The warden appears to have been hot tempered, impulsive, bullying, controlling, and exercised fierce discipline. He is reported to have frequently used violence towards the boys. There is considerable consistency in the accounts given about the extent and nature of the aggressive and intimidating behaviour by the warden and his sons. Aggressive and sexual behaviour by the older boys towards the younger boys reduced greatly during this period, which may have been due to the fierce discipline and increased cohesiveness among the boys as they were in more need of each others support. There were a number of allegations that the warden's wife, had poor sexual boundaries and in fact sexually abused boys with her husband's support and authority. Some of the sexual allegations may have been exaggerated, but overall the allegations are capable of belief.

There is very little information about the sixth period (1972-1973). The two ex-residents interviewed are negative about the experience, but there is no evidence of physical or sexual abuse by staff during this period.

The last two periods (7 and 8; 1973-1979) were generally positive, although there appeared to be poor discipline; there were some instances of violence by staff, and instances of sexual activity (e.g. two of the female residents report getting pregnant whilst in Breidavik).

4. Whether on the basis of the content of recent formal interviews of ex-residents by the Inquiry team some of the ex-residents' individual allegations of emotional, physical or sexual abuse of them are likely to be unreliable or untrue in part or whole (i.e. Can some individual accounts be identified as probably unreliable in terms of being seriously distorted, exaggerated, unwittingly or deliberately made up, or minimised?).

Answer: There clearly is great variability in the credibility of the accounts given by the ex-residents. Some of the ex-residents' accounts appear to be more credible than those of others and I have identify these in the Appendix.

CONCLUSIONS.

1. In this report I have addressed the many issues that typically arise when evaluating the credibility of witnesses in these kinds of cases. Iceland is not alone in having to face a scandal over a care home and is now being faced with a situation when it has to do something about it.
2. I have evaluated the records of 79 ex-residents from Breidavik.
3. Evaluating the credibility of the ex-residents' accounts of their experience in Breidavik is fundamental to the task of the Inquiry team. It is not an easy task due to a number of complicating factors highlighted in this report. It is easier to determine in broad terms if emotional, physical and sexual abuse took place in Breidavik than deciding on the reliability of abuse in each individual case. Some general trends across periods governed by different wardens are evident. Some periods were clearly more abusive than others.
4. There is little doubt that many of the residents suffered emotional, physical or sexual abuse during their stay in Breidavik at the hands of other (typically older) boys and some staff. It is not just a matter of what happened to them in Breidavik; it is how they experienced these events and it is their subjective interpretation of them that determines how they have subsequently reacted to that life experience. This is what is likely to be reflected in their current descriptions of Breidavik rather than an objective reality. In many instances the impact of that life experience has been negative and deleterious, which probably in part explains their high rate of criminal convictions after returning from Breidavik (Gudjonsson, 1982).
5. A common complaint by many of the ex-residents was the poor schooling they had received whilst in Breidavik.
6. The location of Breidavik and its isolation from the broader community is likely to have been inherently distressing to many of the residents. Many referred to the distressing nature of the isolation and its traumatising elements. What is apparent from the residents' account is that there was an inadequate support system in place to meet their emotional, social, and educational needs. Generally, they did not appear to trust staff and were unable to confide in them. When they did confide in them and disclosed instances of abuse, they appear not to have been believed and supported. Indeed, many describe how their attempts at the time to disclose instances of abuse resulted in punishment and further abuse. This is likely to have been the case.
7. It appears that people in authority did not want to believe that there were potentially serious problems with sending difficult children to Breidavik and ignored warning signs at the time that perhaps should have alerted them to the problems.
8. Some of the residents, particularly in the first and the last two periods, describe some positive experiences in Breidavik. However, the great majority of the interviewees describe their experience in Breidavik in negative terms.

Several ex-residents appear to have found it difficult to talk about their experiences in Breidavik, presumably because they found the experience too painful to talk about and had over the years tried hard to forget it. The extensive publicity in the media is likely to have re-activated traumatic elements of their experience in Breidavik.

9. It is fortunate that the Icelandic Government and the Health Authority are now recognising the problems that existed with Breidavik and are providing support and suitable treatment for those ex-residents, who want help.
10. It is important to try to understand what went wrong with Breidavik as a care home for difficult and psychologically vulnerable children, and to identify the lessons that can now be learned from it. The focus should not be on attributing blame to specific individuals (i.e. there is no point in a 'witch hunt'), but rather to accept that mistakes were made, understand what went wrong, provide appropriate support for the remaining ex-residents, and ensure that similar situations do not arise again in future.
11. It is desirable that the Inquiry team judge Breidavik in accordance to standards that existed at the time the home was operational rather than judging it by present standards.
12. Breidavik is best construed as a systemic failure where many vulnerable children were maltreated and neglected with devastating effects on their lives.

Professor Gisli H. Gudjonsson.

References.

Brandon, S., Boakes, J., Glaser, D. and Green, R. (1998). Recovered memories of childhood sexual abuse. Implications for clinical practice. *British Journal of Psychiatry*, 172, 296-307.

Brown, D. (1995). Pseudomemories: the standard science and the standard care in trauma treatment. *American Journal of Clinical Hypnosis*, 37, 1-24.

Davies, G. (2001). Is it possible to discriminate true from false memories? In Graham M Davies and Tim Dalgleish (Eds.), *Recovered Memories. Seeking the Middle Ground*. John Wiley & Sons: Chichester, pp. 153-174.

Davies, G. M. and Dalgleish, T. (2001). *Recovered Memories. Seeking the Middle Ground*. John Wiley & Sons: Chichester.

Garry, M., Manning, C. G., Loftus, E. F. and Sherman, S. J. (1996). Imagination inflation: imagining a childhood event inflates confidence that it occurred. *Psychonomic Bulletin and Review*, 3, 208-214.

Goff, L. M. and Roediger, H. L. M. (1998). Imagination inflation. The effects of number of imaginings on recognition and source monitoring. *Memory and Cognition*, 26, 20-33.

Gudjonsson, G. H. (1982). Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution. In J. Gunn and D. P. Farrington (Eds.), *Abnormal Offenders, Delinquency, and the Criminal Justice System*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd. Pp. 203-212.

Gudjonsson, G. H. (1992). *The Psychology of Interrogations, Confessions and Testimony*. John Wiley & Sons: Chichester.

Gudjonsson, G. H. (1997a). Accusations by adults of childhood sexual abuse: A survey of the members of the British False Memory Society (BFMS). *Applied Cognitive Psychology*, 11, 3-18.

Gudjonsson, G. (1997b). Members of the British False Memory Society: the legal consequences of the accusations for the families. *Journal of Forensic Psychiatry*, 8, 348-356.

Gudjonsson, G. H. (1997c). The members of the BFMS, the accusers and their siblings. *The Psychologist*, 10, 111-115.

Gudjonsson, G. H. (1997d). False memory syndrome and the retractors: Methodological and theoretical issues. *Psychological Inquiry*, 8, 296-299.

Gudjonsson, G. H. (1992). *The Psychology of Interrogations, Confessions, and Testimony*. Chichester: John Wiley & Sons.

Gudjonsson, G. H. (2003). *The Psychology of Interrogations and Confessions. A Handbook*. Chichester: John Wiley & Sons.

Gudjonsson, G. H. (2006). Disputed Confessions and Miscarriages of Justice in Britain: Expert Psychological and Psychiatric Evidence in Court of Appeal. *The Manitoba Law Journal*, 31, 489-521.

Gudjonsson, G. H. and MacKeith, J. A. C. (1982). False confessions: psychological effects of interrogation. A Discussion Paper. In: *Reconstructing the Past: The Role of Psychologists in Criminal Trials* (Ed. A. Trankell). Kluwer: Deventer, The Netherlands, pp. 253-269.

Gudjonsson, G. H., Kopelman, M. D. and MacKeith, J. A. C. (1999). Unreliable admissions to homicide: A case of misdiagnosis of amnesia and misuse of abreaction technique. *British Journal of Psychiatry*, 174, 455-459.

Haraldsson, E. (1995). Personality and abilities of children claiming previous life memories. *Journal of Nervous and Mental Disorders*, 183, 445-451.

Heaps, C. and Nash, M. (1999). Individual differences in imagination inflation. *Psychonomic Bulletin and Review*, 6, 313-318.

Horselenberg, R., Merckelbach, H., Muris, P. and Rassin, (2000). Imagining fictitious childhood events. *Clinical Psychology and Psychotherapy*, 7, 128-137.

Howe, M. L. (2007). Children's emotional false memories. *Psychological Science. Research, Theory, and Application in Psychology and Related Sciences*. 18, 10, 856-860.

Kassin, S. M. (1997). False memories turned against the self. *Psychological Inquiry*, 8, 300-302.

Kopelman, M. and Morton, J. (2001). Psychogenic amnesias: functional memory loss. In: *Recovered Memories. Seeking the Middle Ground*. (Eds. G. M. Davies and T. Dalgleish). John Wiley & Sons: Chichester, pp. 219-243.

Lakhan, S. E. (2007). Neuropsychological generation of source amnesia: An episodic memory disorder of the frontal brain. *Journal of Medicine*, 1, 1-10.

Leavitt, F. (1997). False attribution of suggestibility to explain recovered memory of childhood sexual abuse following extended amnesia. *Childhood Abuse and Neglect*, 21, 265-271.

Leo, R. A. (1997). The social and legal construction of repressed memory. *Law and Social Inquiry*, 22, 653-693.

Lewis, P. and Mullis, A. (1999). Delayed criminal prosecutions for childhood sexual abuse: ensuring a fair trial. *Law Quarterly Review*, 115, 265-295.

Loftus, E. F. (1979). *Eyewitness Testimony*. Harvard University Press: London.

Loftus, E F. (2001). Imagining the past. *The Psychologist*, 14, 584-587.

Loftus, E F., Wolchover, & Page, D.(2006). General review of the psychology of witness testimony. In: Heaton-Armstrong, A., Shepherd, E., Gudjonsson, G., and Wolchover, D. (Eds) *Witness Testimony. Psychological, Investigative and Evidential Perspectives*. Oxford. Oxford University press, pp 7-22.

Mazzoni, G. A. L., Loftus, E. F., Seitz, A. and Lynn, S. (1999). Changing beliefs and memories through dream interpretation. *Applied Cognitive Psychology*, 13, 125-144.

Moss, A., Jones, C., Fokias, D., and Quinn, D. (In Press). The mediating effects of effort upon the relationship between head injury, severity and cognitive functioning. *Brain Injury*.

Ofshe, R. and Watters, E. (1994). *Making Monsters. False Memories, Psychotherapy and Sexual Hysteria*. Charles Scribner's Sons: New York.

Ost, J., Costall, A. and Bull, R. (2001). False confessions and false memories: a model for understanding retractor's experiences of making and repudiating claims of childhood sexual abuse. *Journal of Forensic Psychiatry*, 12, 549-579.

Pope, S. P. and Brown, L. S. (1996). *Recovered Memories of Abuse*. Washington DC: American Psychological Association.

Ravillious, K. (2003). Tricks of the mind. *The Independent Review*, Wednesday 14 May 2003, p. 10.

Rivera, J. (1997). The construction of false memory syndrome: the experience of retractors. *Psychological Inquiry*, 8, 271-292.

Saucier, D. and Gaudette, N. (2000). Actual memory ability significantly predicts self-evaluations of memory. *Expert Evidence*, 8, 3-14.

Sigurdsson, E., Gudjonsson, G. H., Kolbeinsson, H., and Petursson, H., (1994). The effects of depression on confabulation, memory processing, and suggestibility. *Nordic Journal of Psychiatry*, 48, 443-451.

Smith, P. and Gudjonsson, G. H. (1995). The relationship of mental disorder to suggestibility and confabulation among forensic inpatients. *Journal of Forensic Psychiatry*, 6, 499-515.

Vrij, A. (2005). Criteria-based content analysis. A qualitative review of the first 37 studies. *Psychology, Public Policy, and Law*, 11, 3-41.

Young, H. F., Bentall, R. P., Slade, P. D. and Dewey, M. E. (1987). The role of brief instructions and suggestibility in the elicitation of auditory and visual hallucinations in normal and psychiatric subjects. *Journal of Nervous and Mental Disease*, 175, 41-48

FYLGISKJAL NR. 3**Gisli H Gudjonsson, B.Sc, M.Sc, Ph.D, C.Psychol, FBPsS****Professor of Forensic Psychology****INSTITUTE OF PSYCHIATRY, KING'S COLLEGE LONDON****PSYCHOLOGICAL REPORT****Ref. Breidavik.****REFERRAL SOURCE:****DATE OF REPORT:** 31.12.2007.

Robert R Spano,
Chairman,
Inquiry into Breidavik,
Hverfisgotu 4a,
150 Reykjavik,
Iceland.

PURPOSE OF ASSESSMENT:

In this report, I have been asked to evaluate the interviews of 14 previous members of staff from Breidavik and comment on whether they affect the conclusions I had come to with regard to my review of the accounts given by 79 ex-residents from Breidavik. In my report, dated 2nd December 2007, I stated that one of the limitations of the evaluation was that I had not seen transcripts of interviews with any of the staff from Breidavik or reporting of their reactions in the media.

The instruction was given in a letter from Thuridur B Sigurjonsdottir, dated 20th November 2007. The documents provided consisted of 14 transcripts of interviews by the Inquiry Team with ex-staff members from Breidavik. My comments with regard to each of these interviews are attached to this report.

QUALIFICATION OF THE EXAMINER.

I am a Professor of Forensic Psychology at the Institute of Psychiatry, King's College London, and Head of Forensic Psychology Services at the South London and Maudsley NHS Trust. I am a Chartered Clinical and Forensic Psychologist and a Fellow of the British Psychological Society. In 2001 I was awarded an Honorary Doctorate in Medicine from the University of Iceland in recognition for research in the field of forensic psychiatry and psychology. I have published extensively in the areas of forensic psychology, including violence, psychogenic amnesia, stress, psychological vulnerability, false confession, police interviewing, and recovered memories. I have acted as a consultant in a large number of cases for the police, prosecution, Criminal Cases Review Commission, and defence lawyers, and provided written or oral testimony in many high profile cases, including the Guildford Four, the Birmingham Six, Judith Ward, Engin Raghip, Idris Ali, Donald Pendleton, Andrew Evans, Derek Bentley, Darren Hall, Peter Fell, John Flanagan, Patrick Nolan, Raymond Gilmore, and the UDR 4 and Patrick Kane in Northern Ireland (see Gudjonsson, 2006). I have also testified abroad, including the USA, Norway, Israel, and the Hague. In December 1999, I acted as an expert for the Council of Europe on a CPT inspection visit to Northern Ireland. In 1989 I testified at the arbitration hearing regarding the Zeebrugge disaster on behalf of three of the complainants. I work on about an equal number of cases for the prosecution and defence.

I am the author of "The Psychology of Interrogations and Confessions. A Handbook" (John Wiley & Sons, 2003), "The Gudjonsson Suggestibility Scales Manual" (Psychology Press, 1997), "Forensic Psychology. A Guide to Practice" (Routledge, 1998), jointly written with Lionel Haward), and "The Causes and Cures of Criminality" (Plenum Press), jointly with Hans Eysenck, and a jointly edited book with Anthony Heaton-Armstrong, Eric Shepherd, and David Wolchover, *Witness Testimony. Psychological, Investigative and Evidential Perspectives* (Oxford University Press, 2006).). I co-authored two research reports commissioned by the Royal Commission on Criminal Justice and published by H.M.S.O. ('Persons at risk during interviews in police custody: The identification of vulnerabilities' and 'Devising and piloting a new Notice to Detained Persons').

COMMENTS ON THE INTERVIEWS

I have read and reviewed the interview transcript record of the 14 ex-members of staff from Breidavik and my comments are as follows:

1. Most of the accounts given in the interviews appear to be credible (i.e., capable of belief). Most of the ex-staff interviewed seem to try hard to recall to the best of their abilities what they observed and witnessed in Beidavik. I am of the view that most gave their accounts in good faith and it is not surprising that some experienced problems with their recollections after such a long time since they worked in Breidavik.
2. Most claim that they did not witness any physical or sexual abuse, but several of those said that they could not exclude the possibility that it existed at the time without their knowledge. Two of the ex-staff appeared very defensive and they seemed to paint an unduly positive picture of Breidavik.

3. Several of the interviewees observed some bullying taking place by residents (usually the bigger residents bullying the younger and smaller ones). One of the wardens was described by several staff as having a violent temper and on occasions using violence against residents. This was quite consistent and the accounts given are credible and corroborate those of ex-residents. There was also some reporting of sexual abuse by residents (e.g. interfering sexually with animals, other residents being sexually abused), but there is no clear and credible reporting of sexual abuse by staff of residents, which does not mean that it did not take place, either because they were not aware of it or have chosen to turn a blind eye to it (i.e. pretend that it did not happen).
4. Having considered the accounts given by the 14 ex-staff members, I am of the view that the conclusions I came to in my report dated 2nd December 2007 regarding the accounts given by ex-residents still stand.
5. It is likely that if staff had witnessed serious physical and sexual abuse in Breidavik then they would be reluctant to disclose it after all this time, especially since they may be criticised for not addressing it satisfactorily at the time (i.e. it implies a complacency and collusion with illegal acts). Overall, the statements given by ex-staff should be viewed as being potentially self-serving (i.e. serving the best interest of the interviewee or his/her family). This needs to be taken into account when evaluating the credibility of their recollections.
6. Whereas some ex-residents may, either wittingly or unwittingly, have exaggerated their accusations and what they experienced and witnessed in Breidavik, the motivation of some ex-staff may be to minimise what took place in Breidavik, either because they don't want to face it or the consequences of revealing serious incidents, which they should have done at the time.
7. The general impression from the interviews with ex-staff is that Breidavik was not run effectively as a care home. Staff were not properly trained or experienced for the responsibilities they were taking on. There is a serious question mark over their competence in performing their duties, there was often poor, erratic, or harsh discipline, accompanied by absence of proper supervision and support by outside agencies. There may also have been limited finances provided to be able to run the home satisfactorily as a care home. Some ex-staff claim to have made complaints to outside management, which were not satisfactorily dealt with, although one claimed that this resulted in the Reykjavik Children's Committee not sending any more children to Breidavik). There appear to have been many warning signs about problems going on in Breidavik, but the authorities, including politicians, seem to have ignored it.

Professor Gisli H. Gudjonsson.

FYLGISKJAL NR. 3**Gísli H. Guðjónsson, B.Sc, M.Sc, Ph.D, C.Psychol, FBPSS****Prófessor í réttarsálfræði****INSTITUTE OF PSYCHIATRY, KING'S COLLEGE LONDON****SÁLFRÆÐISKÝRSLA****Tilv. Breiðavík.****TENGILÍÐUR:****DAGSETNING SKÝRSLU: 07.12.07.**

Róbert R. Spanó,
formaður,
Rannsókn á Breiðavík
Hverfisgötu 4a,
150 Reykjavík,
Ísland.

TILGANGUR MATS:

Í þessari skýrslu hef ég verið beðinn um að svara eftirfarandi spurningum:

1. Hvort draga megí þá ályktun af framburðum vistmanna í viðtölum að meiri líkur en minni séu á að því að sumir vistmenn hafi á einstökum tímabilum í starfsemi heimilisins mátt þola illa meðferð eða ofbeldi af hálfu starfsfólks, t.d. kynferðislega misnotkun eða áreiti eða annað andlegt og líkamlegt ofbeldi.
2. Hvort draga megí þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn hafi á einstökum tímabilum í starfsemi heimilisins mátt þola illa meðferð eða ofbeldi af hálfu annarra vistmanna, t.d. kynferðislega misnotkun eða áreiti eða annað andlegt og líkamlegt ofbeldi.
3. Hvort draga megí þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að ill meðferð og/eða ofbeldi, hafi það átt sér stað og hafi tekið breytingum eftir yfirstjórn eða starfsfólki heimilisins á hverjum tíma.
4. Hvort draga megí þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að einstakar frásagnir (og þá hvaða) megí almennt teljast ótrúverðugar eða ósannar að hluta til eða að öllu leyti og eigi þar af leiðandi ekki að koma til skoðunar við mat á því hvort ill meðferð eða ofbeldi hafi átt sér stað.

Fyrirmæli voru gefin í bréfi frá prófessor Róberti Spanó til höfundar skýrslunnar, dagsettu 2. október 2007. Á sama tíma voru afhent skjölin sem voru skoðuð. Skjölin innihéldu endurrit af viðtölum við 67 fyrrverandi vistmenn á Breiðavík. Í framhaldi af því hafa endurrit af viðtölum við tólf vistmenn í viðbót borist, þannig að heildarfjöldi skoðaðra endurrita eru 79.

HÆFNI MATSADILA

Ég er prófessor í réttarsálfræði við Institute of Psychiatry, King's College London, og yfirmaður réttarsálfræðiþjónustunnar við Suður-London og Maudsley NHS Trust. Ég er löggiltur klínískur og réttarsálfræðingur og félagi í British Psychological Society (breska sálfræðingafélaginu). Árið 2001 var ég sæmdur heiðursdoktorsnafnbót við læknadeild Háskóla Íslands fyrir störf mín á sviði réttargeðlækninga og sálfræði. Ég hef gefið út mikið af efni á sviði réttarsálfræði, þ. á m. um ofbeldi, minnisleysi af sálrænum toga, streitu, sálfræðilega veikleika, falskar játningar, viðtöl lögreglu og endurheimtar minningar. Ég hef verið ráðgjafi í mörgum málum fyrir lögreglu, ákærvald, áfrýjunarnefnd sakamála (e. „Criminal Cases Review Commission“), sem og verjendur, og hef gefið bæði skriflegan og munnlegan vitnisburð í mörgum stórum málum, þ. á m. Guildford Four, Birmingham Six, Judith Ward, Engin Raghip, Idris Ali, Donald Pendleton, Andrew Evans, Derek Bentley, Darren Hall, Peter Fell, John Flanagan, Patrick Nolan, Raymond Gilmore og UDR 4 og Patrick Kane í Norður-Írlandi (sjá Gudjonsson, 2006). Ég hef einnig borið vitni í öðrum löndum, þ. á m. í Bandaríkjunum, Noregi, Ísrael og Haag. Í desember 1999 gegndi ég hlutverki sérfræðings í eftirlitsheimsókn á vegum Evrópuráðsins, Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, til Norður-Írlands. Árið 1989 bar ég vitni fyrir gerðardómi vegna Zeebrugge-slyssins fyrir hönd þriggja stefnenda. Ég vinn jöfnum höndum að málum fyrir ákærvaldið og verjendur.

Ég er höfundur „The Psychology of Interrogations and Confessions. A Handbook“ (John Wiley & Sons, 2003), „The Gudjonsson Suggestibility Scales Manual“ (Psychology Press, 1997), „Forensic Psychology. A Guide to Practice“ (Routledge, 1998), skrifuð ásamt Lionel Haward, og „The Causes and Cures of Criminality“ (Plenum Press), skrifuð ásamt Hans Eysenck. Auk þess ritstýrði ég ásamt Anthony Heaton-Armstrong, Eric Shepherd og David Wolchover bókinni *Witness Testimony. Psychological, Investigative and Evidential Perspectives* (Oxford University Press, 2006). Ég var einn höfunda tveggja rannsóknarskýrslna sem voru unnar fyrir tilstuðlan Royal Commission on Criminal Justice og gefnar út af H.M.S.O. („Persons at risk during interviews in police custody: The identification of vulnerabilities“ og „Devising and piloting a new Notice to Detained Persons“).

Árið 1974 vann ég í 6 mánuði hjá Félagsþjónustunni í Reykjavík. Á því tímabili safnaði ég eftirfylgdargögnum um 71 af þeim drengjum sem sendir voru til Breiðavíkur af barnaverndarnefnd Reykjavíkur frá 1953 til 1970. Rannsóknin náði til u.þ.b. 64% þeirra drengja sem sendir voru til Breiðavíkur á því tímabili. Rannsóknina vann ég sem B.Sc. ritgerð og voru afrit af henni send til Félagsþjónustunnar í Reykjavík. Mér skilst að þessi afrit hafi verið stimpluð sem „trúnaðarmál“. Mín eigin afrit voru aldrei stimpluð sem „trúnaðarmál“. Árið 1982 birti ég bókakafla þar sem aðalniðurstöðurnar birtust. Tilvísun í hann er eftirfarandi:

Gudjonsson, G. H. (1982). Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution. Í J. Gunn og D. P. Farrington (ritstj.), *Abnormal Offenders, Delinquency, and the Criminal Justice System*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd. Bls. 203-212.

SKOÐUÐ SKJÖL

1. Endurrit af viðtölum við 79 fyrrverandi vistmenn (sjá meðfylgjandi viðauka).
2. Afrit af hálf-stöðluðum spurningalista sem rannsóknarnefndin hafði til leiðbeiningar.
3. Stutt yfirlit yfir athugasemdir rannsóknarnefndarinnar um viðtölin.

YFIRLÝSING UM SAMÞYKKI

Ég hef gefið álit mitt sem reyndur klínískur sálfræðingur og fræðimaður.

Ég skil að skyldu mína sem sérfræðingur ber ég gagnvart rannsóknarnefndinni. Ég hef fylgt þeirri skyldu og mun halda áfram að fylgja þeirri skyldu.

Ég staðfesti að það sem fram kemur í skýrslu þessari, og ég hef gert skýra grein fyrir, byggist á minni þekkingu og endurspeglar sérfræðilega skoðun mína.

TAKMARKANIR Á NÚVERANDI MATI

Gera verður marga alvarleg fyrirvara á núverandi mati. Þeirra á meðal eftirfarandi:

1. Ég hef ekki sjálfur tekið viðtöl við eða rannsakað þá sem rannsóknarnefndin tók viðtöl við.
2. Ég hef ekki fengið í hendur upplýsingar um sjúkrasögu þeirra sem viðtölin voru tekin við, fyrir utan þær upplýsingar sem er að finna í endurritum af viðtölum þeirra við rannsóknarnefndina. Ég hef ekki lesið neinar af sjúkraskýrslum þeirra. Þær upplýsingar sem ég hafði undir höndum um einstaka „drengi“ þegar ég framkvæmdi rannsókn mína árið 1974 eru mér ekki lengur aðgengilegar og álit mitt í þessari skýrslu byggir eingöngu á þeim upplýsingum sem er að finna í endurritum af viðtölunum.

3. Mér er ekki kunnugt um nein læknisfræðileg eða áþreifanleg sönnunargögn sem geta staðfest ásakanir fyrrverandi vistmanna um líkamlega og kynferðislega misnotkun.
4. Mér er kunnugt um að sumir þeirra sem viðtöl voru tekin við hafa nýlega gengist undir sálfræðimeðferð, og sem gæti hafa átt sér stað áður en rannsóknarnefndin tók viðtölin. Ég hef ekki séð neinar skýrslur eða minnispunkta úr þessum meðferðartímum og hef ekki haft aðgang að neinum þeim upplýsingum sem meðferðaraðilarnir fengu.
5. Ég hef ekki fengið í hendur nein sönnunargögn um utanaðkomandi staðfestingu á ásökununum sem þeir sem viðtölin voru tekin við setja fram í viðtölunum. Ásakanirnar eru enn **órökstuddar** fyrir utan samræmi (þ.e. aðili er samkvæmur sjálfum sér í frásögnum meðan á viðtali stendur, í stað þess að vera í mótsögn við sjálfan sig, eða þá að frásögnin sem hann/hún gefur er staðfest af öðrum, annaðhvort hvað varðar ákveðnar eða almennar lýsingar). Einhverjar athuganir virðast hafa verið gerðar af rannsóknarnefndinni (dagsetning komu/brottfarar; nöfn starfsfólks við fyrstu komu til Breiðavíkur). (Vinsamlegast athugið að aldur við fyrstu komu, sem skráður er efst í viðtalsskýrsluna, er vitlaus í nokkrum tilfellum. Ég hef leiðrétt þetta í viðaukanum eftir bestu getu).
6. Ég hef ekki séð viðtöl við starfsfólk Breiðavíkur eða heyrt af viðbrögðum þeirra í fjölmiðlum.

ALMENNAR ATHUGASEMDIR

1. Þetta mál er mjög óvenjulegt hvað eftirfarandi atriði varðar:

- a. Vismennirnir fyrrverandi sem rannsóknarnefndin tók viðtöl við dvöldu í Breiðavík á milli 1952-1979 (þ.e. fyrir 30-55 árum). Þar af leiðandi hefur í öllum tilvikum liðið verulegur tími frá því að atburðirnir áttu sér stað og þar til ásakanirnar komu fram.
- b. Lítil eða engin sönnunargögn virðast vera til staðar um að fyrrverandi vistmenn hafi sagt einhverjum frá meintum árásum fljótlega eftir að þær áttu sér stað, þó svo margir haldi því fram að þeir hafi sagt starfsfólki frá sem ekki hafi aðhafst neitt í málinu eða jafnvel refsað þeim vistmönnum sem áttu hlut að máli. Einhverjar umræður virðast hafa átt sér stað milli einhverra drengjanna á sínum tíma.
- c. Svo virðist sem ásakanirnar hafi ekki byrjað að koma fram fyrr en eftir að byrjað var að gera heimildarmynd um Breiðavík og umfangsmikil fjölmiðlaumfjöllun hófst um málið. Vismennirnir fyrrverandi sem rannsóknarnefndin tók viðtöl við eru bersýnilega meðvitaðir um hið neikvæða umtal og nokkrir virðast hafa verið í sambandi og rætt ásakanirnar sín á milli. Þessir þættir gera hættuna á spilltum frásögnum talsverða og verður rannsóknarnefndin að taka þetta með í reikninginn þegar nákvæmni einstakra frásagna er metin.

- d. Margar ásakananna snerta aðra fyrrverandi vistmenn (þ.e. að einhverjir eldri drengjanna hafi misnotað einhverja af yngri drengjunum líkamlega og kynferðislega). Það þýðir að sumir þeirra sem rannsóknarnefndin talaði við kunna að hafa verið gerendur frekar en þolendur, eða jafnvel bæði, og gæti þetta haft áhrif á frásögn þeirra af atburðum og trúverðugleika þeirra sem vitna.
- e. Félagsþjónustan í Reykjavík fékk afrit af B.Sc. ritgerðinni minni árið 1975 en þau voru stimpluð „trúnaðarmál“ af félagsþjónustunni og því ekki aðgengileg almenningi, þ.m.t. fjölmiðlum. Niðurstöður ritgerðarinnar voru mjög neikvæðar og hefði það átt að vekja grunsemdir hjá félagsþjónustunni og ríkisstjórninni um að sá möguleiki væri fyrir hendi að hugsanlega fylgdu því alvarleg vandamál að senda börn á Breiðavík.

2. Það er vandamál hversu langur tími leið á milli atburðanna og því að skýrt var frá þeim, þar sem jaðaratriði geta auðveldlega gleymst og aðalatriði geta bjagast vegna spillts minnis. Vinsamlegast hafið í huga að minniháttar ósamræmi í frásögnum innan sama viðtals eða á milli viðtala er ekki áreiðanleg vísbending um blekkingu eða óáreiðanleika (Vrij, 2005).

3. Til að ganga úr skugga um áreiðanleika ásakananna, og það sem kann að hafa spilt þeim, er mikilvægt að skoða vandlega ferlið sem átti sér stað þegar ásakanirnar komu fram, allt frá því að þær komu fram fyrst, og hvernig viðtölin voru tekin við hvern og einn, hversu oft, hver tók viðtölin og hvernig viðtölin voru skráð. Ég hef hvorki verið beðinn um að taka að mér það verkefni, né hef ég fullnægjandi aðgang að gögnum til að gera slíkt. Að leita eftir sönnunum (þ.e. að koma sér í samband við fyrrverandi vistmenn eða sjúklinga á stofnunum að fyrra bragði, sem ekki er vitað til að hafi sett fram ásakanir) í málum sem þessum er varasöm aðferð, eins og viðurkennt hefur verið af nýlegri innanríkismálaþingnefnd í neðri deild breska þingsins (HC 836-I og HC 836-II; 31. október 2002).

4. Spilling, einnig þekkt sem „eftirá-truflun“ (e. „post-event interference“) (Loftus, 1979), getur átt sér stað þegar fólk fær nýjar upplýsingar. Það getur til dæmis gerst í gegnum fjölmiðlaumfjöllun um málið, þegar fólk hittir aðra ásakendur, með því að fólk ræði ásakanirnar við þriðja aðila sem gefur sitt álit á málinu, með því að sami aðili taki viðtöl við mörg vitni í sama málinu og skýri frá því hvað önnur vitni sögðu og ef sá sem tekur viðtalið er hlutdrægur (Gudjonsson, 1992, 2003). Hættan á spilltu minni er meiri ef möguleiki er á skaðabótum, ef mikil fjölmiðlaumræða á sér stað um málið og þegar „vitni“ ræða dvöl sína á Breiðavík og ásakanirnar við aðra fyrrverandi vistmenn og aðra sem áhuga hafa á málinu.

5. Fyrir flesta fyrrverandi vistmenn (drengi) á Breiðavík virðist reynslan hafa verið mjög neikvæð. Frásagnirnar af reynslu þeirra eru almennt mjög neikvæðar og tilfinningaþrungnar (sjá dálk 7 í viðauka), sem þýðir að erfiðara er að greina á áreiðanlegan hátt á milli raunverulegra og falskra minninga hvað varðar reynslu þeirra á Breiðavík (Howe, 2007).

6. Það er mikilvægt að greina á milli þess sem fyrrverandi vistmenn upplifðu, urðu vitni að eða heyrðu frá öðrum. Margar þeirra frásagna sem varða misnotkun virðast

hafa verið byggðar á því hvað þeir heyrðu eða einhver hafði sagt þeim. Ætíð ætti að hafa varann á þegar styðjast á við slíkar frásagnir.

7. Trúverðugleiki frásagna fyrrverandi vistmanna um reynslu þeirra á Breiðavík takmarkast ekki við þá sem segjast hafa orðið fyrir líkamlegri, kynferðislegri og andlegri misnotkun. Einnig þarf að skoða trúverðugleika þeirra sem ekki skýra frá neinni misnotkun. Það gætu verið góðar ástæður fyrir því að sumir fyrrverandi vistmenn greini ekki frá misnotkun, jafnvel þótt þeir hafi orðið fyrir henni eða orðið vitni að henni á sínum tíma. Sem dæmi má nefna: (1) viðkomandi hefur einfaldlega gleymt atburðinum; (2) fyrrverandi vistmanni finnst of sársaukafullt að rifja upp og ræða það hvað gerðist í raun og veru; (3) fyrrverandi vistmaður man hvað gerðist en vill ekki ræða það, þar sem það gæti dregið athyglina að viðkomandi eða öðrum sem hann vill vernda (t.d. ef fyrrverandi vistmaður var gerandi og vill ekki ljóstra því upp eða ræða það).

RANGAR ÁSAKANIR OG RÉTTAR

Ef einhverjar ásakananna gagnvart öðrum fyrrverandi vistmönnum, starfsfólki, vinnufólki eða gestum eru ekki sannar, vakna þær spurningar hvort um sé að ræða viljandi ósannar frásagnir (þ.e. til að græða peninga, vegna hefndar eða vegna þess að kærandi er gabbður eða þvingaður af þriðja aðila til að segja rangt frá) eða „falskar“ eða „endurheimtar“ minningar.

Hægt er að skilgreina endurheimtar minningar sem tilkomu greinilegra minninga um mikilvægan atburð sem manneskjan hafði enga vitneskju um fyrir. Hugtakið er oftast notað um það að fullorðið fólk skýri frá tilkomu minninga um kynferðislega misnotkun í barnæsku sem það hafði enga vitneskju eða minningar um áður. Hugtakið getur einnig falið í sér „endurheimtar minningar“ af öðrum atburðum en kynferðislegri misnotkun, þ. á m. játningu á lögbrotum (Gudjonsson, 2003). Varast ber að rugla saman hugtakinu „endurheimtar minningar“ við eðlilega gleymsku. Það felur í sér flókið sálfræðilegt ferli sem er illa skilið og mikill ágreiningur er um (Davies og Dalglish, 2001).

Mikill efi ríkir um áreiðanleika hugtaksins „endurheimtar minningar“, skortur er á fullnægjandi sálfræðilegum skýringum á fyrirbærinu sem gefa því trúverðugt gildi og því er talin nauðsyn að meðhöndla slíkar minningar með ýtrustu varúð (Brandon o.fl., 1998; Davies og Dalglish, 2001). Einnig er miklum vandkvæðum bundið að sækja fólk til saka eingöngu á grundvelli endurheimtra minninga meints þolanda. (Gudjonsson, 1997a, 1997b). Því miður er sem stendur engin leið að ákvarða með fullri vissu sannleiksgildi endurheimtra minninga án viðbótarsönnunargagna.

Þegar hægt er að sýna fram á að endurheimtar minningar séu falskar eru þær tengdar hugtakinu „false memory syndrome“ (Rivera, 1997).

Algeng ályktun um endurheimtar minningar er sú að þær orsakist, eða a.m.k. að þær komi fram í viðtali við meðferðaraðila (t.d. Leo, 1997; Ofshe og Watters, 1994). Þetta er þó bersýnilega ekki alltaf tilfellið (Brandon o.fl., 1998, Ost o.fl., 2001). Hugmyndir og minningar sem varða kynferðislega misnotkun virðast koma frá fólkinu sjálfu frekar en að vera afleiðing uppástungu meðan á meðferð stendur. Til eru sannanir sem styðja þessa skoðun (Ost o.fl., 2001). Algengt er að ásakanir um

kynferðislega misnotkun, sem fela í sér endurheimtar minningar, séu dregnar til baka (Gudjonsson, 1997a; Ost o.fl. 2001; Rivera, 1997).

Gudjonsson (1997d) heldur því fram að falskar hugmyndir geti verið mikilvægur undanfari þess að fölsk minning myndist. Líklega kalla mismunandi sálfræðilegir hugarferlar fram falskar hugmyndir og falskar minningar. Myndun falskrar hugmyndar hefur lítið með minnisgetu að gera og er líklega tengdari því að bera ekki nógu mikið traust til eigin minnis. Hins vegar er fölsk minning háð því að mörgu leyti að einstaklingur sé fær um að búa til eða taka við röngum upplýsingum.

Ímyndunarafl spilar mikilvægt hlutverk við myndun falskra hugmynda og falskra minninga (Loftus, 2001). Til dæmis hafa Loftus og samstarfsmenn hennar sýnt fram á það að ef fólk er beðið um að ímynda sér að það hafi upplifað skáldaðan atburð, eykur það líkurnar verulega á því að manneskjan trúi því síðar meir að atburðurinn hafi átt sér stað. Þetta fyrirbæri, þ.e.a.s. aukin trú á því að atburður hafi átt sér stað, eftir að viðkomandi hefur verið sagt að ímynda sér hann, hefur á ensku verið nefnt „imagination inflation“ eða „ímyndunaraukning“ (Garry o.fl. 1996). Sannanir eru fyrir því að einstaklingsmunur sé mikilvægur hvað varðar „ímyndunaraukningu“. Hvaða þættir gera fólk móttækilegt fyrir „ímyndunaraukningu“? Tveir mismunandi þættir hafa verið nefndir til sögunnar (Loftus, 2001). Í fyrsta lagi vandamál í sambandi við minni og erfiðleikar tengdir raunveruleikaskynjun (Heaps og Nash, 1999). Í öðru lagi sá hæfilæki að geta séð hluti ljóslifandi fyrir sér (Horselenberg o.fl., 2000; Ravilious, 2003).

Byggt á ferilsathugunum einstaklinga (sjá Gudjonsson, 2003), set ég fram tilgátu um þriðja þáttinn, vantrausti á eigin minni. Gudjonsson og MacKeith (1982) hafa sett fram hugtakið „memory distrust syndrome“ til að útskýra þetta fyrirbæri. Þessi hópur takmarkast ekki við fólk með lélegt minni, en þó myndu þeir sem eiga við minnisvandamál að stríða vera sérstaklega móttækilegir fyrir slíku. Einstaklingar með sæmilegt minni kunna að vantreysta minni sínu, eða þá að grafið er undan traustinu á eigin minni þegar aðrir véfengja minningar viðkomandi. Þrátt fyrir að traust einstaklings á eigin minnisgetu tengist því hversu erfitt viðkomandi verkefni er, auk færni viðkomandi, er traustið mjög sveigjanlegt og kann að minnka í kjölfarið á erfiðum yfirheyrslum (Saucier og Gaudette, 2000).

„Memory distrust syndrome“ er talið vera nátengt upprunagleymsku (Lakhan, 2007). Upprunagleymska vísar til þess þegar fólk lendir í erfiðleikum við að rifja upp samhengi minningar (þ.e. uppruna minningarinnar, hvaðan hún kom, hvort aðilinn hafi sjálfur upplifað atburðinn eða hvort einhver annar hafi gert það). Fólk getur einnig lent í því að hafa verið beitt líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi en tengja svo misnotkunina óvart rangri manneskju (geranda), röngum stað eða röngu tímabili.

Flestar þær rannsóknir sem gerðar hafa verið á ímyndunaraukningu hafa sýnt fram á breytingar á hugmyndum frekar en atburðaminningum (Loftus, 2001). Í einni tilraun þar sem bæði voru skoðaðar falskar hugmyndir og falskar minningar, sem vörðuðu atburð sem átti sér stað fyrir þriggja ára aldur, fylgdu breyttar hugmyndir minningum af atburðinum í u.þ.b. helmingi tilfella. (Mazzoni o.fl., 1999). Þættir sem ákvarða hvort „minnispor“ fylgir hinni breyttu hugmynd eða ekki eru mjög á huldu. Einn hugsanlegur þáttur virðist verða fjöldi ímyndanna sem notaður er í tilrauninni (Goff og Roediger, 1998), eftir því sem fjöldi ímyndanna jókst, því líklegra var að þátttakendur skýrðu frá verknaði sem stungið var upp á fyrr í tilrauninni.

Endurheimtar minningar eru í eðli sínu hugsanlega óáreiðanlegar og eru enskir dómstólar tregir til að samþykkja órökstuddar ásakanir sem byggðar eru á endurheimtum minningum (Gudjonsson, 1997b). Lewis og Mullis (1999) hafa skoðað þau lagalegu vandamál sem fylgja því að sækja slík mál og hafa sett fram mikilvægar leiðbeiningar um hvernig meta ætti slík gögn fyrir rétti. Lewis og Mullis kynna fjóra valkosti sem er vísað til, „sjálfkrafa frávísun“, „mat á áreiðanleika áður en réttarhöld eiga sér stað“, „sakbending“ („the identification approach“) og „vitnisburður heimill“. Hafandi í huga þann ágreining sem ríkir um áreiðanleika endurheimtra minninga (sjá Davies og Dalgleish, 2001, fyrir ítarlegt yfirlit yfir umræðuefni og ágreiningarmál), álykta Lewis og Mullis að besta nálgunin sé sú sem er sambærileg sakbendingu, þar sem krafist er viðbótarsönnunargagna eigi sakfelling að standa.

Íspuni (meðvitaður eða ómeðvitaður tilbúningur) getur verið mikilvægari en sefnæmi þegar um er að ræða endurheimtar minningar (Gudjonsson, 1997c). Samt sem áður getur umtal um kynferðislega misnotkun frá meðferðaraðila, vini, lögregluþjóni eða lögfræðingi komið af stað endurheimtum eða fölskum minningum um kynferðislega misnotkun hjá viðkvæmum einstaklingum. Þeir sálfræðilegu veikleikar sem tengjast endurheimtum minningum af kynferðislegri misnotkun í æsku eru líklegir til að vera af öðrum toga en þeir sem finnast í málum sem varða falskar játningar. Í tilfellum þar sem um er að ræða endurheimtar minningar, ólíkt dæmigerðum málum þar sem falskar játningar eiga í hlut, er oft um að ræða fólk með góða menntun sem virðist hafa eðlilega greind og minnisstarfsemi (Gudjonsson, 1997a, 1997d) og ekkert sem bendir til óþarflega mikillar sefnæmi (Gudjonsson, 1997d; Leavitt, 1997). Það er áhugavert, að mikil greind og gott minni, auk lítills sefnæmis, hefur einnig fundist hjá börnum sem halda því fram að þau muni eftir fyrra lífi (Haraldsson, 1995).

Í sumum tilfellanna sem rannsóknarnefndin þarf að skoða gæti verið um að ræða „endurheimtar“ og hugsanlega „falskar“ minningar. Á þeim stöðum þar sem raunverulegur möguleiki virðist vera á slíku í viðtalsgögnunum hef ég bent á það í viðaukanum.

AÐFERÐIR TIL AÐ GREINA Á MILLI SANNRA OG RANGRA FRÁSAGNA

Tvær sálfræðilegar aðferðir eru helst notaðar til að greina blekkingu hjá fólki sem heldur því fram að það hafi verið kynferðislega misnotað: Réttmætisathugun á framburði, eða *Statement Validity Assessment* (SVA), og Raunveruleikamat eða *Reality Monitoring* (Davis, 2001). Réttmætisathugun á framburði er vinsælli og hefur verið betur staðfest hjá bæði börnum og fullorðnum vitnum (Vrij, 2005). Réttmætisathugun á framburði var notuð í þessu máli til að skoða trúverðugleika greiningarinnar á frásögnum fyrrverandi vistmanna á Breiðavík svo að hægt væri að gefa heildstæða mynd af ásökununum og trúverðugleika frásagna vistmannanna. Réttmætisathugun á framburði var ekki notuð sérstaklega til að ákvarða trúverðugleika einstakra tilfella, en þó eru sýnileg áhyggjuefni auðkennd í viðaukanum, undir fyrirsögninni „Athuganir og athugasemdir“ („Observations and Comments“).

Rannsóknarnefndin ætti ekki að gera ráð fyrir því að mat mitt og athugasemdir við trúverðugleika einstakra viðtala sé endilega betra en þeirra eigin. Mitt mat á hverju tilfelli ætti að skoðast ásamt athugunum annarra á viðtalsgögnunum. Frásagnir

fyrirverandi vistmanna meðan á viðtölum stóð þurfa einnig að skoðast með tilliti til annarra gagna sem rannsóknarnefndin gæti haft aðgang að.

Villuhlutfall þessarar aðferðar í rannsóknum á rannsóknarstofum er u.þ.b. 30% (Vrij, 2005). Villuhlutfall í vettvangsrannsóknum er óþekkt. Þar af leiðandi ætti að nota þessa aðferð til leiðbeiningar í rannsóknum frekar en sem sönnun í einkamálum sem opinberum málum.

Réttmætisathugun á framburði felur í sér þrjú aðalstig (David, 2001; Vrij, 2005):

1. Hálf-staðlað (e. “semi-structured”) viðtal við barnið/fullorðna einstaklinginn þar sem ásakanirnar eru útlistaðar nánar með opnum (ekki leiðandi) spurningum. Þessi viðtöl eru venjulega hljóðrituð og skrifuð niður.
2. Innihald viðtalanna er svo grandskoðað með tilliti til hinna 19 viðmiðana sem eru taldar geta greint á milli réttra og rangra staðhæfinga (þetta er þekkt sem viðmiðunarmiðuð innihaldsgreining eða *Criteria-based Content Analysis (CBCA)*). Aðaltilgátan er sú að staðhæfing sem byggir á minningum sé frábrugðin tilbúnum frásögnum bæði hvað varðar innihald og eiginleika. Það er álitid að bæði vitrænir og áhugapættir hafi áhrif á CBCA-skor. Viðmiðanirnar 19 eru flokkaðar í fjóra flokka: „Almennir eiginleikar“, „sérstakt innihald“, „áhugatengt innihald“ og „þættir sem snerta brot“.
3. Útkoman úr CBCA er metin samhliða réttmætisgátlista sem inniheldur atriði sem eru í samræmi við vitræna virkni barnsins, sefnæmi þess og samræmi í frásögn, og er þannig viðbótarefni sem hjálpar til við greina trúverðugleika (mjög litlar upplýsingar eru til staðar um slíkt viðbótarefni í greiningu Breiðavíkurmálanna).

Það eru a.m.k. þrjár tegundir óréttmætra ásakana sem erfitt er að greina með því að nota Réttmætisathugun á framburði eða Raunveruleikamat:

1. Þar sem kynferðisleg misnotkun hefur átt sér stað, en viðkomandi tilgreinir rangan geranda, annaðhvort vísvitandi eða óafvitandi (þ.e. slík mál geta innihaldið mikið af smáatriðum eða samhangandi frásögn), eða rangar aðstæður.
2. Fólk getur munað illa hvað raunverulega gerðist og ruglað því sem gerðist saman við ímyndaðan atburð. Ímyndaðir atburðir innihalda oft mikið af smáatriðum og gætu vírst trúverðugir. Í þessu samhengi ætti því að sýna aðgát í málum þar sem fólk segir frá atburðum á óvenju hugmyndaríkan hátt (þetta er augljóst í frásögnum sumra fyrirverandi vistmannanna Breiðavíkurvistheimilisins).
3. Vel undirbúnar og æfðar lygar um atburði er erfitt að finna og greina frá sönnum frásögnum.

SVÖR VIÐ SPURNINGUNUM

1. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum fyrrverandi vistmanna í viðtölum, **þegar á heildina er litið**, að meiri líkur en minni séu að því að sumir vistmenn hafi á einstökum tímabilum í starfsemi heimilisins mátt þola illa meðferð eða ofbeldi af hálfu starfsfólks, t.d. kynferðislega misnotkun eða áreiti eða annað andlegt og líkamlegt ofbeldi (með orðinu fyrrverandi vistmaður er átt við börn og unglinga sem send voru til vistunar á Breiðavík).

Svar: Byggt á viðtalsgögnunum sem ég hef séð er líklegt að einhverjir drengjanna hafi, meðan á dvöl þeirra í Breiðavík stóð, þurft að þola andlega, líkamlega eða kynferðislega misnotkun af hálfu einhvers af starfsfólkinu.

2. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum, **þegar á heildina er litið**, að meiri líkur en minni séu á því að sumir vistmenn hafi á einstökum tímabilum í starfsemi heimilisins mátt þola illa meðferð eða ofbeldi af hálfu **annarra fyrrverandi vistmanna**, t.d. kynferðislega misnotkun eða áreiti eða annað andlegt og líkamlegt ofbeldi.

Svar: Byggt á viðtalsgögnunum sem ég hef séð er líklegt (þ.e. að meiri líkur en minni) að meðan á dvöl þeirra á Breiðavík stóð hafi einhverjir yngri drengjanna mátt þola andlega, líkamlega eða kynferðislega misnotkun frá eldri drengjum.

3. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að ill meðferð og/eða ofbeldi, hafi það átt sér stað, hafi tekið breytingum eftir yfirstjórn eða starfsfólki heimilisins á hverjum tíma.

Svar: Það er ljóst að sum tímabilin á Breiðavík voru neikvæðari en önnur. Fyrsta tímabilið (1952-1955) virðist hafa verið tiltölulega jákvætt fyrir vistmenn (þar á er ein undantekning sem er vafasöm). Ekki er hægt að álykta með öruggum hætti að líkamleg, kynferðisleg og andleg misnotkun hafi átt sér stað á því tímabili.

Á öðru tímabilinu (1955-1956) voru tíðar frásagnir af líkamlegri og kynferðislegri misnotkun eldri drengja á yngri drengjum. Það virðist hafa verið lítill agi og eftirlit. Það voru greinilegir erfiðleikar á milli drengjanna þar sem mjög erfiðir eldri drengir, sem lítið eftirlit var haft með, níddust á og misnotuðu yngri drengi. Það er líklegt að starfsfólk hafi beitt drengina einhverjum líkamlegum refsingum en þau tilvik virðast hafa verið frekar minniháttar.

Eðli ofbeldisins breyttist á þriðja tímabilinu (1957-1962). Lýsingar á forstöðumanninum voru almennt jákvæðar en nokkuð af öðru starfsfólki var sagt hafa beitt drengina alvarlegu líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi. Kynferðisleg misnotkun á meðal drengjanna hélt áfram frá tímabilinu á undan. Nokkrar frásagnanna virðast vera ýktar en í heild virðist hafa verið mikið um líkamlega og kynferðislega misnotkun af hálfu starfsfólks og einnig einhverra drengjanna á öðrum drengjum.

Á þessu tímabili (1962-1964) héldu einhverjir eldri drengjanna áfram að misþyrma yngri drengjunum bæði líkamlega og kynferðislega. Færri tilvik um líkamlega og kynferðislega misnotkun eru tilkynnt miðað við tímabilið á undan.

Fimmta tímabilið (1964-1972) var það lengsta og virðist hafa verið það ofbeldisfullsta hvað varðar starfsfólk. Forstöðumaðurinn er sagður hafa verið skapheitur, hvatvís og yfirgangssamur, og virðist hafa haldið uppi ofríki og grimmilegum aga. Hann er sagður hafa beitt drengina oft ofbeldi. Það er töluvert samræmi í frásögnum af umfangi og eðli árásargjarnrar og yfirþyrmandi hegðunar forstöðumannsins og sona hans. Stórlega dró úr árásargjörnu og kynferðislegu atferli eldri drengjanna gagnvart þeim yngri á þessu tímabili, sem gæti verið afleiðing hins grimmilega aga og aukinnar samheldni á meðal drengjanna þar sem þeir þurftu meira á stuðningi hvers annars að halda. Það komu fram nokkrar ásakanir um að eiginkona forstöðumannsins hefði haft lítil kynferðisleg mörk, og hefði í raun misnotað drengi með stuðningi og leyfi eiginmanns síns. Einhverjar af kynferðislegu ásökunum gætu verið ýktar en í heild eru þær trúverðugar.

Það eru mjög litlar upplýsingar um sjötta tímabilið (1972-1973). Þeir tveir fyrrverandi vistmenn sem rætt var við eru neikvæðir í sambandi við reynslu sína en það eru engar sannanir fyrir því að líkamleg eða kynferðisleg misnotkun af hálfu starfsfólks hafi átt sér stað á þessu tímabili.

Síðustu tvö tímabilin (7 og 8; 1973-1979) voru almennt jákvæð, þótt það líti út fyrir að hafa verið lítill agi; einhver dæmi hafi verið um ofbeldi af hálfu starfsfólks og dæmi um að kynferðisleg hegðun hefði átt sér stað (t.d. segjast tveir kvenkyns vistmenn hafa orðið barnshafandi meðan á dvöl þeirra á Breiðavík stóð).

4. Hvort draga megi þá ályktun af framburðum einstakra vistmanna í viðtölum að einstakar frásagnir af andlegu, líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi megi almennt teljast ótrúverðugar eða ósannar að hluta til eða að öllu leyti, þ.e. hvort litið verði á einstakar frásagnir sem óáreiðanlegar þar sem þær séu alvarlega afbakaðar, ýktar, meðvitað eða ómeðvitað upplognar eða greinilega er dregið út því sem átti sér stað.

Svar: Það er greinilega mikill munur á trúverðugleika frásagna fyrrverandi vistmanna. Sumar frásagnirnar virðast vera trúverðugri en aðrar og hef ég bent á þær í viðaukanum.

NIÐURSTÖÐUR

1. Í þessari skýrslu hef ég fjallað um þau vandamál sem gjarnan koma upp þegar meta þarf trúverðugleika vitna í málum sem þessum. Ísland er ekki eina landið þar sem upp kemur hneykslismál í sambandi við vistheimili og stendur nú frammi fyrir þeim aðstæðum að eitthvað þarf að aðhafast í málunum.
2. Ég hef metið skrár 79 fyrrverandi vistmanna Breiðavíkur.
3. Mat á trúverðugleika frásagna fyrrverandi vistmanna um reynslu þeirra á Breiðavík er grundvallaratriði í hlutverki rannsóknarnefndarinnar. Það er alls ekki auðvelt verk sökum ýmissa þátta sem gera slíkt flókið viðfangs og eru undirstrikaðir í þessari skýrslu. Það er auðveldara að ákvarða yfir heildina hvort andleg, líkamleg og kynferðisleg misnotkun átti sér stað á Breiðavík, en að úrskurða um áreiðanleika misnotkunar í hverju tilfelli fyrir sig. Ákveðin mynstur yfir tímabil sem stýrt var af mismunandi forstöðumönnum eru augljós. Sum tímabilin voru bersýnilega verri en önnur.
4. Það leikur lítill vafi á því að margir vistmannanna máttu þola andlegt, líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi frá öðrum (venjulega eldri) drengjum og einhverju af starfsfólkinu, meðan á dvöl þeirra á Breiðavík stóð. Þetta er ekki bara spurning um hvað kom fyrir þá á Breiðavík; málið snýst líka um það hvernig þeir upplifðu þessa atburði og það er þeirra einstaklingsbundna túlkun á hlutunum sem gefur til kynna hvernig þessi lífsreynsla hefur haft áhrif á þá. Þetta endurspeglast líklega í núverandi frásögnum þeirra af Breiðavík, frekar en að þar sé um að ræða hlutveruleika. Í mörgum tilvikum hafa áhrifin af þessari lífsreynslu verið neikvæð og skaðleg sem sennilega útskýrir að hluta til hið háa hlutfall vistmanna sem sakfelldir höfðu verið fyrir afbrot eftir að hafa dvalist á Breiðavík (Gudjonsson, 1982).
5. Algengt umkvörtunarefni hjá mörgum fyrrverandi vistmönnum var hversu litla menntun þeir hlutu meðan þeir dvöldu á Breiðavík.
6. Staðsetning Breiðavíkur og það hversu einangraður staðurinn var frá umheiminum hefur líklega fengið á marga af vistmönnum. Margir bentu á það hversu erfið og óvægin þessi einangrun var. Það er augljóst af frásögnum vistmannanna að ekki var til staðar fullnægjandi stuðningskerfi til að mæta tilfinningalegum, félagslegum og menntunarlegum þörfum þeirra. Almennt virtust þeir ekki treysta starfsfólkinu og þeir gátu ekki trúað þeim fyrir vandamálum. Í þau skipti sem þeir töluðu við starfsfólkið og skýrðu frá ofbeldisatvikum, virðist þeim ekki hafa verið trúað og þeir hlutu engan stuðning. Reyndar segja margir frá því að tilraunir til að segja frá ofbeldisatvikum hafi endað með refsingu og frekara ofbeldi. Það er líklegt að sú hafi verið raunin.
7. Svo virðist sem yfirvöld hafi ekki viljað trúa því að hugsanlega hafi fylgt því alvarleg vandamál að senda erfið börn til Breiðavíkur og því hafi á sínum tíma verið litið framhjá viðvörðunarkerkjum sem hefðu kannski átt opna augu hlutaðeigandi fyrir vandanum.

8. Sumir vistmannanna, sérstaklega frá fyrsta og síðustu tveimur tímabilunum, lýsa einhverjum jákvæðum upplifunum á Breiðavík. Hins vegar lýsir mikill meirihluti þeirra sem talað var við reynslu sinni á Breiðavík á neikvæðan hátt. Nokkrir fyrrverandi vistmannanna virðast hafa átt í erfiðleikum með að ræða reynslu sína á Breiðavík, sennilega vegna þess að þeim þótti það of sársaukafullt og þeir höfðu í gegnum árin reynt mikið að gleyma henni. Hin mikla fjölmiðlaumfjöllun um málið hefur líklega orðið til þess að endurvekja slæmar minningar um reynslu þeirra á Breiðavík.
9. Það er jákvætt að íslenska ríkisstjórnin og heilbrigðisyfirvöld séu nú að viðurkenna vandamálin sem fylgdu Breiðavík og útvega stuðning og viðeigandi aðstoð fyrir þá fyrrverandi vistmenn sem vilja hjálp.
10. Það er mikilvægt að reyna að skilja hvað fór úrskeiðis á Breiðavík sem vistheimilis fyrir erfið og andlega viðkvæm börn, og að koma auga á hvað er hægt að læra af þessari reynslu. Aðalatriðið ætti ekki að vera að kenna ákveðnum einstaklingum um (þ.e. það er enginn tilgangur með „nornaveiðum“), heldur frekar að viðurkenna að mistök áttu sér stað, skilja hvað fór úrskeiðis, útvega viðeigandi stuðning fyrir fyrrverandi vistmenn og tryggja að svipaðar aðstæður komi ekki upp í framtíðinni.
11. Æskilegt er að rannsóknarnefndin dæmi Breiðavík í samræmi við þær kröfur sem áttu við á þeim tíma er heimilið var rekið, í stað þess að dæma það eftir kröfum dagsins í dag.
12. Breiðavík verður best lýst sem mistökum í kerfinu þar sem farið var illa með mörg viðkvæm börn og þau vanrækt sem hafði í för með sér hrikalegar afleiðingar á líf þeirra.

Gísli H. Guðjónsson, prófessor.

Heimildir.

Brandon, S., Boakes, J., Glaser, D. og Green, R. (1998). Recovered memories of childhood sexual abuse. Implications for clinical practice. *British Journal of Psychiatry*, 172, 296-307.

Brown, D. (1995). Pseudomemories: the standard science and the standard care in trauma treatment. *American Journal of Clinical Hypnosis*, 37, 1-24.

Davies, G. (2001). Is it possible to discriminate true from false memories? Í Graham M Davies and Tim Dalgleish (ritstj.), *Recovered Memories. Seeking the Middle Ground*. John Wiley & Sons: Chichester, bls. 153-174.

Davies, G. M. og Dalgleish, T. (2001). *Recovered Memories. Seeking the Middle Ground*. John Wiley & Sons: Chichester.

Garry, M., Manning, C. G., Loftus, E. F. og Sherman, S. J. (1996). Imagination inflation: imagining a childhood event inflates confidence that it occurred. *Psychonomic Bulletin and Review*, 3, 208-214.

Goff, L. M. og Roediger, H. L. M. (1998). Imagination inflation. The effects of number of imaginings on recognition and source monitoring. *Memory and Cognition*, 26, 20-33.

Gudjonsson, G. H. (1982). Delinquent Boys in Reykjavik: A Follow-up Study of Boys Sent to an Institution. Í J. Gunn og D. P. Farrington (ritstj.), *Abnormal Offenders, Delinquency, and the Criminal Justice System*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd. Bls. 203-212.

Gudjonsson, G. H. (1992). *The Psychology of Interrogations, Confessions and Testimony*. John Wiley & Sons: Chichester.

Gudjonsson, G. H. (1997a). Accusations by adults of childhood sexual abuse: A survey of the members of the British False Memory Society (BFMS). *Applied Cognitive Psychology*, 11, 3-18.

Gudjonsson, G. (1997b). Members of the British False Memory Society: the legal consequences of the accusations for the families. *Journal of Forensic Psychiatry*, 8, 348-356.

Gudjonsson, G. H. (1997c). The members of the BFMS, the accusers and their siblings. *The Psychologist*, 10, 111-115.

Gudjonsson, G. H. (1997d). False memory syndrome and the retractors: Methodological and theoretical issues. *Psychological Inquiry*, 8, 296-299.

Gudjonsson, G. H. (1992). *The Psychology of Interrogations, Confessions, and Testimony*. Chichester: John Wiley & Sons.

Gudjonsson, G. H. (2003). *The Psychology of Interrogations and Confessions. A Handbook*. Chichester: John Wiley & Sons.

Gudjonsson, G. H. (2006). Disputed Confessions and Miscarriages of Justice in Britain: Expert Psychological and Psychiatric Evidence in Court of Appeal. *The Manitoba Law Journal*, 31, 489-521.

Gudjonsson, G. H. og MacKeith, J. A. C. (1982). False confessions: psychological effects of interrogation. A Discussion Paper. In: *Reconstructing the Past: The Role of Psychologists in Criminal Trials* (ritstj. A. Trankell). Kluwer: Deventer, Holland, bls. 253-269.

Gudjonsson, G. H., Kopelman, M. D. og MacKeith, J. A. C. (1999). Unreliable admissions to homicide: A case of misdiagnosis of amnesia and misuse of abreaction technique. *British Journal of Psychiatry*, 174, 455-459.

Haraldsson, E. (1995). Personality and abilities of children claiming previous life memories. *Journal of Nervous and Mental Disorders*, 183, 445-451.

Heaps, C. og Nash, M. (1999). Individual differences in imagination inflation. *Psychonomic Bulletin and Review*, 6, 313-318.

Horselenberg, R., Merckelbach, H., Muris, P. og Rassin, (2000). Imagining fictitious childhood events. *Clinical Psychology and Psychotherapy*, 7, 128-137.

Howe, M. L. (2007). Children's emotional false memories. *Psychological Science. Research, Theory, and Application in Psychology and Related Sciences*. 18, 10, 856-860.

Kassin, S. M. (1997). False memories turned against the self. *Psychological Inquiry*, 8, 300-302.

Kopelman, M. og Morton, J. (2001). Psychogenic amnesias: functional memory loss. Í: *Recovered Memories. Seeking the Middle Ground*. (Ritstj. G. M. Davies og T. Dalgleish). John Wiley & Sons: Chichester, bls. 219-243.

Lakhan, S. E. (2007). Neuropsychological generation of source amnesia: An episodic memory disorder of the frontal brain. *Journal of Medicine*, 1, 1-10.

Leavitt, F. (1997). False attribution of suggestibility to explain recovered memory of childhood sexual abuse following extended amnesia. *Childhood Abuse and Neglect*, 21, 265-271.

Leo, R. A. (1997). The social and legal construction of repressed memory. *Law and Social Inquiry*, 22, 653-693.

Lewis, P. og Mullis, A. (1999). Delayed criminal prosecutions for childhood sexual abuse: ensuring a fair trial. *Law Quarterly Review*, 115, 265-295.

- Loftus, E. F. (1979). *Eyewitness Testimony*. Harvard University Press: London.
- Loftus, E. F. (2001). Imagining the past. *The Psychologist*, 14, 584-587.
- Loftus, E. F., Wolchover, & Page, D. (2006). General review of the psychology of witness testimony. Í: Heaton-Armstrong, A., Shepherd, E., Gudjonsson, G. og Wolchover, D. (ritstj.) *Witness Testimony. Psychological, Investigative and Evidential Perspectives*. Oxford. Oxford University press, bls. 7-22.
- Mazzoni, G. A. L., Loftus, E. F., Seitz, A. og Lynn, S. (1999). Changing beliefs and memories through dream interpretation. *Applied Cognitive Psychology*, 13, 125-144.
- Moss, A., Jones, C., Fokias, D. og Quinn, D. (í prentun). The mediating effects of effort upon the relationship between head injury, severity and cognitive functioning. *Brain Injury*.
- Ofshe, R. og Watters, E. (1994). *Making Monsters. False Memories, Psychotherapy and Sexual Hysteria*. Charles Scribner's Sons: New York.
- Ost, J., Costall, A. og Bull, R. (2001). False confessions and false memories: a model for understanding retractor's experiences of making and repudiating claims of childhood sexual abuse. *Journal of Forensic Psychiatry*, 12, 549-579.
- Pope, S. P. og Brown, L. S. (1996). *Recovered Memories of Abuse*. Washington DC: American Psychological Association.
- Ravilious, K. (2003). Tricks of the mind. *The Independent Review*, miðvikudagur 14 maí 2003, bls. 10.
- Rivera, J. (1997). The construction of false memory syndrome: the experience of retractors. *Psychological Inquiry*, 8, 271-292.
- Saucier, D. og Gaudette, N. (2000). Actual memory ability significantly predicts self-evaluations of memory. *Expert Evidence*, 8, 3-14.
- Sigurdsson, E., Gudjonsson, G. H., Kolbeinsson, H. og Petursson, H., (1994). The effects of depression on confabulation, memory processing, and suggestibility. *Nordic Journal of Psychiatry*, 48, 443-451.
- Smith, P. og Gudjonsson, G. H. (1995). The relationship of mental disorder to suggestibility and confabulation among forensic inpatients. *Journal of Forensic Psychiatry*, 6, 499-515.
- Vrij, A. (2005). Criteria-based content analysis. A qualitative review of the first 37 studies. *Psychology, Public Policy, and Law*, 11, 3-41.

Young, H. F., Bentall, R. P., Slade, P. D. og Dewey, M. E. (1987). The role of brief instructions and suggestibility in the elicitation of auditory and visual hallucinations in normal and psychiatric subjects. *Journal of Nervous and Mental Disease*, 175, 41-48

FYLGISKJAL NR. 3**Gísli H. Guðjónsson, B.Sc, M.Sc, Ph.D, C.Psychol, FBPsS****Prófessor í réttarsálfræði****INSTITUTE OF PSYCHIATRY, KING'S COLLEGE LONDON****SÁLFRÆÐSKÝRSLA****Tilv. Breiðavík.****TENGILÍÐUR:****DAGSETNING SKÝRSLU: 31.12.2007.**

Róbert R. Spanó,
formaður,
Rannsókn á Breiðavík
Hverfisgötu 4a,
150 Reykjavík,
Ísland.

TILGANGUR MATS:

Ég hef verið beðinn um að meta viðtöl við 14 fyrrverandi starfsmenn á Breiðavík og birta álit mitt á því hvort þau hafi áhrif á þær niðurstöður sem ég komst að varðandi frásagnir 79 fyrrverandi vistmanna á Breiðavík. Í skýrslu minni, dagsettri 2. desember 2007, skýrði ég frá því að ein af takmörkunum álitsgerðarinnar væri sú að ég hefði ekki séð endurrit af viðtölum við starfsfólk Breiðavíkur eða heyrt af viðbrögðum þeirra í fjölmiðlum.

Fyrirmæli voru gefin í bréfi frá Píríði B. Sigurjónsdóttur, dagsettu 20. nóvember 2007. Skjölin sem ég fékk í hendur samanstóðu af 14 endurritum af viðtölum rannsóknarnefndarinnar við fyrrverandi starfsfólk á Breiðavík. Athugasemdir mínar hvað hvert og eitt þessara viðtala varðar fylgja með þessari skýrslu.

HÆFNI MATSADILA

Ég er prófessor í réttarsálfræði við Institute of Psychiatry, King's College London, og yfirmaður réttarsálfræðipjónustunnar við Suður-London og Maudsley NHS Trust. Ég er löggiltur klínískur og réttarsálfræðingur og félagi í British Psychological Society (breska sálfræðingafélaginu). Árið 2001 var ég sæmdur heiðursdoktorsnafnbót við læknadeild Háskóla Íslands fyrir störf mín á sviði réttargeðlækninga og sálfræði. Ég hef gefið út mikið af efni á sviði réttarsálfræði, þ. á m. um ofbeldi, minnisleysi af sálrænum toga, streitu, sálfræðilega veikleika, falskar játningar, viðtöl lögreglu og endurheimtar minningar. Ég hef verið ráðgjafi í mörgum málum fyrir lögreglu, ákærvald, áfrýjunarnefnd sakamála (e. "Criminal Cases Review Commission"), sem og verjendur, og hef gefið bæði skriflegan og munnlegan vitnisburð í mörgum stórum málum, þ. á m. Guildford Four, Birmingham Six, Judith Ward, Engin Raghip, Idris Ali, Donald Pendleton, Andrew Evans, Derek Bentley, Darren Hall, Peter Fell, John Flanagan, Patrick Nolan, Raymond Gilmore og UDR 4 og Patrick Kane í Norður-Írlandi (sjá Gudjonsson, 2006). Ég hef einnig borið vitni í öðrum löndum, þ. á m. í Bandaríkjunum, Noregi, Ísrael og Haag. Í desember 1999 gegndi ég hlutverki sérfræðings í eftirlitsheimsókn á vegum Evrópuráðsins, Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, til Norður-Írlands. Árið 1989 bar ég vitni fyrir gerðardómi vegna Zeebrugge-slyssins fyrir hönd þriggja stefnenda. Ég vinn jöfnum höndum að málum fyrir ákærvaldið og verjendur.

Ég er höfundur „The Psychology of Interrogations and Confessions. A Handbook“ (John Wiley & Sons, 2003), „The Gudjonsson Suggestibility Scales Manual“ (Psychology Press, 1997), „Forensic Psychology. A Guide to Practice“ (Routledge, 1998), skrifuð ásamt Lionel Haward, og „The Causes and Cures of Criminality“ (Plenum Press), skrifuð ásamt Hans Eysenck. Auk þess ritstýrði ég ásamt Anthony Heaton-Armstrong, Eric Shepherd og David Wolchover bókinni *Witness Testimony. Psychological, Investigative and Evidential Perspectives* (Oxford University Press, 2006). Ég var einn höfunda tveggja rannsóknarskýrsla sem voru unnar fyrir tilstuðlan Royal Commission on Criminal Justice og gefnar út af H.M.S.O. („Persons at risk during interviews in police custody: The identification of vulnerabilities“ og „Devising and piloting a new Notice to Detained Persons“).

ATHUGASEMDIR VIÐ VIÐTÖLIN

Ég hef lesið og rannsakað vandlega endurrit af viðtölum við 14 fyrrverandi starfsmenn á Breiðavík og eru athugasemdir mínar eftirfarandi:

1. Flestar frásagnirnar í viðtölunum virðast sannfærandi (þ.e. trúverðugar). Flestir þeir fyrrverandi starfsmenn sem talað var við virðast hafa reynt eftir bestu getu að rifja upp hverju þeir urðu vitni að á Breiðavík. Ég er þeirrar skoðunar að flestir hafi sagt rétt frá og í góðri trú, og að það komi ekki á óvart að sumir þeirra hafi átt í erfiðleikum með að rifja upp eftir allan þann tíma sem er liðinn frá því að viðkomandi starfaði á Breiðavík.
2. Flestir héldu því fram að þeir hefðu hvorki orðið vitni að líkamlegu né kynferðislegu ofbeldi en nokkrir þeirra sögðust ekki geta útilokað að slíkt hefði getað átt sér stað án þeirra vitneskju. Tveir af fyrrverandi

starfsmönnunum virtust í mikilli vörn og virtust draga upp óhóflega jákvæða mynd af Breiðavík.

3. Nokkrir þeirra sem talað var við greindu frá því að hafa orðið varir við að eitthvað var um að eldri vistmenn leggðu yngri vistmenn í einelti, (yfirleitt stærri vistmenn þá sem yngri og minni voru). Einum forstöðumanninum var lýst af nokkrum starfsmönnum sem skapheitum og sögðu þeir að sá hefði annað slagið beitt vistmenn ofbeldi. Samræmi var mikið í þessum frásögnum og þær voru trúverðugar, auk þess sem þær staðfesta það sem fyrrverandi vistmenn hafa haldið fram. Einnig var eitthvað um frásagnir af kynferðislegri misnotkun af hálfu vistmanna (t.d. kynferðisathafnir með dýrum, aðrir vistmenn misnotaðir kynferðislega) en ekki eru neinar skýrar og trúverðugar frásagnir af því að starfsfólk hafi misnotað vistmenn. Það þýðir ekki að slíkt hafi ekki átt sér stað þar sem slíkt gæti hafa gerst án þess að tekið væri eftir, eða þá að viðkomandi hafi kosið að horfa framhjá því (t.d. með því að látast ekki taka eftir því).
4. Eftir að hafa skoðað frásagnir starfsmannanna 14 er ég þeirrar skoðunar að niðurstöður þær sem ég komst að í skýrslu minni dagsettri 2. desember 2007, varðandi frásagnir fyrrverandi vistmanna, skuli standa.
5. Það er sennilegt að hefði starfsfólk orðið vitni að alvarlegu líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi á Breiðavík væri það ófúst að segja frá því eftir svona langan tíma, sérstaklega þar sem hætta yrði á gagnrýni fyrir að hafa ekki brugðist við á viðunandi hátt á sínum tíma (þ.e. að gefa í skyn undanlátsemi eða að hafa pagað um lögbrot). Almennt ætti að hafa það í huga hvað varðar yfirlýsingar fyrrverandi starfsfólks að hugsanlegt er að sá sem talað er við muni setja hagsmuni sína og fjölskyldu sinnar ofar öðru. Þetta þarf að hafa í huga þegar verið er að meta trúverðugleika minninganna.
6. Þar sem sumir fyrrverandi vistmenn gætu, annaðhvort vísvitandi eða óafvitandi, hafa ýkt ásakanirnar og það sem þeir upplifðu og urðu vitni að á Breiðavík, gætu fyrrverandi starfsmenn reynt að draga úr því sem þar átti sér stað, annaðhvort vegna þess að þeir vilja ekki horfast í augu við atburðina sjálfa eða afleiðingarnar af því að ljóstra þeim upp, þar sem slíkt hefði átt að gera á sínum tíma.
7. Almennt virðist vera hægt að draga þá ályktun af viðtölunum við fyrrverandi starfsfólk, að Breiðavík var ekki rekið á viðunandi hátt sem vistheimili. Starfsfólk var hvorki nægilega þjálfað né reynslumikið til að geta borið þá ábyrgð sem það hafði tekið sér á hendur. Það verður að draga það alvarlega í efa að starfsfólk hafi haft hæfni til að sinna störfum sínum, aga var oft ábótavant, hann óviðeigandi eða of mikill, auk þess sem skortur var á viðeigandi eftirliti og stuðningi utanaðkomandi, þar til bærra aðila. Einnig kann að vera að fjármagn hafi ekki verið nægilegt til þess að reka heimilið á viðunandi hátt sem vistheimili. Sumt fyrrverandi starfsfólk heldur því fram að það hafi kvartað við stjórnvöld, en að slíkum kvörtunum hafi ekki verið sinnt á viðunandi hátt (einn starfsmaður heldur því þó fram að þetta hafi leitt til þess að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hætti að senda börn til Breiðavíkur). Það

virðast hafa komið fram margar vísbendingar um vandamál á Breiðavík en svo virðist sem yfirvöld, þ.m.t. stjórnámálamenn hafi litið framhjá þeim.

Gísli H. Guðjónsson, prófessor.

FYLGISKJAL NR. 4**Álitsgerð**

**um ýmis skaðabótaréttarleg atriði
í tilefni af könnun nefndar samkvæmt
lögum nr. 26/2007 á starfsemi vistheimilisins
Breiðavík á árunum 1952 til 1979.**

1. Beiðni um álitsgerð.**1.1 Inngangur**

Með bréfi dags. 24. október 2007, óskaði Róbert Ragnar Spanó, sem er formaður nefndar, samkvæmt lögum nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, eftir því við mig að ég ritaði álitsgerð þar sem tekin er afstaða til þeirra álitaeftna, sem greinir að neðan.

Í upphafi bréfsins er gerð grein fyrir því, að forsætisráðherra hafi skipað nefnd á grundvelli ofangreindra laga. Segir, að samkvæmt 5. gr. laganna hafi forsætisráðherra sett nefndinni erindisbréf, þar sem nánar sé mælt fyrir um verkefni hennar. Hafi verið ákveðið að nefndin skyldi í fyrstu kanna starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur á árunum 1950 til 1980. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna hafi markmið þeirrar könnunar og meginverkefni nefndarinnar verið eftirfarandi:

- a. Að lýsa starfsemi vistheimilisins Breiðavíkur, hlutverki hennar í barnaverndar- eða uppeldismálum og tildrögum þess að börn voru vistuð þar á ofangreindu tímabili.
- b. Að leitast við að staðreyna, eins og kostur er, hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á vistheimilinu Breiðavík hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð.
- c. Að lýsa því hvernig opinberu eftirliti með vistheimilinu Breiðavík var háttað.
- d. Að leggja grundvöll að tillögum til stjórnvalda um frekari viðbrögð ef ástæða þykir til.

Segir í bréfinu að nefndinni sé ætlað að skila skýrslu sinni um könnunina til forsætisráðherra eigi síðar en 1. janúar 2008.

Í bréfinu segir jafnframt, að svo sem tiltekið sé í d – lið að ofan, beri nefndinni að leggja mat á hvort og þá hvaða tillögur til stjórnvalda um frekari viðbrögð sé rétt að setja fram í ljósi niðurstaðna af könnun nefndarinnar. Þar kemur m.a. til greina að gera tillögu um að afstaða verði tekin til þess af hálfu forsætisráðherra og ríkisstjórnar, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, hvort leitast eigi við að rétta hlut vistmanna, að hluta eða í heild, með fjárgreiðslu, sem líkast til yrði í formi miskabóta.

1.2 Álitæfningin

Til að leggja grunn að mati nefndarinnar á því hvort gera eigi slíka tillögu, og þá í hvaða formi er þess farið á leit að ég riti álitsgerð um þau atriði, sem tilgreind eru að neðan:

1. Kemur til greina, og þá að uppfylltum hvaða skilyrðum, að maður, sem var vistaður sem barn á vist- eða meðferðarheimili á vegum ríkisins á árunum 1952 – 1979, á grundvelli ákvæði í lögum og reglugerðum um barnaverndarmál, eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu til greiðslu miskabóta, þegar:

a. sýnt þykir að ákvarðanir stjórnvalda ríkis, sem falið var samkvæmt lögum og reglugerðum um barnaverndarmál að taka ákvarðanir um vistun barna á vist- eða meðferðarheimilum gegn vilja foreldris, hafi verið ólögmætar.

2. Kemur til greina, og þá að uppfylltum hvaða skilyrðum, að maður, sem var vistaður sem barn á vist- eða meðferðarheimili á vegum ríkisins á árunum 1952 – 1979, á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum um barnaverndarmál, eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu, einkum til greiðslu miskabóta, þegar:

a. sýnt þykir að hann hafi á vistunartíma orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu annarra vistmanna, sakhæfra eða ósakhæfra, og að sýnt þyki að starfsmenn ríkisins á viðkomandi vistheimili hafi í störfum sínum sýnt almennt eða stórfellt gáleysi vegna skorts á því að rækja umönnunar- og eftirlitsskyldur í samskiptum vistmanna?

b. sýnt þykir að hann hafi á vistunartíma orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu starfsmanna ríkisins á viðkomandi vistheimili?

3. Ef svör við 1. og/eða 2. lið eru játandi, er þess óskað, að lagt sé mat á þá valkosti, sem til greina koma, um leiðir sem færar eru eða kynnu að vera fyrir stjórnvöld, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, til að leggja mat á og ákveða greiðslu miskabóta til þeirra einstaklinga, að hluta eða í heild, sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1952 – 1979,

2. Efnistöð.

Í álitsgerð þessari verður fyrst fjallað með almennum hætti um, hvernig háttað var reglum um skaðabótaábyrgð ríkisins á þeim árum, sem hér skipta máli, þ.e. frá 1952 til 1979. Einnig verður í því sambandi gerð grein fyrir því hvaða reglur giltu þá um skaðabótagrundvöllinn, þ.e. um skilyrði þess, að til skaðabótaskyldu gæti stofnast. Vegna forsendna, sem getur í beiðni um álit er ekki þörf á að fjalla um það lagaumhverfi, sem gildi um vist- og meðferðarheimili í eigu ríkis og sveitarfélaga á framangreindu tímabili. Því næst verður leitast við að svara þeim spurningum, sem settar eru fram í tölul. 1 og 2 í bréfi nefndarinnar og tilgreindar eru að ofan. Loks eru, í samræmi við efni 3. tölul. í bréfi nefndarinnar, settir fram þeir valkostir, sem til greina koma, um leiðir til að leggja mat á og ákvarða greiðslu miskabóta til þeirra einstaklinga, allra eða hluta þeirra, sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á þeim árum, sem hér skipta máli.

3. Reglur um skaðabótaábyrgð hins opinbera á árunum 1952 til 1979.

3.1 Forsendur

Eins og fram kemur í beiðni um álitssgerð starfaði heimilið í Breiðavík frá 1952 til 1979. Sú háttsemi, sem mat á skaðabótaskyldu í þessari álitssgerð tekur til, er því viðhöfð á þessu tímabili. Við mat á skaðabótaábyrgð verður, t.d. við mat á saknæmi og ólögmæti háttsemi, að leggja til grundvallar þær reglur, sem um það giltu á þeim tíma sem hin meinta skaðabótaskylda háttsemi var viðhöfð.¹ Dæmi um beitingu þessarar reglu má finna í dómi Hæstaréttar, sem birtur er í:

Hrd. 1971, bls. 1057.

Í því máli var deilt um skaðabótarétt manns, sem varð fyrir alvarlegu líkamstjóni á hendi vegna bruna, sem hann hlaut af læknismeðferð á handarmeini, er upphaflega fólst í útbrotum. Er tekin var afstaða til skaðabótaskyldu ríkisins í málinu, taldi Hæstiréttur, að við mat á því hvort magn geislunar, sem notað var við tilraunir til að lækna handarmeinið, hefði verið óforsvaranlega mikið, yrði að miða við þá þekkingu, sem var til staðar á meðferðartímanum þ.e. á árunum 1927 – 1932 og á árinu 1937. Á þeim tíma var ekki þekkt sú hættu, sem var samfara því geislaþagn, sem notað var. Væri ekki unnt að leggja til grundvallar dómi síðari tíma þekkingu á hættunni af slíku geislaþagn. Taldi Hæstiréttur því að sýkna bæri íslenska ríkið af skaðabótakröfu stefnanda, þar sem háttsemi sú, er tjóni olli, hefði verið forsvaranleg og lögmæt á þeim tíma, sem hún var viðhöfð.

Ljóst er af þessum dómi, að ef háttsemin hefði verið viðhöfð á þeim tíma, sem dómurinn var upp kveðinn, miðað við vitneskju, sem þá lá fyrir, að niðurstaðan hefði að öllum líkindum orðið önnur.

Í álitssgerð þessari er því leitast við að lýsa þeim reglum, sem giltu um skaðabótaábyrgð hins opinbera á framangreindu tímabili, bæði almennum viðhorfum og reglum um skaðabótagrundvöllinn.

3.2 Hvað er átt við með skaðabótaábyrgð hins opinbera?

Þegar fjallað er um skaðabótaábyrgð hins opinbera í þessari álitssgerð er ekki átt við slíka ábyrgð vegna tjóns, sem valdið er í einkaréttarlegri sýslan þess. Hefur og lengi verið uppi sú afstaða, að á því sviði verði ekki gerður greinarmunur á skaðabótaábyrgð einkaaðilja og hins opinbera. Hér verður eingöngu fjallað um skaðabótaábyrgð ríkis og sveitarfélaga í opinberri sýslan, þ.e. þegar handhafar opinbers valds koma fram á sviði opinberrar sýslunar og allsherjarréttar, þegar þeir fara með stjórnvald, taka bindandi ákvarðanir fyrir borgarna og framfylgja eftir atvikum þeim ákvörðunum, allt á grundvelli laga eða stjórnvaldsreglna.

3.3 Réttarþróun reglna um skaðabótaábyrgð hins opinbera

Skaðabótaábyrgð hins opinbera í ólögfestum tilvikum vegna tjóns, sem valdið er við framkvæmd opinbers valds, er tiltölulega nýtt fyrirbrigði í evrópskri lögfræði.² Sem dæmi má nefna, að í Noregi er almennt litið svo á, að straumhvörf verði að þessu leyti fyrst með dómi Hæstaréttar Noregs, sem birtur er í Norsk Retstidende 1952, bls. 535. Í dómi þessum (bls. 539 – 540) er í málalilbúnaði stefnda, norska ríkisins, vísað til mikils fjölda fræðirita og dóma þar sem niðurstöður séu allar á einn veg, þ.e. að það sé grundvallarregla að ríkið geti ekki orðið skaðabótaskyldt vegna „underordnede tjenestemenns subjektive tilregnelige, rettsstridige tjenestehandlinger.“ Þess ber að geta, að í Noregi giltu á þeim tíma nokkur lagaákvæði um skaðabótaábyrgð ríkisins vegna tjóns, sem valdið var í opinberri sýslan, en af þeim var þó ekki unnt að draga þá ályktun að um þetta gildi almenn ólögfest regla í landinu. Þessi viðhorf,

¹ Sjá t.d. Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, bls. 110.

² Viggo Hagstrøm, Offentligrettslig erstatningsansvar, bls. 32. Um gildandi norskan rétt fyrir þennan dóm má t.d. vísa til Frede Castberg, Statens og kommunernes ansvar for tjenestemenn, Förhandlingarna å de femtonde nordiska juristmötet, Bilaga II, bls. 69.

þ.e. að ríkið gæti ekki orðið skaðabótaskyld, nema til þess stæði bein lagaheimild, var arfleidd frá tíma einveldisins þar sem konungurinn tók vald sitt frá Guði og þurfti ekki að standa öðrum reikningsskil gerða sinna. Konungurinn verndaði einnig embættismenn sína fyrir kröfum um skaðabætur vegna tjóns, sem þeir ollu við embættisfærslu sína, en af því leiddi að þegnar hans nutu almennt einskis skaðabótaréttar vegna slíks tjóns.³ Í framangreindum dómi var horfið frá eldri kennisetningum og dómaframkvæmd um ábyrgðarleysi ríkisins og dæmd skaðabótaskylda.

Réttarþróun í Danmörku var með svipuðum hætti, þótt líklega verði að telja að þar hafi nokkru fyrr verið tekið af skarið, a.m.k. í fræðikenningu um að hið opinbera ætti að bera skaðabótaábyrgð á tjóni, sem embættismenn yrðu valdir að í embættisrekstri sínum. Í riti Poul Andersen, eins helzta stjórnлагаfræðings Danmerkur á þessum tíma, um skaðabótaábyrgð hins opinbera, sem út kom 1938, setur hann fram þá eindregnu skoðun að ríkið eigi að bera skaðabótaábyrgð á slíku tjóni.⁴ Þróunin virðist hafa verið nokkuð hröð í Danmörku, því árið 1983 eru dregnar þær ályktanir að ekki sé eingöngu um það að ræða, að á hinu opinbera skuli hvíla skaðabótaábyrgð, heldur að sú ábyrgð skuli vera metin eftir ströngum saknæmismælikvarða, einkum þegar um munatjón eða líkamstjón er að ræða og það er alvarlegt.⁵

Þegar lagt er mat á afstöðu íslenzks réttar að þessu leyti, verður að hafa í huga, að íslenzk löggjöf og réttarframkvæmd var allt fram á síðari hluta síðustu aldar mjög mótuð af danskri löggjöf og réttarframkvæmd. T.d. voru notaðar danskar lögfræðibækur, með lítils háttar lagfæringum, við lagakennslu hér á landi fram á síðustu ár. Blæbrigðamunur kann þó að hafa verið á danskri og íslenzkri réttarframkvæmd í ýmsum atriðum. Á fimmtánda Norræna lögfræðingáþinginu, sem haldið var í Stokkhólmi 1931, fjallaði norsk fræðimaðurinn Frede Castberg um skaðabótaábyrgð ríkis og sveitarfélaga vegna tjóns, sem starfsmenn þeirra yllu. Niðurstaða hans um norskan rétt var sú, að ekki væri um skaðabótaábyrgð ríkisins að ræða í ólögfestum tilvikum. Castberg gerði grein fyrir gildandi rétti í nokkrum ríkjum og reisti þá yfirferð í sumum tilvikum á greinargerðum fræðimanna í viðkomandi landi. Um íslenzkan rétt er byggt á upplýsingum frá Einari Arnórssyni, prófessor. Í greinargerð um Ísland kemur fram, eftir Einari Arnórssyni, að utan lögfesta tilvika sé vart unnt að ætla að hið opinbera (ríki og sveitarfélög) geti borið skaðabótaábyrgð á tjóni, sem starfsmenn þess valda við framkvæmd opinberrar sýslunar.⁶ Í grein Gizurar Bergsteinssonar, sem rituð er 1940, telur hann, að þótt dómstólar hafi, án beinnar lagastöðar, dæmt ríkið til þess að greiða skaðabætur vegna ólögmatra slita á ráðningu/skipun embættismanna, sé ekki grundvöllur til þess að álykta svo frá þessum dómum, að í ólögfestum tilvikum gildi almenn regla um skaðabótaábyrgð ríkisins.⁷

Straumhvörf virðast hafa orðið á næstu árum að þessu leyti, því í riti Ólafs Jóhannessonar, Stjórnarfarsréttur, sem út var gefið (1. útg.) 1955, er lýst öðru viðhorfi. Þar segir m.a.:

³ Viggo Hagstrøm, Offentligrettslig erstatningsansvar, bls. 32.

⁴ Poul Andersen, Offentligretligt erstatningsansvar, bls. 99 – 100.

⁵ Sjá Henning Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar, bls. 260 og A. Vinding Kruse, Erstatningsretten, 5. útg. bls. 106. Í síðarnefnda ritinu er bent á dóm, sem birtur er í UfR 1983, bls. 1096, sem dæmi um strangt saknæmismat, vegna tjóns sem leiddi af rangri ráðgjöf félagsmálayfirvalda (Socialforvaltningen) til þess sem sótti um aðstoð. Í þeim dómi var um að ræða almennt fjártjón.

⁶ Frede Castberg, Statens og kommunernes ansvar for tjenestemenn, Förhandlingarna å det femtonde nordiska juristmötet, Bilaga II, bls. 28.

⁷ Gizur Bergsteinsson, Nokkrar hugleiðingar um fébótaábyrgð ríkisins, Afmælisrit helgað Einari Arnórssyni, bls. 76 - 102, hér einkum bls. 102.

„Samkvæmt framansögðu má nú orðið telja það viðurkennda meginreglu í íslenskum rétti, að dómstólar geti án sérstakrar heimildar í settum lögum, er efnisrök liggja til, dæmt hið opinbera fébótaskyldt vegna misferlis starfsmanna þess í opinberri sýslu. Regla þessi er þó engan veginn fullmótuð ennþá. Hafa dómstólar því allfrjálsar hendur, meðan löggjafinn lætur það eigi meir til sín taka, og eigi er við fleiri fordæmi að styðjast.

Eins og málum er nú háttað, er því dómstólum talið heimilt að leggja fébótaábyrgð á hið opinbera án sérstakrar lagaheimildar vegna aðgerða opinberra starfsmanna, er þeir telja slíkt við eiga, og ábyrgðin byggist á efnisástæðum. En um hið nánara efni slíkrar fébótareglu er varlega fullyrðandi að svo vöxnu máli.“⁸

Skoðanir Ólafs eiga stöð í a.m.k. tveimur dómum Hæstaréttar, þ.e. dómi sem birtur er í **Hrd. 1943, bls. 256**. Málið varðaði skaðabótakröfu manns vegna líkamstjóns, er hann hlaut af meintu harðræði lögreglumanna við handtöku. Um kröfu mannsins og skaðabótaábyrgð ríkissjóðs vegna framgöngu lögreglumannanna segir svo í dómi þessum:

„Réttlátt þykir og eðlilegt, að þjóðfélagið beri ábyrgð á mistökum þessum að því leyti sem þau teljast opinberum starfsmönnum til ógætni, en verða ekki rakin til háttsemi þess aðilja, sem tjónið bíður. Virðist sú meðferð máls leiða til aukins öryggis þjóðfélagsþegnum og miða til varnaðar.“

Einnig byggir hún á dómi, sem birtur er í **Hrd. 1954, bls. 104**, en í þeim dómi er tekið á um skaðabótaábyrgð ríkisins vegna ófjárhagslegs tjóns er maður taldist verða fyrir vegna ólögðmætrar handtöku hans.⁹ Í gildi voru lög um skaðabætur fyrir gæzluvarðhald að ósekju, nr. 28/1983, en þau tóku á hinn bóginn ekki til bóta fyrir ólögðmæta handtöku. Þrátt fyrir það féllst Hæstiréttur á að dæma skaðabætur með þessum rökum:

„Þau lög (lög nr. 28/1983) höfðu ekki að geyma ákvæði um bætur fyrir handtöku, og á þeim tíma, er þau voru sett, var ekki talið, að ríkið bæri fébótaábyrgð á tjóni af aðgerðum opinberra starfsmanna að öðru leyti en því, sem mælt var í sérstökum lögum. Nú hefur réttarþróunin hins vegar orðið sú, að á þessu sviði hefur verið lögð á ríkið víðtækari ábyrgð en áður var. Þykir aðaláfrýjandi (hinn handtekni) hafa öðlast rétt til bóta úr hendi gagnáfrýjanda vegna hinnar ólögðmætu handtöku.“

Af framanrituðu verður sú ályktun dregin, að í upphafi þess tímabils, sem hér skiptir máli, þ.e. frá árinu 1952, hafi verið í gildi almenn ólögðfest regla um skaðabótaábyrgð hins opinbera á tjóni, sem það eða starfsmenn þess ollu við framkvæmd opinbers valds, að því gefnu að önnur skilyrði skaðabótaábyrgðar hafi verið fyrir hendi, en að þeim verður vikið síðar. Ljóst er einnig, að síðari tíma réttarþróun hefur eindregið verið í þá átt að auka ábyrgð hins opinbera. Er nú t.d. almennt ekki gerður sérstakur greinarmunur á ábyrgð þess og ábyrgð einkaaðilja, þótt viðurkennt sé að um sumt gildi sérstök sjónarmið og rök að því er varðar skaðabótaábyrgð hins opinbera í ólögðfestum tilvikum.¹⁰ Verður nokkur vikið að því síðar. Jafnvel er það svo á ýmsum sviðum, að skaðabótaábyrgð hins opinbera er metin eftir ströngu saknæmismati.

Verður því lagt til grundvallar hér, að á því tímabili, sem vísað er til í beiðni um álitserð, þ.e. árunum 1952 til 1979, hafi verið í gildi almenn regla um að hið opinbera ætti að bera skaðabótaábyrgð á tjóni, sem valdið væri í opinberri sýslu þess, á grundvelli sambærilegra reglna og giltu um skaðabótaábyrgð einkaaðilja. Þó verður að hafa hugfast að sérstök sjónarmið geta átt við um ýmis tilvik.

4. Hvaða reglur giltu um skaðabótagrundvöllinn?

⁸ Ólafur Jóhannesson, Stjórnarfarsréttur, bls. 360.

⁹ Þess má geta, að þegar í dómi frá 1936, sem birtur er í Hrd. 1936, bls. 484, er gefið undir fótinn með að til skaðabótaábyrgðar ríkisins geti stofnast, án beinnar lagastoðar. Þannig var þó ekki dæmt í málinu, þar eð ekki var sýnt fram á að embættismaður ríkisins, sem í hlut átti hafi sýnt af sér saknæma háttsemi.

¹⁰ Sjá t.d. Viðar Már Matthíasson, Skaðabótagrundur, bls. 546.

4.1 Hvað er átt við þegar talað er um skaðabótaagrundvöll?

Að fenginni þeirri niðurstöðu, að hið opinbera, þ.e. ríki og sveitarfélög geti borið skaðabótaábyrgð í ólögfestum tilvikum, verður að taka afstöðu til þess, hvaða reglur giltu um skaðabótaagrundvöllinn og hvaða önnur meginskilyrði þurfi að vera uppfyllt svo til skaðabótaábyrgðar geti komið. Sum þessara skilyrða horfa við með sérstökum hætti hér. Í þessum kafla verður fyrst gerð almenn grein fyrir þeim reglum, sem giltu um skaðabótaagrundvöllinn á þeim tíma, sem um ræðir, og getið nokkurra atriða um túlkun þeirra. Þá verður fjallað um helztu skilyrði skaðabótaábyrgðar og reglur um sönnun.

Með orðinu skaðabótaagrundvöllur (bótaagrundvöllur) er skírskotað til þess hvaða regla er lögð til grundvallar þegar skaðabótaábyrgð er metin vegna tjóns. Almennt hefur verið talið að reglurnar um skaðabótaagrundvöllinn í íslenskum rétti séu fjórar, þ.e. sakarreglan, hlutlægar ábyrgðarreglur, reglan um vinnuveitandaábyrgð og sakarlíkindareglan.

4.2 Yfirlit um reglur um skaðabótaagrundvöllinn

Sakarreglan hefur frá upphafi verið meginregla íslenzks réttar um skaðabótaagrundvöllinn, en í því felst að ef til álita kemur að háttsemi sé skaðabótaskyld, er það metið á grundvelli sakarreglunnar, nema ljóst sé af einhverjum ástæðum, t.d. vegna settra laga, að aðrar reglur um skaðabótaagrundvöllinn eigi við.

Á síðustu áratugum hafa íslenskir dómstólar ekki dæmt skaðabótaábyrgð á grundvelli hlutlægra ábyrgðarreglna, nema fyrir því hafi verið bein lagastoð. Vegna eðlis þeirra mála, sem hér eru til athugunar, er ólíklegt að á þeim tíma, sem um ræðir myndu íslenskir dómstólar hafa dæmt hið opinbera skaðabótaskyld á grundvelli ólögfesta hlutlægra ábyrgðarreglna. Er því ekki ástæða til að fjalla nánar um reglur um hlutlæga ábyrgð hér.

Reglan um vinnuveitandaábyrgð er einnig afar mikilvæg og kemur til frekari skoðunar í álitsgerð þessari.

Á hinn bóginn er þess vart að vænta, að sakarlíkindareglan muni skipta máli við mat á skaðabótaábyrgð miðað við þau álitaefni, sem beiðni um álitsgerð tekur til.

4.3 Sakarreglan

Samkvæmt framansögðu var sakarreglan meginreglan um grundvöll skaðabótaábyrgðar í íslenskum rétti á tímabilinu frá 1952 til 1979, svo sem hún er enn í dag. Samkvæmt sakarreglunni ber maður skaðabótaábyrgð á tjóni, sem hann veldur með saknæmum og ólögmætum hætti, enda sé tjónið sennileg afleiðing af hegðun hans og raskar hagsmunum, sem verndaðir eru með skaðabótareglum. Það er og skilyrði, að sérstakar huglægar afsökunarástæður eigi ekki við um tjónvald, svo sem æska eða skortur á andlegri heilbrigði.¹¹

Kjarni reglunnar er sá, að tjóni þarf að hafa verið valdið með saknæmum hætti, þ.e. af ásetningi eða gáleysi. Auk þess þarf háttsemin að vera ólögmæt. Mat á því hvenær tjóni er valdið af ásetningi er sjaldnast vandasamt, en á hinn bóginn er vandasamt að meta hvort tjóni sé valdið af gáleysi. Þar sem gáleysi nægir til skaðabótaábyrgðar, er óþarfi hér að fjalla frekar um ásetning. Mat á því, hvort tjóni hafi verið valdið af gáleysi eða ekki felur það í sér, að verið er að meta, hvort tjóni hafi verið valdið með þeim hætti að tjónvaldur verði sakaður um það, þ.e. unnt sé að segja, að tjónið sé honum að kenna. Ef unnt er að segja að tjón hafi orðið vegna tillitsleysis manns, kæruleysis hans eða því að hann hafi af öðrum ástæðum ekki sinnt

¹¹ Þetta er sú skilgreining á sakarreglunni, sem notuð hefur verið í íslenskum og dönskum rétti, sbr. Arnljótur Björnsson, Skaðabótaréttur, kennslubók fyrir byrjendur, bls. 58 og A. Vinding Kruse, Erstatningsretten, bls. 30.

skyldum sínum er talið eðlilegt, að hann beri fjárhagslega ábyrgð á tjóninu. Þetta hefur verið nefnt gáleysi, en það orð á sér mörg samheiti, sem óþarfi er að fjalla um hér.

Við mat á gáleysi hafa dómstólar leitast við að hafa til hliðsjónar einhverja mælikvarða um það, hvernig tjónvaldur hefði átt að hegða sér í stað þess að hegða sér eins og hann gerði. Þeir mælikvarðar, sem dómstólar styðjast fyrst og fremst við í dag eru skráðar reglur, er gilda um þá háttsemi, sem um ræðir. Í því felst, að ef í gildi er lagaregla, eða regla í stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum skráðum bindandi fyrirmælum, sem mælir fyrir um tiltekna háttsemi eða aðferð, þá líta dómstólar almennt svo á, að því beri að fylgja og frávik frá slíkri háttsemi, sem leiða til tjóns, eigi að teljast saknæm (viðhöfð af gáleysi) og að tjónvaldur eigi að bera á þeim skaðabótaábyrgð. Á því tímabili, sem hefur þýðingu í álitsgerð þessari, var þessi aðferð við mat á saknæmi iðulega notuð, þótt það sé gert í enn ríkara mæli í dag. Sem dæmi um beitingu fyrirmæla um háttsemi í skráðum reglum við mat á saknæmi í upphafi þess tímabils, sem hér skiptir máli, má benda á:

Hrd. 1953, bls. 427.

Í máli þessu var deilt um skaðabætur vegna slyss er starfsstúlka í frystihúsi varð fyrir. Stúlkan lenti með hendina í ás og vafðist hendir þar utan um og laskaðist illa. Deilt var um skaðabótaskyldu vinnuveitandans, sem taldi að hann hefði ekki sýnt af sér gáleysi þar sem búnaður hefði verið í lagi og ekki gerðar við hann athugasemdir af hálfu eftirlitsfyrvalda. Í dómi héraðsdóms, sem staðfestur var í Hæstarétti, segir um mat á saknæmi svo: „Svo sem áður er sagt, var fyrrgreindur ás óvarinn. Var það gagnstætt tilvitnuðum fyrirmælum 11. gr. laga nr. 24/1928 og 37. gr. reglugerðar 10/1929 og verður að telja, að stefndi beri ábyrgð á því, að fyrirskipaðs öryggisbúnaðar var ekki gætt. Meginorsök slyssins verður rakin til umrædds vanbúnaðar, og er stefndi því fébótaskyldur gagnvart stefnandi.“

Hrd. 1968, bls. 259 er annað dæmi um slíka aðferðafræði við mat á saknæmi. Vægi þessarar aðferðafræði hefur, eins og áður segir, vaxið mjög á síðustu áratugum með síaukinni regluvæðingu í vestrænum samfélögum, sem veldur því, að sífellt fleiri reglur eru settar um þá háttsemi, sem viðhafa ber, við hinar ýmsu aðstæður, ekki sízt hvers konar framkvæmd vinnu og aðstæður og aðbúnað á vinnustöðum.

Í framangreindu felst, að ef tjóni er valdið við brot á skráðum reglum, sem eru bindandi og einkum er að finna í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, má almennt ætla að sú háttsemi yrði talin gáleysisleg og því saknæm. Um ólögsmæti slíkrar háttsemi er yfirleitt ekki vafi, enda um að ræða brot á lagareglum, sem fylgja ber. Ef ekki er unnt að finna mælikvarða um þá háttsemi, sem viðhafa ber, verður að leita að slíkum mælikvarða annars staðar. Er stundum unnt að staðreyna venju, eða finna fordæmi í dómsúrlausnum. Loks er unnt að beita þeirri aðferð, að reyna að átta sig á, hvernig góður og skynsamur einstaklingur hefði hegðað sér við hinar tilteknu aðstæður. Þessi mælikvarði (bonus pater familias) hafði meira vægi á því tímabili, sem hér er til umfjöllunar, en hann hefur nú. Verður að hafa það í huga við úrlausn þeirra álitaefna, sem beiðnin tekur til.

Önnur skilyrði sakareglunnar eru, að tjóni þarf að vera valdið á hagsmunum, sem njóta verndar réttarskipunarinnar og getur ekki leikið vafi á, að svo hafi verið í þeim tilvikum sem hér um ræðir, enda felast hagsmunirnir í líkamlegri og andlegri heilsu manna. Hið sama má yfirleitt segja um skilyrðið um sennilega afleiðingu, það er ólíklegt að álitamál geti verið um að tjón sé sennileg afleiðing háttsemi, þ.e. þegar búið er að sýna fram á orsakatengsl milli háttsemi og tjóns. Loks er unnt að miða við, án sérstakrar umfjöllunar að huglægar afsökunarástæður geti ekki átt við í þeim tilvikum, sem hér eru til skoðunar.

4.4 Reglan um vinnuveitandaábyrgð (húsbóndaábyrgðarreglan)

Reglan um vinnuveitandaábyrgð hefur einnig verið afar þýðingarmikil regla um skaðabótagrundvöllinn allt frá því að hún var tekin upp í íslenskan rétt, en það gerðist í dómum Hæstaréttar á fyrri hluta síðustu aldar og er vart ágreiningur um fræðilegt og hagnýtt gildi hennar í íslenskum rétti á því tímabili, sem hér skiptir máli.¹²

Inntak reglunnar um vinnuveitandaábyrgð er, að vinnuveitandi eigi að bera skaðabótaábyrgð á tjóni, sem starfsmenn hans valda með saknæmum og ólögmætum hætti. Engu skiptir þótt vinnuveitandinn hafi ekki sjálfur sýnt af sér gáleysi eða aðra saknæma háttsemi. Reglan um vinnuveitandaábyrgð er ekki einskorðuð við vinnuréttarsambönd, þótt það sé helzti vettvangur reglunnar. Hún getur einnig átt við um annars konar réttarsambönd, t.d. um skaðaverk sem kjörnir fulltrúar t.d. sveitarfélaga valda, svo og nefndarmenn í nefndum á vegum ríkis og sveitarfélaga. Hefur t.d. ekki verið talið, að það skilyrði verði sett fyrir beitingu reglunnar um vinnuveitandaábyrgð að sá, er skaðaverk vinnur, þiggi laun frá þeim, sem unnið er fyrir, þótt sú sé oftast raunin, eða hann þiggi a.m.k. einhvers konar umbun, t.d. þóknun fyrir nefndarstörf. Fyrir reglunni um vinnuveitandaábyrgð eru gild rök, enda er starfinn inntur af hendi í þágu vinnuveitandans og yfirleitt nýtur hann ávinningsins af starfanum, en ber tapið, ef um slíkt er að ræða. Háttsemi starfsmannsins er metin eftir sakarreglunni og við það mat eru notaðir sömu mælikvarðar og gert er þegar sakarreglunni er beitt. Má þess vegna um mat á því, hvort tjóni sé valdið með saknæmum og ólögmætum hætti af hálfu starfsmannsins vísa til þess sem segir um sakarregluna að framan.

Vinnuveitandaábyrgðin gildir almennt eingöngu um tjón, sem starfsmaður veldur við framkvæmd starfans. Eitt af álitaefnunum, sem tengjast beitingu reglunnar, er, hvenær tjóni er valdið við framkvæmd starfans og hvenær það hafi verið gert með háttsemi, sem ekki tengist framkvæmd starfans. Framvinda síðustu ára hefur án efa verið á þann veg, að rýmka matið á því hvenær tjóni sé valdið í starfi. Eldri dómar um beitingu reglunnar um vinnuveitandaábyrgð bera með sér að nokkur tilhneiging hefur verið til þess að skýra það þröngt, hvenær tjóni sé valdið í starfi og hvenær því sé valdið með háttsemi, sem fellur utan þess, sem telja má starf tjónvalds (starfsmannsins). Má benda á dóm Hæstaréttar frá því tímabili, sem hér skiptir máli, um slíka þrönga skýringu, þ.e. **Hrd. 1956, bls. 94**. Síðari tíma þróun hefur verið á þann veg, að dómstólar sýnast tilbúnir að skýra það rýmri skýringu, hvenær telja má tjóni valdið við framkvæmd starfs, sbr. t.d. **Hrd. 1999, bls. 1698** og **Hrd. 2000, bls. 2835**, en í báðum þessum dómum var um refsiverða háttsemi starfsmanns að ræða, sem olli tjóni. Síðari dómurinn er áhugaverður hér, einkum vegna þess að það mál snýst um kröfu erfingja skjólstæðings Félagsþjónustu Reykjavíkurborgar um skaðabætur á hendur borginni, en starfsmaður Félagsþjónustunnar dró sér fé af reikningi skjólstæðingsins. Í báðum dómunum var talið, að vinnuveitandinn ætti að bera skaðabótaábyrgð á því tjóni, sem starfsmaðurinn olli með hinni saknæmu (refsiverðu) háttsemi. Rökin felast ekki sízt í því, að vinnuveitandanum mátti vera ljóst, að til þess gæti komið að starfsmaðurinn ylli tjóni, eins og því sem varð (sbr. einkum seinni dóminn) og að tjónþolinna mátti gera ráð fyrir að starfsmaðurinn hefði verið að sinna starfi sínu, er tjóninu var valdið (sbr. einkum fyrri dóminn).

Nauðsynlegt er að nefna, að því hefur verið haldið fram, að vinnuveitandaábyrgð hins opinbera á tjóni, sem starfsmenn í þjónustu þess valda, sé eða geti verið þröngri en leiðir af almennum reglum.¹³ Kenningar um þetta lúta þó fyrst og fremst að því að þetta eigi við um þann þátt í starfsemi hins opinbera, sem lýtur að lögbundnu eftirliti þess svo sem

¹² Sjá t.d. Viðar Már Matthíasson, Skaðabótaréttur, bls. 94 - 96.

¹³ Arnljótur Björnsson, Er bótaábyrgð hins opinbera vegna gáleysis starfsmanna þröngri en vinnuveitandaábyrgð almennt?, Afmælisrit Gauks Jörundssonar, bls. 27 - 47.

byggingareftirliti sveitarfélaga, eftirliti með skipum og eftirliti samkvæmt lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980.¹⁴ Sjóarmið og rök, sem þessar kenningar eru reistar á, ættu ekki að skipta máli um þau efni, sem hér eru til úrlausnar.

Þess skal einnig getið, að þótt reglan um vinnuveitandaábyrgð sé á því reist, að tjóni sé valdið með saknæmri og ólögmætri háttsemi starfsmanns, þá hefur það ekki verið skýrt svo að tjónþoli þurfi að geta bent á einhvern einstakan starfsmann, sem tjóninu olli, heldur nægi honum að sýna framá, að einhver starfsmanna hafi verið valdur að tjóninu (reglan um nafnlaus mistök). Það er líka almennur skilningur á reglunni, að ekki eigi að áskilja að öllu tjóni sé valdið af saknæmri og ólögmætri háttsemi eins starfsmanns, heldur nægi að samanlögð háttsemi margra starfsmanna teljist fela í sér saknæma og ólögmæti háttsemi sem veldur tjóni (regla um uppsöfnuð mistök).

Loks skal þess getið, að í íslenskum rétti hefur verið talið að dæma mætti miskabætur vegna líkamstjóns eftir 264. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem gildi fram til 1. júlí 1993, og samkvæmt 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, sem gildi frá síðast greindum degi, á grundvelli reglunnar um vinnuveitandaábyrgð. Er 2. mgr. 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, eina undantekningin frá þessu, en hún skiptir ekki máli hér og tók auk þess ekki gildi fyrr en 1. maí 1999. Sambærileg regla gildir ekki á öllum Norðurlöndunum.

4.5 Samantekt um skaðabótagrundvöllinn

Niðurstaðan af framangreindu er sú, að á því tímabili, sem um ræðir, þ.e. 1952 - 1979, gildi sakarreglan sem meginregla um skaðabótaskyldu einstaklinga, annarra einkaaðilja og ríkis og sveitarfélaga. Mælikvarðar við mat á saknæmi voru þá, eins og nú er sóttir í bindandi fyrirsmáli í skráðum háttennisreglum, venjur, fordæmi eða aðra mælikvarða, sem þóttu tækir til að segja fyrir um hvernig tjónvaldur hefði átt að hegða sér á því tímamarki er tjóni var valdið.

Reglan um vinnuveitandaábyrgð gildi einnig á því tímabili, sem um ræðir. Hún gildi með sama hætti um vinnuveitandaábyrgð einkaaðilja og hins opinbera. Á þessu tímamarki má líklega ganga út frá því, að dómstólar hafi skýrt regluna þrengra en nú, að því er lýtur að álitaefninu um, hvort tjóni sé valdið við framkvæmd starfs.

4.6 Ýmis önnur skilyrði

Rétt er að taka fram, að til skaðabótaábyrgðar kemur ekki, nema tjónþoli hafi orðið fyrir tjóni, annað hvort fjárhagslegu tjóni, eða ófjárhagslegu. Tjón getur verið hvers konar skerðing hagsmuna. Það tjón, sem hér skiptir máli, getur falist í andlegum og líkamlegum afleiðingum hvers konar ofbeldis. Þær afleiðingar geta verið tímabundnar, oft eru þær reyndar mjög skammvinnar, en þær geta einnig verið langvinnar og þess vegna varanlegar, þ.e. háð tjónþola það sem eftir er ævinnar.

Þegar sýnt er fram á tjón, þarf líka að vera ljóst að milli þeirrar háttsemi, sem kann að vera skaðabótaskyld, og tjónsins þurfa að vera orsakatengsl. Það er tjónþolinn, sem þarf að sýna fram á að þau séu fyrir hendi. Ljóst má vera að sönnun á orsakatengslum þegar langt er liðið frá því að hin meinta skaðabótaskylda háttsemi átti sér stað getur orðið tjónþolanum erfið. Hann þarf að sýna framá, að tjónið verði rakið til háttseminnar, en ekki einhvers annars, sem drifið hefur á daga hans, eins og t.d. bágra heimilisástandna fyrir dvöl og jafnvel eftir dvöl á vist- eða meðferðarheimili, óreglu síðar á lífsleiðinni eða annars konar áfalla. Það þarf þó að

¹⁴ Arnljótur Björnsson, Er bótaábyrgð hins opinbera vegna gáleysis starfsmanna þrengri en vinnuveitandaábyrgð almennt?, Afmælisrit Gauks Jörundssonar, bls. 44 - 46.

vera ljóst, að hin meinta skaðabótaskylda háttsemi þarf ekki að vera eina orsök tjóns, heldur er nóg, að hún sé það sem nefnt er nauðsynlegt skilyrði tjóns, þ.e. aðrar orsakir gætu einnig hafa komið til.

4.7 Fyrning skaðabótakrafna

Kröfur um skaðabætur utan samninga, þar með talið kröfur um skaðabætur vegna líkamstjóns, en til þess telst einnig tjón sem hefur andlegar (geðrænar) afleiðingar, fyrnast á tíu árum, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um fyrning skulda og annarra kröfurettinda, nr. 14/1905. Reglu þessari er t.d. beitt í dómi Hæstaréttar í **Hrd. 1996, bls. 2451**. Upphaf fyrningarfrest er samkvæmt meginreglu miðað við það tímamark er hin skaðabótaskylda háttsemi átti sér stað, sbr. 1. mgr. 5. gr. sömu laga. Í sumum tilvikum kemur tjón ekki fram fyrr en nokkru eftir að hin skaðabótaskylda háttsemi átti sér stað, í einstaka tilvikum löngu síðar. Þess eru dæmi úr íslenskri réttarframkvæmd að dómstólar hafi miðað við síðara tímamark en það, er hin bótaskylda háttsemi var viðhöfð. Má nefna **Hrd. 1975, bls. 1105**, en þess ber þó að geta að þar var fyrningu ekki haldið fram af hálfu stefnda. Í þeim tilvikum, sem hér eru til athugunar, er ljóst að hin meinta skaðabótaskylda háttsemi var viðhöfð á árabílinu frá 1952 til 1979. Samkvæmt meginreglunni um 10 ára fyrningu hefðu því skaðabótakröfur í síðasta lagi fyrnzt 1989. Þótt ekki sé unnt að útiloka að tjónið hafi komið fram eftir, e.t.v. löngu eftir, að hin skaðabótaskylda háttsemi var viðhöfð, er nánast útilokað að kröfur um skaðabætur vegna háttseminni, sem viðhöfð var fyrir árslok 1979, séu ekki fyrndar. Tekið skal fram, að þótt háttseminni, sem olli tjóni hafi verið refsiverð, og sú aðstaða geti leitt til sérsjónarmiða um fyrningu, sbr. 16. gr. laga nr. 14/1905, þá verður ekki séð að sú regla geti leitt til annarrar niðurstöðu um fyrningu krafna, en að ofan greinir.

5. Afstaða til álítaefna

5.1 Tjón vegna ólögmætra ákvarðana

Fyrsta spurning lýtur að því, hvort til greina komi, og þá að uppfylltum hvaða skilyrðum, að maður, sem var vistaður sem barn á vist- eða meðferðarheimili á vegum ríkisins á árunum 1952 – 1979, á grundvelli ákvæði í lögum og reglugerðum um barnaverndarmál, eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu til greiðslu miskabóta, þegar:

- a. sýnt þykir að ákvarðanir stjórnvalda ríkis, sem falið var samkvæmt lögum og reglugerðum um barnaverndarmál að taka ákvarðanir um vistun barna á vist- eða meðferðarheimilum gegn vilja foreldris, hafi verið ólögmætar.

Eins og spurningin er orðuð, er ekki þörf á því hér, að fjalla um hvort ákvarðanir um vistun hafi verið ólögmætar, því þær forsendur eru gefnar. Í forsendum spurningarinnar er við það miðað, að háttseminni hafi verið ólögmæt, en með því er átt við að ákvörðun um vistun hafi verið brot á skráðum reglum, eða ekki gætt þeirra reglna við undirbúning hennar, sem gera mátti kröfu til. Svo sem fyrr greinir var, og er við mat á saknæmi, litið til þess, hvort háttseminni hafi verið í samræmi við það sem boðið er í skráðum bindandi reglum. Spurningin miðar við að svo hafi ekki verið. Í því felst, miðað við þá aðferðafræði, sem áður er lýst, að háttsemin er saknæm og myndi því leiða til skaðabótaskyldu á grundvelli sakarreglunnar. Svar mitt er því á þann veg, að ákvarðanir stjórnvalda um vistun barna á vist- eða meðferðarheimilum, sem hafa verið ólögmætar og leitt til tjóns fyrir þau börn, sem í hlut áttu, leiði að öðru jöfnu til skaðabótaábyrgðar ríkisins eða þess sveitarfélags, sem stjórnvald kann að hafa heyrt undir. Um nánari skilyrði skaðabótaábyrgðar skal áréttað, að hin ólögmæta ákvörðun þarf að hafa valdið tjóni og að almennt þarf að sýna framá að orsakatengsl séu milli tjónsins og ákvörðunarinnar.

5.2 Tjón vegna skaðaverka annarra vistmanna og starfsmanna

Í öðru lagi er spurt, hvort til greina komi, og þá að uppfylltum hvaða skilyrðum, að maður, sem var vistaður sem barn á vist – eða meðferðarheimili á vegum ríkisins á árunum 1952 – 1979, á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum um barnaverndarmál, eigi skaðabótarétt á hendur ríkinu, einkum til greiðslu miskabóta, þegar:

- a. sýnt þykir að hann hafi á vistunartíma orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu annarra vistmanna, sakhæfra eða ósakhæfra, og að sýnt þyki að starfsmenn ríkisins á viðkomandi vistheimili hafi í störfum sínum sýnt almennt eða stórfellt gáleysi vegna skorts á því að rækja umönnunar- og eftirlitsskyldur í samskiptum vistmanna?

Í forsendum spurningarinnar er miðað við að barn hafi með reglubundnum hætti orðið fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga og jafnframt er miðað við þær forsendur að starfsmenn ríkisins á viðkomandi vistheimili hafi í störfum sínum sýnt almennt eða stórkostlegt gáleysi með því að rækja ekki umönnunar- og eftirlitsskyldur í samskiptum vistmanna. Miðað er við að skilyrði sakarreglunnar um saknæmi háttsemi séu fyrir hendi. Svar mitt við þessari spurningu er því einnig jákvætt. Ekki leikur vafi á því að ríkið, sem vinnuveitandi þeirra starfsmanna, sem í hlut eiga hefur borið vinnuveitandaábyrgð á tjóni, sem valdið er með slíkri háttsemi. Má í þessu sambandi nefna **Hrd. 1959, bls. 719**. Í þeim dómi var íslenska ríkið dæmt skaðabótaskyldt vegna tjóns er drengur, sem vistaður var á Breiðavíkurheimilinu, varð fyrir er annar drengur, sem þar var líka vistaður, skaut ör af boga, sem lenti í auga hins fyrrnefnda. Í rökstuðningi héraðsdómara, sem staðfestur var í dómi Hæstaréttar, er meðal annars á því byggt, að forstöðumaður Breiðavíkurheimilisins hafi ekki sýnt nægilega aðgæzlu við geymslu boga, sem hann vissi að voru til og gætu verið hættulegir í höndum drengja á heimilinu. Í forsendunum segir m.a. svo:

„Að þessu athuguðu og þegar þess er gætt, að foreldrar og forráðamenn drengja, sem þarna var komið til dvalar, máttu treysta því, að hafðar væru í frammi nauðsynlegar ráðstafanir um öryggi þeirra, þá þykir verða að leggja á ríkissjóð, sem hafði á hendi rekstur hælisisins og forsjá, fébótaábyrgð gagnvart stefnanda á slysi því sem um er að ræða.“

Skilyrðið er, sem fyrr greinir, að barn hafi orðið fyrir tjóni og unnt sé að sýna fram á að það tjón hafi verið orsakað af hinna skaðabótaskyldu háttsemi.

Þá er spurt á sömu forsendum um hugsanlega skaðabótaábyrgð á tjóni barns, og þá með hvaða skilyrðum ef:

- b. sýnt þykir að það hafi á vistunartíma orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu starfsmanna ríkisins á viðkomandi vistheimili?

Eins og áður segir, þar íslenska ríkið skaðabótaábyrgð á grundvelli reglunnar um vinnuveitandaábyrgð á tjóni, sem starfsmenn þess ollu, á því tímabili, sem hér um ræðir. Eins og áður hafa verið færð rök fyrir er ástæða til að ætla, að dómstólar hafi á árunum 1952 til 1979, skýrt það þrengra, hvenær tjóni teldist valdið í starfi, en nú er gert. Leikur vart vafi á að miðað við afstöðu dómstóla nú myndi slík háttsemi starfsmanna, sem spurningin miðar við, talin leiða til skaðabótaábyrgðar fyrir ríkið, vinnuveitanda þeirra, sbr. **Hrd. 2000, bls. 2835**. Það er því ekki öruggt, að íslenska ríkið hefði verið talið bera skaðabótaskyldu á grundvelli reglunnar um vinnuveitandaábyrgð á tjóni, sem einstakur starfmaður á viðkomandi vistheimili olli í hverju einstöku tilviki, ef talið yrði að það hefði ekkert með starf hans að gera á

heimilinu. Á hinn bóginn er ljóst, að þegar miðað er við þær forsendur spurningarinnar, að börn sem vistuð eru á viðkomandi heimili hafi „orðið með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi í merkingu refsilaga af hálfu starfsmanna“ að slík háttsemi hefði ekki getað átt sér stað ef eftirlit með starfsmönnum og starfseminni svo og gæzla á börnum hefði verið fullnægjandi. Leggja verður því til grundvallar, að eftirlit og umönnun forstöðumanna hefur brugðist á slíku heimili, ef börn verða þar með reglubundnum hætti fyrir líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. Er vart vafi á, að í því felst brot á starfsskyldum, sem leiðir til ábyrgðar íslenska ríkisins á tjóni barna, sem af því leiðir.

Svar mitt við spurningunni í staflið b er því einnig játandi. Um önnur skilyrði vísast til þess, sem áður segir.

5.3 Leiðir til að bæta tjón

Loks er, ef svör við 1. og/eða 2. lið eru játandi, óskað eftir að ég leggi mat á þá valkosti, sem til greina koma, um leiðir sem færar eru eða kynnu að vera fyrir stjórnvöld, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, til að leggja mat á og ákvarða greiðslu miskabóta til þeirra einstaklinga, að hluta eða í heild, sem vistaðir voru á Breiðavíkurheimilinu á árunum 1952 – 1979.

Eins og fyrr greinir tel ég að stofnast hafi skaðabótaskylda á tjóni, sem börn er vistuð voru á Breiðavíkurheimilinu á tilgreindu tímabili, hafa orðið fyrir. Ef beitt yrði almennum reglum skaðabótaréttar þarf tjónþolinn að sanna, að hann hafi í raun orðið fyrir tjóni og af hvaða háttsemi það hafi stafað, svo og að það séu orsakatengsl milli þeirrar háttsemi og tjónsins. Jafnvel þótt sú sönnun tækist, er ljóst að miðað við reglur um fyrningu skaðabótakrafna væri krafa tjónþolans á hendur íslenska ríkinu fyrnd.

Greiðslur íslenska ríkisins á skaðabótum í þeim tilvikum, sem vistmenn á Breiðavík telja sig hafa orðið fyrir tjóni vegna annarra vistmanna eða starfsmanna og þetta tjón hafi verið skaðabótaskyldt, þegar því var valdið, yrðu samkvæmt framansögðu umfram skyldu.

Það er ekki einsdæmi, einkum á síðari árum, að ríkið taki um það ákvörðun að bæta tiltekin tjón, þótt ekki sé um skyldu til þess að ræða. Má sem dæmi nefna lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, en með þeim tekur ríkissjóður á sig greiðslu skaðabóta vegna tjóns, sem valdið er með háttsemi, sem felur í sér brot á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. Bótafjárhæðir í lögunum eru takmarkaðar, sbr. 2. mgr. 7. gr. þeirra, þar sem hámark bóta fyrir það sem nefnt er líkamstjón er kr. 2.500.000 og hámark bóta fyrir miska (skv. 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993) er kr. 600.000. Helztu rökin fyrir setningu laganna eru þau, að eðlilegt sé að ríkið tryggi tjónþolum lágmarksbætur í slíkum tilvikum þar sem ætla má að tjónvaldar (hinir skaðabótaskyldu) séu í flestum tilvikum ekki borgunarmenn fyrir skaðabótunum. Í lögunum eru ákvæði um endurkröfurétt ríkisins á hendur þeim, sem tjóni hefur valdið. Einnig má nefna lög um sjúklingatryggingu, nr. 111/2000, en í þeim tekur íslenska ríkið á sig greiðslu skaðabóta vegna líkamstjóns sjúklinga, sem þeir verða fyrir af völdum heilbrigðisstarfsmanna í þjónustu ríkisins. Ábyrgðin er hlutlæg samkvæmt lögunum, en hún er þó takmörkuð við tjón, sem verða með tilteknum hætti. Fjárhæð skaðabóta samkvæmt lögunum er takmörkuð, en hækkar í janúar ár hvert til samræmis við hækkun neytluvísitölu. Fjárhæðin er frá janúar 2007 kr. 6.600.000.

Lög nr. 69/1995 og lög nr. 111/2000 eru seinni tíma fyrirbrigði á Íslandi. Þess ber þó að geta að á grundvelli laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð stendur ríkið straum af kostnaði við verulegan hluta þeirra bóta, sem einstaklingar eiga kost á vegna líkamstjóns er leiðir af slysum eða sjúkdómum, einkum í tilvikum þar sem ekki er um skaðabótaskyldu að

ræða. Jafnframt skal minnt á, að þótt lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, hafi ekki verið sett á Íslandi fyrir en 1995, hófust umræður á vettvangi Evrópuráðsins um að slík löggjöf væri þýðingarmikil þegar um 1970. Þá voru í ýmsum löndum Evrópu í gildi lög um þetta efni. Sambærileg lög voru sett í Danmörku 26. maí 1976, þ.e. lög nr. 277 frá því ári.¹⁵

Ef íslenska ríkið, umfram skyldu, hyggst bæta þeim, sem orðið hafa fyrir tjóni vegna dvalar á vistheimilinu Breiðavík skaðabætur er líklegt að tvær meginleiðir kæmu til greina.

Annars vegar að leysa úr hverju máli fyrir sig á grundvelli krafna tjónþola. Í því tilviki yrði ríkið að taka afstöðu til þess, hvort það vill bera fyrir sig fyrningu kröfunnar. Taka þyrfti afstöðu til þess hverju sinni, hvort sannað sé, eða leiddar líkur að, ef létta á tjónþola sönnunarbyrði, að vistmaður hafi orðið fyrir tjóni. Meta þyrfti umfang tjóns, hvort það sé fjárhagslegt tjón eða ófjárhagslegt (miski) og hvernig ætti að bæta það. Þá þarf að taka afstöðu til þess, hvort bæta á bæði tímabundið tjón og varanlegt, eða aðeins hið síðarnefnda. Þessi leið myndi því byggjast á kröfugerð hvers og eins af vistmönnum, sem teldi sig hafa orðið fyrir tjóni, og í samræmi við almennar reglur myndi íslenska ríkið meta það í hverju tilviki fyrir sig, hvort það ber fyrir sig fyrningu og skort á sönnun og hvaða fjárhæð verður lögð til grundvallar. Um einstaklingsbundna úrlausn hvers máls væri að ræða eftir umfangi þess og alvarleika.

Hins vegar má hugsa sér leið sem felst í því að sett yrðu lög, er heimiluðu að greiddar yrðu bætur til þeirra, sem orðið hefðu fyrir tjóni af völdum annarra vistmanna eða starfsmanna á meðan á dvöl þeirra á vistheimilinu Breiðavík stóð. Nauðsynlegt yrði, að setja almennar reglur um skilyrði til bóta og almennar reglur um aðferð eða viðmiðanir við ákvörðun á fjárhæð bótanna. Setja þyrfti almennar reglur um hvort bætt yrði bæði tímabundið og varanlegt tjón, eða einungis hið síðarnefnda. Taka yrði af skarið um það, hvers konar bætur væri um að ræða, þ.e. hvort leitast eigi við að meta og bæta fjártjón vistmanna, eða hvort greiða eigi bætur vegna miska. Einnig má hugsa sér að bætur yrðu ákveðnar sem meðalhófsbætur, sem í sjálfu sér gætu bæði tekið til miska og fjártjóns. Meðalhófsbætur eru ekki ákveðnar eftir reglum skaðabótaréttar, heldur eru sanngirnismiskabætur, ákveðnar eins fyrir alla eða eftir einföldum mælikvörðum, t.d. vistunartíma á Breiðavík, svo dæmi sé tekið. Meginatriðið er, ef þessi leið yrði valin, að setja almennar gegnsæjar reglur um skilyrði til skaðabóta og hvernig fjárhæð þeirra yrði ákvörðuð.¹⁶

Reykjavík, 7. desember 2007.

Viðar Már Matthíasson,
prófessor við lagadeild Háskóla Íslands.

¹⁵ Bernhard Gomard og Ditlev Waad, Erstatning og godtgørelse, efter erstatningsansvarsloven og voldsofferloven, bls. 187.

¹⁶ Um ákvörðun miskabóta, einkum á því tímabili, sem hér um ræðir, má til hliðsjónar vísa til: Guðný Björnsdóttir, Miskabætur fyrir líkamstjón, Tímarit lögfræðinga, 3. heftir 1982, bls. 109 – 166. Greinin er birting niðurstaðna rannsóknar á ákvörðun miskabóta í dómum Hæstaréttar á árunum 1950 til 1981. Um ákvörðun á miskabótum í seinni dómaframkvæmd má vísa til: Ása Ólafsdóttir, Kynferðisbrot og ákvörðun miskabóta, Rannsóknir í félagsvísindum VII, lagadeild, bls. 11 – 59, Reykjavík 2006 og Auður Björg Jónsdóttir, Ákvörðun miskabóta í ærumeiðingarmálum, Rannsóknir í félagsvísindum, VIII, lagadeild, bls. 29 – 60, Reykjavík 2007.

FYLGISKJAL NR. 5

Reykjavíkurborg
Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn

B.t. Róberts R. Spanó, formanns

Hverfisgötu 4a

150 Reykjavík

Reykjavík, 10. janúar 2008

Efni: Greinargerð varðandi gagnaöflun og gagnavörslu vegna Breiðavíkurmáls

Nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn hefur óskað eftir greinargerð frá Borgarskjalasafni varðandi gagnaöflun vegna Breiðavíkurmáls og hvernig gagnavörslu sem tengist málinu hafi verið háttað og fylgir hún á eftir.

Gagnaöflun fyrir nefndina:

Gagnaleit fyrir *Nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn* hófst um miðjan maí 2007, þegar Hildur Biering sagnfræðingur hafði samband við safnið en hún hafði verið ráðin af félagsmálaráðuneyti til að annast gagnaöflun fyrir hönd ráðuneytisins fyrir nefndina. Farið var yfir með Hildi hvað Borgarskjalasafn hefði af skjölum um starfsemi Breiðavíkur og um mál einstaklinga. Hildur fékk afhent afrit skjala sem gætu komið að notum við að koma saman lista með nöfnum allra þeirra einstaklinga sem voru vistaðir á Breiðavíkurheimilinu árin 1952-1976. Nefndin var ekki í beinu sambandi við Borgarskjalasafn heldur fóru samskipti gegnum félagsmálaráðuneyti og barst fyrsta bréfið frá því varðandi gagnaöflun 23. maí sl. þar sem m.a. kom fram að „...telur ráðuneytið liggja fyrir að með 1. mgr. 3. gr. laga nr. 26/2007 sé lögð sú skylda á viðkomandi stjórnvöld að veita nefndinni aðgang að öllum þeim gögnum er varða starfsemi Breiðavíkur og að sá aðgangur taki einnig til nafna þeirra einstaklinga sem þar dvöldust á árunum 1950-1980 án þess að leita þurfi samþykkis þeirra.“

Fljótlega varð ljóst að meirihluti þeirra sem voru vistaðir á Breiðavíkurheimilinu voru sendir af barnaverndarnefnd Reykjavíkur og því framundan mikil og tímafrek vinna fyrir starfsmenn Borgarskjalasafns. Með bréfi dags. 19. júní sl. óskaði Borgarskjalasafn eftir nánari upplýsingum félagsmálaráðuneytis um hvaða skjölum frá barnaverndarnefnd væri óskað eftir um starfsemina, hversu nákvæmlega ætti að fara ofan í mál hvers einstaklings sem og um áætlun um meðferð gagnanna að nefndarstörfum loknum og var því svarað með bréfi ráðuneytisins dags. 22. júní. Farið var af stað með upplýsingaöflun um þá 82 einstaklinga frá Reykjavík sem voru á nafnaskrá ráðuneytisins sem þá hafði borist frá Hildi Biering. Félagsmálaráðuneytinu var kynnt bréfleiddis þann 9. júlí hvernig rannsóknarvinnu safnsins yrði háttað og var jafnframt óskað eftir upplýsingum um nöfn og fæðingardaga foreldra viðkomandi einstaklinga, en mál barna hjá barnaverndarnefnd eru/voru oft skráð undir nöfnum/kennitölum foreldra eða forráðamanna. Þann 13. júlí 2007 barst frá félagsmálaráðuneyti nýr listi yfir einstaklinga frá Reykjavík sem hefðu verið í Breiðavík og hafði þeim þá fjölgað í 92 aðila. Jafnframt fylgdu nöfn þeirra foreldra sem var unnt að finna í þeim gögnum sem ráðuneytið hafði undir höndum en töluvert vantaði ennþá af nöfnum foreldra og ekki fylgdu fæðingardagar þeirra. Á þeim tíma voru flestir starfsmenn safnsins í sumarleyfi og lá því vinna niðri næstu þrjár vikur.

Þann 9. ágúst sl. átti Borgarskjalasafn gagnlegan fund með formanni nefndarinnar Róberti R. Spanó og starfsmanni hennar Þuríði Sigurjónsdóttur þar sem komið var á beinum tengslum við nefndina. Á fundinum skýrðist hvaða gögn nefndin sæktist eftir að fá almennt um starfsemina sem og um hversu djúpt ætti að kafa í mál þeirra einstaklinga sem voru sendir til Breiðavíkur. Sama dag samþykkti Þjóðskrá að grafast fyrir um nöfn þeirra foreldra sem vantaði á lista félagsmálaráðuneytis yfir einstaklinga og sömuleiðis fæðingardaga allra foreldranna. Þá leit varð að gera að mestu leyti handvirkt í eldri skjölum Þjóðskrár og var þessi mikla vinna Þjóðskrár ómetanleg svo hægt væri að finna umrædd mál.

Í kjölfarið fór á fullt skrið leit starfsmanna Borgarskjalasafns að upplýsingum og þann 1. september var ráðinn sagnfræðingur sérstaklega til að sinna leit ásamt öðrum starfsmanni safnsins. Afritum af skjölum var skilað reglulega beint til nefndarinnar. Samtals var skilað 2.898 síðum í alls átta afhendingum og fjölluðu þær um 93 einstaklinga og sömuleiðis voru afhent afrit skjala sem fjölluðu almennt um upphaf og starfsemi Breiðavíkurheimilisins. Skráðir tímar starfsmanna við leit að einstökum málum voru 423 talsins. Ekki voru afhent

afrit af skýrslum Símonar Jóh. Ágústssonar sálfræðings þar sem nefndin hafði þær þegar undir höndum. Sér örk var fyrir mál hvers einstaklings.

Misjafnlega mikið var til af skjölum um þá einstaklinga frá Reykjavík sem vistaðir voru í Breiðavík fyrir tilstuðlan barnaverndarnefndar Reykjavíkur (hér eftir nefnd BVN) á árunum 1952-1976. Fer það bæði eftir því hve mikil afskipti BVN hafði af einstaklingum og/eða fjölskyldum þeirra áður en viðkomandi var sendur og hve mikið af gögnum hafa varðveist. Af skýrslum Símonar má ráða að viðkomandi hafi fylgt skjöl um ástæður vistar og jafnvel greiningar, en afrit þeirra skjala hafa ekki alltaf varðveist í skjalasafni BVN.

Upplýsingar um þá einstaklinga frá Reykjavík sem voru vistaðir í Breiðavík er einkum að finna í skjölum BVN. Þó var einnig leitað í skjölum annarra vistheimila og sálfræðideildar skóla og jafnvel fleiri stöðum ef illa gekk að finna upplýsingar um mál. Haft var samráð við fyrrverandi skjalavörð Félagsþjónustunnar í Reykjavík sem og fyrrverandi félagsmálastjóra í Reykjavík um hvernig skjöl hafi verið vistuð á þessum tíma og hvað upplýsingar gæti verið að finna. Tekið skal fram að Borgarskjalasafn hefur ekki fengið afhent skjöl geðverndardeildar Heilsuverndarstöðvarinnar en sumir einræddra einstaklinga höfðu farið í viðtöl þar. Í árslok 2007 barst spjaldskrá einstaklingsmála fyrir árin 1966 til 1990 frá sálfræðideild skóla en hún var ekki fyrir hendi þegar leit var unnin fyrir nefndina.

Nánar um gagnavörslu og leit að upplýsingum í skjölum Barnaverndarnefndar, um þá sem voru vistaðir í Breiðavík:

Eins og fyrr sagði var einkum leitað fanga í eldri skjölum barnaverndarnefndar Reykjavíkur varðandi mál þeirra sem sendir voru til Breiðavíkur. Skjöl nefndarinnar sjálfrar hafa almennt varðveist en misjafnt er hvernig þeim hefur verið raðað eftir tímabilum. Rétt er þó að hafa í huga að starfsemi og ákvarðanataka barnaverndarnefnda og félagsmálayfirvalda var með töluvert öðrum hætti á þessum tíma en tíðkast í dag. Sömuleiðis eru skjöl varðandi einstaklingana ólík eftir því hvort þeir voru sendir til Breiðavíkur vegna fjölskylduadstæðna eða afskipta af þeim sjálfum. Notast var við nokkra meginskjalaflokka barnaverndarnefndar í Reykjavík við leitina:

Spjaldskrár barnaverndarnefndar eru lykilheimildir að skjölum hennar um málefni einstaklinga. Ekki er til ein heildstæð spjaldskrá yfir barnaverndarmál á tímabilinu heldur er um að ræða nokkrar skrár fram til um 1970. Þær vísa í færslur í gerðabókum BVN, skýrslur

um heimiliseftirlit, lögregluskýrslur sem bárust nefndinni, ástæður afskipta og í sumum tilfellum númer framfærslumála og þeirra úrræða sem gripið var til. Án spjalds eða færslu er næsta ómögulegt að rekja feril barns eða fjölskyldu í gögnum BVN. Tilviljanakennt var hvort málið var skráð á barn, föður, móður eða jafnvel afa eða ömmu. Oft var fæðingardegi sleppt og mál jafnvel skráð á millinafn eða gælunafn viðkomandi barns eða foreldris. Töluverð leit getur því verið að máli.

Gerðabækur BVN veita gott yfirlit yfir barnaverndarmál allt frá því að ábending barst til nefndarinnar og þangað til að úrræði var fundið eða ákvörðun tekin. Lítið er á þeim að græða þegar kemur að því að skoða ástæður inngripa eða ákvarðanatöku nefndarinnar þar sem færslurnar eru stuttar og skrá eingöngu mál tekin fyrir eða ákvarðanir. Því skiptir varðveisla annarra skjala skiptir sköpun varðandi bakgrunn mála nefndarinnar.

Afrit *lögregluskýrslna* voru lögð fram á fundum BVN og voru skráðar í spjaldskránni á nafn viðkomandi brotaaðila og í sumum tilvikum brotapolu. Undantekningarlítið er hægt að finna allar lögregluskýrslur sem bárust nefndinni fram til um 1970.

Svokallaðar *heimiliseftirlitsskýrslur* voru skrifaðar af eftirlitsaðilum barnaverndarnefndar og ná yfir samskipti þeirra við fjölskyldurnar. Þær eru nokkuð ýtarlegar og hafa að geyma mikilvægar upplýsingar um aðstæður viðkomandi fjölskyldna og barna en einnig um aðkomu, afskipti og eftirlit barnaverndarnefndar af þeim. Þær fylla því oft upp í eyður sem eru í öðrum gögnum.

Í *málasafni* eru meðal annars varðveittar árlegar skýrslur Símonar Jóh. Ágústssonar um Breiðavíkurheimilið frá 1959 til 1972 og ein askja merkt „BVN Vistheimilið í Breiðavík 1945-1967: Greinargerðir, nafnalistar, eftirlit með heimilinu o.fl.“. Í þeirri öskju eru almennar upplýsingar um starfsemi og upphaf vistheimilins í Breiðavík en þar má einnig finna sálfræðigreinar og afrit bréfa sem send hafa verið til Breiðavíkur um nokkra drengi þar sem aðstæður þeirra og ástæður vistunar eru tíundaðar.

Leit í ofangreindum skjölum um einstaklinga sem fóru til Breiðavíkur á árunum 1952 og fram til um 1970 er í flestum tilfellum svipuð: Spjald finnst um viðkomandi og/eða foreldra, á því er vísað í staði í fundargerðabók, oft í lögregluskýrslu og/eða heimiliseftirlitsskýrslu. Í amk.

helmingi tilfella finnast einhver bréfaskipti eða greinagerðir um einstaklinginn í öðrum skjölum. Í ákveðnum tilvikum var einnig leitað í skjölum fleiri opinberra aðila.

Um áramótin 1967-1968 fór BVN að heyra undir Félagsmálastofnun Rvk. (FR) en ekki lengur beint undir borgarráð og þá varð breyting á skráningu skjala og hvernig haldið var utan um málin. Spjaldskrárkerfið var lagt af og farið var að halda dagála þar sem öllum gögnum um tiltekið mál haldið saman á einum stað, t.d. bæði varðandi barnaverndarmál og fjárhagsaðstoð. Torveldara er þá að finna færslur um einstaka menn eða málefni í gerðabókum þar sem lykla að þeim vantar eins og gömlu spjaldskrárnar voru. Á móti kemur að málin eru heildstæðari og upplýsingarnar oft ýtarlegri. Nær undantekningalaust voru barnaverndarmál skráð á foreldra eða forráðamenn (oftast móður) og flokkuð í kennitöluröð. Ókostur er að skjölin hafa eingöngu borist Borgarskjalasafni ef sá sem málið er skráð á er látinn eða ef málið hefur ekki hreyfst í þrjú ár og er talið óvirkt. Nokkur mál sem afhent voru til nefndarinnar fundust við leit að virkum málum foreldra einstaklinganna í þjónustumiðstöðvum borgarinnar.

Lokaorð:

Í heild má segja að vel hafi tekist til við leitina og fundust upplýsingar um mál allra þeirra einstaklinga sem óskað var eftir upplýsingum um. Borgarskjalasafn átti prýðilegt samstarf við félagsmálaráðuneytið, nefndina og Þjóðskrá.

Að lokum þá má nefna að hin umfangsmikla leit fyrir nefndina hefur verið lærdómsrík fyrir starfsmenn Borgarskjalasafns og kennt þeim betur á leit í skjalasafni barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Í samtölum starfsmanna Borgarskjalasafns við einstaklinga sem voru í Breiðavík hefur komið skýrt fram að það skiptir þá miklu máli að varðveittar hafi verið upplýsingar um mál þeirra og að þeir hafi aðgang að þeim. Þetta sýnir mikilvægi þess að varðveisla skjala sé tryggð, ekki síst á tímum rafrænnar skjalastjórnar og að vel og skipulega sé staðið að skjalavörslu stofnana.

Virðingarfyllst,

Svanhildur Bogadóttir,
borgarskjalavörður
(sign)