



Eva Dögg Sigurðardóttir,
Ph.D. í félagsfræði, sérfræðingur hjá Barna- og fjölskyldustofu
og lektor við HÍ.

Útkall á tímum COVID-19: *þegar þjóð var kölluð á barnaverndarvaktina*

ÚTDRÁTTUR

Í upphafi COVID-19 faraldurs vöknuðu áhyggjur af velferð barna, enda benda rannsóknir til þess að álagi innan fjölskyldna á tímum samfélagslegra áfalla geti fylgt aukin hætta á ofbeldi. Á Íslandi var almenningur minntur á samfélags- og lagalegar skyldur sínar til að tilkynna grun um vanrækslu eða ofbeldi gagnvart barni. Markmið rannsóknarinnar er að kortleggja og greina breytingar sem urðu á tilkynningum til barnaverndar á fyrstu 12 mánuðum faraldursins með hliðsjón af þróun tilkynninga á fimm ára tímabili fyrir hann. Rannsóknin er lýsandi og megindleg og byggist á stjórn-sýslugögnum um fjölda tilkynninga sem berast barnaverndarþjónustum. Gögnunum er safnað mánaðarlega af Barna- og fjölskyldustofu og þau gera kleift að greina þróun tilkynninga yfir tíma. Niðurstöður sýna að tilkynningum fjölgaði á meðan faraldurinn gekk yfir á Íslandi, ólíkt því sem gerðist almennt á alþjóðavísu. Tilkynninga-mynstur hélst nokkuð svipað og árin fyrir faraldur en breyting varð á því

hverjir tilkynntu. Tilkynningum frá hinu óformlega barnaverndarkerfi fjölgaði, umfram það sem búast hefði mátt við miðað við þróun fyrri ára. Hér er sjónum beint að samspili lögbundinnar tilkynningarskyldu, ákalls til þjóðar um að láta málefni barna sig varða og hlutverks almennings í barnavernd.

Lykilorð: COVID-19-heimsfaraldur, barnavernd, tilkynningarskylda

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic prompted widespread concerns for children's welfare and safety, as studies indicate an association between familial stress during times of crisis and increased risk of child maltreatment. In Iceland, public messaging emphasised the societal and legal obligation to report suspected neglect or abuse of children. The aim of this study is to map and analyse changes in reports to child protective services in the first 12 months of the pandemic, compared to trends in the five years prior. This is a descriptive quantitative study that uses administrative data on reports

to child protective services. The data is gathered monthly by the National Agency of Children and Families in Iceland, thus enables analysis of trends over time. Contrary to international trends, Iceland experienced an increase in reports during the pandemic. While the overall reporting patterns remained relatively consistent with previous years, there was a shift in the profile of the reports where the public contributed a higher number of reports than before. This study underscores the interplay between legal duty to report, national appeals to prioritise children's welfare and the role of the public in child protection.

Keywords: COVID-19 pandemic, child protection, mandatory reporting

INNGANGUR

Hinn 11. mars 2020 lýsti Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin COVID-19 sem heimsfaraldri (World Health Organization, e.d.). Þrátt fyrir sameiginleg markmið ríkja um að bregðast við veirunni mótaði hvert ríki sín viðbrögð og aðgerðir. Á Íslandi var ekki sett

útgöngubann heldur lögð áhersla á sýnatökur, smitakningar, fjöldatakmarkanir, nálægðartakmarkanir, grímunotkun og skyldu til sóttkvíar og einangrunar við ákveðnar aðstæður (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022)

Takmarkanir á samkomum breyttust á árunum 2020–2021, en ströngustu reglurnar leyfðu aðeins 10 einstaklinga í sama rými (sjá t.d. reglugerð um takmörkun á samkomum vegna farsóttar nr. 1051/2020). Þótt ekki hafi verið formlegt útgöngubann var fólk hvatt til að vinna heima og draga úr samskiptum utan nánasta fjölskyldu-hrings. Þá varð umtalsverð röskun í skólum, leikskólum og öðrum kerfum sem að jafnaði halda utan um börn og einstaklingum í viðkvæmri stöðu sem jók hættu þeirra á félagslegri einangrun, sér í lagi í upphafi faraldurs (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022). Aðgerðirnar leiddu til fordæmalausrar röskunar á samfélagslegum tengslum, víðtækrar félagslegrar einangrunar og rofs á formlegum og óformlegum stuðningskerfum.

Strax í upphafi faraldurs vöknudú áhyggjur af velferð barna sem komu til að mynda fram í stöðuskýrslu sérstaks viðbragðsteymis sem lagði til átak í kynningu á tilkynningarskyldu til barnaverndar (sama heimild). Þótt áhrif heimsfaraldursins á börn væru ekki fullkomlega þekkt (Agrawal og Kelley, 2020) benda rannsóknir til þess að álagi innan fjölskyldna, ekki síst á tímum samfélagslegra áfalla, geti fylgt aukin hætta á ofbeldi (Seddighi o.fl., 2021; Weitzman og Behrman, 2016). Tilkynningar til barnaverndar og fjölgun barnaverndarmála í kjölfar samfélagslegra áfalla geta einnig verið mismunandi eftir staðsetningu og kringumstæðum. Rannsóknir á náttúruhamförum sýna að tilkynningum

fjölgar oft, en veikir félagslegir innviðir geti leitt til gagnstæðrar þróunar (sjá t.d. Curtis o.fl., 2000; Seddighi o.fl., 2021).

COVID-19 faraldurinn hafði í för með sér nýjar áskoranir um ófyrirsjáanlegan tíma, hvað varðaði félagslegan stöðugleika og ýmis stuðningskerfi á borð við skólastarf, barnaverndarkerfi, tómstunda- og trúarstarf og jafnvel heimsóknir vina og fjölskyldu (Alizadeh o.fl., 2023; Katz o.fl., 2021, 2022; Tillewein o.fl., 2025). Þar voru börn sérstaklega berskjölduð gegn ofbeldi, mögulega lokuð inni á heimilum með geranda sínum (Karbasi o.fl., 2022).

Markmið þessarar rannsóknar var að kortleggja og greina breytingar sem urðu á tilkynningum til barnaverndar á fyrstu 12 mánuðum COVID-19-faraldursins. Sértök áhersla var lögð á breytingar á tilkynningahegðun almennings í ljósi ákalls stjórnvalda til fólks um að tilkynna grun um vanrækslu eða ofbeldi gegn börnum. Þá var tilgangurinn að auka skilning á því hvernig megi virkja hið óformlega barnaverndarkerfi á tímum samfélagslegra áfalla þegar hefðbundin kerfi veikjast. Rannsóknin beinist að samspili lög-bundinnar tilkynningarskyldu, ákalls til þjóðar um að láta málefni barna sig varða og hlutverks almennings í barnavernd.

Í þessari rannsókn er spurt: 1. Hverjar voru helstu breytingar á þróun tilkynninga í upphafi COVID-19-faraldursins? 2. Hvaða breytingar mátti sjá á samsetningu tilkynnenda við upphaf faraldurs? 3. Má greina vísbendingar um að hvatning til almennings um að tilkynna grun um vanrækslu eða ofbeldi á tímum COVID-19 hafi leitt til fjölgunar á óþarfa tilkynningum til barnaverndar?

Í næsta kafla hér á eftir verður farið yfir fræðilegan bakgrunn þessarar rannsóknar. Þá verður gögnum og aðferðum rannsóknarinnar lýst og síðan greint frá niðurstöðunum. Í umræðukafla verður rannsóknarspurningunum svarað og þær settar í samhengi við fyrirliggjandi þekkingu.

TILKYNNINGARSKYLDA OG BARNVERNDARKERFIÐ Á TÍMUM COVID-19

Tilkynningarskylda almennings

Viðbrögð Íslands við COVID-19-faraldurinum einkenndust af lagalegum takmörkunum og ákalli til almennings um samfélagslega ábyrgð. Þetta birtist í slagorðum á borð við „við erum öll almannavernd“, „ferðumst innanhúss“ og að vera „í jólakúlum“, svo nokkur dæmi séu nefnd. Tveimur vikum eftir fyrstu takmarkanir birti Ásmundur Einar Daðason, þáverandi félags- og barnamálaráðherra, skoðanagrein í Kjarnanum undir fyrirsögninni „Við erum öll barnavernd!“. Þar lýsti hann áhyggjum af áhrifum ástandsins á samfélagið í heild en ekki sist fjölskyldueininguna:

Staðan er hins vegar enn flóknari núna en við eigum að venjast. Minni samgangur milli fólks og sú staðreynd að börn eru minna í skóla og öðrum úrræðum sem veita þeim öryggi og stuðning veldur því að ekki verður alltaf upplýst um erfiðar aðstæður barna og að þau þurfi því að búa lengur við þær aðstæður áður en aðstoð berst.

Í ljósi alls þá er full ástæða til að biðla til almennings, nágretta og allra annarra aðstandenda að vera meðvituð, hafa augun opin og huga sérstaklega að börnum

sem við höldum að búi við erfiðar aðstæður. Öllum ber að tilkynna um aðstæður barns ef áhyggjur vakna. Ekki bíða eftir að aðrir gera það, ekki bíða eftir að aðstæður breytist.

(Ásmundur Einar Daðason, 2020, 29. mars)

Í greininni vísar Ásmundur Einar til tilkynningarskyldu almennings. Samkvæmt 16. gr. barnaverndarlaga ber hverjum þeim sem hefur ástæðu til að ætla að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, ofbeldi, vanvirðandi háttsemi eða stofni eigin heilsu í alvarlega hættu að tilkynna slíkt til barnaverndar.

Tilkynningarskyldu almennings á Íslandi má rekja til ársins 1932, með fyrstu heildstæðu barnaverndarlögunum. Enn fremur gat vanræksla á þessari skyldu, þar sem lífi barns eða heilsu væri hætta búin, leitt til refsingar, ákvæði sem enn er í gildi (sbr. 96. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002) (lög um barnavernd nr. 43/1932; barnaverndarlög nr. 80/2002). Árið 1947 var tilkynningarskyldu þeirra sem störfuðu með börnum auk lögreglu komið á og árið 1992 gátu almennir borgarar fyrst tilkynnt undir nafnleynd (lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947; lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992). Það er því löng hefð fyrir tilkynningarskyldu á Íslandi.

Tilkynningarskylda almennings er þó hvorki náttúruleg mál né alþjóðleg regla, heldur afurð menningarlegra, lagalegra og pólitískra ákvarðana (Parton, 2022). Hún er samfélagslegur sáttmáli um mörk ásættanlegrar hegðunar og hverjum beri að bregðast við þegar þau eru ekki virt. Ríki heims greinir á um réttmæti tilkynningarskyldu, hvort hún eigi að vera í höndum almennings eða fagaðila,

hvort aðeins eigi að tilkynna alvarleg brot eða líkur á hættu og hvort tilkynnendur skuli njóta nafnleyndar og verndar gegn áreiti eða lögsókn (Mathews, 2015).

Í Bandaríkjunum náði lögbundin tilkynningarskylda fyrst eingöngu til heilbrigðisstarfsfólks og til atvika þar sem börn höfðu orðið fyrir verulegum líkamlegum áverkum (Bross og Mathews, 2013). Tilkynningarskyldan hefur síðan þróast á mismunandi hátt eftir fylkjum Bandaríkjanna og löndum (Mathews, 2015). Í sumum löndum nær hún aðeins til ákveðinna tegunda ofbeldis (t.d. kynferðisofbeldis) á meðan önnur ríki hafa lagt skylduna á herðar ákveðinna starfsstétta (sjá t.d. Mathews, 2014; 2015). Í Bretlandi hvílir engin lagaleg skylda á almenningi eða fagstéttum til að tilkynna til barnaverndar. Núgildandi löggjöf leggur áherslu á faglega ábyrgð þeirra sem vinna með börnum en umræða hefur verið um að lögfesta tilkynningarskyldu fagaðila á borð við félagsráðgjafa og kennara (House of Commons Library, 2025). Mikilvægt er að hafa í huga hvernig tilkynning, hvort sem hún er byggð á lagalegri skyldu eða faglegri ábyrgð, getur endurspeglað ólíkar hugmyndir um ábyrgð og hlutverk samfélagsins í vernd barna.

Tilkynningar á tímum COVID-19

Áhrif heimsfaraldursins á velferð barna eru ekki enn fullljós og erlendum rannsóknnum ber ekki saman um hvort tilkynningum til barnaverndar hafi fjölgað eða fækkað á tímum heimsfaraldursins (Carsley o.fl., 2024; Jud o.fl., 2024; Ünsal o.fl., 2025). Þegar litið er til Norðurlanda fjölgaði tilkynningum í Svíþjóð árið 2020 samanborið við 2019, en þeim fækkaði um tíma í Danmörku og Noregi áður en þeim fjölgaði á ný (Danmarks Statistik, 2022; Krane

o.fl., 2021; Skrove o.fl. 2021; Socialstyrelsen, 2021).

Margar rannsóknir benda til þess að tilkynningum til barnaverndar hafi fækkað á heimsvísu á fyrstu mánuðum COVID-19-faraldursins. Til að mynda sýnir kerfisbundin yfirlitsgrein að meirihluti rannsókna hafi bent til fækkunar, á heimsvísu (Ünsal o.fl., 2025). Greining Rapoport og fleiri (2021) á tilkynningum í New York-borg á fyrstu þremur mánuðum faraldursins sýndi allt að 50% færri tilkynningar en búast hefði mátt við. Fækkun varð bæði á tilkynningum frá aðilum sem skyldugir voru til að tilkynna, eins og starfsfólki skóla, félagsþjónustu, lögreglu og heilbrigðisþjónustu, sem og frá þeim sem ekki voru skyldugir til að tilkynna, eins og vinum, nágrönnum og ættingjum. Svipuðu máli gegndi um mörg fylki Bandaríkjanna þar sem tilkynningum fækkaði (Shusterman o.fl., 2022), sem og þvert á lönd (Jud o.fl., 2024; Katz o.fl., 2021, 2022).

Þá sýna niðurstöður Brown og fleiri (2022) að tilkynningum í Colorado í Bandaríkjunum hafi almennt fækkað frá fagaðilum en fjölgaði frá nágrönnum og vinum fjölskyldunnar. Svipaðar niðurstöður má finna í kanadískri rannsókn þar sem tilkynningum frá almenningi fækkaði ekki, heldur stóðu þær í stað í Bresku-Kólumbíu en þeim fjölgaði í norðvesturhéruðunum. Höfundar velja því upp hvort möguleg skýring á því að tilkynningum hafi ekki fækkað kunni að vera áratugalöng lögbundin tilkynningarskylda almennings og hvort fjölgun tilkynninga frá almenningi í norðvesturhéruðum hafi verið vegna sterkra félagslegra tengsla í smærri og samheldnari samfélögum (Tanaka o.fl., 2025).

Ekki verða þó allar tilkynningar að barnaverndarmáli og virðist vera

munur á milli svæða á því í hvaða farveg tilkynningar fóru. Niðurstöður yfirlitsgreinar Jud og fleiri (2024) benda til þess að almennt hafi barnaverndarmálum fækkað samhliða fækkun á tilkynningum á meðan greining Shusterman og fleiri (2022) sýnir fram á að þrátt fyrir fækkun tilkynninga hafi hlutfall tilkynninga sem urðu að barnaverndarmáli hækkað.

Fræðimenn eru þó sammála um að heimsfaraldurinn hafi skapað aðstæður sem hefðu getað ýtt undir ofbeldi og vanrækslu gagnvart börnum. Þar er almenn streita, fjárhagsáhyggjur, atvinnumissir, kvíði og þunglyndi (Brown o.fl., 2020; Calvano o.fl., 2022; Geprægs o.fl., 2023) gjarnan nefnt sem áhættuþættir en einnig er bent á mikilvægi þess að tryggja stuðningsúræði til handa fjölskyldum sem þegar eru í áhættuhópi, sérstaklega á tímum samfélagslegra áfalla. Þegar litið er til fyrirliggjandi rannsókna er ljóst að mikilvægt er að skoða tilkynningar á tímum COVID-19-faraldursins í ljósi menningarlegra, lagalegra og félagslegra þátta og hvernig þeir geti mótað tilkynningahegðun þegar áföll ríða yfir samfélög.

GÖGN OG AÐFERÐ

Rannsóknin er lýsandi og meginleg og byggist á stjórnsýslugögnum, svokölluðum sískráningum. Gögnunum er safnað mánaðarlega af Barna- og fjölskyldustofu og er því hægt að greina þróun tilkynninga yfir tímabil. Sískráningar eru yfirlit yfir allar tilkynningar sem berast til allra barnaverndarþjónusta á Íslandi, flokkaðar í skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd eftir eðli og ástæðu tilkynninga, fjölda barna sem tilkynnt er um innan mánaðar, fjölda nýrra tilkynninga eða hve margar tilkynningar berast í opin mál og loks er yfirlit yfir

tilkynnendur, flokkað eftir tengslum við barnið. Gögnin eru ópersónugreinanleg og gefa yfirsýn yfir fjölda tilkynninga sem berast barnaverndarþjónustum, en gefa ekki upplýsingar um einstaka tilkynningar, börn eða tilkynnendur. Gerður var vinnslusamningur milli rannsakanda og Barna- og fjölskyldustofu um aðgengi að gögnum.

Skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd og tilkynnendur

Meginmarkmið skilgreiningar- og flokkunarkerfis í barnavernd er að samræma flokkun tilkynninga og styðja barnaverndarstarfsmenn í þeirra störfum. Unnið hefur verið eftir þriðju útgáfu kerfisins síðan 2022 en í þessari grein verður miðað við aðra útgáfu, sem notuð var á þeim tíma sem þessi greining tekur til. Kerfið skiptist í fjóra meginflokka, auk undirflokka, þar sem hver flokkur tekur til tiltekinna tegunda ofbeldis eða vanrækslu gagnvart börnum, fæddum eða ófæddum, og áhættuhegðunar barns (Barna- og fjölskyldustofa, 2022; Barnaverndarstofa, 2012). Þegar tilkynning berst til barnaverndarþjónustu er hún flokkuð

eftir megináhyggjuefni tilkynningarinnar og svo nánar eftir undirflokkum þess flokks.

Þegar tilkynning berst barnaverndarþjónustu er tilkynnandi flokkaður eftir tengslum við barnið. Smávægilegar breytingar voru gerðar árið 2022 á flokkuninni þar sem íþróttastarfi og öðru nærumhverfi barns var bætt við til að mæta breyttu mynstri í tilkynningum. Taflan hér að neðan sýnir flokkun tilkynnenda eftir lagagreinum. Þar sem flokkunin er ekki tæmandi er boðið upp á flokkinn *annað* en þar undir eru tilkynningar frá aðilum sem geta verið að tilkynna samkvæmt 16. eða 17. grein. Þetta geta verið foreldrar vina, foreldrar bekkjarsystkina, fyrrum stjúpforeldri, aðilar sem starfa fyrir trúfélög, starfsfólk tómsundaheimila, eða í raun öll þau sem falla ekki í hina tilgreindu flokka. Í þessari grein verður vísað til formlega og óformlega barnaverndarkerfisins auk umfjöllunar um flokkinn *annað*. Hugtakið *formlega barnaverndarkerfið* er notað um þær stofnanir og fagaðila sem umlykja barnið í daglegu lífi, hafa beina aðkomu að velferð barns og geta ekki notið nafnleyndar samkvæmt barna-

Tafla 1: Flokkun tilkynnanda eftir lagagreinum

Lagagrein	Flokkun á tilkynnanda
16. grein barnaverndarlaga nr. 80/2002	Barn tilkynnir sjálft
	Foreldri
	Ættingjar
	Nágarnnar
17. grein barnaverndarlaga nr. 80/2002	Skólakerfið
	Leikskólakerfið/dagforeldrar
	Heilbrigðiskerfið
	Önnur barnaverndarþjónusta
18. grein barnaverndarlaga nr. 80/2002	Félagsþjónusta
16. og 17. grein barnaverndarlaga nr. 80/2002	Lögregla
16. og 17. grein barnaverndarlaga nr. 80/2002	Annað

verndarlögum (nr. 80/2002): skóla, leikskóla, heilbrigðiskerfið, lögreglu, barnavernd og félagsþjónusta. Hugtakið *óformlega barnaverndarkerfið* vísar til þeirra sem tilkynna samkvæmt 16. grein barnaverndarlaga.

Framkvæmd og tölfraðileg úrvinnsla

Gögnin sem notuð eru í þessari greiningu bárust á tímabilinu mars 2015 til og með febrúar 2021 með sérstakri áherslu á tvö tímabil, annars vegar tilkynningar sem bárust á tólf mánaða tímabili fyrir upphaf COVID-19-faraldursins og 12 mánaða tímabili eftir upphaf faraldurs, þar sem miðað er við 1. mars 2020 sem upphafspunkt. Þegar vísað er til tímabilsins fyrir upphaf COVID-19 hér á eftir er átt við tilkynningar sem bárust 1. mars 2019 til 29. febrúar 2020, og með tímabilinu eftir upphaf COVID-19 er átt við tilkynningar sem bárust 1. mars 2020 til 28. febrúar 2021.

Úrvinnsla gagna fólst í að reikna meðalfjölgu tilkynninga á hverju 12 mánaða tímabili fimm ár fyrir faraldur og bera saman við prósentubreytingar eftir upphaf COVID-19. Þá er litið á hlutfall tilkynninga á hvert barn auk mánaðarlegra tilkynninga og reiknuð 95% vikmörk byggð á dreifingu raungilda.

NIÐURSTÖÐUR

Í þessum kafla verður niðurstöðum greiningarinnar lýst. Fyrst verður fjallað um almennar tilkynningar, fjölda barna sem tilkynnt var um og hve margar nýjar tilkynningar voru að berast í hverjum mánuði. Að lokum verður fjallað nánar um breytingar á því hverjir voru að tilkynna á tímabilinu sem hér er til umræðu.

Fjölgu tilkynninga við upphaf faraldurs

Tilkynningar til barnaverndar fylgja almennt svipuðu árlegu mynstri. Fleiri tilkynningar berast yfir vetrarmánuði en sumarmánuði, einkum vegna færri tilkynninga frá skólum yfir sumarleyfistímam. Tilkynningar eftir upphaf faraldursins fylgdu sama árstíðamynstri.

Tilkynningum til barnaverndar hefur fjölgað á síðustu árum, en fjölgunin í kjölfar COVID-19-faraldursins var mun meiri en áður hafði sést. Ef miðað er við fimm ára tímabil fyrir upphaf COVID-19, frá mars 2015 fram í febrúar 2020, má sjá að meðalfjölgu hvers 12 mánaða tímabils var 7,8%, en samborið við 12 mánuðina fyrir upphaf faraldurs bárust 15,7% fleiri tilkynningar eftir upphaf faraldursins.

Í takt við fjölgu tilkynninga hefur börnum sem tilkynnt er vegna einnig fjölgað á síðustu árum, eða um 7,2%. Á árinu eftir upphaf faraldurs bárust tilkynningar vegna 883 barna að meðaltali í hverjum mánuði, sem var 14,4% aukning samborið við tímabilið fyrir upphaf faraldurs. Í október 2020 fór fjöldi barna í fyrsta skiptið yfir 1.000, tvöföldun frá október fimm árum áður. Yfir allt árið 2020 bárust til-

kynningar vegna 6.704 barna á Íslandi. Þetta er 13% aukning frá árinu á undan og 23,6% aukning ef miðað er við árið 2018.

Fjölgu tilkynninga og fjölgu barna virðist hafa haldið sama takti í gegnum árin. Innan hvers mánaðar berast fleiri tilkynningar en sem nemur fjölda barna sem skýrist af því að fleiri en ein tilkynning berst vegna sömu barna. Fjöldi tilkynninga á barn, innan hvers mánaðar, var á á bilinu 1,22 til 1,27 tilkynningar á árunum 2015–2019. Þetta hlutfall var 1,27 á tímabilinu eftir upphaf faraldurs, sem þýðir að almennt séð voru ekki að berast fleiri tilkynningar á hvert barn, að meðaltali, í hverjum mánuði miðað við það mynstur sem áður hafði verið.

Stór hluti tilkynninga sem berast barnaverndaryfirvöldum mánaðarlega varðar börn sem þegar eru í þjónustu, eiga svokallað opið barnaverndarmál eða leiðir til þess að ákveðið er að hefja könnun í kjölfar tilkynningar. Á fimm ára tímabilinu fyrir upphaf COVID-19-faraldursins var samlagt hlutfall þessara tilvika 70,9% að meðaltali. Þó að heildarhlutfallið hafi haldist svipað á tímum heimsfaraldursins, eða 70,3%, varð smávægileg breyting á skiptingunni innbyrðis.

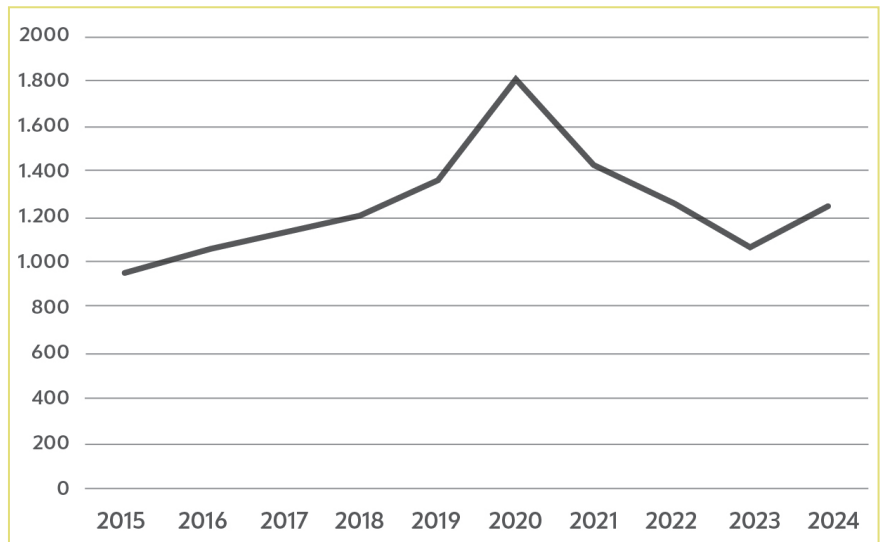
Tafla 2: Hlutfall barna þar sem ákveðið var að hefja könnun í kjölfar tilkynningar, tilkynning barst í opið mál eða ekki var talin þörf á frekari aðkomu. Tímabilin eru frá 1. mars fram til lokadags febrúar hvers árs

	m. 2015- f. 2016	m. 2016- f. 2017	m. 2017- f. 2018	m. 2018- f. 2019	m. 2019- f. 2020	m. 2020- f. 2021
Könnun hafin	37,8%	37,5%	35,4%	36,2%	31,8%	31,3%
Berst vegna opins máls	32,9%	32,9%	35,8%	35,8%	38,3%	39,0%
Ekki þörf á frekari aðkomu	29,3%	29,5%	28,8%	27,9%	29,8%	29,7%

Eins og sjá má í töflu 2 var skiptingin á milli þess hvort tilkynning bærist vegna opins máls eða leiddi til könnunar nokkuð jöfn. Á árunum 2015–2016 var ákveðið að hefja könnun í hlutfallslega fleiri málum, mynstur sem snerist við fyrir upphaf faraldursins og hélst til 2022. Jafnframt hefur hlutfall tilkynninga þar sem ekki er talin þörf á frekari aðkomu barnaverndar haldist nokkuð stöðugt, rétt undir 30%, og á það við bæði fyrir og eftir upphaf heimsfaraldursins. Ekki er hægt að túlka þessar niðurstöður sem svo að breytingar hafi orðið á úrlausn þeirra tilkynninga sem bárust í kjölfar heimsfaraldurs. Smávægilegar breytingar má sjá í kringum áramót 2018–2019 en slíkar breytingar virðast frekar skýrast af eðlilegri sveiflu á milli ára.

Tilkynnendur

Flestar tilkynningar sem berast barnavernd mánaðarlega eru frá aðilum sem hafa afskipti af málum barna vegna starfs síns, einkum lögreglu og þeim sem tilkynna samkvæmt 17. grein barnaverndarlaga. Á árunum 2015–2019 voru tilkynningar frá *formlega barnaverndarkerfinu* að meðaltali 72,5% allra tilkynninga, þar af 43% frá lögreglu. Þetta mynstur breyttist á fyrstu 12 mánuðum eftir upphaf COVID-19-faraldursins þegar tilkynningum frá hinu óformlega barnaverndarkerfi, þeim sem tilkynna samkvæmt 16. grein barnaverndarlaga, fjölgaði töluvert. Tilkynningum frá *formlega barnaverndarkerfinu* hefur á undanföllum árum fjölgað að meðaltali um 7%, árlega, og var þróunin eftir upphaf faraldursins í meginatriðum sambærileg fyrri árum. Öðru máli gegndi um tilkynningar frá *óformlega barnaverndarkerfinu*: samanborið við 12 mánaða tímabili fyrir faraldurinn

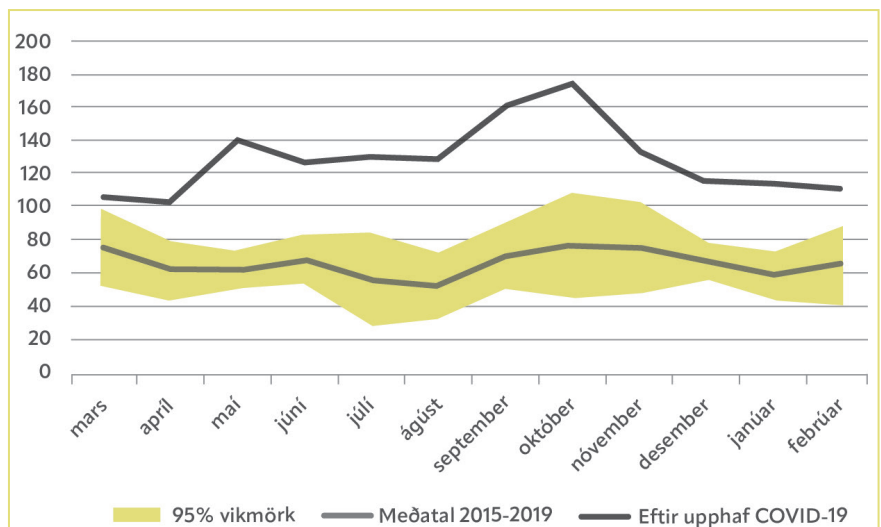


Mynd 1. Fjöldi tilkynninga frá ættingjum og nágrönnum

fjölgaði tilkynningum frá ættingjum og nágrönnum um 32% á fyrstu 12 mánuðunum eftir upphaf hans. Sé miðað við meðalfjölgun tilkynninga 2015–2019, nam þessi fjölgun 21% umfram það sem búast hefði mátt við samkvæmt fyrri þróun.

Eins og sjá má á mynd 1 fjölgaði tilkynningum frá ættingjum og nágrönnum jafnt og þétt fram til ársins 2020, þegar kom til snöggrar fjölgunar. Þeim fækkaði aftur þegar á leið og voru

orðnar færri árið 2022 en fyrir upphaf faraldursins. Svipað mynstur sést í tilkynningum frá foreldrum og börnunum sjálfum, en þeim fjölgaði um 31% eftir upphaf faraldursins samanborið við síðustu 12 mánuði á undan. Sé miðað við meðalfjölgun tilkynninga á fimm ára tímabili fyrir faraldurinn fjölgaði tilkynningum frá þessum hópi um 25,8% umfram vænta þróun, einkum vegna tilkynninga frá foreldrum með forsjá.



Mynd 2. Meðalfjöldi tilkynninga á árunum 2015–2019 frá tilkynnendahópnum aðrir, þeim sem pössuðu ekki í aðra hópa tilkynnenda, með 95% vikmörk, og fjöldi tilkynninga eftir upphaf COVID-19 (mars 2020–febrúar 2021)

Þegar þróun tilkynninga *fyrir og eftir* heimsfaraldur er skoðuð nánar kemur í ljós að hópurinn sem flokkaður er annað tók hvað mestum breytingum. Þar eru einstaklingar sem standa barninu nærri, til dæmis foreldrar vina og bekkjarfélaga, eða tilkynna vegna faglegrar stöðu sinnar gagnvart barninu. Þessi hópur tilkynnenda hefur hingað til ekki verið hlutfallslega stór, en strax við upphaf faraldursins varð umtalsverð fjölgun tilkynninga frá honum.

Á tímabilinu 2015–2019 fjölgaði þessum hópi tilkynnenda um 16% árlega að meðaltali. Samanborið við 12 mánaða tímabilið fyrir faraldurinn fjölgaði tilkynningum frá þessum hópi um 45,7%, sem er langt umfram þá þróun sem búast mátti við. Mynd 2 sýnir meðalfjölda tilkynninga frá þessum flokki á árunum 2015–2019, með 95% vikmörkum, og fjölda tilkynninga sem bárust *eftir upphaf* COVID-19. Þá ber einnig að nefna að auk þess sem hið óformlega barnaverndarkerfi hafði tekið að tilkynna í auknum mæli fjölgaði tilkynnendum sem óskuðu eftir nafnleynd um 45,8% árið 2020 frá árinu á undan.

SAMANTEKT

Niðurstöður þessarar rannsóknar sýna að tilkynningum til barnaverndar fjölgaði á tímum COVID-19-faraldursins á Íslandi, þó tilkynningamynstur hafi haldist svipað eftir árstíðum þar sem fleiri tilkynningar bárust að vetri en að sumri. Fjölgunin samræmist almennt ekki erlendum rannsóknum, sem margar sýndu fækkun tilkynninga á heimsvísu (Jud o.fl., 2024; Katz o.fl., 2021, 2022; Rapoport o.fl., 2021; Shusterman o.fl., 2022; Ünsal o.fl., 2025). Helstu breytingar fólust einkum í auknum fjölda tilkynninga og barna. Þrátt fyrir þessa fjölgun var þróunin í takt við fyrri ár, bæði hvað varðaði

hlutfall tilkynninga og barna og einnig niðurstöður könnunar en sambærilegt hlutfall tilkynninga varð ekki að barnaverndarmáli að lokinni könnun. Þessar niðurstöður benda til þess að þröskuldur tilkynninga hafi mögulega haldist svipaður fyrir og eftir upphaf faraldursins en ekki tekið breytingum eins og erlendar rannsóknir benda til (Jud o.fl., 2024; Shusterman o.fl., 2022). Þá benda niðurstöðurnar einnig til þess að fjölgun tilkynninga megi ekki rekja til aukningar á tilhæfalausum tilkynningum eða til endurtekinna tilkynninga um sömu börn, heldur að um raunverulega fjölgun tilkynninga hafi verið að ræða.

Strax í upphafi faraldurs mátti greina breytingar á samsetningu tilkynnenda til barnaverndar. Tilkynningum frá lögreglu og öðrum aðilum með lögbundna tilkynningarskyldu hélt áfram að fjölga í takt við fyrri þróun en veruleg aukning varð á tilkynningum frá hinu *óformlega* barnaverndarkerfi strax við upphaf faraldursins. Þróun tilkynninga frá fagaðilum sker sig að mörgu leyti úr þegar niðurstöður þessarar rannsóknar eru bornar saman við erlendar rannsóknir þar sem þeim fækkaði í upphafi faraldurs (Brown, o.fl., 2022; Rapoport, 2021).

Fjölgun tilkynninga frá hinu óformlega barnaverndarkerfi var þó ekki úr takti við alþjóðlegar niðurstöður. Brown o.fl. (2020) benda á að tilkynningum frá nágrönnum og vinum hafi fjölgað samhliða fækkun tilkynninga frá fagaðilum. Tanaka o.fl. (2025) lýsa sambærilegri þróun í norðvesturhéraðum Kanada og benda á að möguleg skýring geti falist í rótgróinni tilkynningarskyldu almennings en geti einnig verið merki um samheldni samfélags og sterk félagsleg tengsl. Á Íslandi má rekja tilkynningarskyldu almennings til ársins 1932, með tilkomu fyrstu heild-

stæðu barnaverndarlaganna (lög um barnavernd nr. 43/1932) og er þetta því rótgróin lögbundin skylda í íslensku samfélagi. Þá verður að líta til þess að í upphafi faraldursins hófu stjórnvöld kynningarátak um tilkynningarskyldu til barnaverndar. Slagorð á borð við „við erum öll barnavernd“ vísuðu til sam-eiginlegrar ábyrgðar allra landsmanna á vernd barna á tímum óvissu og samfélagslegra áfalla (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022). Sú þróun sem hér hefur verið rakin gefur til kynna að almenningur og fagfólk utan formlegra kerfa (t.d. skóla, heilbrigðiskerfis, lögreglu) hafi í auknum mæli axlað ábyrgð á að tryggja velferð barna. Hún undirstríkar mikilvægi þess að efla traust á milli samfélagsins og barnaverndar, ekki síst þegar hefðbundin verndarkerfi veikjast, þar sem viðtæk þátttaka getur reynst vera lykillinn að því greina og bregðast við áhættu snemma.

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til mikilvægis þess að skilja breytingar á tilkynningum sem urðu á tímum heimsfaraldursins. COVID-19-faraldurinn skapaði aðstæður þar sem hið formlega barnaverndarkerfi veiktist og hið óformlega fékk aukið hlutverk. Mikilvægt er að skilja tilkynningahegðun almennings, ekki síst á tímum samfélagslegra áfalla, til að svara spurningum á borð við: hvað mótar ákvörðun þeirra um að tilkynna og hvernig má virkja almennig þegar formleg kerfi veikjast? Slíkar spurningar gefa fullt tilefni til áframhaldandi rannsókna á þessu sviði og geta stuðlað að betri undirbúningi og viðbrögðum barnaverndaryfirvalda vegna áfalla í framtíðinni.

HEIMILDASKRÁ

Agrawal, N. og Kelley, M. (2020). Child abuse in times of crises: lessons learned. *Clinical Pediatric Emergency Medicine*, 21(3). <https://doi.org/10.1016/j.cpem.2020.100801>

- Alizadeh, H., Sharifi, A., Damanbagh, S., Nazarnia, H. og Nazarnia, M. (2023). Impacts of the COVID-19 pandemic on the social sphere and lessons for crisis management: a literature review. *Natural Hazards*, 117(3), 2139–2164. <https://doi.org/10.1007/s11069-023-05959-2>
- Ásmundur Einar Daðason (2020, 29. mars). Við erum öll barnavernd! *Kjarninn*. <http://kjarninn.is/skodun/2020-03-29-vid-erum-oll-barnavernd/>
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Guðsson (2022). *Áfallstjórnun stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum: Skýrsla nefndar sem skipuð var til að greina áfallstjórnun íslenskra stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum*. Forsætisráðuneytið. www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Áfallstjornun%20stjornvalda%20i%20Covid-19.pdf
- Barna- og fjölskyldustofa (2022). Skilgreininga- og flokkunarkerfi í barnavernd. <http://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/7sEGYr3aEQcczYFFXtmBXP/d8c4687619665b1d9d3294453558f4c1/SOF-kerfi-2023.pdf>
- Barnaverndarlög nr. 80/2002.
- Barnaverndarstofa. (2012). Skilgreiningar og flokkunarkerfi í barnavernd, 2. útgáfa. Höfundur. www.rafhladan.is/bitstream/handle/10802/11063/SOF-090215-3.pdf
- Bross, D. C. og Mathews, B. (2013). The battered-child syndrome: Changes in the law and child advocacy. Í R. D. Krugman og J. E. Korbin (ritstjórar) *C. Henry Kempe: A 50 year legacy to the field of child abuse and neglect* (bls. 39–50). Springer.
- Brown, S. M., Doom, J. R., Lechuga-Peña, S., Wataamura, S. E. og Koppels, T. (2020). Stress and parenting during the global COVID-19 pandemic. *Child abuse & neglect*, 110. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104699>
- Calvano, C., Engelke, L., Di Bella, J., Kindermann, J., Renneberg, B. og Winter, S. M. (2022). Families in the COVID-19 pandemic: parental stress, parent mental health and the occurrence of adverse childhood experiences—results of a representative survey in Germany. *European child & adolescent psychiatry*, 31(7), 1–13. <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01739-0>
- Carsley, S., Thomas, S., Oei, T., Smith, B., Harrington, D., Pike, I., Macpherson, A. K. og Richmond, S. A. (2024). Child abuse and neglect during the COVID-19 pandemic: An umbrella review. *Child abuse & neglect*, 149. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2024.106645>
- Curtis, T., Miller, B. C. og Berry, E. H. (2000). Changes in reports and incidence of child abuse following natural disasters. *Child abuse & neglect*, 24(9), 1151–1162.
- Danmarks Statistik. (2022). *Underretninger om børn og unge er stabiliseret. Underretninger om børn og unge 2021*. Sociale forhold. Höfundur. <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelses/nyt/GetPdf.aspx?cid=39642>
- Geprägs, A., Bürgin, D., Fegert, J. M., Brähler, E. og Clemens, V. (2023). Parental stress and physical violence against children during the second year of the COVID-19 pandemic: results of a population-based survey in Germany. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 17(1), 25. <https://doi.org/10.1186/s13034-023-00571-5>
- Jud, A., Orban, E., Kaman, A., Ravens-Sieberer, U., Jarczok, M., Li, L. Y., Laser, C., Ondruschka, B., Zwirner, J., Hildebrand, M., Ewert, J., Jung-Sievers, C., Wiegand-Grefe, S. og Clemens, V. (2024). The effects of COVID-19 on the development of reported incidents of child maltreatment over time: A systematic literature review. *Child Abuse & Neglect*, 157. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2024.107071>
- House of Commons Library. (2025). *Mandatory reporting of child abuse*. (Briefing Paper No. SN06793). Höfundur. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06793/SN06793.pdf>
- Karbasi, Z., Safdari, R. og Eslami, P. (2022). The silent crisis of child abuse in the COVID-19 pandemic: A scoping review. *Health science reports*, 5(5). <https://doi.org/10.1002/hsr2.790>
- Katz, I., Katz, C., Andresen, S., Bérubé, A., Collin-Vezina, D., Fallon, B., Fouché, A., Haffjee, S., Masrawa, N., Muñoz, P., Priolo Filho, S. R., Tarabulsy, G., Truter, E., Varela, N. og Wekerle, C. (2021). Child maltreatment reports and child protection service responses during COVID-19: Knowledge exchange among Australia, Brazil, Canada, Colombia, Germany, Israel, and South Africa. *Child Abuse & Neglect*, 116. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2021.105078>
- Katz, I., Priolo Filho, S.R., Katz, C., Andresen, S., Bérubé, A., Cohen, N., Connell, C. M., Collin-Vezina, D., Fallon, B., Fouché, A., Fujiwara, T., Haffjee, S., Korbin, J. E., Maguire-Jack, K., Massarweh, N., Munos, P., Tarabulsy, G. M., Tiwari, A., Truter, E., ...Yamaoka, Y. (2022). One Year into COVID-19: What have we learned about child maltreatment reports and child protective service responses? *Child Abuse & Neglect*, 130. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2021.105473>
- Krane, V., Ausland, L. H. og Andvig, E. (2021). Kan vi hjelpe når krise rammer? Barnevern, smittevern og store forskjeller i tjenestene under covid-19-pandemien. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(2), 1–14.
- Lög um barnavernd nr. 43/1932.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992.
- Mathews, B. (2014). Mandatory reporting laws and identification of child abuse and neglect: Consideration of differential maltreatment types, and a cross-jurisdictional analysis of child sexual abuse reports. *Social Sciences*, 3(3), 460–482. <https://doi.org/10.3390/socsci3030460>
- Mathews, B. (2015) Mandatory reporting laws: Their origin, nature and development over time. Í B. Mathews og D. C. Bross (ritstjórar), *Mandatory reporting laws and the identification of severe child abuse and neglect* (bls. 3–25). Springer.
- Parton, N. A. (2022). Comparative research and critical child protection studies. *Social Sciences*, 11(4), 156. <https://doi.org/10.3390/socsci11040156>
- Rapoport, E., Reisert, H., Schoeman, E. og Adesman, A. (2021). Reporting of child maltreatment during the SARS-CoV-2 pandemic in New York City from March to May 2020. *Child Abuse & Neglect*, 116. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2020.104719>
- Reglugerð um takmörkun á samkomum vegna farsóttar nr. 1051. (2020). www.island.is/stjornartidindi/nr/3edeac13-690b-4681-abbe-e3ab5fd18e6e
- Seddighi, H., Salmani, I., Javadi, M. H. og Seddighi, S. (2021). Child abuse in natural disasters and conflicts: A systematic review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 22(1), 176–185. <https://doi.org/10.1177/1524838019835973>
- Shusterman, G. R., Fluke, J. D., Nunez, J. J., Fetting, N. B. og Kebede, B. K. (2022). Child maltreatment reporting during the initial weeks of COVID-19 in the US: Findings from NCANDS. *Child Abuse & Neglect*, 134. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2022.105929>
- Skrove, G., Lichtwarck, W., Moufack, M. F., Røkkum, N. H. A., Ulfseth, L. A. og Kojan, B. H. (2021). *Konsekvenser av covid-19 for tjenestetilbudet blant sårbare barn og unge*. NTNU: Institutt for sosialt arbeid.
- Socialstyrelsen. (2021). *Effekter av covid-19 på anmølinger gällande barn till socialtjänsten*. Socialstyrelsen. <https://www.socialstyrelsen.se/contentassets/8286e74a2e15471082f116eb92fd74f8/2021-1-7155.pdf>
- Tanaka, M., Pollock, N. J., Shields, M., Richter, S., Blair, D. L., Cormier, F., White, A., Gonzalez, A., MacMillan, H. og Tonmyr, L. (2025). Referrals to child and family services during the COVID-19 pandemic: An analysis of administrative data from British Columbia and Northwest Territories, Canada. *Child Abuse & Neglect*, 167. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2025.107517>
- Tillewein, H., Bhuyan, L. og Hille, J. J. (2025). The impact of Covid-19 on communication and interpersonal relationships. *Current Psychology*, 44, 7417–7427. <https://doi.org/10.1007/s12144-024-07055-5>
- Ünsal, H., Koçtürk, N. og Bayar, Ö. (2025). Child maltreatment reports during the COVID-19 pandemic: A scoping review. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 14(1), 456–459.
- Weitzman, A. og Behrman, J. A. (2016). Disaster, disruption to family life, and intimate partner violence: the case of the 2010 earthquake in Haiti. *Sociological Science*, 3, 167–189. DOI 10.15195/v3.a9
- World Health Organization. (ed.). *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic: Overview*. www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19

Viðtal við Evu Dögg er að finna í hlaðvarpi FÍ

