



BARNAVERNDARSTOFA

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 9. maí 2011
Tilvísun : 2011010134/33

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 19. apríl 2011, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa umsögn um frumvarp til laga um grunnskóla, 747. mál. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

I.

Með frumvarpinu er gerð sú tillaga í a-liði 1. gr. að við 3. mgr. 5. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla verði bætt við eftirfarandi setningu:

„Áður en barni er ráðstafað í fóstur skal barnverndarnefnd kanna aðstæður og leggja mat á möguleika viðkomandi grunnskóla til að koma til móts við þarfir barnsins.“

Hvað varðar breytinguna sem hér er lögð til vill Barnaverndarstofa í fyrsta lagi benda á að vinnureglu þessa efnis er nú þegar að finna í starfsreglum sem barnaverndarnefndir starfa eftir. Í lokamálsliði 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 804/2004 kemur fram að áður en leyfi er veitt til fjölskyldu til þess að taka barn í fóstur skuli kanna með almennum hætti hvernig skólamálum sé háttáð í skólahverfi umsækjanda. Þó ákvæðið sé almennt orðað er það yfirleitt svo í framkvæmd að sótt er um leyfi til að taka tiltekið barn í fóstur og eru möguleikar barnsins á skólavist því iðulega metnir út frá persónulegum aðstæðum og þörfum barnsins hverju sinni. Samkvæmt stöðlum sem öllum barnaverndarnefndum er gert að starfa eftir skal barnaverndarnefnd velja barni umsjáraðila þar sem viðeigandi skólavist, heilbrigðisþjónusta og önnur nauðsynleg samfélagsþjónusta er tiltæk og aðgengileg. Þannig er það skilgreint sem „rautt ljós“, eða ástæða til sérstakrar athugunar, ef barn í vistun eða fóstur á ekki greiðan aðgang að viðeigandi skóla eða annarri nauðsynlegri samfélagsþjónustu. Er þannig óljóst hver tilgangur lögfestingar þessarar reglu er og líkur á að ákvæðið valdi frekar vandkvæðum og deilum í framkvæmd fremur en að leysa vandamál og skýra framkvæmdina. Vill Barnaverndarstofa lýsa yfir áhyggjum sínum af því að með ákvæðinu sé hugsanlega verið að opna leið fyrir sveitarfélög til þess að andmæla fósturráðstöfun.

Í öðru lagi er ljóst að í sumum tilvikum á ákvörðun um ráðstöfun barns í fóstur sé skamman aðdraganda, þ.e. um bráðatilvik er að ræða. Í slíkum tilvikum getur reynst torvelt að kanna aðstæður í skóla með svo nákvæmum hætti sem gert virðist ráð fyrir í breytingartillögunni og verður því að vara við að setja svo afdráttarlaust ákvæði í lög. Telji menn á annað borð æskilegt að setja ákvæði þessa efnis inn í löginn mætti orða það þannig að engu að síður geti barnaverndarnefnd í bráðatilvikum vikið frá skyldu sinni samkvæmt því. Mætti hugsa sér að opnara orðalag, svo sem að barnaverndarnefnd skuli „leitast við“ að kanna aðstæður og leggja mat á þær, eða að hún geri það „eftir því sem kostur er“. Það skal þó tekið fram að Barnaverndarstofa telur slíkt ákvæði ekki heldur góðan kost og gerir stofan það að tillögu sinni að ákvæði a-liðar 1. gr. þess verði einfaldlega fellt út úr frumvarpinu.



Ákvæði a-liðar 1. gr., eins og það er orðað í frumvarpinu, vekur jafnframt upp ósvaraðar spurningar um áhrif og afleiðingar þess mats sem þar er gert ráð fyrir að fari fram af hálfu barnaverndarnefndar. Hvernig fer barnaverndarnefnd að því að meta hvort skólinn sé í stakk búinn til þess að taka á móti tilteknu barni? Hvaða þætti ber nefndinni að kanna og hversu nákvæmt mat er ætlunin að leggja í hendur nefndinni, sem ekki er fagaðili í skólamálum? Er gert ráð fyrir því að niðurstaða slíkrar könnunar hafi áhrif á ákvörðun um fósturráðstöfun, þ.e. hvort rétt sé að fóstura barnið hjá hinni tilteknu fjölskyldu í sveitarfélaginu, eða hvort barnaverndarnefndin skuli þá leita að fjölskyldu í öðru sveitarfélagi, og með því velja hugsanlega næstbesta kostinn eða þann þriðja besta, fyrir barnið?

Eðlilegast væri að barnaverndarnefnd léti við það sitja að vekja athygli skólayfirvalda í móttökusveitarfélaginu á komu barnsins, ásamt því að veita upplýsingar um það á hvaða forsendum og á hvers vegum barnið kemur inn í sveitarfélagið, og láta skólayfirvöldum það svo eftir að hafa samráð við fyrri skóla barnsins varðandi almenna skólagöngu þess og þá þjónustu sem skólanum er rétt og skylt að veita barninu.

Í ljósi skólaskyldu og réttis hvers barns til menntunar ber sveitarfélögum skylda til þess að reka grunnskóla sem geta þjónað og sinnt öllum þeim íbúum sveitarfélagsins sem rétt eiga til skólagöngunnar, á hvaða forsendum sem þeir kjósa búa þar. Skólaskylda er á börnum í 10 ár, sbr. 1. mgr. 3. gr. grunnskólalaga. Öllum börnum, að jafnaði 6-16 ára, er skylt að sækja grunnskóla. Allir nemendur grunnskóla eiga rétt á kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi í viðeigandi húsnæði sem tekur mið af þörfum þeirra og almennri vellíðan, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga um grunnskóla. Samkvæmt núgildandi 3. mgr. 5. gr. laganna er sveitarfélögum skylt að sjá til þess að skólaskyld börn skv. 3. gr., sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu, og að börn sem hefur verið ráðstafað í fóstur til fósturforeldra, sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu, njóti skólavistar eftir því sem nánar segir í lögnum. Í 39. gr. reglugerðar nr. 804/2004, um fóstur, kemur fram að fósturforeldrar og fósturbarn eigi rétt á allri almennri þjónustu samkvæmt lögum og fer almennt um kostnað vegna þeirrar þjónustu samkvæmt þeim lögum sem gilda á hverju sviði, svo sem lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, leikskóla, grunnskóla o.s.frv.

Barnaverndarnefndir hafa ekki yfir að búa sérþekkingu á skólamálum. Það er því ekki á færi barnaverndarnefnda að skipuleggja eða semja um þætti er lúta almennt að skólamálum barna, og eðlilegra að skólayfirvöld í hvoru sveitarfélagi fyrir sig hafi samráð um skólagöngu barnsins. Því verður það að teljast hvoru tveggja óeðlilegt og óæskilegt að lögfest verði regla um afskipti barnaverndarnefndarinnar af því hvernig skólayfirvöld í móttökusveitarfélaginu ætla sér að sinna skyldum sínum samkvæmt lögum. Réttara væri, vilji menn á annað borð kveða á um þessa hluti í lögum, að setja í lög ákvæði þar sem kveðið væri á um samstarf skólayfirvalda sveitarfélaganna, þegar barn flyst þeirra á milli, hvort sem um er að ræða almenna búferlaflutninga eða flutning barns vegna fósturráðstöfunar.

II.

Með frumvarpinu er jafnframt lagt til að við 5. gr. laga nr. 91/2008 verði bætt nýrri málsgrein:

„Ráðherra setur reglugerð um framkvæmd þessarar greinar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og önnur stjórnvöld, þar sem m.a. skal kveðið á um skólagöngu fósturbarna, bæði fagleg og fjárhagsleg málefni og samstarf aðila.“

Þó reglugerðarheimildin sem hér er lögð til gæti virst sakleysisleg við fyrstu sýn telur Barnaverndarstofa rétt að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum hvað hana varðar:

Af ákvæðinu sjálfu eins og það er orðað í frumvarpinu er í fyrsta lagi ekki augljóst hver tilgangur setningar þess er eða til hvers ákvæðinu er ætlað að leiða. Af lestri athugasemda við frumvarpið skýrist þetta þó, og virðist sem rót tillögunnar megi rekja til langvarandi ágreinings á milli



sveitarfélaga um það hver skuli bera kostnaðinn, og þá hvaða kostnað, af skólagöngu barns sem vistað er í öðru sveitarfélagi en sínu eigin á grundvelli barnaverndarlaga.

Hvað varðar þann ágreining sem uppi hefur verið um það hvort sveitarfélagið skuli bera kostnaðinn af skólagöngu fósturbarns og eftir atvikum þeirri sérþjónustu sem barnið þarf, vill Barnaverndarstofa í fyrsta lagi leggja áherslu á að úr þeim ágreiningi verði skorið með skýrum hætti í löggjöf, en ekki eingöngu í reglugerð, svo sem lagt er til hér. Er opið reglugerðarákvæði í lögum um grunnskóla, sem jafnvel færi í andstöðu við lagaákvæði í öðrum lögum (svo sem barnaverndarlögum), til þess eins fallið að valda ruglingi, gera réttarástandið óskýrara og viðhalda deilum um það hver skuli bera hvaða kostnað.

Í öðru lagi telur Barnaverndarstofa rétt að lýsa yfir stuðningi við fyrirhugaða breytingu á barnaverndarlögum samkvæmt frumvarpi sem lagt hefur verið fram af hálfu félags- og tryggingamálaráðherra, svo sem nefnt er í athugasemdum við það frumvarp sem hér er til umfjöllunar, þó efast megi um að umsögn um frumvarp til laga um breytingar á grunnskólalögum sé rétti vettvangurinn til þess að lýsa yfir stuðningi eða andstöðu við annað lagafrumvarp sem liggur fyrir þinginu. Er það fyrirkomulag sem lagt er til með því frumvarpi félags- og tryggingamálaráðherra í samræmi við formlegt álit sem mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur gefið út um lagatúlkun á þessu efni. Verður því að telja líklegt að samþykkt tillögu félags- og menningarmálaráðuneytisins verði til þess að eyða ágreiningi um efnið, en það eru þeir hagsmunir sem stofan hefur helsta af lögfestingu lagaákvæðis um skiptingu kostnaðarins, þar sem dæmi eru um að ágreiningur um kostnaðarskiptingu hafi orðið til þess að torvelda fósturráðstöfun sem metin hafði verið barni fyrir bestu.

Barnaverndarstofa er fús til að veita menntamálanefnd Alþingis allar nánari upplýsingar og skýringar verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði óskað eftir því.

Virðingarfyllst
f.h. Barnaverndarstofu


Arndís A. K. Gunnarsdóttir, lögfr.

