

Tilvísun í mál: 2017010039

Sæl Sigrún Helga.

Í máli í fyrra inn athugasemdum við 438. mál, sem ekki varð fullrætt á því þingi. Barnaverndarstofa gerir sömu athugasemdir við 26. mál og hún gerði við það mál og óskar eftir því að fyrri umsögn stofunnar verði látin standa sem umsögn við 26. mál.

Með kveðju,  
Heiða Björg Pálmadóttir



**Efni: Umsögn - Frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir - 438. mál.**

**Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, 438. mál.**

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 3. maí 2017, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa velferðarnefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, 438. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um frumvarpið.

Barnaverndarstofa telur ekki ástæðu til þess að fjalla um frumvarpið í heild sinni en telur nauðsynlegt að gera nokkrar athugasemdir við frumvarpið og þá einna helst við IV. kafla frumvarpsins þar sem fjallað er um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra og nokkur ákvæði sem tengjast þeim kafla frumvarpsins með einum eða öðrum hætti. Helstu athugasemdir Barnaverndarstofu lúta að ákvæðum sem varða vistun barna utan heimilis.

I.

Í upphafi telur Barnaverndarstofa að ekki sé í frumvarpinu gert ráð fyrir nægilegri þekkingu á málefnum eða réttindum barna við framkvæmd laganna, verði frumvarpið samþykkt. Í þessu sambandi bendir stofan á eftirfarandi:

1. Í 20. gr. frumvarpsins er kveðið á um sérfræðingateymi en ekki er kveðið á um hverjir eigi að skipa teymið.

Telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að í ákvæðinu sé tekið fram hvers konar aðila skipa eigi í teymið og ef tilteknir aðilar eiga að skipa fulltrúa í það þá sé tekið fram hverjir eiga að tilnefna fulltrúa í teymið og að þar sitji aðili sem þekkingu hafi á málefnum barna.

2. Í 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra eigi að setja reglugerð um vistun barna utan heimilisins skv. ákvæðinu. Hins vegar er ekki kveðið á um að segja eigi reglugerðina í samvinnu við aðila sem þekkingu hafa á málefnum eða vistunum barna, heldur eingöngu að það skuli gert í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks. Telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að slík reglugerð sé jafnframt sett í samvinnu við aðila sem hafa sérfræðiþekkingu í málefnum barna og þá sérstaklega vistunum barna utan heimilis, s.s. Barnaverndarstofu.

3. Í 36. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra eigi að skipa samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks sem á að var samráðsvettvangur ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Hlutverk nefndarinnar er skv. 2. mgr. 36. gr. að vera ráðgefandi fyrir ráðherra við stefnumörkum um málefni fatlaðs fólks. Hana á að skipa fulltrúum tveggja ráðuneyta, fulltrúum sveitarfélaga og fulltrúum hagsmunasamtaka fyrir fatlað fólk.

Það vekur athygli að í nefndinni eigi ekki að vera neinn sem hefur sérþekkingu á málefnum eða réttindum barna. Hvetur Barnaverndarstofa Alþingi til þess að tryggja að sú þekking verði jafnframt inni í samráðsnefndinni.

## II.

Í 19. gr. frumvarpsins er kveðið á um einstaklingsbundna þjónustuáætlun og samræmingu mismunandi þjónustukerfa í þjónustu við barn.

Barnaverndarstofa telur að ákvæðið ávarpi mikilvæga framkvæmd í þjónustu við börn með langvarandi og flókna þjónustuhörf en að óljóst sé hverjum beri að hafa framkvæði að skipan slíks þjónustuteymis. Einnig virðist óljóst hvert sé hlutverk og umboð svokallaðs fulltrúa félagsþjónustu eða skóla. Hér mætti ætla að átt sé við hlutverk málastjóra, sem fylgir barninu eftir yfir lengri tíma eins og tíðkast í nágrannalöndum. Í því sambandi má ætla að óheppilegt sé að málastjóri komi úr þjónustukerfi sem hefur aðeins tímabundna aðkomu að málum barns eins og skóla. Telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að kveðið sé skýrt á um hlutverk málastjóra, að hann komi frá félagsþjónustu. Einnig þurfi að tilgreina hvernig hlutverk slíks málastjóra skarast við tímabundna aðkomu málastjórnar á vegum barnaverndarnefndar, sem skv. ákvæðum barnaverndarlaga hefur m.a. það hlutverk að hlutast til um að barn fái þjónustu skv. öðrum lögum.

## III.

Hvað varðar valdsvið þess sérfræðiteymis sem kveðið er á um í 20. gr. frumvarpsins telur Barnaverndarstofa ástæðu til þess að vekja athygli á að af orðalagi ákvæðisins virðist sem teyminu sé ætlað að geta snúið við ákvörðunum sem sjálfstæð stjórnvöld hafa tekið. Nefnir Barnaverndarstofa hér sem dæmi að barnaverndarnefnd/félagsþjónusta í sveitarfélagi sem hefur tekið ákvörðun um að beiting tiltekins úrræði sé ekki í samræmi við hagsmuni barns en sérfræðiteymið kemst að þeirri niðurstöðu að veita eigi umrædda þjónustu. Sama gildir um ákvarðanir sem Barnaverndarstofa hefur tekið.

Telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að útfæra hlutverk, verkefni og valdsvið umrædds sérfræðingateymis miklu betur en gert er í 20. gr. frumvarpsins. Bendir stofan í þessu sambandi jafnframt á að ef teyminu er ætlað að taka með slíkum hætti fram fyrir hendur á sjálfstæðum stjórnvöldum er nauðsynlegt að þau geti kært slíkar ákvarðanir, sem eru fordæmisgefandi fyrir umrædd stjórnvöld, með sama hætti og aðilar máls. Hvorki 20. né 35. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir slíkri kæruehimild stjórnvalda.

## IV.

Hvað varðar búsetu barna utan heimilis, sbr. 21. gr. frumvarpsins þá telur Barnaverndarstofa mjög varhugavert að fyrirkomulag vistana verði með þeim hætti sem kveðið er á í frumvarpinu. Barnaverndarstofa hefur um langt skeið haft sérstakar áhyggjur af framkvæmd vistana barna með fjölþættan vanda sem þurfa á langvarandi vistun að halda vegna vanda síns verið mikið til umræðu. M.a. er um að ræða börn á unglingsaldri með fjölþættan vanda á sviði geð- og þroskaraskana sem kemur m.a. fram í alvarlegri og síendurtekinni ofbeldishegðun. Sum barnanna eru vistuð á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks, sum á grundvelli barnaverndarlaga en önnur hafa hlotið dóma um öryggisvistun vegna alvarlegra ofbeldistilvika.

Barnaverndarstofa telur í fyrsta lagi nauðsynlegt að kveðið sé með skýrum hætti á um að ekki eigi að vista fötluð börn utan heimilis þeirra án þess að fyrst hafi verið reynd öll vægari

úrræði, þ.e. að tryggt sé að reynt sé að styðja við fjölskyldur barnanna með öflugri þjónustu á heimili þeirra áður en heimilt er að finna börnunum búsetu annars staðar.

Í öðru lagi áttar Barnaverndarstofa sig ekki fyllilega á því hvað er átt við með „finna barninu heimili hjá annarri fjölskyldu í nærsamfélagi þess“ í 1. mgr. 21. gr. frumvarpsins. Almennt gilda ákvæði barnaverndarlaga þegar finna þarf börnum aðra fjölskyldu, hvort sem það er vegna slakra uppeldisaðstæðna og/eða vanda barns. Ekki er skýrt umræddu ákvæði hvort hér sé gert ráð fyrir að barn fari í fóstur skv. ákvæðum barnaverndarlaga eða hvort verið sé að taka upp sérstakt fósturkerfi samkvæmt ákvæðum laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Nauðsynlegt er að útfæra þetta með nánari hætti, s.s. varðandi hvaða stjórnvald tekur ákvörðun um vistunina, hvaða lög og reglur gilda um hana, hvernig leyfisveitingu og eftirliti er háttað o.s.frv.

Í öðru lagi telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að í lögnum verði kveðið á um skyldu til þess að veita börnum viðeigandi þjálfun á meðan vistun stendur og fara reglulega yfir mál allra þeirra barna sem vistuð eru utan heimilis með tilliti til þess hvort aðstæður hafa breyst og barn geti snúið aftur á heimili sitt. Mikilvægt er að hafa í huga að aðstæður og hegðun barna getur breyst verulega og vandi, sem unnið er markvisst með, getur orðið viðráðanlegri eftir því sem tíminn líður. Hvergi í frumvarpinu er kveðið á um að slíkt endurmat eigi að fara fram á málum barna sem vistuð eru og er brýnt að slíkar breytingar komi í frumvarpið áður en það verður að lögum.

Í þriðja lagi telur Barnaverndarstofa mikilvægt að kveðið sé með skýrum hætti á um það í lögnum að lög nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk að gilda varðandi úrræðin svo réttarvernd barnanna verði tryggð eins og kostur er. Nokkuð hefur verið á reiki hingað til hvort þau lög gildi um vistunar barna skv. lögum um málefni fatlaðs fólks, sem hefur verið bagalegt, m.a. þar sem ekki eru í gildi önnur lög þar sem takmörkun réttinda eða beiting þvingana er heimiluð í slíkum vistunum og mikilvægt er að slíkt sé ekki gert hvað varðar börn án skýrra lagaheimilda.

Helstu áhyggjur Barnaverndarstofu varðandi frumvarpið lúta hins vegar að því grunnfyrirkomulagi vistana barnanna sem gert er ráð fyrir í 21. gr. frumvarpsins:

1. Í fyrsta lagi hefur Barnaverndarstofa áhyggju af því að viðkomandi sveitarfélög sem fara með málefni barnanna skorti reynslu og sérfræðipekkingu við framkvæmd slíkra vistana. Í þessu sambandi bendir stofan jafnframt á að í 38. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að sveitarfélög standi straum af kostnaði vegna slíkra vistunarúrræða. Í því sambandi bendir stofan á að oft er um að ræða mjög dýr úrræði, kostnaðurinn hlaupi jafnvel á tugum milljóna á ári, og erfitt geti verið fyrir sveitarfélög að bæta slíkum kostnaði á sig, ekki síst minni sveitarfélögum.

Núverandi framkvæmd mála, sem lagt er til að festa í sessi með 21. gr. frumvarpsins, sem felur í sér að hverju og einu sveitarfélagi er falið að bera ábyrgð á framkvæmdinni, hefur þær afleiðingar að hvergi verður til nauðsynleg sérhæfing og reynsla á framkvæmd slíkra vistana auk þess sem oft er óljóst hver á að hafa eftirlit með vistunum og hvernig á að framkvæma það, bæði almennt og í málum tiltekinna barna. Sérfræðingar Barna- og unglingsáhrifastofu LSH hafa lýst sambærilegum áhyggjum í tengslum við mál tiltekinna barna sem reglulega þurfa bráðaþjónustu barna- og unglingsáhrifastofu. Jafnframt hafa sérfræðingar Stuðla lýst slíkum áhyggjum í tengslum við börn sem dvelja í þjónustuúrræðum á vegum sveitarfélaga og hefur þurft að neyðarvista á Stuðlum eftir alvarleg ofbeldistilvik.

2. Í öðru lagi lúta áhyggur stofunnar að því að einkarekna þjónustuaðilar, sem sveitarfélögin kaupa þjónustu af og fela vistun og umönnun barnanna, skorti reynslu, sérfræðibekkingu og rekstrarlegan stöðugleika til að sinna umræddum verkefnum. Aukin áhersla hefur verið hjá sveitarfélögum að fela einkaaðilum umrædd verkefni, sem eru svo sértæk og vandasöm að eðlilegt mætti telja að opinberir aðilar sinntu slíkum verkefnum. Telur Barnaverndarstofa það m.a. stafa af því að engum einum opinberum aðila hefur verið falin þessi verkefni, sbr. það sem fram kemur í lið 1 hér að framan.

3. Í þriðja lagi hefur Barnaverndarstofa áhyggjur af því að ekki sé gerð krafa um að öllum þeim sem sem reka vistunarúrræði á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks eða öryggisvistanir sé gert skylt leyfi hjá opinberum aðila til að reka slík úrræði í 7. gr. frumvarpsins er eingöngu kveðið á um að einkaaðilar sem vilja veita þjónustu skv. lögnum beri að sækja um starfsleyfi til ráðuneytis.

Ekki er gert ráð fyrir að sveitarfélög, sem hyggjast sjálf reka úrræði, þurfi að sækja um sambærileg leyfi. Í þessu sambandi bendir Barnaverndarstofa á að hér er verið að gera mun minni kröfur til vistunarúrræða heldur en gert skv. gildandi barnaverndarlögum, þar sem leyfi Barnaverndarstofu þarf í öllum tilvikum áður en heimilt er að vista börn á vegum barnaverndarnefnda. Telur Barnaverndarstofa eðlilegt að gerð sé sambærileg krafa til leyfa vegna búsetuúrræða fyrir fötluð börn.

4. Í fjórða lagi telur Barnaverndarstofa að það eftirlit sem gert sé ráð fyrir í frumvarpinu með slíkum vistunum sé ófullnægjandi. Í því sambandi bendir stofan á að í 4. gr. er gert ráð fyrir að eftirlit með úrræðum sé hjá ráðherra, þeim sama og veitir leyfið. Því er ekki gert ráð fyrir neinu ytra eftirliti líkt og t.d. er í barnaverndarlögum. Einnig telur Barnaverndarstofa mikilvægt að þeim aðila sem falið er eftirlitið sé jafnframt falin heimild til þess að bregðast við og hafi úrræði til að knýja á um breytingar og eftir atvikum svipta leyfi í alvarlegustu tilvikunum. Telur Barnaverndarstofa að það fyrirkomulag sem lagt er til í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins um að ráðherra sé heimilt að leggja það til við ráðherra sveitarstjórnarmála að beita eftirlitsheimildum skv. ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Bendir Barnaverndarstofa á að nauðsynlegt sé að eftirlitsaðilinn hafi þekkingu á þeim efnisrétti sem verið sé að fjalla um og ekki sé sjálfgefið að sú þekking liggi fyrir í velferðarráðuneytinu og útilokað sé að hún sé fyrir hendi í ráðuneyti sveitarstjórnarmála. Hætt sé við því að eftirlitið verði máttlítið ef frumvarpið verður lögfest í núverandi mynd hvað þetta varðar.

Barnaverndarstofa byggir framangreindar athugasemdir á bæði áralangri reynslu af vistunum barna, leyfisveitingum til vistunaraðila og eftirliti með slíkum úrræðum. Byggir stofan afstöðu sína til frumvarpsins jafnframt á reynslu af málum tiltekinna barna, sem ýmist eru vistuð utan heimilis skv. barnaverndarlögum, lögum um málefni fatlaðs fólks eða í kjölfar dóma um öryggisvistun. Hafa bæði barnaverndarnefndir og aðilar sem reka vistunarúrræði ítrekað leitað til Barnaverndarstofu vegna málefna barnanna og óskað eftir liðsinni Barnaverndarstofu vegna málanna sem og ráðgjöf. Erfitt hefur verið fyrir Barnaverndarstofu að liðsinna eða ráðleggja framangreindum aðilum þar sem Barnaverndarstofu hefur ekki að lögum verið falið að sinna eða bera ábyrgð á vistunum barna með fjölþættan vanda samkvæmt öðrum lögum en barnaverndarlögum. Hafa umræddir ágallar t.a.m. komið mjög skýrt í ljós í málum tveggja barna sem bæði eru vistuð á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks þar sem á síðustu mánuðum hafa komið upp mjög alvarleg ofbeldistilvik á vistunarstöðum þeirra, sem líklegt er að muni leiða til öryggisvistana á grundvelli dóma.

Það er afstaða Barnaverndarstofu að nauðsynlegt sé að vistunarúrræði fyrir þau börn sem glíma við alvarlegar geð- og þroskaraskanir, sem birtast m.a. í endurtekinni og alvarlegri ofbeldishegðun, séu á hendi eins opinbers aðila, sem beri ábyrgð á rekstri slíkra heimila með sambærilegum hætti og Barnaverndarstofa ber ábyrgð á rekstri meðferðarheimila skv. 79. gr. barnaverndarlaga í dag. Með slíkri framkvæmd er bætur hægt að tryggja faglega framkvæmd, stöðugleika og rekstrarlegt hagkvæmi slíkra úrræða en gert er í dag. Forsenda fyrir slíku er jafnframt að tryggja að önnur þjónustukerfi efla sérhæfða þjónustu við þennan hóp, s.s. með því að efla endurhæfingu og langtímaþjónustu hjá barna- og unglingsgeðdeild og að tryggja sérhæfðan stuðning sveitarfélaga skv. lögum um málefni fatlaðs fólks. Bendir Barnaverndarstofa í þessu sambandi á að hvergi hjá hinu opinbera liggur eins mikil þekking á vistunarmálum barna, hvort sem um er að ræða umgjörð í kringum vistanir, mati á þjónustuþörf, leyfisveitingum eða eftirliti með slíkum úrræðum.

Í ljósi alls framangreinds leggur Barnaverndarstofa til að horfið verði frá því fyrirkomulagi varðandi vistanir barna með alvarlegan vanda sem frumvarpið gerir ráð fyrir með þeim hætti að Barnaverndarstofu verði falið það verkefni. Telur Barnaverndarstofa að auki að tryggja þurfi í lögum að framkvæmd öryggisvistana í kjölfar dóma verði jafnframt á hendi Barnaverndarstofu.

Í ljósi þess hversu umfangsmiklar breytingar Barnaverndarstofa telur rétt að gera á frumvarpinu mælir stofan með því að málið verði sent til frekari vinnslu hjá velferðarráðuneytinu þar sem farið verður í framangreindar lagfæringar á frumvarpinu. Barnaverndarstofa lýsir sig reiðubúna til þess að koma að vinnslu málsins verði þess óskað.

Barnaverndarstofa veitir velferðarnefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði þess óskað.

Virðingarfyllst  
f.h. Barnaverndarstofu



Heiða Björg Pálmadóttir  
lögfræðingur Barnaverndarstofu

