

Umsögn

Fjölskyldu- og tómstundaráð Vestmannaeyja

26. maí 2010

Frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum þskj. 947 - 557. Mál.

Fjölskyldu- og tómstundaráð Vestmannaeyja (sem fer með hlutverk barnaverndarnefndar) fagnar framkomnu frumvarpi og telur mörg atriði sem þar koma fram til bóta. Þar má nefna aukna og skýrari réttarstöðu barna, fósturforeldra og foreldra sem ekki fara með forsjá barns eða eru ekki með lögheimili barns hjá sér. Jákvæðar eru þær breytingar sem fram koma varðandi málsmeðferð fyrir dómstólum og ættu þær að bæta að talsverðu leyti úr þeim ágöllum sem fram hafa komið varðandi dómstólameðferð barnaverndarmála, s.s. skort á sérfræðipekkingu, langs málsmeðferðartíma og réttarstöðu barna t.d. rétti þeirra til að koma sjónarmiði sínu á framfæri.

Mikilvægt er að tryggja þekkingu barnaverndaryfirvalda, starfsmanna, dómara og helstu samstarfaðila á barnaverndinni. Þær flóknu málsmeðferðarreglur sem fylgja dómsmeðferð kalla á sérþekkingu sem ekki er alltaf til staðar, s.s. í dreifðari byggðum landsins og er mikilvægt að fræðsla, stuðningur og ráðgjöf sé öflug til nefnda og starfsmanna, ekki síst í kjölfar lagabreytinga.

Þá er ljóst að með þeim breytingum sem lagðar eru til, auk þeirra áherslubreytinga sem orðið hafa í málaflokknum á undanförunum árum, að talsvert aukin verkefni eru lögð á sveitarfélög/barnaverndarnefndir og krefst það aukins fjármagns, tíma og mannafla. Brýnt er að gera ítarlega athugun á þessari verkefnatilfærslu milli ríkis og sveitarfélaga og gera ráð fyrir að skoða þurfi breytingar á kostnaðarskiptingu.

Gerðar eru eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins, í mörgum tilvikum til að árétta það sem við teljum til bóta en einnig er hér velt upp ýmsum spurningum og gagnrýni.

Athugasemdir um einstakar greinar

5. grein. Gott er að árétta skilvirkni og upplýsingagjöf við flutning mála milli sveitarfélaga. Reynslan hefur sýnt að erfitt er að viðhalda samfellu í málsmeðferð, einkum þegar upplýsingar skortir um fyrri vinnslu málsins.

Kveða mætti skýrar á um skyldur barnaverndarnefnda til að tilkynna um fósturbörn til barnaverndarnefnda í viðtökusveitarfélagi. (Í núgildandi lögum er aðeins kveðið á um þetta í 15. gr. á þann hátt að „ef barnaverndarnefnd ráðstafar barni í fóstur eða vistun í annað umdæmi fer hún áfram með málið. Hún getur þó farið þess á leit að barnaverndarnefnd í því umdæmi beri tilteknar skyldur“). Að tilkynna um fósturbörn til þeirrar nefndar þar sem fósturforeldrar eru búsettir er

sjálfsgöð vinnuregla sem er þó ekki alltaf viðhöfð og ætti að vera sjálfsgöð að nefndir séu upplýstar um það þegar börn eru vistuð í þeirra sveitarfélagi.

Varðandi d) lið virðast vera þrengd ákvæði um greiðslur ríkis til sveitarfélaga vegna barna sem ekki eru með lögheimili í landinu, þ.e. einungis greitt vegna ráðstöfunar barns í fóstur eða aðra vistun en ekki vegna stuðningsúrræða á heimili s.s. tilsjón, persónuleg ráðgjöf., stuðningsfjölskyldur. Spurning hvort þetta verði „hvatning“ til barnaverndarnefnda að vista fremur þessi börn utan heimilis í stað þess að beita úrræðum á heimili?

6.-7. grein. Jákvætt að setja inn skýrar (í grein um tilkynningaskyldu) tilkynningaskyldu vegna ófæddra barna. Mikilvægt er að geta gripið inn í strax á meðgöngu ef þörf krefur.

8. grein. Jákvætt að „grisja“ þær tilkynningar sem berast frá lögreglu. Óþarfi að tilkynna um t.d. minniháttar umferðarlagabrot. T.d. hafa borist tilkynningar frá lögreglu um afskipti af börnum og ungmennum sem voru í raun tilhæfalaus, t.d. „ágreiningur á milli aðila“ ofl.

Hins vegar þarf skv. þessum breytingum lögreglan nú að meta sérstaklega hvenær þeir telja barn búa við aðstæður eins og lýst er í 16. grein. T.d. ef um ítrekuð brot á útvistarreglum er að ræða. Að mörgu leyti er þetta jákvætt en þó er nokkuð áhyggjuefni hvort misræmi verði í málsmeðferð varðandi þetta, m.a. eftir því hversu mikið álag er á lögreglu hverju sinni og sem er örugglega misjafnt eftir sveitarfélögum og jafnvel árstímum. Spurning er hvernig lögreglan mun meta t.d. tilvik um ölvun ungmenna - mun hún tilkynna öll tilvik eða einungis ítrekuð? Eitthvað hefur borið á því að lögreglan tilkynni sjaldnar eða ekki smávægileg brot 16-18 ára barna, s.s. ölvun og stundum virðist bera á þeim misskilningi að við sakhæfisaldur barns minnki tilkynningarskylda lögreglu. Þörf er á skýrum verklagsreglum til lögreglu í kjölfarið af þessu.

9. grein. Skiljanlegt er út frá sjónarmiði réttaröryggis að opna fyrir heimildir foreldra til að kæra þá ákvörðun að aflétta ekki nafnleynd. Hins vegar getur þetta orkað tvímælis, t.d. að þurfa að upplýsa tilkynnanda um að nafnleynd sé ekki örugg þar sem margir gætu þá hikað við að leggja fram tilkynningu. Oft fer mikil orka í það hjá foreldrum að grufla í því hver gæti mögulega hafa tilkynnt og að opna þar á umræðu um kærheimild getur verið mjög viðkvæmt. Segja má að almennur skilningur hafi ríkt um að nafnleyndin sé virt nema sérstakar ástæður komi í veg fyrir það og þá helst ef tilkynnt hefur verið af meinfýsni eða í hefndarhug. Að mörgu leyti væri betra að sleppa möguleika á nafnleynd en að starfsmenn barnaverndarnefnda lendi í því hlutverki að „lofa upp í ermina á sér“ því almenningur hefur ekki alltaf skilning á ferli stjórnsýslu, kærumála og dómsmála. Það hvort nafnleynd ríki eða ekki þarf að vera mjög skýrt í huga fólks svo barnavernd virki trúverðug hjá almenningi.

10. grein. Jákvætt að mæla fyrir um endurgjöf til tilkynnanda – þ.e. að tilkynning hafi borist og almennt um málsmeðferð tilkynninga. Ábendingar hafa komið m.a. frá skólafólki um að þeim finnst skorta á þetta. Sjá ennfremur umfjöllun um 11. og 13. grein.

11. grein. Jákvætt að hafa inni þann möguleika að foreldrar geti skotið ákvörðun barnaverndarnefndar um að aðhafast ekki (frekar) í máli til kærunefndar. Ýtir m.a. undir jákvæða ímynd barnaverndar auk þess sem það stuðlar að betri málsmeðferð í málefnum barna með áhættu hegðun. Gott er að setja inn ákvæði um samstarf við aðra aðila sem tengjast barninu.

12. grein. Ákvæði um frekari vinnslu málsins eftir 18 ára aldurs sbr. 3.gr. laganna er jákvætt. Hér mætti einnig tiltaka fleiri úrræði/ráðstafanir en vistun eða fóstur, t.d. stuðning til náms, tilsjónarsambýli og annan stuðning við sjálfstæða búsetu (flokkast e.t.v. undir vistun) og persónulega ráðgjöf.

13. grein. Í framhaldi af umræðu um 10.-11. grein - gott er að hafa möguleika á að úrskurða um upplýsingagjöf. Oft á tíðum er erfitt að ná samstarfi við foreldra og eru stundum einu upplýsingarnar og eftirlitið með barninu af hálfu samstarfsaðila s.s. skóla og þá er nauðsynlegt fyrir þann aðila að fá þær upplýsingar um barnið sem þarf til að geta sinnt stuðningi og eftirliti sem skyldi.

18.grein . Jákvætt er að tiltaka skýrar meðferð upplýsinga úr sakavottorðum t.d. að öll kynferðisbrot séu til skoðunar,(ekki einungis gagnvart börnum) og hvort/ hvernig fjalla skuli um önnur brot en kynferðisbrot.

20. grein. Gott er að hafa ríkari og skýrari fyrirmæli varðandi upplýsingaskyldu heilbrigðisstofnana og lögreglu til barnaverndarnefndar, þ.m.t. upplýsingar um aðra heimilismenn sem skipt geta máli.

21. grein. Að fella niður aldursmörkin 12 ára með það að markmiði að auka rétt yngri barna er afar jákvætt en það krefst mikillar kynningar til að það nái markmiði sínu. Ýmsar vísbendingar eru fyrir hendi um að jafnvel börnum sem orðin eru 12 ára sé ekki alltaf gefinn kostur á að tjá sig og þarf að leita allra leiða til að tryggja þennan rétt allra barna.

26. grein. Mjög jákvætt er að festa sérstaklega ákvæði um sérfróða meðdómsmenn þar sem borið hefur á að þeir séu ekki kallaðir til í öllum forsjársviptingarmálum. Það er grundvallaratriði að tryggja sérþekkingu á þessum flóknu málum fyrir dómi. Þá er jákvætt að kveða sérstaklega á um flýtimeðferð í forsjársviptingarmálum.

29. grein. Gott er að áréttu og skerpa á tímamörkum dómsmála (skv. 27.-28. gr.) þar sem vísbendingar eru um að þau taki oft á tíðum allt of langan tíma í vinnslu.

30. grein. Dómari skal meta sérstaklega hvort afstaða barns komi með nægilega skýrum hætti fram í gögnum máls og er það jákvætt þar sem hingað til hefur verið nokkuð á reiki það mat hvenær og hvernig barn hefur þroska og aldur til að tjá sig. Samkvæmt þessu á afstaða allra barna að liggja fyrir (óháð aldri) og mikilvægt að áréttu það.

31. grein. Gott er að fram komi markmiðið með tímabundnu fóstri og að það skuli ekki vara samanlagt lengur en í tvö ár nema í undantekningartilfellum. Hætta er á að gripið sé ítrekað til tímabundins fósturs fremur en að leysa mál barna til frambúðar og slíkt þjónar yfirleitt fremur hagsmunum foreldra en barns.

32. grein. Gott er að áréttu fræðsluskyldu Barnaverndarstofu gagnvart fósturforeldrum. Hins vegar vantar í lögín hver teljist eftirlitsaðili með fósturheimilum almennt (sjá grein 49, varðandi nýja lagagrein 89 b). Barnaverndarnefndir hafa það hlutverk gagnvart þeim börnum sem þær fóstura en þótt einstakar barnaverndarnefndir taki þá ákvörðun að rjúfa fóstur vegna t.d. brota fósturforeldris gagnvart barni hafa þær ekki vald til að svipta þær fjölskyldur leyfi. Skýrar þarf að mæla fyrir um eftirlit og leyfisveitingar til fósturforeldra.

34. grein. Tímabært er að setja inn ákvæði um réttarstöðu foreldra sem ekki fara með forsjá barns og réttarstöðu foreldra sem fara með sameiginlega forsjá en barn býr ekki hjá. Þessi mál geta verið mjög flókin í vinnslu og dýrmætt að fá leiðbeiningar um hvernig skuli staðið að málsmeðferð í þessum tilvikum.

38. grein. Jákvætt að auka réttarstöðu fósturforeldra t.d. hvað varðar samninga um umgengni.

39. grein. Mjög jákvætt er að fá loksins reglugerð sem kveður á um greiðslur fósturlauna. Mikið misvægi getur og hefur skapast á milli sveitarfélaga varðandi upphæðir fósturlauna. Í gegnum tíðina hefur t.d. borið á því að ættingjar sem gerast fósturforeldrar fái lægri greiðslur en aðrir fósturforeldrar. Mjög mikilvægt er að jafna þetta misvægi milli sveitarfélaga og eyða þeirri óvissu sem uppi er um skyldur barnaverndarnefnda til að greiða fósturlaun, þ.e. hver upphæð þeirra skuli vera.

Varðandi þann þátt að ekki verður lengur um greiðslu námsvistar að ræða fyrir skólabörn hefur það verið talsvert til umræðu innan fræðslugeirans og sætt talsverðri gagnrýni þar. Bent hefur verið á að ekki sé í dag ágreiningur um grunngjaldið og því spurning um nauðsyn þess að fella það niður. Það er margt sem breytist hjá barni sem fer í annan skóla (ekki síst barn sem fer í fóstur – nýr skóli, ný fjölskylda, nýtt umhverfi osfrv.) og þá getur verið um allt aðra þörf að ræða en þegar barnið var í sínum heimaskóla, meiri eða minni allt eftir aðstæðum. Minni skólar bera í raun meiri kostnað heldur en stærri og fá því í dag hærra grunngjald þar sem fastur kostnaður dreifist á færri nemendur. Mörg af fósturheimilum eru staðsett í fámennari sveitarfélögum s.s. í sveitum landsins og því um talsvert hagsmunamál fyrir þau sveitarfélög að ræða. Þá má velta fyrir sér hvort hætta sé á annars vegar að viðtökusveitarfélög gefist fljótt upp og „búi til“ sérþarfir fyrir barnið og heimti reikning vegna þess og hins vegar hvort þetta verður hvatning fyrir skólayfirvöld í lögheimilissveitarfélagi barnsins að „losa sig við“ erfiða einstaklinga þar sem ekki þarf einu sinni að greiða með þeim skólakostnað í nýju sveitarfélagi.

Þetta er örugglega vandmeðfarið og þarf að vera skýrt fyrirfram hvaða reglur gilda um mat á sérþörfum og að óháður aðili geti úrskurðað í deilumálum. Þá þarf að vera skýrt hvernig farið er með annars vegar málefni fósturbarna og hins vegar barna sem foreldrar ráðstafa sjálf t.d. til ættingja án þess að flytja lögheimili þeirra en talsvert hefur verið um slíkt. Þá má ræða fleiri þætti í þessu sambandi, s.s. vinnuskóla – eiga fósturbörn rétt á að fara í vinnuskóla í viðtökusveitarfélagi og þá án endurgjalds lögheimilissveitarfélags? Einn kosturinn við þessa breytingartillögu er að hún áréttar skyldu (viðtöku)sveitarfélags að veita öllum börnum þjónustu.

45.-48. grein. Tillögur að nýrri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hvað varðar úrræði fyrir börn utan heimilis eru að mörgu leyti ágætar en ýmsar spurningar sem vakna þó. Hingað til hefur verið gjaldfrjáls aðgangur barna að meðferðarheimilum ríkisins og spurning hvort það hafi áhrif á val úrræða hjá barnaverndarnefndum þegar það breytist, og þá ekki endilega alltaf til batnaðar. Jákvætt er að halda inni þeim möguveika að koma við ættingjafóstri (sbr. 84.gr.) þegar hagsmunir barns krefjast en óljóst er hvað verður um skyldu barnaverndarnefnda til að reka bráðaúrræði skv. 84. gr. (til að veita börnum móttöku m.a. í neyðartilvikum). Svo virðist sem gert sé ráð fyrir að það verði ríkisrekið úrræði og þá trúlega staðsett á höfuðborgarsvæðinu. Vestmannaeyjar njóta talsverðrar sérstöðu landfræðilega og ekki alveg fyrirseð hvernig við kæmum því við að nýta slíkt bráðaúrræði, t.a.m. um miðja nótt þegar beita þyrfti neyðarráðstöfun, sérstaklega þegar reynslan sýnir að sjúkraflugi er ekki einu sinni alltaf við komið. Barnaverndarnefnd Vestmannaeyja hefur gert samning

við einkaheimili um að taka að sér þessa þjónustu og er spurning hvort við og önnur iandfræðilega einangruð svæði fengjum í stað aðgangs að úrræðum á höfuðborgarsvæðinu, fjárhagslegt framlag til að halda okkar úrræðum gangandi.

49. gr. Í nýrri lagagrein, 89. gr. b. er gert ráð fyrir að skerpt sé á heimsóknum og eftirliti barnaverndarnefnda með fósturbörnum sínum. Til að mynda að „barnaverndarnefnd skal grípa til viðeigandi ráðstafana vegna barns.....“ Hins vegar kemur ekki fram, eins og hér var getið á undan varðandi 32. gr., hvernig fer með leyfisveitingu til fósturforeldra sem ekki tryggja aðbúnað og öryggi barns eða jafnvel sýna því óviðunandi meðferð. Barnaverndarnefndir landsins hafa ekki yfir þeim leyfisveitingum að segja en hingað til hefur Barnaverndarstofa að okkar mati of oft afsalað sér ábyrgð á fósturforeldrum og fósturráðstöfunum til barnaverndarnefnda, þrátt fyrir hlutverk sitt varðandi leyfisveitingu í upphafi og fræðslu til fósturforeldra. Í nýrri lagagrein 89. gr. c. er þannig kveðið á um eftirlit Barnaverndarstofu með úrræðum á vegum ríkisins og úrræðum á ábyrgð sveitarfélaga skv. 84. gr. en ekki er að sjá að fósturheimili falli þarna undir. Þó um einkaheimili sé að ræða er brýnt að formlegt eftirlit sé til staðar og þá af hálfu óháðs aðila.

Bókun fjölskyldu- og tómstundaráðs 26.maí 2010.

Fyrir liggur umsagnarbeiðni frá Alþingi um frumvarp til barnaverndarlaga.

Fjölskyldu- og tómstundaráð samþykkir meðfylgjandi tillögu að umsögn.


Páll Marvín Jónsson

Helga Björk Ólafsdóttir

Jarl Sigurgeirsson

Hafdis Sigurðardóttir

Fyrir hönd Fjölskyldu- og tómstundaráðs Vestmannaeyja


Guðrún Jónsdóttir
yfirfélagsráðgjafi

