

Velferðarnefnd Alþingis
Skrifstofu Alþingis, nefndarsvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála.

Í tilefni af beiðni velferðarnefndar Alþingis um umsögn um frumvarp til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála eru af hálfu kærunefndar barnaverndarmála settar fram eftirfarandi athugasemdir og ábendingar til velferðarnefndarinnar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að við gildistöku þess komi úrskurðarnefnd velferðarmála í stað kærunefndar barnaverndarmála og gegni þá því hlutverki sem kærunefndin fer nú með samkvæmt barnaverndarlögum, sbr. 1. tölul. 13. gr. frumvarpsins. Þarna þarf sérstaklega að huga að því að barnaverndarmál hafa sérstöðu af ýmsum ástæðum. Á þessu réttarsviði er fjallað um mjög viðkvæm mál er varða einstaklinga og fjölskyldur, helgustu réttindi og hagsmuni sem hafa oftast langvarandi áhrif á þá sem þar eiga hlut að máli, einkum börn. Löggjöfin hefur í vaxandi mæli leitast við að koma til móts við þessi sjónarmið. Réttindi barna hafa fengið aukið vægi í löggjöf og jafnframt er leitast við að tryggja þau enn betur með alþjóðlegum sáttmálum. Mál eru sérstaklega erfið þegar réttindi foreldra og barna rekast á. Það á bæði við um mál sem rekin eru fyrir dómstólum og hjá stjórnvöldum. Í löggjöf og framkvæmd er viðurkennt að þegar hagsmunir barna og foreldra rekast á skuli hagsmunir barnsins ráða. Skilgreiningar á hagsmunum barna eru oft sérstaklega vandsamar en úrlausn á réttarágreiningi á þessu sviði veltur of á því hvernig hagsmunir barnsins sem í hlut á eru skilgreindir.

Í 2. mgr. 6. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 segir að í kærunefnd barnaverndarmála sitji þrjú menn. Hæstiréttur tilnefni formann og skuli hann uppfylla hæfisskilyrði til að vera héraðsdómari. Nefndarmenn skuli hafa sérþekkingu á málefnum barna. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til barnaverndarlaga segir um þetta lagaákvæði að gert sé ráð fyrir því að í nefndinni sitji fólk sem hafi sérstaka þekkingu á barnaverndarmálum vegna menntunar sinnar eða starfsreynslu. Í þessu sambandi má einnig benda á að í 54. gr. sömu laga, þar sem fjallað er um sérfróða meðdómsmenn í málum sem rekin eru fyrir dómi samkvæmt X. kafla laganna, segir að kveðja skuli til sérfróða meðdómsmenn til setu í dómi nema útivist verði af hálfu aðila eða máli verði vísað frá vegna augljósra annmarka. Þannig hljóðar lagagreinin eftir að henni var breytt með 27. gr. laga nr. 80/2011 en í athugasemdum sem fram koma í frumvarpi til lagabreytingarinnar segir

að rétt þyki að kveða skýrara að orði um skyldu til að kveðja til sérfróða meðdómsmenn í barnaverndarmálum. Við setningu nágildandi laga hafi verið gengið út frá því að barnaverndarmál væru þannig vaxin efnislega að almennt bæri að gera ráð fyrir að sérþekkingar væri þörf. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi til laganna hafi verið gengið út frá því að sérfróðir meðdómsmenn yrðu kallaðir til nema í undantekningartilvikum. Í dómi Hæstaréttar frá 7. febrúar 2008 í máli nr. 382/2007 komi fram að það sé háð mati héraðsdómara hvort kveðja skuli til sérfróða meðdómendur samkvæmt 54. gr. laganna en í málinu hafði héraðsdómari einn lagt efnisdóm á mál og sýknað stefndu af kröfu um sviptingu forsjár. Ekki þyki rétt að kvika frá því að þörf sé sérþekkingar til að kveða upp efnisdóm í barnaverndarmáli. Því þyki rétt að taka af öll tvímæli og gera það skylt að kveðja til sérfróða meðdómsmenn nema við þær sérstöku aðstæður sem er lýst í ákvæðinu.

Þarna er viðurkennt og lögð áhersla á að ákveðinnar sérþekkingar er þörf við meðferð barnaverndarmála. Til að útskýra þetta nánar er í eftirfarandi umfjöllun bent á hvernig viðfangsefni kærunefndar barnaverndarmála horfir við í þeim málum þar sem sérstaklega reynir á að nefndarmenn hafi sérþekkingu á úrlausnarefninu.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. barnaverndarlaga er heimilt að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála úrskurðum og stjórnsluákvörðunum barnaverndarnefnda og í ákveðnum tilvikum ákvörðunum Barnaverndarstofu. Í 74. gr. laganna er kveðið á um réttindi barna í fóstri til umgengni við foreldra og aðra sem eru barni nákomnir. Foreldrar eiga rétt til umgengni við barn í fóstri nema umgengni sé bersýnilega andstæð hagsmunum og þörfum barnsins og ósamrýmanleg þeim markmiðum sem stefnt er að með ráðstöfun þess í fóstur. Þeir sem telja sig nákomna barninu eiga með sama hætti rétt til umgengni við barnið, enda verði talið að það sé til hagsbóta fyrir barnið. Sú meginregla kemur jafnframt fram í lagagreininni að þegar tekin er afstaða til umgengni barns við foreldra og aðra nákomna skuli tekið mið af því hvað þjóni hagsmunum barnsins best. Barnaverndarnefnd hafi úrskurðarvald um ágreiningsefni er varði umgengni barns við foreldra og aðra nákomna, hvort sem það varðar rétt til umgengni, umfang umgengnisréttar eða framkvæmd. Ef sérstök atvik valda því, að mati barnaverndarnefndar, að umgengni barns við foreldra sé andstæð hag þess og þörfum geti nefndin úrskurðað að foreldri skuli ekki njóta umgengnisréttar. Barnaverndarnefnd geti á sama hátt ákveðið að aðrir, sem telja sig nákomna barninu, njóti ekki umgengnisréttar ef hún telur að skilyrðum um að það sé til hagsbóta fyrir barnið sé ekki fullnægt.

Ákvarðanir barnaverndarnefnda samkvæmt 74. gr. barnaverndarlaga sæta kæru til kærunefndar barnaverndarmála samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna. Við úrlausn á slíkum ágreiningi er af augljósum ástæðum nauðsynlegt að sérfræðingar skipi sæti í úrskurðarnefnd velferðarmála sem hafa viðeigandi þekkingu á því sem um ræðir. Börn í fóstri búa oft við erfiðar og flóknar aðstæður. Stundum hafa þessi börn orðið fyrir áfalli eða eiga að baki mislanga áfallasögu. Við úrlausn á ágreiningi um umgengni við barn í fóstri er nauðsynlegt að faglegt mat fari fram á því hvernig komið verði til móts við þarfir barnsins við slíkar aðstæður. Niðurstöður í þessum málum þurfa að vera studdar röksemdum sem aðeins verða byggðar á faglegri þekkingu á þroska barna og réttum skilgreiningum á því hvort um frávik í þroska sé að ræða svo og faglegri þekkingu á því hverjar þarfir barnsins eru í þeirri stöðu sem

Það er í Sérfræðingar sem úrskurða í þessum málum þurfa því að hafa viðtæka þekkingu á eðlilegum þroskaferli barna, og átta sig á frávikum í þroska til að reyna að fá sem besta yfirsýn yfir það hvað barni er fyrir bestu þegar teknar eru afdrifaríkar ákvarðanir í lífi þess og hafa í mörgum tilvikum langvarandi áhrif. Það kemur einnig í hlut sérfræðinga að meta andlegt ástand foreldra og annarra nákominna svo og hæfni þeirra til að koma til móts við þarfir barnsins sem um ræðir og hvað í fari þeirra getur hamlað þroska barnsins eða jafnvel verið skaðlegt fyrir það. Það er því nokkuð ljóst að hagsmunir barna í viðkvæmum barnaverndarmálum eru best tryggðir ef bæði er til staðgöð fagþekking á málefnum barna sem fullorðinna sem skilar sér í rökstuðningi þeirra mála sem leyst er úr fyrir kæru- eða úrskurðarnefnd.

Lykilatriði í ágreiningsmáli vegna umgengni við barn í fóstri er að niðurstaðan verði sem mest í samræmi við þarfir, hagnuni og réttindi barnsins samkvæmt 74. gr. barnaverndarlaga. Rökstuðningurinn verður því að vera studdur faglegri þekkingu sérfræðinganna á því sem skiptir máli í þeim tilgangi að niðurstaðan verði í samræmi við þann rétt sem lögunum er ætlað að tryggja barninu.

Í 2. gr. frumvarps til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála er mælt fyrir um nefndarskipan úrskurðarnefndarinnar. Í 3. tölul. greinarinnar segir að ráðherra skipi sex aðra nefndarmenn, þ.e. aðra en formann og tvo varaformenn, og jafn marga til vara. Þrír þeirra skuli hafa embættis- eða meistaraþróf í lögfræði og einn skuli vera læknir. Þá segir þar að þess skuli gætt að innan nefndarinnar sé jafnan nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni. Í frumvarpi til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála er ekki tilgreint sérstaklega hverrar sérþekkingar er þörf við úrlausn á málum, sem sæta kæru samkvæmt barnaverndarlögum. Það er að minnsta kosti ekki gert á sambærilegan hátt og gert var í frumvarpi til barnaverndarlaga, þ.e. að nefndarmenn hafi sérstaka þekkingu á barnaverndarmálum vegna menntunar sinnar eða starfsreynslu. Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála kemur þó fram að við skipan í úrskurðarnefndina sé mikilvægt að tryggja að í nefndinni séu sérfræðingar á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni, líkt og nú sé í starfandi nefndum. Þar megi nefna sérfræðinga á sviði félagsmála, barnaverndarmála og fjármála.


Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins segir að þrír nefndarmenn skuli að jafnaði eiga sæti í úrskurðarnefndinni þegar fjallað er um mál sem nefndinni berast. Formaður ákveði hvernig nefndin sé skipuð í hverju máli. Hann skuli gæta þess að í nefndinni eigi sæti þeir sem bestu þekkingu hafi til úrlausnar málsins.

Í þessu sambandi er bent á að formaður úrskurðarnefndarinnar getur aðeins gætt að þeirri lögboðnu skyldu að skipan nefndarinnar við úrlausn barnaverndarmála verði þannig að nefndarmenn hafi viðeigandi sérfræðiþekkingu ef þeir tveir, sem eftir standa þegar skipaðir hafa verið þrír af sex nefndarmönnum með embættis- eða meistaraþróf í lögfræði og einn læknir, hafi sérþekkingu á barnaverndarmálum. Það samræmist hins vegar illa því sjónarmiði sem lýst er í frumvarpinu um að einn megin tilgangur þess sé að auka skilvirkni í öllum kærumálum sem fyrirhugað er að sæti úrlausn úrskurðarnefndar velferðarmála. Með því að tveir af sex nefndarmönnum hafi sérþekkingu í barnaverndarmálum verða færri nefndarmenn

með sérþekkingu á öðrum réttarsviðum þeirra úrlausnarefna sem úrskurðarnefndinni er ætlað að ná til. Þegar tillit er tekið til þess mikla málafjölda sem þar er um að ræða verður ekki séð að tilgangi fyrirhugaðrar lagasetningar verði náð um skilvirkni, réttaröryggi og vandaða málsmeðferð.

Í stuttu máli má segja að með frumvarpi til laga um úrskurðarnefnda velferðarmála hafi ekki tekist að samræma þau sjónarmið sem hér að framan er lýst og hljóta að vera skilyrði fyrir því að tilgangi með fyrirhugaðri lagasetningu verði náð. Með því að huga betur að þeim þáttum í frumvarpinu sem hér hefur verið bent á verður væntanlega komið í veg fyrir að skipan úrskurðarnefndarinnar verði allt of þröngur stakkur sniðinn í þessum vandasama og mikilvæga málaflokki.

Reykjavík, 25. nóvember 2014.


Sigríður Ingvarsdóttir,

formaður kærunefndar barnaverndarmála