

Umsögn um frumvarp til laga um barnavernd

78. mál á 158. löggjafarþingi 2026–2027

Viðtakandi: Velferðarnefnd Alþingis (nefndasvið)

Umsagnaraðili: Ágúst Fannar Leifsson

Dagsetning: 15. september 2026

Efni: Réttindi fatlaðra foreldra við vistun barna utan heimilis og forsjárviptingu

1. Inngangur

Umsagnaraðili fagnar því að í endurfluttu frumvarpi til laga um barnavernd sé nú sérstaklega vísað til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF), sbr. lög nr. 80/2025, í 1. gr. frumvarpsins. Einnig er jákvætt að lagt sé til í 4. gr. að fatlað barn skuli njóta réttinda samkvæmt lögnum til fulls og jafns við önnur börn.

Þessar breytingar fela í sér mikilvæga viðurkenningu á réttindum fatlaðra barna. Ekki verður þó séð að sambærilegar tryggingar hafi verið settar í ákvæði frumvarpsins um réttindi fatlaðra foreldra, einkum þegar ákveðið er að vista barn utan heimilis eða krefjast forsjárviptingar.

Lagt er til að frumvarpið verði ekki samþykkt óbreytt að þessu leyti. Í 31. gr. þarf að kveða skýrt á um rannsókn og skráningu stuðningsparfa, viðeigandi aðlögun og þjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018 áður en komist er að þeirri niðurstöðu að vægari úrræði séu fullreind.

2. Ákvæði 23. gr. SRFF

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hefur lagagildi hér á landi samkvæmt lögum nr. 80/2025.

Í 2. mgr. 23. gr. samningsins kemur fram að aðildarríkin skuli tryggja réttindi og ábyrgð fatlaðs fólks varðandi meðal annars forsjá barna. Jafnframt ber ríkjum að veita fötlðu fólki viðeigandi aðstoð við að uppfylla skyldur sínar sem uppalendur barna.

Samkvæmt 4. mgr. 23. gr. skal barn ekki tekið frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra nema aðskilnaðurinn sé nauðsynlegur vegna þess sem barninu er fyrir bestu. Þar er jafnframt kveðið á um að barn skuli ekki tekið frá foreldrum sínum vegna fötlunar barnsins eða annars foreldris eða beggja.

Ákvæðið gerir því ekki aðeins kröfu um að stjórnvöld forðist beina mismunun. Við mat á aðstæðum fjölskyldu þarf einnig að kanna hvort foreldri hafi fengið viðeigandi aðlögun og raunhæfan, einstaklingsmiðaðan stuðning til að sinna uppeldishlutverki sínu.

3. Forsjárvipting samkvæmt 31. gr. frumvarpsins

Í 31. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að krefjast forsjárviptingar þegar fullvíst er að markmiðum laganna verði ekki náð með öðru og vægara móti og tiltekin viðbótarskilyrði eru uppfyllt.

Meðal skilyrðanna er að foreldrar séu taldir „augljóslega vanhæfir til að fara með forsjána“. Ákvæðið er óbreytt frá fyrri útgáfu frumvarpsins. Í greinargerð kemur jafnframt fram að ekki sé ætlunin að gera efnislegar breytingar frá gildandi barnaverndarlögum á þeim aðstæðum sem geta heimilað forsjárviptingu.

Hugtakið „augljóslega vanhæfir“ er mjög matskennt. Án skýrari fyrirmæla er hætta á að einkenni fötlunar, þörf foreldris fyrir aðstoð eða afleiðingar ófullnægjandi þjónustu verði túlkuð sem skortur á foreldrahæfni. Það samrýmist ekki 23. gr. SRFF ef foreldri er talið vanhæft vegna aðstæðna sem unnt hefði verið að bæta með viðeigandi aðlögun eða einstaklingsmiðuðum stuðningi.

Almenn vísun til SRFF í 1. gr. frumvarpsins er mikilvæg en tryggir ekki ein og sér að þessi atriði verði rannsökuð og metin sérstaklega í hverju máli.

4. Samspil við lög nr. 38/2018

Við beitingu 31. gr. þarf einnig að líta til laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Lögin eru þjónustulög og setja ekki sjálfstæð skilyrði fyrir forsjárviptingu. Þau skipta þó verulegu máli þegar metið er hvort stjórnvöld hafi tryggt fatlaðri fjölskyldu raunhæfan stuðning og hvort markmiðum barnaverndar verði náð með vægara móti.

Samkvæmt 1. gr. laganna skal þjónustan miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður. Við framkvæmd laganna skal framfylgja alþjóðlegum skuldbindingum, einkum SRFF, og ákvarðanataka skal byggjast á viðeigandi aðlögun þegar hennar er þörf. Í 2. gr. eru stuðningsþarfir skilgreindar sem einstaklingsbundnar þarfir sem geta einnig tekið mið af þörfum fjölskyldu einstaklingsins.

Samkvæmt 3. gr. skal opinber þjónusta vera samfelld og samþætt. Ef almenn þjónusta fullnægir ekki þörf fatlaðs einstaklings fyrir meiri eða sérhæfðari stuðning skal veita viðbótarþjónustu samkvæmt lögnum. Sú þjónusta kemur til viðbótar þjónustu samkvæmt öðrum lögum en ekki í stað hennar.

Sérstaka þýðingu hefur 5. tölul. 1. mgr. 8. gr., þar sem beinlínis segir að stoðþjónusta skuli miðast við þarfir fatlaðra foreldra vegna umönnunar og uppeldis barna sinna. Í 10. gr. er heimilað að samþætta í notendasamningi þjónustu sem einstaklingur á rétt á samkvæmt öðrum lögum. Samkvæmt 12. gr. á fatlaður einstaklingur sem þarf viðvarandi og fjölþættan stuðning rétt á einstaklingsbundinni þjónustuáætlun og þverfaglegu þjónustuteymi sem tryggir samráð, samfellu og gæði þjónustunnar.

Af samspili þessara ákvæða og 23. gr. SRFF leiðir að staðhæfing um að stuðningur sé fullreindur verður að byggjast á athugun á því hvort lögbundin þjónusta hafi verið metin, útfærð og veitt í reynd. Sú staðreynd ein að einhver almenn úrræði hafi verið boðin segir ekki til um hvort stuðningurinn hafi verið viðeigandi eða nægur.

5. Rannsókn og rökstuðningur

Áður en krafist er forsjárviptingar fatlaðs foreldris ættu barnaverndaryfirvöld að sýna fram á eftirfarandi:

1. Hvaða stuðningsþarfir foreldrisins og fjölskyldunnar voru metnar.
2. Hvaða þjónusta var veitt samkvæmt barnaverndarlögum og lögum nr. 38/2018.
3. Hvort þjónustan var tímanleg, nægilega sérhæfð, umfangsmikil og veitt nógu lengi.
4. Hvort beitt var viðeigandi aðlögun og hvort þjónustan tók mið af samskiptaþörfum, skilningi, fötlun og aðstæðum foreldrisins.
5. Hvaða markmið voru sett, hvernig árangur var mældur og á hvaða gögnum niðurstaðan byggðist.
6. Hvort þjónustan var samfelld og samþætt og hvort gerð var einstaklingsbundin þjónustuáætlun þegar skilyrði 12. gr. laga nr. 38/2018 voru uppfyllt.
7. Hvort erfiðleikar fjölskyldunnar stöfuðu af raunverulegri hættu fyrir barnið eða af ytri hindrunum, svo sem skorti á þjónustu, óaðgengilegri upplýsingagjöf eða ófullnægjandi félagslegum stuðningi.
8. Hvaða breytingar eða viðbótarúrræði voru reynd þegar fyrri stuðningur skilaði ekki tilætluðum árangri.
9. Hvers vegna ekki væri unnt að tryggja öryggi og velferð barnsins með frekari eða breyttum stuðningi og öðrum vægari ráðstöfunum.

Ekki ætti að vera nægilegt að fullyrða almennt að „stuðningur sé fullreyndur“. Slík niðurstaða verður að byggjast á skráðum og sannreynanlegum upplýsingum um tegund stuðnings, tíðni, umfang, tímalengd, markmið, aðlögun, árangur og þau önnur úrræði sem komu til skoðunar.

6. Skortur á opinberri þjónustu

Tryggja þarf að skortur á opinberri þjónustu verði ekki notaður gegn foreldri. Ef viðeigandi stuðningur hefur ekki verið tiltækur, hefur borist of seint, hefur verið ósamfelldur eða hefur ekki verið lagaður að fötlun foreldris er ekki réttmætt að líta á afleiðingar þess sem sjálfstæða sönnun um vanhæfni foreldris.

Slík framkvæmd gæti falið í sér óbeina mismunun á grundvelli fötlunar. Foreldri væri þá látið bera ábyrgð á annmörkum þjónustukerfisins og skortur á stuðningi gæti orðið hluti af rökstuðningi fyrir aðskilnaði fjölskyldunnar.

7. Tillaga að breytingu á 31. gr.

Lagt er til að eftirfarandi málsgreinar bætist við 31. gr. frumvarpsins:

„Fötlun barns eða foreldris má aldrei ein og sér, með beinum eða óbeinum hætti, vera grundvöllur kröfu um forsjársviptingu.

Við mat á því hvort markmiðum verði ekki náð með öðru og vægara móti skal, þegar foreldri er fatlað eða hefur langvarandi stuðningsþarfir, rannsaka og skrá hvort foreldrið eigi rétt á þjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018 og hvort viðeigandi, tímanleg, nægileg og einstaklingsmiðuð þjónusta hafi verið veitt í reynd. Þar skal sérstaklega líta til viðeigandi aðlögunar, stuðnings vegna umönnunar og uppeldis barna samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. og, eftir atvikum, einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar samkvæmt 12. gr. laganna.

Skortur á þjónustu, tafir við veitingu hennar eða annmarkar á skipulagi, aðlögun og samþættingu þjónustu skulu ekki metin foreldri í óhag. Í ákvörðun barnaverndarráðs og kröfugerð fyrir dómi skal gera sérstaka grein fyrir því hvernig réttindi samkvæmt 23. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og viðeigandi ákvæði laga nr. 38/2018 hafa verið tryggð.“

Til vara mætti setja sambærilegt ákvæði í almenn ákvæði frumvarpsins þannig að það gildi bæði um vistun utan heimilis og forsjársviptingu.

8. Skráning stuðnings og sjálfstætt mat

Lagt er jafnframt til að lögfest verði skylda til að skrá með nákvæmum hætti:

- markmið hvers stuðningsúrræðis
- tegund, tíðni, umfang og tímalengd stuðnings
- hvort stuðningurinn hafi verið lagaður að þörfum foreldris og fjölskyldunnar
- hvaða hindranir hafi komið upp
- hvaða breytingar hafi verið gerðar þegar úrræði skilaði ekki árangri
- á hvaða gögnum mat á árangri byggist

Þegar fötlun foreldris kann að hafa áhrif á framkvæmd stuðnings eða mat á foreldrahæfni ætti jafnframt að tryggja aðkomu sérfræðings með þekkingu á réttindamiðaðri nálgun á fötlun, viðeigandi aðlögun og stuðningi við fatlaða foreldra.

Matið þarf að greina á milli raunverulegrar hættu fyrir barn annars vegar og stuðningsþarfar, óhefðbundinna uppeldisaðferða eða hindrana í umhverfi foreldris hins vegar.

9. Hagsmunir barns og rétturinn til fjölskyldulífs

Tillagan kemur ekki í veg fyrir nauðsynlegar ráðstafanir þegar barn er í raunverulegri hættu. Öryggi og velferð barnsins skulu ávallt vera í fyrirrúmi.

Rétt mat á hagsmunum barns verður þó að taka mið af rétti þess til fjölskyldulífs og skyldu stjórnvalda til að styðja fjölskylduna áður en gripið er til aðskilnaðar. Stuðningur við fatlað foreldri er jafnframt stuðningur við barnið. Forsjársvipting á ekki að koma í stað þjónustu sem stjórnvöldum bar að meta og veita fjölskyldunni.

10. Niðurstaða

Umsagnaraðili leggur til að frumvarpið verði ekki samþykkt óbreytt hvað þetta atriði varðar. Bein vísun til SRFF í markmiðsákvæði frumvarpsins er mikilvæg framför. Nauðsynlegt er þó að útfæra skyldur 23. gr. í þeim ákvæðum þar sem mest reynir á réttindi fatlaðra foreldra og barna þeirra og tengja þær við þjónustuskyldur samkvæmt lögum nr. 38/2018.

Alþingi er því hvatt til að:

1. lögfesta skýrt bann við því að fötlun barns eða foreldris verði grundvöllur aðskilnaðar eða forsjársviptingar,
2. lögfesta skyldu til viðeigandi aðlögunar og einstaklingsmiðaðs stuðnings við fatlaða foreldra,
3. tryggja að réttur til stuðnings samkvæmt lögum nr. 38/2018 sé rannsakaður og þjónustan veitt, skráð og metin áður en krafist er forsjársviptingar,
4. tryggja að skortur eða annmarkar á opinberri þjónustu verði ekki metin foreldri í óhag, og
5. lögfesta sérstaka rannsóknar- og rökstuðningsskyldu um hvernig 23. gr. SRFF og viðeigandi ákvæði laga nr. 38/2018 hafi verið uppfyllt.

Virðingarfyllt,

Ágúst Fannar Leifsson

Helstu réttarheimildir

- Frumvarp til laga um barnavernd, 78. mál á 158. löggjafarþingi.
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, einkum 23. gr., sbr. lög nr. 80/2025.
- Lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, einkum 1.–3., 8., 10. og 12. gr.